

GESCHÄFTSBERICHT 2008

Karlsruhe/Stuttgart, im Juli 2008

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG

Der Geschäftsbericht 2008 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 (*GPA*)

76055 Karlsruhe
Postfach 11 05 52
Tel. (0721) 85 00 5 - 0
Telefax (0721) 85 00 5 - 120
E-Mail: 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

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

Inhalt	Seite
Vorwort	4
1 Die GPA als Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung	5
1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben	5
1.2 Organe und Aufsicht	7
1.3 Organisation und Personalausstattung	8
1.4 Finanzierung	8
2 Übersicht über die Tätigkeiten der GPA	10
2.1 Statistik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit	10
2.2 Informationsdienste	12
3 Wesentliche Ergebnisse und Erfahrungen der Prüfung und Beratung	13
3.1 Gesamteindruck	13
3.2 Erkenntnisse aus der allgemeinen Finanzprüfung	13
3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben	29
3.4 Aus der Programmprüfung	39
4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit	42
4.1 GPA-Beratung 2007 außerordentlich gut ausgelastet	42
4.2 Beratungen zur Stellenbewertung	43
4.3 Beratungen zur Organisation	46
5 Entwicklung der Kommunalfinanzen	50
5.1 Finanzlage 2007	50
5.2 Entwicklung 2008	61
5.3 Ausblick 2009	63
6 Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	64
6.1 Aktuelle Entwicklungen	64
6.2 Eröffnungsbilanz	64
6.3 Inventur	67
6.4 Haushaltsplanung – Gliederung in Teilhaushalte	67
7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit	72
7.1 Derivative Finanzinstrumente bei Kommunen	72
7.2 Grundzüge des EU-Beihilferechts	77

Anhang: Verwaltungsgliederungsplan der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA)

Vorwort

Der vorliegende Geschäftsbericht informiert über die wichtigsten Prüfungs- und Beratungserkenntnisse aus der Finanz-, Bau- und Programmprüfung im zurückliegenden Jahr. Fortgesetzt wird der letztjährige Bericht über Erfahrungen mit dem Arbeitslosengeld II.

Der Abschnitt zur Entwicklung der Kommunalfinanzen gibt die seit 2006 anhaltend gute Finanzlage der Kommunen wieder. Ein in seiner Höhe bislang einmaliger Finanzierungssaldo von 2,15 Mrd. EUR spricht für sich. Die Gemeinden, Städte und Landkreise haben dieses hervorragende Ergebnis zum Abbau der Schulden in den Kämmereihaushalten und für eine deutlich ausgeweitete Investitionstätigkeit genutzt. Der Wille zur Fortsetzung der in den zurückliegenden Jahren der Finanznot eingeleiteten erfolgreichen Haushaltskonsolidierung wird in den gleich gebliebenen konsumtiven Ausgaben erkennbar. Die vorsichtige Haushalts- und Finanzpolitik ist im Blick auf die erheblichen Unsicherheiten der konjunkturellen und wirtschaftlichen Entwicklung auch weiterhin angeraten.

Erfreulich für die *GPA* war die Nachfrage nach Beratungsleistungen. Gemessen an ihrer Zahl war 2007 eines der auftragstärksten Geschäftsjahre überhaupt. Dies mag aus einem gewissen Nachholbedarf der Kommunen aus den finanzschwachen Jahren resultieren. Auch die Verwaltungsstrukturreform und die Überleitung nach dem TVöD haben dazu beitragen.

Erfreulich für die Kommunen ist die Tatsache, dass die *GPA* ihre Dienstleistungen in Prüfung und Beratung im sechsten Jahr in Folge bei unveränderten Gebühren und Umlagesätzen erbringen kann.

Der vor zwei Jahren eingefügte Abschnitt zum NKHR wird auch dieses Jahr fortgesetzt. Er befasst sich mit aktuell wichtigen Fragen zur Vermögensbewertung im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz und gibt einen Überblick über die Gliederung des doppischen Haushalts in Teilhaushalte.

Abhandlungen zu aktuellen Themen informieren in diesem Jahr über den Einsatz von Finanzderivaten und über die Entwicklungen im EU-Beihilferecht.

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) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01.01.1972 errichtet worden. Sie hat ihren **Sitz in Karlsruhe** und eine Zweigstelle in Stuttgart, 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.

Die **gesetzlichen Prüfungsaufgaben** der *GPA* nach § 2 Abs. 1 GPAG sowie § 13 GemPrO i.V. mit §§ 113 bis 114a GemO sind

- die **überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen** und ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (§ 114 GemO) als

- **Allgemeine Finanzprüfung** und
- **Prüfung der Bauausgaben**

bei den Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern und den Landkreisen des Landes, bei den Gemeindeverwaltungsverbänden, Zweckverbänden und kommunalen Stiftungen dieser Kommunen sowie beim Kommunalen Versorgungsverband, dem Kommunalverband für Jugend und Soziales, den Regionalverbänden, dem Verband Region Rhein-Neckar, dem Verband Region Stuttgart und 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 nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. e und § 106a GemO im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung einzuräumen ist,

- die **Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen** von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung (§ 114a GemO).

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

- **Jahresabschlussprüfungen**
 - bei **Eigenbetrieben** als freiwillige Prüfungen (ausgenommen mittelgroße und große Energieversorgungsunternehmen i.S. von § 267 Abs. 2 und 3 HGB) sowie
 - bei „**kleinen**“ **kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform** (i.S. von § 267 Abs. 1 HGB), die sich nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b und § 106a GemO 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. Die Beratung ist eine notwendige Ergänzung zur Prüfung und trägt zur Förderung der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung bei. Die *GPA* bringt dabei ihren spezialisierten Sachverstand, ihre landesweiten Erfahrungen und ihre interkommunalen Vergleichsmöglichkeiten ein.

Die *GPA* bietet,

- im Rahmen des Gesamtzwecks der überörtlichen Prüfung, die **prüfungsbegleitende Beratung** durch die Prüfer in wesentlichen Beurteilungs- und Zweckmäßighkeitsfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung,
- zwischen den Prüfungen – auf Anfrage - die **prüfungsnahen Fachberatung** durch die Abteilung „Kommunalwirtschaft, Allgemeine Kommunalverwaltung“ in prüfungsrelevanten Grundsatzfragen und besonderen Fragestellungen (u.a. Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Betriebs- und Wirtschaftsführung von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen, Rechtsformen, Abgabenrecht, Konzessionsverträge, Personalwesen, Beschaffungswesen, Soziales),
- 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, Arbeitsabläufe, Datenverarbeitung, Personalwirtschaft) sowie
- 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- bzw. 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:

Verwaltungsräte

Oberbürgermeister Heinz Fenrich,
Karlsruhe
- Vorsitzender -

Oberbürgermeister Bernhard Ilg,
Heidenheim

Bürgermeister Karsten Mußler,
Kuppenheim

Bürgermeister Helmut Mahler,
Immendingen
Erster Vizepräsident des Gemein-
dtags
- stv. Vorsitzender -

Bürgermeister Robert Wiedemann,
Baienfurt

Bürgermeister Andreas Schaffer,
Plüderhausen

Landrat Dr. Jürgen Schütz,
Heidelberg,
Präsident des Landkreistags

Landrat Dr. Rainer Haas,
Ludwigsburg

Landrat Hans-Werner Köblitz,
Calw

Stellvertreter

Erster Bürgermeister Michael Föll MdL,
Stuttgart

Oberbürgermeister Franz Schaidhammer,
Wiesloch

Bürgermeister Christof Nitz,
Pfullendorf

Bürgermeister Peter Seyfried,
Mutlangen

Bürgermeister Wolfgang Huckele,
Plankstadt

Bürgermeister Artur Ostermaier,
Steißlingen

Landrat Joachim Walter,
Tübingen

Landrat Walter Schneider,
Lörrach

Landrat Frank Hämmerle,
Konstanz

Dem Verwaltungsrat gehörte im Jahr 2007 anstelle eines jetzt neuen Mitglieds noch Oberbürgermeister Michael Schulz, Gaggenau, an.

Präsident der GPA ist Rolf Pfründer.

Stellvertreter des Präsidenten ist **Vizepräsident** Markus Günther (bis 30.11.2007 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 2007 dreimal zusammengetreten. Hauptsächlichste Beratungsgegenstände waren die Konstituierung des neu gebildeten Verwaltungsrats und Wahl seines Vorsitzenden sowie des Stellvertreters des Vorsitzenden, die Feststellung der Jahresrechnung 2006, die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2006, die Neubesetzung der Stelle des Vizepräsidenten, die Haushaltssatzung für 2008 sowie Personalangelegenheiten.

Der **Präsident** ist für die Erfüllung der Prüfungs- und Beratungsaufgaben der *GPA* zuständig und vertritt sie (§ 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 „Verfassung, Kommunal- und Sparkassenwesen, 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 Beschäftigten** der *GPA* betragen

am	Beamte		Angestellte		zusammen	
	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt
01.01.2006	122	114	38	35	160	149
01.01.2007	121	112	36	33	157	145
01.01.2008	119	110	36	32	155	142

Im Jahre 2007 sind acht Beamte und ein Beschäftigter ausgeschieden sowie drei Beamte 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

	2007	2006
	EUR	EUR
• der zu deckende Aufwand	12.708.611	13.052.417
• das Umlageaufkommen	4.644.463	4.634.967
• die Gebühreneinnahmen	7.781.458	8.139.136
• die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage	26.065	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 (Haushaltssatzung vom 14.11.2006, Staatsanzeiger Nr. 50 vom 29.12.2006).

Die **Gebührensätze** betragen nach der Gebührensatzung der *GPA* (vom 13.12.1996, Staatsanzeiger Nr. 52, zuletzt geändert durch Satzung vom 11.04.2006, Staatsanzeiger Nr. 15) derzeit je Tagewerk (ein Fünftel der für die Beamten der *GPA* geltenden regelmäßigen Wochenarbeitszeit, derzeit 8,2 Stunden) 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
• 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

2 Übersicht über die Tätigkeiten der *GPA*

2.1 Statistik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

2.1.1 Der überörtlichen Prüfung durch die *GPA* unterlagen

	2007	2006
Verwaltungen		
Städte und Gemeinden	621	621
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	656	653
Kommunale Stiftungen	119	119
Regionalverbände	10	10
Nachbarschaftsverbände	5	5
sonstige Verwaltungen	4	8
	<hr/>	
zusammen	1 450	1 451

2.1.2 Durchgeführte Prüfungen

Überörtliche Prüfungen

	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der Verwaltungen	
	2007	2006	2007	2006
• Jahresrechnungen (nicht erfasst sind die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe)				
Städte und Gemeinden	524	598	117	135
Landkreise	44	28	8	5
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	601	717	126	148
Kommunale Stiftungen	79	133	16	25
Regionalverbände	6	7	1	1
Nachbarschaftsverbände	8	6	1	1
Sonstige Verwaltungen	7	14	1	3
zusammen	1 269	1 503	270	318
			2007	2006
• Kassenprüfungen			102	92
• Prüfungen von Bauausgaben			201	225

Sonstige Prüfungen

	2007	2006
• Prüfungen von ADV-Programmen nach § 114a Abs. 2 GemO	8	7
• Jahresabschlussprüfungen	1	1
• Ersatzprüfungen nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung)	8	6
• Sonderprüfungen	–	–

2.1.3 Durchgeführte Beratungen

	2007	2006
• Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	368	289
• sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen	54	43
• Bautechnische Beratungen	32	23

Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung die schriftlichen und mündlichen Auskünfte an kommunale Verwaltungen, mit denen Anfragen verschiedenster 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 beschränken und kann **keine Sachbearbeitertätigkeit** 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.

3 Wesentliche Ergebnisse und Erfahrungen der Prüfung und Beratung

Mit der Veröffentlichung der nachfolgenden Erkenntnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Jahres 2007 gibt die *GPA* in einigen Themenschwerpunkten Hinweise zur Vermeidung ähnlicher Mängel und bietet Lösungen für vergleichbare Problemstellungen.

3.1 Gesamteindruck

Die Kommunalverwaltungen erfüllen ihre Aufgaben trotz knapper Personalausstattung gesetzmäßig und sachgerecht.

Die Kommunen in Baden-Württemberg haben auch im Jahr 2007 ihre vielfältigen komplexen Aufgaben insgesamt gesehen gesetzmäßig und wirtschaftlich erledigt. Bei der Würdigung dieser guten Gesamtleistung ist die anhaltende Optimierung bei den Personalzahlen und die damit notwendig einhergehende hohe Flexibilität und Einsatzbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders hervorzuheben. Außerdem mussten in vielen Verwaltungsbereichen neue bzw. geänderte Rechtsgrundlagen bewältigt werden, bei spürbar gestiegenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Qualität und Schnelligkeit der kommunalen Dienstleistungen.

Einen wichtigen Anteil an diesem guten Gesamtergebnis haben in den Stadtkreisen, Landkreisen und Großen Kreisstädten die örtlichen Rechnungsprüfungsämter. Sie unterstützen die Fachämter durch eine zeitnahe und wirksame Prüfung und tragen somit wesentlich zur Aufgabenerledigung bei. Die überörtliche Prüfung der *GPA* konnte in weiten Teilen darauf aufbauen und wurde dadurch deutlich entlastet.

3.2 Erkenntnisse aus der allgemeinen Finanzprüfung

3.2.1 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Örtliche Kassenprüfungen der Gemeindekasse, Zahlstellen und Handvorschüsse werden nicht immer zeitgerecht, unvermutet und vollständig durchgeführt.

Wegen der besonderen Verantwortung der Kommunen für die von ihr verwalteten öffentlichen Gelder sind Zahlungsvorgänge ordnungsgemäß, sicher und wirtschaftlich zu erledigen. Dazu sind sämtliche Kassengeschäfte regelmäßig bei der Gemeindekasse zusammenzufassen (Grundsatz der Einheitskasse, § 93 GemO). Außerdem ist der für die Gemeindekasse verantwortliche Kassenverwalter, wegen der engen Verzahnung des Kassenbereichs mit dem übrigen Finanzwesen, dem besonders befähigten Fachbediensteten für das Finanzwesen unterstellt (§ 116 Abs. 3 GemO). Zu Sicherstellung dieser Anforderungen sind unvermutete **örtliche Kassenprüfungen** durchzuführen, bei der Gemeindekasse sowie etwaigen Sonderkassen mindestens einmal jährlich, bei Zahlstellen mit einem Jahresumsatz von mehr als 2.000 Euro mindestens alle zwei Jahre sowie

bei einem geringeren Jahresumsatz und bei Handvorschüssen von mehr als 500 EUR „in angemessenen Zeitabständen“ (§ 1 Abs. 1 und 3 GemPrO).

Demgegenüber war bei der überörtlichen Finanzprüfung erneut festzustellen, dass die vorgeschriebenen örtlichen Kassenprüfungen bei der Gemeindekasse teilweise und bei den Zahlstellen häufiger nicht zeitgerecht vorgenommen wurden. Bei den Zahlstellen ist dies meist auf die große Anzahl zurückzuführen, wobei manche Zahlstellen wegen des unnötigen Festhaltens am Barzahlungsverkehr auch entbehrlich wären. Außerdem führt die Aufsplitterung des Zahlungsverkehrs zu einem zusätzlichen Risiko. In Verwaltungen ohne örtliche Prüfungseinrichtung ist zudem die Regelzuständigkeit des Fachbediensteten für das Finanzwesen für die Kassenprüfung vereinzelt nicht beachtet worden, indem Kassenbedienstete selbst „Kassenprüfungen“ bei Zahlstellen vorgenommen haben. Jedenfalls ersetzt die dem Kassenverwalter obliegende Fachaufsicht über die Zahlstellen die fachlich und personell vom Kassenbereich unabhängige Prüfung durch den Fachbediensteten, Bürgermeister oder das Rechnungsprüfungsamt nicht. Der die Kassenprüfung prägende unvermutete Prüfungsansatz liegt auch nicht vor, wenn die Prüfung regelmäßig am Jahresende erfolgt. Bei einigen Kassenprüfungen sind die zur Erledigung mit übernommenen „fremden“ Kassengeschäfte nicht einbezogen worden (§ 2 GemKVO). In einigen Fällen ist schließlich übersehen worden, dass eine Kassenprüfung über die Kassenbestandsaufnahme hinaus noch weitere Prüfungshandlungen umfasst (Aufzählung in § 2 GemPrO) und über die Kassenprüfung ein entsprechender Prüfungsbericht zu fertigen ist (§ 17 GemPrO).

Im Rahmen der Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) sollten zur Vermögenserfassung und -bewertung ordnungsgemäße Bestandsverzeichnisse geführt, Anlagenachweise für alle Haushaltsbereiche freiwillig erstellt und etwaige Voll-Vermögensrechnungen detailliert geführt werden.

Durch die bevorstehende Haushaltsreform gewinnt der ordnungsgemäße Nachweis der kommunalen Vermögensbestände enorm an Bedeutung. Die erstmalige Erfassung der beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenstände beim Umstieg auf das NKHR wird nämlich erheblich vereinfacht, wenn die Vermögensgegenstände aus vorhandenen Unterlagen einzeln entnommen werden können und nicht körperlich erfasst werden müssen. Dazu gehören insbesondere die **Bestandsverzeichnisse** nach § 37 GemHVO, in die die unbeweglichen und beweglichen Sachen und grundstücksgleichen Rechte der Kommunen aufzunehmen sind. Trotz regelmäßiger Prüfungsfeststellungen in der Vergangenheit muss immer noch relativ häufig festgestellt werden, dass den Bestandsverzeichnissen in der Praxis zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Teilweise werden sie überhaupt nicht geführt oder sie sind zumindest nicht auf einem aktuellen Stand. Eine örtliche Prüfung der ordnungsgemäßen Führung und der verzeichneten Vermögensgegenstände (§ 3 GemPrO) hat in vielen Fällen auch nicht stattgefunden. Dagegen werden bei kostenrechnenden Einrichtungen, wie der Abwasserbeseitigung oder der Abfallentsorgung, regelmäßig ordnungsgemäße Anlagenachweise geführt, die für die spätere Vermögenserfassung und Vermögensbewertung übernommen werden können.

Nachdem die für die **Eröffnungsbilanz** vorgesehenen Vereinfachungsregelungen die Übernahme der Werte aus nach § 38 GemHVO ordnungsgemäß geführten Anlagenachweisen ausdrücklich zulässt, wird den Kommunen empfohlen, freiwillig auch außerhalb der kostenrechnenden Einrichtungen möglichst frühzeitig Anlagenachweise anzulegen und darin alle nicht nur geringwertigen Vermögensgegenstände nachzuweisen. Auch eine nach der entsprechenden Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums ordnungsgemäß geführte Vermögensrechnung eignet sich als Grundlage für die spätere Vermögensübernahme ins NKHR (Geschäftsbericht 2007, 61). Soweit ersichtlich, ist das aber in vielen Fällen problematisch, weil die Vermögensgegenstände nur summarisch und nicht einzeln nachgewiesen sind. Auch werden Kapitaleinlagen in Zweckverbände oder das in Eigenbetriebe eingebrachte Eigenkapital nicht immer in zutreffender Höhe ausgewiesen.

Die Haushaltsrechnungen der Kommunen weisen teilweise unzutreffende Ergebnisse aus, weil ergebnisrelevante Sachverhalte im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge (ShV) abgewickelt werden.

Die kommunalen Rechnungsergebnisse sind nicht immer korrekt ausgewiesen worden, weil nicht alle aufgabenrelevanten Einnahmen und Ausgaben (§ 80 GemO) ordnungsgemäß verbucht und in der Haushaltsrechnung erfasst wurden. Insbesondere sind verschiedene Sachverhalte fälschlicherweise als haushaltsfremde Vorgänge im ShV und nicht im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt abgewickelt worden (wie z.B. erhaltene Spenden, Ausstellungen, Städtepartnerschaften, Hallenbenutzungsentgelte). Reste wurden meist über viele Jahre bis zur Abwicklung vorgetragen. Eine alsbaldige Bereinigung dieser Sachverhalte ist aber nicht nur im Blick auf die Umstellung auf das NKHR unerlässlich. Das ShV sollte grundsätzlich nicht zur Abwicklung nicht zahlungsbezogener Vorgänge verwendet werden, wie etwa für die Darstellung und „Abrechnung“ ökologischer Wertigkeiten (Ökokonto für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen). Nur soweit Zahlungsvorgänge anfallen, sind diese im Vermögenshaushalt (UA 610) zu buchen und zu veranschlagen.

Durch die unzulässige Bildung von Haushaltseinnahmeresten und sonstige Buchungsmängel werden Ergebnisse der Haushaltsrechnungen vereinzelt zu günstig bzw. zu ungünstig ausgewiesen.

Vereinzelt sind die Ergebnisse der Haushaltsrechnungen zu günstig ausgefallen, weil Haushaltseinnahmereste ohne gesetzliche Grundlage gebildet worden sind. Dabei handelt es sich nicht nur um solche Fälle, bei denen die im Folgejahr erwarteten Einnahmen erst später eingegangen sind. Vielmehr sind hin und wieder Haushaltseinnahmereste, vor allem für den Verkauf von Baugrundstücken, entgegen § 41 Abs. 2 GemHVO, unzulässig und zudem zu einem Zeitpunkt gebildet worden, in dem keine entsprechende Nachfrage für Wohn- oder Gewerbegrundstücke vorhanden war. Die unzutreffende Begünstigung eines zurückliegenden Haushaltsjahres muss zu Lasten eines oder mehrerer Folgejahre korrigiert werden und stellt insoweit nicht nur einen formalen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften dar. Ansonsten sind nach wie vor Buchungsmängel bei den inneren Verrechnungen aufgefallen, die in Einnahme

und Ausgabe übereinstimmen müssen (s. Hinweis zu UGr 169/679 in VwV Gliederung und Gruppierung). Ebenso scheinen einige Änderungen in der Buchungssystematik Schwierigkeiten zu bereiten, speziell die Unterscheidung von ordentlichen **Tilgungen und Sondertilgungen** durch besondere Kontierung (als „Viersteller“ aufgebaute Untergruppen/UGr). Über die korrekte Verbuchung hinaus wirkt sich dieser Sachverhalt insbesondere auf die für die Beurteilung der Finanzlage der Kommune maßgebende sog. **Netto-Investitionsrate** aus (allgemeine Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich ordentlicher Kredittilgungen), die auch für landesweite Finanzkraftvergleiche verwendet wird.

Freiwillige Steuerzahlungen sind im Rahmen des Finanzausgleichs als Steuereinnahmen zu behandeln.

Die früheren Meinungsverschiedenheiten über die Behandlung „freiwilliger“ Gewerbesteuerzahlungen sind nun beigelegt. Für die Meldungen der Gemeinden über die Berechnungsgrundlagen der Steuerkraftmesszahl und der Gewerbesteuerumlage haben sich das Finanzministerium und das Innenministerium darauf verständigt, dass freiwillige Steuerzahlungen bereits im Jahr des Zahlungseingangs als Steuern zu buchen sind, auch wenn noch kein entsprechender Bescheid vorliegt („Zuflussprinzip“; s.a. GPA-Mitt. 8/2007 Az. 970.04, 971.50).

3.2.2 Personalwesen

Über- oder außertarifliche Leistungen führen bei gleichzeitigem Leistungsentgelt zur Doppelhonorierung.

Seit 2007 wird an die Beschäftigten ein tarifrechtliches Leistungsentgelt ausgeschüttet (§ 18 TVÖD). Diese variable Bezahlung in Höhe von derzeit 1 v.H. der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres wird zusätzlich zum Tabellenentgelt als **leistungsorientiertes Vergütungselement** gewährt. Sofern daneben noch über- bzw. außertarifliche Leistungen nach dem früheren Tarifrecht des BAT oder des BMT-G zur Honorierung herausragender Leistungen bezahlt werden, wird das besondere Engagement Einzelner doppelt vergütet. Eine mehrfache Honorierung der Leistung eines Beschäftigten ist aber nicht sachgerecht und steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Außerdem ist das eigentliche Ziel des Leistungsentgelts, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz eines Beschäftigten zu stärken, gefährdet. Über- bzw. außertarifliche Leistungen können auch nicht auf das festgelegte Volumen für das Leistungsentgelt angerechnet werden.

Überstunden können auch unter arbeitszeitgesetzlichen Gesichtspunkten kritisch sein.

Im Zusammenhang mit regelmäßig geleisteten und gezahlten Überstunden, auf deren Fragwürdigkeit und finanzielle Auswirkungen die *GPA* bereits in früheren Geschäftsberichten hingewiesen hat, sind vermehrt Verstöße gegen Be-

stimmungen des **Arbeitszeitgesetzes** aufgefallen. Sie resultierten hauptsächlich aus Diensten in den Abendstunden und an Wochenenden und betrafen u.a. die Überschreitung der höchstzulässigen Arbeitszeit sowie die Nichteinhaltung von Ruhepausen und Ruhezeiten. Die *GPA* hat auch im Blick auf mögliche haftungs- und versicherungsrechtliche Folgen, beispielsweise beim Aufsichtspersonal in Schwimmbädern oder beim Hausmeisterdienst, darauf hingewiesen, dass künftige Festlegungen der Arbeitszeit bzw. der Dienstpläne den Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes zu entsprechen haben und Ausnahmen von der werktäglich höchstzulässigen Arbeitszeit einer Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde bedürfen.

Pauschalvergütungen werden vereinzelt ungerechtfertigt weiterbezahlt und teilweise nicht regelmäßig auf ihre Angemessenheit überprüft.

In einigen Kommunen wurden festgesetzte Pauschalvergütungen (z.B. Erschwerniszuschläge) über viele Jahre hinweg nicht mehr auf ihre Berechtigung und Angemessenheit überprüft. Manchmal sind sie weitergewährt worden, obwohl die entsprechende Tätigkeit bereits eingestellt war. Teilweise ist die Höhe der Pauschale nicht nachvollziehbar gewesen, insbesondere bei Erhöhungen wurden die Gründe hierfür nicht immer aktenkundig gemacht. Eine Pauschalierung sollte auf der Grundlage von Einzelaufzeichnungen erfolgen, die einen repräsentativen Zeitraum umfassen (in der Regel mindestens ein Jahr), um jahreszeitlich oder organisatorisch bedingte Schwankungen zu erfassen. Die Pauschale ist in der Regel schriftlich, als widerrufliche Nebenabrede zum Arbeitsvertrag zu vereinbaren.

Bei der Untersuchung des Aufgabenbestandes und der Personalbemessung sollten auch die Ortsverwaltungen mit einbezogen werden.

Viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren die personelle Besetzung ihrer Kernverwaltung und Betriebe überprüft und Überhänge kontinuierlich abgebaut. Dabei sind Ortsverwaltungen oftmals nicht in die Untersuchungen einbezogen worden, wodurch Überlegungen zur Konzentration bestimmter Aufgabenbereiche in der Kernverwaltung, bis hin zur völligen Aufgabe einer Ortsverwaltung, gar nicht angestellt wurden. Sicherlich ist auch die tatsächliche Inanspruchnahme einer Verwaltung „vor Ort“ durch die Bevölkerung zu berücksichtigen. Eine kritische Auseinandersetzung mit allen Aspekten ist aber Voraussetzung für eine nachhaltige Optimierung der Personal- und Sachausgaben.

3.2.3 Beschaffungswesen

Vergabefreie Inhousegeschäfte sind nur mit kommunalen Eigengesellschaften möglich, die (fast) ausschließlich für ihre Anteilseigner tätig sind.

Im Rahmen der prüfungsnahen Fachberatung wurde die vergaberechtliche Frage gestellt, unter welchen Voraussetzungen ein vergabefreies Inhousegeschäft zwischen einer Kommune und ihrer Beteiligungsgesellschaft vorliegt.

Voraussetzung ist, dass die den öffentlichen Auftrag vergebende Kommune über die auftragsausführende Beteiligungsgesellschaft die **Kontrolle** ausübt, wie über eine eigene Dienststelle. Dies ist nur erfüllt, wenn an der Gesellschaft kein privater Dritter beteiligt ist, also auch bei einer rein interkommunalen Gesellschaft. Außerdem darf die Gesellschaft „im Wesentlichen nur für den oder die öffentlichen Auftraggeber“ tätig sein. Nach der Rechtsprechung, z.B. des Oberlandesgerichts Celle, ist für die Erfüllung dieses Wesentlichkeitsmerkmals ein Anteil an den Umsatzerlösen von 92,5% noch nicht ausreichend (Beschluss v. 14.09.2006, 13 Verg 2/06, IBR 2007, 36).

Bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen sind die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz zu beachten.

Im vergangenen Jahr rückte außerdem die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen verstärkt in den Fokus der überörtlichen Prüfung. Diese sind gekennzeichnet durch ein **Dreiecksverhältnis zwischen Auftraggeber, Leistungserbringer und Nutzer**, wobei prägend ist, dass das leistungserbringende Unternehmen das wirtschaftliche Risiko trägt. Dienstleistungskonzessionen sind insbesondere im Bereich der Stadtwerbung (Verpachtung von Litfasssäulen oder Plakatwänden), bei der Verpflegung in Schulen oder Kindertagesstätten und bei der Herausgabe des Amtsblatts im Verlagssystem anzutreffen. Aufgrund der fehlenden Entgeltlichkeit unterliegen Dienstleistungskonzessionen derzeit zwar nicht dem Vergaberecht. Gleichwohl sind die Artikel 43 und 49 des EG-Vertrags sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz zu berücksichtigen, sodass bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen die Orientierung am zweiten Abschnitt der VOL/A empfohlen wird.

Bei Beschaffungsvorgängen sind Entscheidungsvorgänge zu dokumentieren.

Die Prüfungserfahrung zeigt erneut, dass die Bedeutung der Dokumentationspflichten im Vergabeverfahren häufig noch verkannt wird. So lagen Vergabevermerke nach § 30 VOL/A oftmals nicht oder nicht vollständig vor. In einem solchen Vergabevermerk muss eine umfassende schriftliche Darstellung sowohl des förmlichen Verfahrensablaufs als auch des materiellen Inhalts der getroffenen Entscheidung dokumentiert werden. Nach obergerichtlicher Rechtsprechung kommt dem Fehlen der Darstellung von Entscheidungsvorgängen im Vergabevermerk negative Beweiswirkung zu, die nicht ohne weiteres durch Zeugenbeweis entkräftet werden kann.

Bei langfristigen Beschaffungsverträgen empfiehlt die GPA Kündigungs- bzw. Aufhebungsklauseln.

In der Vergangenheit hat die *GPA* bereits mehrfach auf die Folgen unterlassener Vergabeverfahren hingewiesen (sog. **De-facto-Vergaben**). Hierzu stellt neue europäische Rechtsprechung klar, dass nationale Grundsätze, insbesondere der Grundsatz „pacta sunt servanda“ („Verträge sind einzuhalten“ - Prinzip der Vertragstreue), keinen Bestandsschutz vergaberechtswidrig zustande

gekommener Verträge auslösen. Gerade deshalb und auch wegen der immer komplexer werdenden Vergaberechtsprechung empfiehlt die *GPA* kommunalen Auftraggebern, künftig insbesondere längerfristige Beschaffungsverträge um eine Kündigungs- bzw. Aufhebungsklausel zu ergänzen, die ggf. eine vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses ermöglicht.

Die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen ohne Ausschreibung birgt wirtschaftliche Risiken.

Die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen erfolgte erneut, trotz Erreichens des EU-Schwellenwerts, nicht immer in einem europaweiten Vergabeverfahren. In einem solchen Fall besteht nicht nur die Gefahr der Nichtigkeit des Beschaffungsvertrages (§ 13 VgV), vielmehr droht auch die Rückforderung einer gewährten **Landeszuwendung** wegen Nichteinhaltung von Nebenbestimmungen im Bewilligungsbescheid. Denn nach Ziffer 3.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) ist die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) unabhängig vom Auftragswert zu beachten, wenn die Zuwendung 25.000 Euro übersteigt.

3.2.4 Kindertagesbetreuung

Örtliche Bedarfsplanungen haben sich vielerorts bewährt.

Im Bereich der Kindertagesbetreuung sind in vielen Kommunen zwar bei den zu betreuenden Kindern **insgesamt rückläufige Entwicklungen** zu verzeichnen, gleichwohl bestand bei der **Kleinkindbetreuung** ein dringender Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Zur rechtzeitigen Ermittlung dieser unterschiedlichen Entwicklungen wurde als Steuerungsinstrument überwiegend zeitnah eine örtliche Bedarfsplanung geführt. In einzelnen Fällen hat sie allerdings gefehlt bzw. fand die sinkende Kinderzahl nicht rechtzeitig ausreichend Beachtung.

Durch die ständige Fortschreibung und Weiterentwicklung der Bedarfsplanung, insbesondere auch durch die Ermittlung des Auslastungsgrads einzelner Gruppen oder Einrichtungen, wird Handlungsbedarf frühzeitig erkannt. Deshalb haben auch viele Kommunen ihr Betreuungsangebot soweit möglich der Bedarfsentwicklung angepasst, indem sie einzelne Gruppen, teilweise aber auch ganze Einrichtungen, geschlossen haben.

Für eine angemessene Personalausstattung ist eine Frequenzanalyse hilfreich.

Die Personalausgaben stellen den größten Ausgabenblock im Kindertagesbetreuungsbereich dar, sodass die Angemessenheit der Personalausstattung kontinuierlich im Auge behalten werden sollte. Dazu ist über die Feststellung eines bedarfsgerechten Angebots hinaus die Frequentierung der jeweiligen Einrichtung bzw. der jeweiligen Gruppe von Bedeutung. Mittels einer Frequenzanalyse können **Haupt- und Randbetreuungszeiten** ermittelt werden, deren Ausmaß sich unmittelbar auf die Personalbemessung auswirkt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde aber festgestellt, dass solche Frequenz-

analysen nur vereinzelt bestanden, ausgewertet und bei der Planung des Personaleinsatzes berücksichtigt wurden. Bisweilen wurden zwar Aufzeichnungen geführt, jedoch nicht ausgewertet.

Verfügungszeiten sollten mit Hilfe eines Tätigkeitskatalogs bemessen werden.

Maßgeblich beeinflusst werden die Personalausgaben auch durch großzügige Verfügungszeiten. Verfügungszeiten von 9 Stunden pro Woche und mehr sind oftmals kritisch zu beurteilen gewesen, weil dadurch in Einzelfällen die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Fachkräfte überschritten wurde und zusätzliche Arbeitszeitausgleiche gewährt werden mussten. In der Folge sind durch die erforderliche Einstellung einer Vertretungskraft höhere Personalausgaben entstanden. Die *GPA* verkennt nicht die gestiegenen Anforderungen an die Fachkräfte zur Umsetzung des Orientierungsplans, allerdings sollte auf eine **angemessene Bemessung der Verfügungszeiten** und eine Regelung der damit abgegoltenen Tätigkeiten geachtet werden.

3.2.5 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Auch im dritten Jahr nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende lag ein Schwerpunkt der überörtlichen Prüfung auf diesem, sich noch im stetigen Wandel befindlichen Sozialgesetzbuch. Zwischenzeitlich wurden mehr als die Hälfte aller Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg überörtlich im Bereich des SGB II geprüft.

Das SGB II war seit seiner Einführung zum 01.01.2005 zahlreichen, zum Teil einschneidenden Korrekturen unterworfen. Der Gesetzgeber schuf mit dieser „lernenden Gesetzgebung“ für die Verwaltungen ein komplexes neues Aufgabengebiet, das sich im stetigen Wandel befindet. Dies ist bei einer Bewertung der im Rahmen der überörtlichen Prüfung festgestellten Fehler und Mängel stets zu berücksichtigen. Gleichwohl liegt die Benennung und Behebung der nachfolgend beschriebenen Feststellungen, insbesondere im Hinblick auf die hauswirtschaftliche Relevanz, auch im Interesse der Kommunen.

Kosten für Unterkunft und Heizung standen im Fokus der Prüfung.

Leistungen nach § 22 SGB II für **Unterkunft** und **Heizung**, für **Wohnungsbeschaffungskosten** und **Mietkautionen** fallen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II in die originäre Trägerschaft der Stadt- und Landkreise. Diese Leistungen werden von den kommunalen Trägern finanziert. Der Bund beteiligt sich dabei derzeit in Baden-Württemberg an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II mit einer Quote von 32,6 v.H. Im Jahr 2006 betrug allein diese Kosten in Baden-Württemberg knapp 958 Mio. Euro. Angesichts solcher finanzieller Dimensionen bildeten die Kosten für Unterkunft und Heizung einen Schwerpunkt bei der überörtlichen Prüfung der *GPA* auf dem Gebiet des SGB II. Dabei decken sich die hieraus gewonnenen Prüfungserfahrungen teilweise mit den ak-

tuellen Einschätzungen des Bundesrechnungshofs (s. Bericht nach § 99 BHO vom 19.12.2007). Es ergaben sich aber auch davon abweichende Erkenntnisse.

Nach § 22 Abs. 1 SGB II sind unangemessene Unterkunftskosten in tatsächlicher Höhe so lange zu berücksichtigen, wie es dem Leistungsempfänger nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Untervermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken. Im Regelfall wird für die Senkung der Unterkunftskosten eine Frist von sechs Monaten eingeräumt. Gelingt es einem Leistungsbezieher trotz nachgewiesener intensiver Bemühungen nicht, innerhalb dieser Frist eine kostengünstigere Wohnung zu finden, können die unangemessenen Unterkunftskosten auch über sechs Monate hinaus übernommen werden.

Um in entsprechenden Fällen Alternativen anbieten zu können, sollte ein **effektives Wohnungsmanagement** z.B. in Zusammenarbeit mit ansässigen kommunalen Wohnungsbauunternehmen angestrebt werden. Eine Übersicht aller Fälle, in denen die Höchstmiete überschritten wird, ist noch nicht überall vorhanden. Hier sollten künftig ADV- technische Auswertungsmöglichkeiten besser genutzt werden.

Entgegen den Feststellungen des Bundesrechnungshofs wonach Arbeitsuchende oftmals nicht zeitnah aufgefordert werden, unangemessen hohe Aufwendungen für die Unterkunft zu senken bzw. dass Überschreitungen bis zu gewissen Grenzen toleriert werden, wird nach den Prüfungserfahrungen der *GPA* spätestens ab dem Jahr 2006 meist sehr konsequent auf die Angemessenheit der Unterkunftskosten geachtet und auch eine Reduzierung der Kosten zeitnah nach Ablauf des Übergangszeitraums von in der Regel maximal sechs Monaten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben geprüft und ggf. vollzogen. Bei der Prüfung der Angemessenheit wird zunehmend richtigerweise die Produkttheorie entsprechend der Rechtsprechung (s. BSG Urt. v. 07.11.2006, Az. B 7b AS 10/06 R) umgesetzt.

In einzelnen Verwaltungen sind aber bei der Umsetzung der Leistungen für Unterkunft und Heizung noch erhebliche Mängel zu erkennen, die sich mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofs decken. So sind Gründe für die Anerkennung einer deutlich **über der Mietobergrenze liegenden Miete** häufiger nicht dokumentiert und nach Aktenlage auch nicht nachvollziehbar. Das Vorgehen der Sachbearbeitung innerhalb der Verwaltungen ist recht unterschiedlich, was zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen führt. Dabei werden teilweise vorhandene Vorgaben nicht umgesetzt. In einer Kommune musste sogar festgestellt werden, dass die Angemessenheit der Heizkosten nicht näher geregelt ist und auch nicht geprüft wird. Soweit nach Aktenlage unerwartet hohe Betriebskosten neben der Miete verlangt werden, sollte eine Betriebskostenabrechnung verlangt werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass über die Betriebskostenpauschale die Mietobergrenzen umgangen werden. In einigen Fällen liegt der Verdacht nahe, dass sich die festgesetzte Miete an der Mietobergrenze und nicht am tatsächlichen Wohnwert orientiert. Höhere kommunale Kosten werden auch dadurch verursacht, dass teilweise statt der geringeren tatsächlichen die höheren angemessenen Heiz- bzw. Nebenkosten anerkannt werden. In Einzelfällen werden auch Kabelgebühren als Kosten der Unterkunft anerkannt, ohne dass die Notwendigkeit begründet ist.

Buchungsfehler führen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die Kommunen.

Fehler bei der buchungstechnischen Zuordnung im Zusammenhang mit Leistungen für Unterkunft und Heizung waren bereits im letzten Geschäftsbericht (2007, 67 f.) ein Thema. Dennoch gibt es weiterhin Grundsicherungsstellen, die **Einnahmen aus Untervermietung** in Einzelfällen, aber auch grundsätzlich, als Einkommen anrechnen, statt sie von den hauptsächlich kommunal finanzierten Kosten der Unterkunft abzuziehen. Für eine Kommune bedeutete dies, dass in einem Jahr hochgerechnet rund 250 TEUR zuviel Leistungen für Unterkunft gewährt wurden. Teilweise werden auch immer noch irrtümlich **Nebenkostenabrechnungen** und sonstige einmalige Leistungen auf der voll zu Lasten des kommunalen Trägers finanzierten Haushaltstelle für die Übernahme von Mietschulden gebucht, anstatt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II. Durch den fehlenden Bundesanteil entsteht ggf. ein beträchtlicher Schaden, sofern eine Bereinigung nicht mehr möglich ist.

Enthält der vereinbarte Mietzins auch **Kosten für Teil- (z.B. Kücheneinrichtung) oder Vollmöblierung**, ist zur Vermeidung einer Doppelleistung der Anteil, der in der bundesfinanzierten Regelleistung nach § 20 SGB II enthalten ist, von den Kosten der Unterkunft in Abzug zu bringen (s.a. Rdnr. 22.03 SGB II-R). Diese Fallkonstellationen sind vermehrt in Stadtkreisen anzutreffen, weil diese oft selbst z.B. möblierte Wohnheime oder Notunterkünfte zur Verfügung stellen. Bei einem Stadtkreis wurden in Folge solcher Doppelleistungen jährlich ungefähr 200 TEUR zuviel an die Leistungsempfänger ausbezahlt.

Aufwendungen für **Haushaltsenergie**, ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile (z.B. für Warmwasserzubereitung, Kochenergie und Beleuchtung), sind nach § 20 Abs.1 S. 1 SGB II in den Regelleistungen enthalten und daher ebenfalls zur Vermeidung einer Doppelleistung aus den Betriebskosten herauszurechnen. In Rdnr. 22.18 f. SGB II- R wurden hierzu bereits Regelungen getroffen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung war bei einigen Grundsicherungsstellen festzustellen, dass aus den Akten oft nicht erkennbar ist, mit welcher Energieart gekocht wird und ob die Warmwasserzubereitung in den Kosten für die Heizung enthalten ist. Die Dokumentation zum Inhalt der Nebenkosten ist in diesen Fällen zu verbessern, damit entsprechende Energiekostenanteile zur Entlastung der kommunalen Finanzen in Abzug gebracht werden können. Kommunale Träger werden ebenfalls in erheblichem Maße zu Unrecht belastet, wenn Energiekosten nicht von den Unterkunftskosten nach § 22 Abs. 1 SGB II sondern vom Einkommen abgesetzt werden. In einem Fall sind bei einem kommunalen Träger nach vorsichtigen Hochrechnungen jährlich rund 250 TEUR zuviel an Leistungen für Unterkunft und Heizung gezahlt worden.

Sonstige Fehler bei der Zuordnung zu den verschiedenen Buchungsstellen haben wegen möglicher Kostenverschiebungen zwischen den Kostenträgern ebenfalls oft beträchtliche finanzielle Auswirkungen. Werden entstandene Überzahlungen oder darlehensweise gewährte Leistungen durch **Aufrechnungen** ausgeglichen, ist genau darauf zu achten, dass auch der richtige Kostenträger mit dem Aufrechnungsbetrag entlastet wird. Die überörtliche Prüfung stellte in diesem Bereich bei mehreren Grundsicherungsstellen eine Vielzahl von fehlerhaften Buchungen fest. Teilweise wurde auch systematisch falsch gebucht. Dabei ist zum Teil der Eindruck entstanden, dass die Sachbearbeitung die Bedeutung der verschiedenen Haushaltsstellen nicht erfasst hat. Beispiels-

weise wurde die darlehensweise Hilfe nach § 23 Abs. 1 SGB II zunächst falsch voll zu Lasten des kommunalen Trägers als Erstausrüstung nach § 23 Abs. 3 SGB II gebucht und dann bei der Rückzahlung wieder falsch von der bundesfinanzierten Regelleistung nach § 20 SGB II abgesetzt. Aber auch bei der Übernahme von Mietschulden, die zu 100 v.H. kommunal finanziert sind, wird oft fälschlicherweise der Aufrechnungsbetrag generell von der Regelleistung abgesetzt. In einer Prüfung wurde der so entstandene Schaden auf rund 500 TEUR jährlich hochgerechnet.

Auch die **Zuordnung sonstiger Einnahmen** war in den geprüften Fällen häufig fehlerhaft. Bei der Erstattung von anderen Sozialleistungsträgern (z.B. Unterhaltsvorschusskasse, Arbeitsagentur oder Rentenstelle), bei Rückforderungen von Leistungen oder bei Unterhaltszahlungen ist ebenfalls eine genaue Aufteilung des Anspruchs zwischen dem kommunalen Träger und der Bundesagentur vorzunehmen und ggf. ein Forderungskonto mit den entsprechenden Buchungsstellen anzulegen. Bei Eingängen über den zentralen Forderungseinzug in Schwäbisch Gmünd ist ebenfalls sicherzustellen, dass der richtige Kostenträger entlastet wird und nicht lediglich eine fest vorgegebene Aufteilung auf bestehende Forderungskonten erfolgt. Bei einem kommunalen Träger drohen wegen der fehlerhaften Zuordnung von sonstigen Einnahmen Einnahmeverluste von bis zu 100 TEUR jährlich.

Eine ausreichende Einnahmesicherung ist insbesondere bei der darlehensweisen Übernahme von Mietkautionen oft nicht gewährleistet.

Nach Beendigung der Hilfe z.B. wegen Arbeitsaufnahme sollten als Darlehen gewährte Mietkautionen mit Blick auf die Rückzahlung des Darlehens überprüft werden. Dies kann aber nur durch ein **Darlehensverzeichnis**, das ständig überwacht und aktualisiert wird, sichergestellt werden. Die Prüfung hat auch gezeigt, dass für bereits fällige Forderungen, z.B. wenn nach Beendigung der Hilfe ein Rückforderungsbescheid für überzahlte Zeiträume erlassen wird, teilweise kein Forderungskonto eingerichtet wird oder dort keine entsprechende Sollstellung erfolgt. Die fehlende Überwachung bedeutet Einnahmefälle. Regelungen zu einem ordnungsgemäßen Aktenabschluss nach der Beendigung der Hilfestellung sind geeignet, diese Fehlerquellen zu vermeiden.

Mit verbindlichen Standards, Arbeitshilfen, Schulungen und einer Stabilisierung des Personalkörpers könnte die Sachbearbeitung verbessert werden.

Eine Gesamtschau der bisherigen Prüfungsergebnisse zeigt, dass bestehende Vollzugsdefizite teilweise auf fehlende Qualität bei der Sachbearbeitung zurückzuführen sind. Den hier bestehenden Qualitätsunterschieden zwischen Grundsicherungsstellen aber auch innerhalb einzelner Verwaltungen sollte durch Unterstützung mit verbindlichen Standards und Arbeitshilfen sowie mit Schulungen gegengesteuert werden. Eine deutliche Verbesserung der Sachbearbeitung kann langfristig nur erreicht werden, wenn die Fluktuation deutlich verringert und eine möglichst hohe Personalkontinuität angestrebt wird. Dieses Ziel wird bei Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II bei einem derzeitigen Anteil der Befristungen bei der Bundesagentur von ca. 83 v.H. schwer erreich-

bar sein. Zur speziellen Problematik bei getrennter Aufgabenerledigung bzw. bei Formen der Kooperation wird auf den letztjährigen Geschäftsbericht (2007, 66 f.) verwiesen.

3.2.6 Jugendhilfe

Bei einzelnen Jugendämtern ist eine auffällige Zunahme erlebnispädagogischer Maßnahmen im Ausland festzustellen, bei denen zudem die Berechnung von erheblichen Zusatzkosten kritisch zu bewerten ist.

Die *GPA* prüft bei den Hilfen zur Erziehung regelmäßig auch den Ablauf und die Steuerung sog. „erlebnispädagogischer Maßnahmen im Ausland“. Erkenntnisse aus Sicht der überörtlichen Prüfung sind u.a. in die *GPA*-Mitteilungen 13/1995 Az. 455.60 und zuletzt 4/2006 Az. 455.60 eingeflossen. Im Allgemeinen kann für die Praxis der Jugendämter in Baden-Württemberg für die letzten Jahre konstatiert werden, dass diese mit den (besonderen Risiken und Gefahren unterliegenden) Unterbringungsmaßnahmen im Ausland weitgehend zurückhaltend umgegangen sind. Hierzu mögen verschiedene fachliche Empfehlungen und Handreichungen (s. u.a. „Empfehlungen für Standards und Rahmenbedingungen bei der Gewährung von intensivpädagogischen Hilfen im Ausland für die Jugendämter“, beschlossen auf der 96. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 21.-23.04.2004 in Wiesbaden) sowie ganz entscheidend die Änderung des SGB VIII durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz vom 08.09.2005, BGBl. S. 2729, in Kraft getreten am 01.10.2005) beigetragen haben.

Neuerdings werden allerdings solche erlebnispädagogischen Maßnahmen von einzelnen Jugendämtern wieder verstärkt durchgeführt, möglicherweise initiiert durch eine Intensivierung auf der Angebots- und Anbieterseite. Dabei sind teilweise **erhebliche Zusatzkosten** zu den vereinbarten Leistungsentgelten angefallen (z.B. für die Beschulung über Fernschule, Schulmaterialien, Schuluniform etc. sowie Heimfahrten, Reisen zu turnusmäßigen Hilfeplangesprächen oder Kosten für den Krankenversicherungsschutz im Ausland), die nicht immer durch entsprechende Nachweise belegt werden konnten.

Bei der erlebnispädagogischen Spezialmaßnahme „Unterbringung auf einem Binnen-/Seeschiff“ bestehen Zweifel an der Möglichkeit der Heimaufsicht und Steuerung.

Die „Unterbringung auf einem Binnen-/Seeschiff“ lag bei einem Jugendamt zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung mit 12 (!) aktuell laufenden Maßnahmen vor. Diese waren jeweils in eine Gesamtmaßnahme eingebunden.

Die Unterbringung Jugendlicher auf Segelschiffen wurde bereits Mitte der 80-er Jahre in fachlicher wie auch in heimaufsichtsrechtlicher Hinsicht kontrovers diskutiert. Die Bedenken, die das damalige Landesjugendamt Württemberg-Hohenzollern im Rahmen seiner Zuständigkeit nach dem früheren Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) hatte und die dazu führten, dass das Amt es ablehnte, Ju-

gendliche auf Segelschiffen unterzubringen (Rundschreiben des LWV WH Nr. 328/87 vom 17.07.1987) greifen im Kern weitgehend auch heute noch:

- Abgesehen von den damals unklaren pädagogischen Grundlagen solcher Maßnahmen wurde eingewandt, dass das soziale Fehlverhalten eines Jugendlichen zur Gefährdung Einzelner, der Gruppe und/oder der Schiffssicherheit führen kann.
- Bedenken, dass die Schiffe nicht durchgängig mit dem erforderlichen qualifizierten pädagogischen und seemännischen Personal besetzt sein würden, um auch in Krisensituationen adäquat reagieren zu können, konnten nicht ausgeräumt werden.
- Schließlich lehnte das Landesjugendamt im Blick auf Schwierigkeiten bei der Durchführung der Heimaufsicht die Verantwortung für derartige Maßnahmen grundsätzlich ab.

Nach der Konzeption der untersuchten Einrichtung fahren die eingesetzten Schiffe teilweise über Wochen und Monate über die Weltmeere. Neben den USA werden beispielsweise auch Krisenstaaten im Nahen Osten (z.B. Iran) angelaufen. Kommt es hier zu krisenhaften Situationen einzelner Jugendlicher, so ist auch heute nicht sichergestellt, dass in jedem Falle schnell und sicher die erforderliche Hilfe und Betreuung für den jungen Menschen geleistet werden kann.

Was die **Heimaufsicht nach § 45 SGB VIII** angeht, so liegt diese bei dem für die Einrichtung zuständigen überörtlichen Träger der Jugendhilfe. Ob und wie die Heimaufsicht jedoch faktisch ausgeübt werden kann, wenn sich die Gruppe mehrere tausend Kilometer entfernt auf See befindet, bleibt mit ernstlichen Zweifeln behaftet.

Ähnliches gilt für die aktive, wirksame Steuerung der Hilfen über den **Hilfeplan nach § 36 SGB VIII** (s.a. GPA-Geschäftsbericht 2006, 20). Legt man aus fachlicher Sicht den Maßstab an, dass der Hilfeprozess bei Maßnahmen im Ausland mindestens in Abständen von drei Monaten zu bewerten ist und dass deshalb im Prinzip „permanent am Fall gearbeitet“ werden müsste, so führt auch hier die räumliche Distanz zwischen den am Hilfeplanverfahren Beteiligten zu Zweifeln hinsichtlich der praktischen Umsetzung und damit Steuerung der Hilfe durch den verantwortlichen Jugendhilfeträger. Erkenntnisse aus einer Vielzahl geprüfter Jugendhilfemaßnahmen im Ausland bestätigen, dass diese Zweifel auch zu Recht bestehen.

Einen ganz anderen Aspekt betrifft schließlich die Ausrichtung der **beruflichen Qualifikation** der jungen Menschen. In aller Regel erfolgt die praktische Ausbildung zum Schiffsmechaniker. Dies mag im Einzelfall auch für einen Jugendlichen aus Baden-Württemberg ein Beruf mit einer Zukunftsperspektive sein. Für alle 12 jungen Menschen dürften aber kaum hinreichend begründete Aussichten und damit positive Perspektiven bestehen, sie mit diesem Berufsbild erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Bei einer realistischen Gesamtwürdigung der Zweifelsfragen und Risiken des örtlichen Jugendhilfeträgers sollte die Durchführung einer derartigen Maßnahme auf den absoluten Ausnahmefall begrenzt bleiben.

3.2.7 Benutzungsgebühren

Bei Eigenbetrieben werden bei der Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse häufig die unzutreffenden tatsächlich angefallenen Fremdzinsen berücksichtigt.

Vor allem bei Abwasser-Eigenbetrieben entsprechen die tatsächlich angefallenen Fremdzinsen oft nicht einer angemessenen Anlagekapitalverzinsung und werden dennoch (unzulässigerweise) bei der Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse berücksichtigt. Nach § 14 Abs. 3 Satz 2 KAG sind der Verzinsung nur die um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Abwasseranlagen, abzüglich der Abschreibungen, zugrunde zu legen. Die Abweichungen hängen teilweise damit zusammen, dass der tatsächliche Schuldenstand nicht dem Stand des ausgewiesenen Anlagevermögens entspricht (z.B. wegen abweichender Tilgungs- und Abschreibungsdauer oder Wechselkursveränderungen bei Fremdwährungsdarlehen). Häufig sind aber auch Zweckverbandsbeteiligungen in unzutreffender Höhe ausgewiesen oder für Trägerdarlehen aus dem kommunalen Haushalt unangemessen hohe Zinssätze festgelegt. Da gebührenrechtlich maximal eine angemessene Anlagekapitalverzinsung berücksichtigt werden kann, ist in diesen Fällen eine Anpassung für die Zukunft nicht ausreichend, sondern eine Korrektur bei der Ermittlung der gebührenrechtlichen Ergebnisse erforderlich.

Gemeindliche Zuschüsse für den Bau privater Regenwasserzisternen können i.d.R. bei Abwassergebühren nicht berücksichtigt werden.

Teilweise werden gemeindliche Zuschüsse für den Bau privater Regenwasserzisternen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten der Abwasserbeseitigungseinrichtung berücksichtigt. Nach § 17 Abs. 2 KAG sind Investitionszuschüsse an Dritte für Maßnahmen der Regenwasserbeseitigung aber nur ansatzfähig, wenn dadurch die Investitionskosten für die öffentliche Abwasserbeseitigung vermindert werden. Dies lässt sich bei Regenwasserzisternen i.d.R. nicht nachweisen. Bei bereits erschlossenen Gebieten wird durch den nachträglichen Bau von Zisternen keine Einsparung von Investitionskosten erreicht, da die Anlagen zur Entwässerung der betreffenden Gebiete bereits errichtet sind. Aber auch bei Neubaugebieten wird sich eine entsprechende Einsparung i.d.R. nicht belegen lassen. Die Dimensionierung der Kanalisation wird nämlich nach den in einem mehrjährigen Zeitraum zu erwartenden maximalen Abflussmengen bemessen. Dabei wird auch berücksichtigt, dass bei länger anhaltenden starken Regenfällen die Aufnahmekapazität der Zisternen schnell erschöpft ist und dann das Regenwasser unvermindert in die Kanalisation gelangt. Deshalb führt der Bau von Regenwasserzisternen für sich allein i.d.R. auch in Neubaugebieten nicht zu einer geringeren Dimensionierung der Kanalisation und insoweit auch nicht zur Vermeidung von Investitionskosten.

3.2.8 Zweckverbände

Zur Finanzierung des Finanzbedarfs können Zweckverbände von ihren Verbandsmitgliedern grundsätzlich nur Umlagen und keine Entgelte erheben.

Bei Zweckverbänden werden die für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben aller Verbandsmitglieder angefallenen Kosten teilweise unter Berufung auf § 19 Abs. 2 GKZ abweichend von den satzungrechtlichen Umlageregulungen abgerechnet. In einigen Verbandssatzungen ist sogar generell die Zahlung von Entgelten durch die Verbandsmitglieder anstelle von Verbandsumlagen vorgesehen. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 19 GKZ über die **Deckung des Finanzbedarfs eines Zweckverbands**. Danach kann ein Zweckverband von seinen Mitgliedern nur insoweit angemessene Umlagen erheben, als die Entgelte für Leistungen an Dritte zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen. Demzufolge stellen Umlagen grundsätzlich das einzige Finanzierungsinstrument gegenüber Verbandsmitgliedern dar. Von dieser Kostentragung kann nach § 19 Abs. 2 GKZ zwar bei der Erfüllung einzelner Aufgaben abgewichen werden. Diese gesetzliche Bestimmung stellt aber nur auf die Fälle ab, in denen ein Zweckverband einzelne Aufgaben nicht für alle Verbandsmitglieder erfüllt und die Umlageregulungen der Verbandssatzung nur die Kosten der gemeinsam für alle Verbandsmitglieder erfüllten Aufgaben betreffen (s. auch Kunze/Hekking, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg, Kommentar, § 19 Rdnr. 14). § 19 Abs. 2 GKZ ist daher für die geschilderten Fälle nicht einschlägig.

Bei einer Änderung der Beteiligungsquoten findet unter den Verbandsmitgliedern nicht immer ein Vermögensausgleich statt.

Bei einer Änderung der Beteiligungsquoten der Verbandsmitglieder, z.B. anlässlich geänderter Umlageschlüssel oder des Hinzukommens neuer Verbandsmitglieder, erfolgt oft kein Vermögensausgleich unter den Verbandsmitgliedern, obwohl die finanziellen Auswirkungen für einzelne Verbandsgemeinden durchaus erhebliche Ausmaße annehmen können. So hat beispielsweise eine Gemeinde aufgrund einer Prüfungsfeststellung der *GPA* eine Erstattung in Höhe von 1.8 Mio. EUR erhalten. Ausführliche Hinweise zur Notwendigkeit und Bemessung eines Vermögensausgleichs enthält der *GPA*-Geschäftsbericht 2005, 67. In diesem Zusammenhang wird nochmals darauf hingewiesen, dass bei einer ausschließlichen Kreditfinanzierung eines Zweckverbands kein Vermögensausgleich erforderlich ist. Sie ist daher wesentlich „pflegeleichter“ als eine Finanzierung über Vermögensumlagen bzw. eine Mischfinanzierung.

3.2.9 Eigenbetriebe

Kostenüberdeckungen sind einer Gebührenaussgleichsrückstellung zuzuführen und Kostenunterdeckungen als Verlust vorzutragen.

Erneut sind bei der bilanziellen Behandlung gebührenrechtlicher Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 KAG) Unsicherheiten aufgefallen. Eine Kostenüberdeckung ist wegen zwingender Ausgleichsverpflichtung im Wirtschaftsjahr der Entstehung nach § 249 Abs. 1 HGB über die

Gewinn- und Verlustrechnung einer Gebührenausgleichsrückstellung aufwandswirksam zuzuführen und beim späteren Ausgleich (Einstellung in die einem Gebührenbeschluss zugrundeliegende Gebührenkalkulation oder durch Verrechnungsbeschluss) erfolgswirksam wieder aufzulösen (s. GPA-Mitt. 18/2001 Az. 969.40). Dagegen ist bei Kostenunterdeckungen ein entsprechender Verlust auszuweisen. Sofern keine Abdeckung durch den Gebührenzahler vorgesehen ist, wären zur Tilgung des Verlustvortrags dem Eigenbetrieb letztlich allgemeine Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt der Kommune zuzuführen.

Bei der Rückzahlung von Zuschüssen sind bereits aufgelöste Beträge erfolgswirksam darzustellen.

Bei der Erstattung von passivierten Ertragszuschüssen (z.B. Rückzahlung von Zuschüssen) ist darauf zu achten, dass der Rückzahlungsbetrag nur dann in voller Höhe dem entsprechenden Passivposten entnommen werden darf, wenn mit dessen buchmäßiger Auflösung noch nicht begonnen wurde. Andernfalls ist der Rückzahlungsbetrag in zwei Beträge aufzuteilen. Neben der erfolgsneutralen Entnahme des Restwerts ist zum Ausgleich des bereits aufgelösten Betrags eine entsprechende aufwandswirksame Erfassung erforderlich.

Bei Fremdwährungskrediten sind kursbedingt höhere Rückzahlungsverpflichtungen erfolgswirksam zu bilanzieren.

Probleme bereitete bei Fremdwährungskrediten die ordnungsgemäße Behandlung der sich zwangsläufig ergebenden Kursschwankungen. Entsprechend dem handelsrechtlichen **Höchstwertprinzips** muss eine Kreditverbindlichkeit mit einem am jeweiligen Bilanzstichtag kursbedingt höheren Rückzahlungsbetrag angesetzt werden. Zwar darf der Rückzahlungsbetrag bei einer gegenläufigen Kursentwicklung wieder entsprechend vermindert werden; wegen des **Realisationsprinzips**, wonach Kursgewinne erst mit der Erfüllung der Verbindlichkeit vereinnahmt werden dürfen, aber nur bis zur Höhe der ursprünglich bilanzierten Verbindlichkeit.

3.2.10 Beteiligungen

Für die Beschlussfassungen in der Gesellschafterversammlung kommunaler Beteiligungsgesellschaften ist ein vorheriger Weisungsbeschluss des Gemeinderats erforderlich.

Wiederholt musste festgestellt werden, dass für die Ausübung des Stimmrechts einer Gemeinde durch den Bürgermeister in der Gesellschafterversammlung der Beteiligungsgesellschaft die kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln nicht immer beachtet wurden. Beschlussgegenstände, die aus Sicht der Gemeinde keine laufenden und dem Bürgermeister auch nicht durch die Hauptsatzung übertragene Angelegenheiten der Beteiligungsverwaltung sind, bedürfen einer vorherigen Weisungsentscheidung des zuständigen Gremiums (Gemeinderat oder ggf. zuständiger beschließender Ausschuss). Neben den Vorbehaltszuständigkeiten des Gemeinderats gem. § 39 Abs. 2 GemO (z.B. die

Gründung von mittelbaren Beteiligungsgesellschaften, Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen) ist dies i.d.R. auch bei den gesetzlichen und bei den in § 103a GemO vorgeschriebenen Vorbehaltsangelegenheiten der Gesellschafterversammlung der Fall. Darüber hinaus empfiehlt die *GPA*, die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung gesellschaftsvertraglich auf weitere wichtige Unternehmensangelegenheiten zu erstrecken (wie z.B. Festsetzung der Wirtschafts- u. Finanzplanung, Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer sowie Ausübung der Gesellschafterrechte bei Unterbeteiligungen). Auch bei diesen Angelegenheiten wäre i.d.R. ein vorheriger Weisungsbeschluss des Gemeinderats erforderlich. Mit dem Gesellschaftsvertrag korrespondierende Zuständigkeitsregelungen in der Hauptsatzung sind in diesem Zusammenhang hilfreich und geboten.

Die kommunalrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen bei einer Mehrheitsbeteiligung sind immer noch nicht in allen Gesellschaftsverträgen sichergestellt.

Bei Mehrheitsbeteiligungen i.S. von § 53 HGrG musste in einigen Fällen erneut darauf hingewiesen werden, dass die für die Wahl der Privatrechtsform normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. a bis e GemO noch nicht gesellschaftsvertraglich abgesichert waren. Sofern eine oder mehrere Kommunen in der Gesellschafterversammlung die für eine Gesellschaftsvertragsänderung erforderliche Dreiviertelmehrheit der Stimmen nicht erreicht, kann die Beachtung und Erfüllung der normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen auch anderweitig durchgesetzt werden (z.B. über die Herbeiführung entsprechender Gesellschafterbeschlüsse mit einfacher Mehrheit als Weisungsbeschlüsse an die Geschäftsführung). Insbesondere hinsichtlich des Prüfungserfordernisses kann grundsätzlich auch bei größenbedingt handelsrechtlich nicht abschlussprüfungspflichtigen Gesellschaften auf die Durchführung (freiwilliger) erweiterter Jahresabschlussprüfungen nicht verzichtet werden.

3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben

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

3.3.1 Unzulässige Freihändige Vergaben

Viele Kommunen rechtfertigen freihändige Vergaben zu Unrecht mit dem Argument der günstigen Gelegenheit oder mit patentrechtlichen Gründen.

Oft sind größere Aufträge (bis 250.000 EUR Auftragswert) nur freihändig, d.h. ohne Durchführung einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung vergeben worden.

In einigen Fällen wurde diese Vorgehensweise mit der Bereitschaft des bauausführenden Unternehmers erklärt, die Leistung zu den (ggf. aufgebesserten) Prei-

sen eines früheren oder aktuellen Auftrags auszuführen. Die Vergabe im Wege des Anschlussauftrags sei somit – auch angesichts zwischenzeitlicher Preissteigerungen – wirtschaftlich. In anderen Fällen (etwa bei der Vergabe von Laboreinrichtungen für Schulen) wurde angeführt, die Leistung dürfe aus patentrechtlichen Gründen nur von einem ganz bestimmten Unternehmen erbracht werden. Eine Ausschreibung käme schon deshalb nicht in Betracht. Dies hielt einer Prüfung oft nicht Stand.

Zwar besteht in bestimmten Ausnahmefällen die Möglichkeit, Leistungen im Wege des **freihändigen Anschlussauftrags** an Unternehmen, die bereits für die Kommune tätig sind, zu vergeben. Hierfür müssen jedoch besondere Gründe vorliegen (z.B. Gewährleistung, gestalterische Erfordernisse oder bauablauftechnische Gründe), aufgrund derer die Leistung nur von dem entsprechenden Unternehmen erbracht werden kann (§ 3 Nr. 4 lit. c, d VOB/A). Allein mit der Behauptung, die Vergabe des Anschlussauftrags sei wirtschaftlich, lässt sich der Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung dagegen nicht rechtfertigen, zumal das Ergebnis einer Öffentlichen Ausschreibung nicht vorausgesagt werden kann. Hinzu kommt, dass mit der Öffentlichen Ausschreibung weitere Ziele verfolgt werden, die mit einem Anschlussauftrag nicht erreicht werden können (z.B. Chancengleichheit aller Bewerber).

Auch der Hinweis, die zu vergebende Leistung sei **patentrechtlich geschützt**, stellt oft kein ausreichendes Argument für eine Freihändige Vergabe dar. Nach § 3 Nr. 4 lit. a VOB/A ist die Freihändige Vergabe zwar zulässig, wenn die Leistung aus Gründen des Patentschutzes nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht werden kann. Fraglich ist jedoch, ob der Auftraggeber dazu berechtigt ist, die zu vergebende Leistung von vorneherein auf patentrechtlich geschützte Produkte auszurichten. Dies dürfte nur selten der Fall sein und zwar nur dann, wenn besondere Gründe wie z.B. Kompatibilitätserfordernisse vorliegen (vgl. § 9 Nr. 10 VOB/A). In der Regel wird man vom Auftraggeber verlangen müssen, dass er die Leistung produktneutral beschreibt und im Wege der Öffentlichen Ausschreibung vergibt. Dabei hat der Auftraggeber die Möglichkeit, neben dem Preis auch die weiteren in § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A genannten Zuschlagskriterien (wie z.B. Qualität, Zweckmäßigkeit, Kundendienst) im Rahmen der Angebotswertung zu berücksichtigen. Er ist also nicht gezwungen, den Auftrag an den Mindestbietenden zu erteilen (BayObLG, Beschluss vom 23.03.2004, IBR 2004, 336).

3.3.2 Mangelhafte Vergabeunterlagen

Die Kommunen achten nicht immer auf eine sorgfältige Erstellung der Vergabeunterlagen. Probleme bei der Vergabe und bei der Abwicklung der Aufträge sind die Folge.

Die Vergabeunterlagen bestehen aus der Aufforderung zur Angebotsabgabe, den Bewerbungsbedingungen und den sog. **Verdingungsunterlagen** (§ 10 Nr. 1 VOB/A). Die Verdingungsunterlagen stellen die späteren Vertragsbestandteile dar. Sie umfassen die Leistungsbeschreibung und verschiedene Vertragsbedingungen, darunter auch die Teile B und C der VOB.

Bei der Gestaltung der Vergabeunterlagen ist darauf zu achten, dass Widersprüche, unnötige Wiederholungen und sonstige Unklarheiten vermieden werden. Außerdem ist sicherzustellen, dass die verwendeten Regelungen dem **neuesten Stand der Rechtsentwicklung** entsprechen.

Diese Kriterien wurden in einer Vielzahl von Fällen nicht erfüllt, wie beispielhaft an folgenden Fällen aufgezeigt werden kann:

- Bei der europaweiten Ausschreibung eines Berufsschulzentrums auf Grundlage der VOB/A - Fassung 2006, waren Nebenangebote zugelassen. Die nach § 10a lit. f VOB/A erforderliche **Benennung der Mindestanforderungen an Nebenangebote** fehlte jedoch, sodass sie letztlich doch nicht gewertet werden durften (EuGH, Urt. vom 16.10.2003, IBR 2003, 683). Ein weiteres Manko dieser Ausschreibung war die sog. **Stammpersonalklausel**. Nach dieser Klausel war der Bieter dazu verpflichtet, mindestens 70 v.H. der Leistungen, auf die sein Betrieb eingerichtet ist, im eigenen Betrieb zu erbringen. Dabei wurde übersehen, dass Stammpersonalklauseln seit Inkrafttreten der VOB/A 2006 bei europaweiten Vergaben nicht mehr zulässig sind. Unter den in § 8a Nr. 10 VOB/A genannten Voraussetzungen hat der Bieter vielmehr die Möglichkeit, sich bei der Erfüllung des Auftrags der Fähigkeiten anderer Unternehmen zu bedienen.
- Die Vergabeunterlagen für die Öffentliche Ausschreibung einer Erschließungsmaßnahme enthielten Unstimmigkeiten, die bei sorgfältiger Ausarbeitung vermeidbar gewesen wären. So hatte sich der Auftraggeber die **Vergabe einzelner Lose** zwar vorbehalten, jedoch vergessen, auch das Leistungsverzeichnis in Lose aufzuteilen. Da eine Aufteilung des Leistungsverzeichnisses in einzelne Lose nach Angebotseröffnung nicht mehr möglich ist, ist die ursprünglich beabsichtigte losweise Vergabe hinfällig geworden. Ferner war bei dieser Ausschreibung zu bemängeln, dass die in der Aufforderung zur Angebotsabgabe gemachten **Angaben zur Angebotsfrist sowie zu Ort und Zeitpunkt der Angebotseröffnung** nicht mit den Angaben in der öffentlichen Bekanntmachung übereinstimmten. Da die Angebotseröffnung am früheren der beiden Termine durchgeführt wurde, sind diejenigen Bieter von der Angebotsabgabe ausgeschlossen worden, die ihr Angebot zum späteren Termin einreichen wollten. Zu allem Überfluss hatte der Auftraggeber den Vergabeunterlagen schließlich auch noch **veraltete Bürgschaftsformulare** beigefügt, die eine Zahlung des Bürgen „auf erstes Anfordern“ vorsahen. Derartige Bürgschaften sind seit Inkrafttreten der Fassung 2002 der VOB/A nicht mehr zulässig (§ 17 Nr. 4 Satz 3 VOB/A).

3.3.3 Fehler bei der Vergabe von Unterhaltungsarbeiten

Die Praxis vieler Kommunen, Unterhaltungsaufträge freihändig und ohne nähere Festlegung von Vertragsbedingungen stets an die gleichen Unternehmen zu vergeben, ist vergaberechtswidrig und führt zu Problemen bei der Abwicklung der Aufträge.

Immer wieder musste festgestellt werden, dass die Vergabe regelmäßiger wiederkehrender Unterhaltungsarbeiten (sog. **Jahresbauarbeiten**) ohne Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen und ohne klare Festlegung der Auftragsbedingungen erfolgte. Oft sind Unterhaltungsarbeiten freihändig an Unternehmer vergeben worden, die von der Kommune als „bekannt und bewährt“ eingestuft wurden. Dies führte zu einer Konzentration der Auftragserteilung auf wenige Unternehmen, verbunden mit einer erheblichen Einschränkung des Wettbewerbs. Hinzu kommt, dass die Aufträge unter Missachtung des **Schriffformerfordernisses** (§ 54 GemO) oft nur mündlich vergeben worden sind und versäumt wurde, Vertragsbedingungen zu vereinbaren wie z.B. die Anwendung der VOB/B, Gewährleistungsfristen oder Modalitäten der Abrechnung. Dies führte immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten, etwa über die Frage, ob bei einer Abrechnung nach Zeitaufwand auch An- und Abfahrtszeiten vergütet werden müssen.

In den o.g. Fällen hätte beachtet werden müssen, dass auch die regelmäßig wiederkehrenden Unterhaltungsarbeiten (wie alle übrigen Bauarbeiten) gemäß § 3 Nr. 2 VOB/A **grundsätzlich öffentlich auszuschreiben** sind.

Hierbei besteht die Möglichkeit, Jahresverträge auf Grundlage sog. **Auf- und Abgebotsverfahren** (§ 6 Nr. 2 VOB/A) abzuschließen. Bei einem solchen Verfahren wird für regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsarbeiten ein abstraktes Preis-/Leistungsverzeichnis erstellt, wobei auf Mengenansätze verzichtet wird. Die Preise (je Einheit bzw. Position) werden vom Auftraggeber vorab ermittelt bzw. eingetragen. Ein solches Preis-/Leistungsverhältnis kann auf Grundlage eines Standardleistungsbuches (etwa des StLB-Zeitvertragsarbeiten) erstellt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass nur diejenigen Positionen des Standardleistungsbuches ausgeschrieben werden, die voraussichtlich auch benötigt werden. Außerdem ist der volle Wortlaut dieser Positionen in die Ausschreibung aufzunehmen. Ein bloßer Verweis auf das Standardleistungsbuch reicht nicht aus. Über die Zuschlagserteilung entscheidet dann letztlich die Höhe des bieterseitigen Auf- und Abgebots (in v.H.) auf die vom AG vorgegebenen Einheitspreise.

Für eine Ausschreibung von Jahresbauarbeiten können die Muster KEV (Z) des Kommunalen Vergabehandbuchs für Baden-Württemberg verwendet werden. Diese enthalten z.B. die Regelung, dass der Auftragnehmer keinen Anspruch auf die Ausführung eines bestimmten Leistungsumfanges hat.

Sollte die Kommune am Abschluss eines Jahresvertrags nicht interessiert sein, hat sie die Möglichkeit, **einzelne Unterhaltungsarbeiten** unter folgenden Voraussetzungen **freihändig zu vergeben**:

- Zum einen muss der Wert des jeweiligen Auftrags unter 20.000 EUR netto liegen (vgl. die Empfehlung der Arbeitsgruppe „Vergabepaxis der öffentlichen Hand“, Gt-Info Nr. 126/08). Hierbei sollten die einzelnen Auf-

träge auf mehrere Unternehmen gestreut werden (§ 8 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A).

- Zum anderen muss darauf geachtet werden, dass die einzelnen Aufträge (auf der Grundlage freihändig eingeholter Angebote) jeweils schriftlich erteilt werden (§ 54 GemO) und dass die Bedingungen der Beauftragung (Vertragsbedingungen, Abrechnungsregelungen, Leistung, Vergütung usw.) ebenfalls schriftlich festgelegt werden.

3.3.4 Unzureichende Beaufsichtigung von Projektanten

Eine Kommune muss die Vergabeunterlagen, die ein von ihr beauftragter Projektant erstellt, besonders kritisch prüfen. Nur so kann eine Wettbewerbsverzerrung vermieden werden.

Als Projektant bezeichnet man ein Unternehmen, das für den Auftraggeber die Vergabeunterlagen erstellt, um sich dann ggf. selber an der Ausschreibung zu beteiligen. Die Einschaltung eines Projektanten ist grundsätzlich möglich (vgl. § 8a Nr. 9 VOB/A, der entsprechend auch bei Unterschwellenwertvergaben gilt), sie birgt für den Auftraggeber allerdings auch Risiken.

In mehreren Fällen musste festgestellt werden, dass Unternehmen ihre Projektantenstellung missbraucht hatten, indem sie unklare, wettbewerbsverzerrende Ausschreibungsunterlagen erstellten.

So hatte ein Projektant, der mit der Aufstellung der Vergabeunterlagen für eine Kläranlagenerweiterung beauftragt war,

- überwiegend eigene Fabrikate vorgegeben,
- zahlreiche Teilleistungen ausgeschrieben, die nicht benötigt wurden,
- teilweise nicht stimmige Mengen angegeben.

Der Auftrag wurde dem Projektanten erteilt, da sein Angebot das preislich niedrigste war. Eine Durchsicht der Angebotsunterlagen zeigte, dass der Projektant die von ihm verursachten Mängel des Leistungsverzeichnisses offenkundig zu eigenen Zwecken ausgenutzt hatte. So waren die Preise des Projektanten gerade bei den nicht zur Ausführung gekommenen Positionen im Vergleich zu den Mitbietern auffallend niedrig.

Dieses Beispiel zeigt, dass eine Kommune, die sich für die Einschaltung eines Projektanten entscheidet, darauf achten muss, dass die von ihm erstellten **Vergabeunterlagen alle relevanten Informationen enthalten**, sodass sichergestellt ist, dass er **keine Wettbewerbsvorteile** hat. Hierzu sollte die Kommune ggf. einen Sachverständigen einschalten, der die Vergabeunterlagen beurteilt.

Zumindest muss der Auftraggeber jedoch darauf achten, dass

- keine Festlegung auf die Fabrikate des Projektanten erfolgt,
- die Ausschreibungsunterlagen alle relevanten Informationen enthalten (vgl. hierzu auch die Hinweise zur Aufstellung der Leistungsbeschreibung in den Abschnitten 0 der DIN 18299 ff.),

- Baugrundgutachten bzw. sonstige Gutachten beigelegt sind,
- die Mengenangaben (zumindest bei den wichtigen Positionen) stimmen bzw. alle erforderlichen Positionen in der Ausschreibung enthalten sind.

Will die Kommune Interessenskonflikte des Projektanten gleich von vornherein ausschließen, kann sie mit ihm zivilrechtlich vereinbaren, dass er sich nicht an der späteren Ausschreibung beteiligt.

3.3.5 Aufhebung von Ausschreibungen ohne Aufhebungsgrund i.S. des § 26 VOB/A

Muss eine Ausschreibung aufgehoben werden, weil die Voraussetzungen für die spätere Durchführung der Maßnahme nicht sichergestellt waren, macht sich die Kommune im Regelfall schadensersatzpflichtig.

Ein Bieter, der sich an einer Ausschreibung der öffentlichen Hand beteiligt, darf darauf vertrauen, dass der öffentliche Auftraggeber die Bestimmungen der VOB/A einhält und die Ausschreibung nur aus einem **in § 26 VOB/A genannten Grund** aufhebt. Ein solcher Grund liegt vor, wenn kein wertungsfähiges Angebot eingegangen, eine grundlegende Veränderung der Verdingungsunterlagen notwendig oder ein „anderer schwerwiegender Grund“ gegeben ist. Dabei können nur solche Gründe angeführt werden, die **erst nach Beginn der Ausschreibung aufgetreten** sind oder dem Auftraggeber **vorher zumindest nicht bekannt sein konnten**.

In einigen Fällen sind Ausschreibungen aufgehoben worden, weil der Auftraggeber entgegen § 16 VOB/A versäumt hatte, sicherzustellen, dass die ausgeschriebenen Baumaßnahmen innerhalb der anberaumten Fristen ausgeführt werden können.

So musste z.B. aufgehoben werden, weil sich nach Angebotseröffnung herausstellte, dass

- aufgrund unsorgfältiger Kostenermittlungen die zur Verfügung stehenden Mittel für die Finanzierung der Maßnahme nicht ausreichen,
- das von einem Ingenieurbüro erstellte Leistungsverzeichnis (aufgrund unzureichender Abstimmung mit dem Auftraggeber) Teilleistungen im Wert von rd. 200.000 EUR enthielt, die nicht zur Ausführung kommen sollten,
- anstelle einer nationalen eine europaweite Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen.

In solchen Fällen hat der Auftraggeber zwar die Möglichkeit, das Vergabeverfahren abzubrechen, indem er die Ausschreibung aufhebt. Der Auftraggeber ist **nicht schlechthin dazu verpflichtet, einen der Ausschreibung entsprechenden Auftrag zu erteilen** (BGH, 18.02.2003, I BR 2003, 262). Fehlt (wie in den o.g. Beispielen) jedoch ein echter, d.h. nach Beginn der Ausschreibung aufgetretener und dem Auftraggeber auch nicht zurechenbarer Aufhebungsgrund, besteht die Gefahr, dass die Bieter nach den §§ 280, 311 BGB **Schadensersatzan-**

sprüche geltend machen können (vgl. auch zur Höhe des Schadensersatzes, OLG Düsseldorf, Urt. vom 12.06.2003, IBR 2003, 566).

3.3.6 Fehler bei der Wertung von Nebenangeboten

Bei der Wertung der Nebenangebote übersehen die Kommunen immer wieder wichtige Aspekte - oft mit nachteiligen Folgen.

Nebenangebote durchlaufen einen **Wertungsprozess**, der dem von Hauptangeboten ähnlich ist.

So ist zunächst ist zu prüfen, ob das Nebenangebot aus **formalen Gründen** von der Wertung ausgeschlossen werden muss. Dies ist z.B. der Fall, wenn das Nebenangebot inhaltlich unbestimmt ist, mit Bedingungen verknüpft ist, deren Erfüllung vom Bieter abhängt oder gegen zwingende Vertragskriterien verstößt.

Nebenangebote, die in formaler Hinsicht annehmbar sind, werden einer **materiellen Prüfung** unterzogen. Dabei geht es zunächst darum, festzustellen, ob das Nebenangebot im Vergleich zur ausgeschriebenen Leistung **gleichwertig** ist. Außerdem muss beurteilt werden, ob der **Preis** des Nebenangebots **angemessen** ist. Schließlich wird das Nebenangebot auf seine **Wirtschaftlichkeit** hin geprüft. Dabei wird das Preis-/Leistungsverhältnis des Nebenangebots im Vergleich zu den übrigen Angeboten beurteilt.

Selbstverständlich kommt das Nebenangebot für eine Auftragserteilung nur dann in Betracht, wenn der Bieter i.S. von § 25 Nr. 2 VOB/A geeignet ist. Die Eignungsprüfung erfolgt aber in der Regel bereits im Rahmen der Hauptangebotsprüfung. Sie ist kein Spezifikum von Nebenangeboten.

In den folgenden Fällen hätte das Nebenangebot schon aus **formalen Gründen** von der Wertung ausgeschlossen werden müssen:

- Obwohl das Leistungsverzeichnis verschiedene Fabrikatsvorgaben enthielt, wurde unzulässiger Weise ein **Nebenangebot über andere Fabrikate** beauftragt. Fabrikatsvorgaben des Auftraggebers sind zwingende Vertragskriterien. Sie bewirken, dass Nebenangebote, die anderslautende Fabrikate vorsehen, stillschweigend ausgeschlossen sind. Dies gilt auch dann, wenn die Bekanntmachung oder die Vergabeunterlagen keinen ausdrücklichen Ausschluss von Nebenangeboten gem. § 25 Nr. 5 VOB/A enthalten.
- Ausgeschrieben waren Rohrleitungsarbeiten. Von mehreren Bietern wurden Nebenangebote abgegeben, die den Einsatz alternativer Rohrmaterialien vorsahen. Entgegen den Vorgaben der Ausschreibung, lagen **Belege**, aus denen die **Gleichwertigkeit** dieser Materialien gegenüber den Vorgaben der Leistungsbeschreibung ersichtlich gewesen wäre, nicht bereits mit der Angebotsabgabe vor.
- Bei einer Erschließungsmaßnahme wurde ein Nebenangebot beauftragt, in dem sich der Bieter das „Bodenmanagement nach seiner Wahl“ vorbehalten hatte. Ein solches Nebenangebot ist aufgrund seiner **inhaltlichen Unbestimmtheit** nicht zuschlagsfähig.

- In einem Nebenangebot wurde die Aufbereitung ausgehobenen Erdmaterials anstelle des in der Ausschreibung vorgesehenen Bodenaustausches vorgeschlagen. Dem Nebenangebot war jedoch nicht mit Sicherheit zu entnehmen, ob im Preis auch der Wiedereinbau des aufbereiteten Materials enthalten war. Auf Nachfrage wurde dies vom Bieter bejaht. Aufgrund seiner **Unklarheit** hätte das Nebenangebot von der Wertung ausgeschlossen werden müssen. Eine Klarstellung nach Angebotseröffnung ist nach § 24 Nr. 3 VOB/A – auch bei Nebenangeboten – unzulässig.

In anderen Fällen war das Nebenangebot **wegen fehlender Gleichwertigkeit** nicht annehmbar:

- Bei einem Regenüberlaufbecken wurde ein Nebenangebot beauftragt, das die Erstellung des Beckens in geschlossener Bauweise mit integriertem Trennbauwerk vorsah. Dabei wurde übersehen, dass das Nebenangebot in zweierlei Hinsicht **nicht** mit der ausgeschriebenen Leistung **gleichwertig** war. Zum einen sollte die Entlastung des Regenüberlaufbeckens nicht – wie in der Ausschreibung vorgegeben – über einen geschlossenen Entlastungskanal sondern über eine offene Rinne erfolgen. Zum anderen war das im Nebenangebot dargestellte Becken nicht gegen Auftrieb gesichert. Beide nicht im Nebenangebot enthaltenen technischen Ausführungen mussten nach Auftragserteilung im Nachtragswege beauftragt werden.
- Ein Nebenangebot für einen Fußgängersteg sah u.a. vor, dass der Steg mit einer geringeren lichten Spannweite im Vergleich zum Amtsvorschlag ausgeführt würde. Das Nebenangebot war gegenüber der ausgeschriebenen Leistung **in quantitativer Hinsicht nicht gleichwertig**. Derartige „Abmagerungsangebote“ sind von der Wertung auszuschließen (vgl. VK Nordbayern, Beschluss vom 30.09.2004, IBR 2004, 717).

Fälle, in denen die **Wirtschaftlichkeitsprüfung** (also die Beurteilung des Preis-/Leistungsverhältnisses) **fehlerhaft** war:

- Ein Nebenangebot über mobile Raumsysteme wurde beauftragt, weil es die scheinbar wirtschaftlichste Lösung darstellte. Die Wertung war jedoch fehlerhaft, da nicht die Bruttosumme (wie bei den übrigen Angeboten) sondern die Nettosumme des Nebenangebots gewertet wurde. Außerdem wurde nicht berücksichtigt, dass für die Fundamentierung der mobilen Raumsysteme im Nebenangebot weitere 15.300 EUR verlangt wurden. Ohne die genannten Wertungsfehler wäre das Nebenangebot erst gar nicht an die erste Rangstelle gekommen.
- Für ein Regenrückhaltebecken wurde von einem Bieter ein Nebenangebot abgegeben, das den Einsatz eines Nachunternehmers vorsah. Alle anderen Bieter wollten die Leistung im eigenen Betrieb ausführen. Da dieses Nebenangebot geringfügig unter dem erstplatzierten Hauptangebot lag, wurde es beauftragt. Dabei wurde übersehen, dass das Nebenangebot bei Berücksichtigung von Folgekosten nicht mehr das wirtschaftlichste Angebot war. Die Einschaltung eines **Nachunternehmers** bewirkte, dass der Auftraggeber **einen Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinator** bestellen musste. Ein solcher ist nach § 3

BaustellIV erforderlich, wenn Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber auf der Baustelle tätig werden. Dies war hier der Fall, da Auftragnehmer und Nachunternehmer als verschiedene Arbeitgeber anzusehen sind. Die Vergütung des Koordinators hatte der Auftraggeber bei seiner Angebotswertung jedoch nicht berücksichtigt.

3.3.7 Verspätete Zuschlagserteilungen

Häufig verlängern die Kommunen die Zuschlags- und Bindefrist im Einvernehmen mit den Bietern. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung schützt diese Praxis nicht vor Mehrvergütungsansprüchen.

In vielen Fällen wird der Auftrag nicht innerhalb der vorgesehenen Zuschlags- und Bindefrist erteilt. Dies ist oft darauf zurückzuführen, dass die Angebotswertung und Entscheidungsfindung nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Intensität erfolgen. Zeichnet sich ab, dass der Auftrag nicht mehr rechtzeitig vergeben werden kann, reagieren viele kommunalen Auftraggeber in der Weise, dass sie – im Einvernehmen mit den Bietern – die Zuschlags- und Bindefrist verlängern. Dahinter steht die Auffassung, ein Bieter der sich erklärter Weise bis zum Ablauf der verlängerten Zuschlagsfrist an sein Angebot bindet, sei mit späteren Nachforderungen aufgrund der verzögerten Auftragserteilung ausgeschlossen.

Wie die jüngere Rechtsprechung zur Problematik der verzögerten Zuschlagserteilung jedoch zeigt, ist diese Auffassung nicht zutreffend. Danach kann ein **Auftragnehmer** den **Ersatz von Mehrkosten verlangen**, die ihm durch die **zeitliche Verschiebung des Zuschlags und damit der Bauausführung** entstehen. Dieser Anspruch ist **auch** dann gegeben, wenn der Bieter der **Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist zugestimmt** hat. (Vgl. z.B. OLG Hamm, Urt. vom 05.12.2006, IBR 2007, 179; OLG Jena, Urt. vom 22.03.2005, IBR 2005, 462).

Wie das folgende Beispiel zeigt, kann die verzögerte Zuschlagserteilung trotz einvernehmlicher Bindefristverlängerung zu erheblichen Mehrkosten führen.

- Bei einem Krankenhaus wurde die ursprüngliche Zuschlags- und Bindefrist im Einvernehmen mit den Bietern zweimal verlängert. Der Auftrag wurde dann mit rund dreimonatiger Verspätung erteilt. Unmittelbar nach Zuschlagserteilung verlangte der Auftragnehmer die Anpassung seiner Preise, da es im Zeitraum der Bindefristverlängerung zu massiven Stahlpreiserhöhungen gekommen war. Nach der Rechtsprechung (und überwiegenden Schrifttumsmeinung) hatte der Auftragnehmer bei dem gegebenen Sachverhalt Anspruch auf Anpassung seiner Preise.

Das **OLG Hamm** war in einem vergleichbaren Fall der Auffassung, dass dem Auftragnehmer eine **Mehrvergütung** zusteht, die nach den **Grundsätzen des § 2 Nr. 5 VOB/B zu ermitteln** ist (OLG Hamm, a.a.O.).

Die Mehrkosten infolge der zwischenzeitlichen Stahlpreiserhöhungen beliefen sich auf rd. 350.000 EUR. Zumindest zum Teil hätten sie vermieden werden können. Die erste Verlängerung der Zuschlags- und Bindefrist erfolgte nämlich nur deswegen, weil die ursprüngliche Zuschlags- und Bindefrist nicht auf die Sitzungstermine des für die Vergabeent-

scheidung zuständigen Gremiums abgestimmt war. Die nochmalige Fristverlängerung wurde notwendig, weil auf Wunsch des politischen Gremiums noch vor Auftragsvergabe Möglichkeiten der Kosteneinsparung zu untersuchen waren. Derartige Untersuchungen hätten jedoch bereits im Planungsstadium durchgeführt werden müssen.

3.3.8 Unwirtschaftliche Beauftragung von Pauschalpreisnebenangeboten

Obwohl die vergaberechtlichen Voraussetzungen nicht vorliegen, nehmen die Kommunen Pauschalpreisnebenangebote immer wieder an. Später stellt sich dann nicht selten heraus, dass die Pauschalierung unwirtschaftlich war.

Pauschalpreisnebenangebote wirken oft sehr attraktiv, insbesondere dann, wenn sie mit hohen Preisnachlässen verbunden sind.

Dies hat zur Folge, dass Pauschalpreisnebenangebote häufig angenommen werden, obwohl die vergaberechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen.

Die **Wertung und Beauftragung** von Pauschalpreisnebenangeboten **setzt** u.a. **voraus**, dass

- der Auftraggeber **Pauschalpreisnebenangebote ausdrücklich zugelassen** hat und dass
- der Bieter nachweist, dass sein Pauschalpreisnebenangebot mit der ausgeschriebenen Leistung **gleichwertig** ist.

Schreibt ein Auftraggeber mit Leistungsverzeichnis nach Einheitspreisen aus, so sind diese Vorgaben als zwingende Vertragskriterien (sog. K.O.-Kriterien) anzusehen. Dies hat zur Folge, dass Nebenangebote über andere Abrechnungsweisen stillschweigend ausgeschlossen sind und zwar auch dann, wenn die Vergabeunterlagen und die Bekanntmachung keinen ausdrücklichen Ausschluss von Nebenangeboten gemäß § 25 Nr. 5 VOB/A enthalten. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Auftraggeber in den Vergabeunterlagen ausdrücklich darauf hinweist, dass Pauschalpreisnebenangebote zugelassen sind.

Eine Zulassung von Pauschalpreisnebenangeboten kommt jedoch nur in Betracht, wenn die **vergaberechtlichen Voraussetzungen des § 5 Nr. 1 lit. b VOB/A** vorliegen. Änderungen in der Ausführung dürfen also nicht zu erwarten sein, was bei Leistungsverzeichnissen, die Bedarfs-, Alternativ- oder Stundenlohnpositionen enthalten, aber der Fall ist.

Auch bei Tiefbaumaßnahmen liegen die genannten Voraussetzungen im Regelfall nicht vor. Hier kommt es trotz sorgfältiger Baugrunderkundung nicht selten zu Änderungen in der Ausführung.

Wie die folgenden Beispiele zeigen, ist die Annahme von Pauschalpreisnebenangeboten insbesondere auch dann von Nachteil für den Auftraggeber, wenn die Mengenangaben, auf deren Grundlage die Pauschalierung erfolgt, überhöht sind.

- Die Erschließung eines Neubaugebiets wurde mit Leistungsverzeichnis nach Einheitspreisen ausgeschrieben. Ein Bieter unterbreitete ein Pauschalpreisnebenangebot, das einen Nachlass von 4 v.H. auf den Hauptangebotspreis vorsah. Allein aufgrund dieses Nachlasses kam das Pauschalpreisnebenangebot an die erste Rangstelle und wurde zum Nachteil für den Auftraggeber beauftragt. Aus einer Kanaluntersuchung, die nach Abschluss der Erschließungsmaßnahme durchgeführt wurde, war ersichtlich, dass die **tatsächlichen Kanallängen geringer waren als die ursprünglich ausgeschrieben.** Da der Umfang der Erdarbeiten mit der Kanallänge korrespondiert, war auch die tatsächlich ausgeführte Menge an Erdarbeiten geringer als die im Leistungsverzeichnis angegebene Menge. Hinzu kam, dass das Leistungsverzeichnis angehängte **Stundenlohnarbeiten** sowie **Bedarfspositionen** enthielt, deren Preise zwar in die Pauschalierung eingeflossen, die aber nicht zur Ausführung gekommen sind. Beide Umstände, also die Pauschalierung auf der Grundlage übersetzter Mengenangaben sowie die Pauschalierung nicht zu erbringender Leistungen bewirkte, dass die Abrechnungssumme bei Beauftragung des günstigsten Hauptangebots rd. 30.000 EUR unter der Pauschale gelegen hätte.
- Im Leistungsverzeichnis für ein Regenüberlaufbecken war unter der Position „**Verbau für das Becken**“ ein Vordersatz von 900 m² angegeben. Diese **Flächenangabe war unzutreffend.** Bei korrekter Anwendung der Aufmaßbestimmungen, die im Wortlaut dieser Position genau beschrieben waren, betrug die Verbaumenge 504 m². Der Auftragnehmer hatte diesen Fehler bei der Kalkulation seines Angebots offenbar erkannt, denn er unterbreitete ein Nebenangebot, das die Pauschalierung der Verbauarbeiten bei einem Nachlass von 14.000 EUR auf den Positionsgesamtpreis vorsah. Dieses vermeintlich günstige Nebenangebot wurde angenommen, was für die Gemeinde von erheblichem Nachteil war. Bei Abrechnung des Verbaus nach Einheitspreis hätte der Auftraggeber (trotz des hohen Nachlasses aufgrund der Pauschalierung) rd. 47.000 EUR weniger zahlen müssen als nach der Pauschale.

3.4 Aus der Programmprüfung

Aktuelle Entwicklung

Die Reform des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens bedeutet für die mittelfristige Planung der Programmprüfung, dass die zur **kameralen** Rechnungslegung eingesetzten Programme, sofern sie vom Datenverarbeitungsverbund (DV-Verbund) angeboten werden, zwar weiterhin begleitend nach § 114a Abs. 1 Satz 4 GemO geprüft werden (Teilnahme an Sitzungen, Stellungnahmen und Klärung von Einzelfragen usw.), eine Wiederholungsprüfung der bereits geprüften Verfahren FiWes Classic, Kommunalmaster (SAP) bzw. Modellkommune (KIRP) aber nicht mehr vorgesehen ist. Dies gilt auch für die geprüften autonomen Buchführungsverfahren Finanz+ der Fa. DATA-PLAN Consulting Computer GmbH und CIP-Kommunal der Fa. C.I.P. Gesellschaft für Kommunale EDV-Lösungen mbH. Soweit bei sonstigen autonomen (kameral ausgerichtet) ADV-Verfahren Testate nach § 114a Abs. 4 GemO a.F. vorliegen und

seither keine wesentlichen umfangreichen Programmänderungen vorgenommen worden sind, ist für diese eine Programmprüfung nach § 114a GemO n.F. auf „kameraler Rechtsgrundlage“ ebenfalls nicht mehr beabsichtigt.

Die *GPA* ist an der Entwicklung der ADV-Verfahren des DV-Verbunds für die **kommunale Doppik** im Rahmen der begleitenden Programmprüfung bereits seit Beginn des Reformprozesses beteiligt. Vielfältige Frage- und Problemstellungen sind zur Zeit noch offen und ungeklärt. Sie resultieren weitgehend aus den nach wie vor bestehenden rechtlichen Unsicherheiten. Eine umfassende Prüfung der vom DV-Verbund angebotenen oder auch autonomen Programme lässt sich erst dann wirksam durchführen, wenn die rechtlichen Grundlagen vorliegen und damit auch klare und eindeutige Vorgaben für die zu prüfenden Geschäftsprozesse vorhanden sind. Hierzu gehören auch Ausführungshinweise vergleichbar der bisherigen VwV-Gliederung und Gruppierung mit verbindlichen Mustern und ergänzenden Erläuterungen. Die *GPA* wird diese Prüfungen dann im Rahmen ihrer Personalkapazität möglichst zeitnah durchführen. Insofern liegt derzeit der Schwerpunkt der Programmprüfungen bei den Fachverfahren (Veranlagung, Personal, Soziales usw.), wobei bereits heute das besondere Augenmerk auf der Anbindung an die kommunale Doppik gelegt wird.

Nachdem die Prüfung der SAP-Berechtigungsverwaltung (Rollenkonzeption) des Regionalen Rechenzentrums Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS) im Jahr 2007 abgeschlossen werden konnte, ist Ende 2007 mit der Prüfung des Moduls Berechtigungsverwaltung aus dem ADV-Verfahren KIRP begonnen worden. Das vom Rechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU) für seine Kunden entwickelte Berechtigungskonzept mit den dortigen Berechtigungsgruppen bildet dabei die Prüfungsgrundlage. Insofern wird auch für das ADV-Verfahren KIRP die Möglichkeit geschaffen, dass die Anwendungsprüfung auf Grundlage der von der *GPA* vorgenommenen „Templateprüfung“ durchgeführt werden kann. Dies setzt allerdings voraus, dass die geprüften Berechtigungsgruppen beim Anwender unverändert zum Einsatz kommen.

Sicherheitsüberlegungen beim Einsatz von ADV-Verfahren in Eigenregie

Bereits im Geschäftsbericht 1994/1995 (Seite 25) ist die *GPA* auf Sicherheitsprobleme bei der Programmanwendung in Eigenregie der Kommunen eingegangen. Mittlerweile ist der PC-Arbeitsplatz, dessen vollständige Vernetzung innerhalb der Verwaltung und die Nutzung von Diensten, die auch eine Kommunikation mit der „Außenwelt“ erlauben (Internet, E-Mail usw.), Standard. Die Kommune muss sich bewusst sein, dass sie bei einer Inhouse-Verarbeitung quasi ihr eigenes Rechenzentrum betreibt, welches Gefährdungen ausgesetzt ist (z.B. höhere Gewalt, organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen). Dabei gilt es nicht nur, die unmittelbar finanzwirksamen Programme zu betrachten, sondern auch sonstige Datenbestände (aus Textverarbeitungsprogrammen, Datenbanken, Systemen zur geografischen Informationsverarbeitung usw.) zu berücksichtigen, da auch sie Werte darstellen, die ausreichend geschützt werden müssen.

Gerade bei umfangreichen Inhouse-Anwendungen bedarf es DV-Spezialisten mit entsprechenden Kenntnissen, da nur sie in der Lage sind, die Aufgaben

nachhaltig zu erledigen und dadurch ein ausreichendes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. So verfügen größere Verwaltungen i.d.R. über speziell ausgebildete Systemadministratoren. Bei mittleren und kleinen Verwaltungen ist jedoch noch vielfach anzutreffen, dass ein engagierter Mitarbeiter zusätzlich zu seinen sonstigen Tätigkeiten diese Aufgaben wahrnimmt. Dies kann dazu führen, dass einzig dieser Mitarbeiter beispielsweise die Konfiguration und die Art und Weise der Datensicherungen sowie deren Speicher- oder Aufbewahrungsort kennt. Fällt dieser Mitarbeiter aus, ist meist nicht genügend dokumentiert, welche Maßnahmen zur Datensicherheit getroffen worden sind. Zwar werden Daten und Programme regelmäßig gesichert, aber vielfach wird aus Zeitmangel nicht versucht, aus den gesicherten Daten das DV-System wieder probeweise herzustellen und insoweit einen Ernstfall zu simulieren, damit die Verwaltung für diesen entsprechend vorbereitet ist. Auch werden Datensicherungsbestände u.U. nicht regelmäßig ausgelagert. Setzt eine Kommune beispielsweise eine autonome Veranlagungs- bzw. Buchhaltungssoftware ein, so können im Schadensfall solche Versäumnisse im Bereich der Daten- und Programmsicherheit nicht kalkulierbare Auswirkungen auf die gesamte Finanzwirtschaft haben.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat einen umfangreichen **IT-Grundschutzkatalog** erarbeitet, der Grundlage für eine eigene Risikoanalyse vor Ort darstellt (www.bsi.bund.de). Darüber hinaus wird die Software „GS-Tool“ angeboten, die es ermöglicht, softwaregestützt Risiken abzuwägen und getroffene Maßnahmen zu dokumentieren. Die Abgabe der Software an unmittelbare Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen erfolgt kostenfrei. Daneben hat eine Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in einem Grundsatzpapier Mindestanforderungen zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik erarbeitet (IuK-Mindestanforderungen - <http://www.bsi.bund.de/gshb/deutsch/hilfmi/extern/IuK-Mindestanforderungen.pdf>).

Darin wird ebenfalls empfohlen, geeignete individuelle Schutzmaßnahmen aus einer Risikoanalyse abzuleiten und in einem Sicherheitskonzept darzustellen und zu dokumentieren.

Die Regionalen Rechenzentren bieten zudem auf ihren Internetseiten umfangreiche Hinweise (z.B. Musterdienstanweisungen für E-Mail und Internetzugriffe, Checklisten) an. Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg hat u.a. Hinweise zur Datensicherheit beim Einsatz von PC und lokalen Netzwerken herausgegeben, die als Richtschnur für einen sichereren IuK-Einsatz dienen können (<http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de>).

Darüber hinaus wird auf der Homepage der Rechenzentren und des Landesbeauftragten regelmäßig über etwaige Sicherheitsrisiken informiert.

4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

Die Beratungsleistungen der *GPA* wurden im Geschäftsjahr 2007 stark nachgefragt. Gemessen an ihrer Zahl war 2007 eines der auftragsstärksten Geschäftsjahre. Die Nachfrage war und ist anhaltend hoch, sodass die Auftragsabwicklung und Nachfragesteuerung weit in das Geschäftsjahr 2008 hinein reicht.

Der Beratungsbedarf zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatung erstreckt sich auf die gesamte Bandbreite der Kommunalverwaltung. Außerdem haben Einzelanfragen außerordentlich stark zugenommen. Die nachgefragten und durchgeführten Beratungen waren erkennbar auf abgegrenzte Bereiche ausgerichtet. Die Stellenbewertung ist nach wie vor ein hervorzuhebender Beratungsschwerpunkt.

4.1 GPA-Beratung 2007 außerordentlich gut ausgelastet

Die Nachfrage der Kommunen nach Beratungsleistungen ist im Geschäftsjahr 2007 außerordentlich stark gestiegen. Insgesamt 363 gebührenpflichtige Einzelanfragen, Kurzgutachten und Gutachten sind von der Abteilung „Kommunale Verwaltungsorganisation“ im Geschäftsjahr 2007 erstellt worden (im Vergleich dazu: 289 im Geschäftsjahr 2006). Das Geschäftsjahr 2007 zählt damit - gemessen an der Zahl der Beratungen - zu den nachfragestärksten Jahren überhaupt. Nur 2002 und 2003 lagen die Beratungszahlen mit 336 bzw. 315 ebenfalls über der „Grenze“ von 300 Beratungen.

Die Beratungen mit einem förmlich abgeschlossenen Gutachten sind auf insgesamt 83 gestiegen (76 Beratungen im Geschäftsjahr 2006).

Bei den größeren Untersuchungen, mit einem Umfang von über 20 Tagewerken, konnte gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von 13 auf 21 Aufträge verzeichnet werden. Die Anzahl kleinerer Gutachten, von unter 20 Tagewerken, ist mit 62 Beratungen im Vergleich zum Vorjahr (63) nahezu gleich. Mit 280 gebührenpflichtigen, kürzeren Stellungnahmen, Auskünften und Kurzberatungen ist gegenüber dem Vorjahr (213) allerdings ein deutlich gesteigertes Nachfrageverhalten festzustellen.

Insgesamt ist die Beratung nicht nur von den von der *GPA* zu prüfenden Verwaltungen in Anspruch genommen worden, sondern zunehmend auch von nicht von der *GPA* zu prüfenden Verwaltungen, wie es nach § 4 Abs. 2 GPAG auch möglich ist.

Die Auftragslage ist anhaltend gut. Die Planung, Steuerung und Abwicklung der Aufträge reicht bereits weit in das Geschäftsjahr 2008. Diese Tatsache ist erfreulich, weil die *GPA* auf eine stetige Nachfrage angewiesen ist, um ihre Berater/-innen kontinuierlich auszulasten und die entstehenden Kosten zu decken. Im Rahmen der Nachfragesteuerung bemüht sich die *GPA* mit Angebotsgesprächen und -präsentationen bei den Kommunen um eine möglichst konkrete und effiziente Vorgehensweise sowie um eine bedarfsgerechte, angemessene Dimensionierung der Aufträge. Durch eine frühzeitige Absprache

mit den potentiellen Auftraggebern kann in der Regel eine für beide Seiten einvernehmliche zeitliche Abwicklung des Auftrags erreicht werden.

Das erzielte Geschäftsergebnis ist erfreulich. Die von der *GPA* eingesetzten, erfahrenen und motivierten neun Beraterinnen und Berater haben, bezogen auf eine Beraterstelle, mit hoher Einsatzbereitschaft, so viele Aufträge und Gebührentage geleistet, wie nie zuvor. Damit hat sich die *GPA* im Geschäftsjahr 2007 wiederum als feste Adresse bei den Kommunen bestätigt, nicht nur für kleinere bis große Untersuchungen, sondern auch für den schnellen Rat oder die Unterstützung zwischendurch, am Telefon oder per Mail. Für diese nicht gebührenpflichtige Dienst- oder Serviceleistung wurde nahezu eine ganze Stelle eingesetzt.

4.2 Beratungen zur Stellenbewertung

4.2.1 Allgemein

Die Unterstützung bei Stellenbewertungen ist von den Kommunen erneut in den verschiedenen Ausprägungen in Anspruch genommen worden. Die Dienstleistung ist gefragt und anerkannt, weshalb die Stellenbewertung sich Jahr für Jahr als Daueraufgabe erweist und im Geschäftsjahr 2007 abermals eine herausgehobene Stellung im Beratungsgeschäft eingenommen hat.

Die Fortschreibung einer vor Jahren durchgeführten Stellenbewertung, die Aktualisierung aufgrund organisatorischer Veränderungen, die Überprüfung einer Stellenbewertung aufgrund gestiegener Anforderungen, die Bewertung der Anforderungen an die Stellen als Grundlage für die Leistungsbeurteilung und die Überleitung nach dem TVÖD sind die wesentlichen Auslöser für die Inanspruchnahme der *GPA*.

Insbesondere die neutrale Stellung der (externen) *GPA* spielt für die Beratung aus Sicht der Kommunen eine wesentliche zusätzliche Rolle - zur Sicherstellung eines sachgerechten bzw. tarifgerechten Bewertungsergebnisses und zur Erreichung der notwendigen Transparenz und Akzeptanz im Rahmen des Bewertungsverfahrens.

4.2.2 Einzelbewertungen

Die im Jahr 2007 weiter gestiegenen Einzelbewertungen (1 – 5 Stellen) betreffen die gesamte Bandbreite der in den Kommunen vorgehaltenen Stellen. Neben den „Stammkunden“ nutzen insbesondere die kleineren und mittleren Kommunen dieses Dienstleistungsangebot.

Der Anteil der Bewertungen von Beschäftigtenstellen im Bereich der früheren Gruppe der Arbeiter ist im Vergleich zu den Vorjahren auffallend gestiegen. Dies dürfte darauf beruhen, dass diese Beschäftigtengruppe bisher nicht nennenswert in die Stellenbewertung einbezogen war und im Zusammenhang mit den Eingruppierungsvorschriften des TVÖD die tarifgerechte Bewertung für die vorgelegten Einzelfälle notwendigerweise ansteht.

4.2.3 Bewertungsgutachten

Die Bewertungsgutachten umfassen im Unterschied zu früher nicht mehr nur die Kernverwaltung sondern beziehen die kommunalen Einrichtungen und die Regiebetriebe mit ein. Den Eingruppierungsvorschriften des TVöD entsprechend wird damit für die Anforderungsbewertung insgesamt eine sachgerechte Grundlage geschaffen.

Die Beratung der *GPA* wird auch für bestimmte Funktionsgruppen gerne in Anspruch genommen. Die obersten und mittleren Führungsebenen, einschließlich bestimmter Funktionsstellen, stehen hierbei im Vordergrund.

Viele Verwaltungen wollten mit Stellenbewertungen noch zuwarten, bis die im TVöD angekündigten neuen Eingruppierungsvorschriften in Kraft getreten sind. Nachdem sich diese aber verzögern, ist ein gewisser Druck für die Verwaltungen entstanden, doch noch nach den alten Eingruppierungsvorschriften vorzugehen. Deshalb sind viele Verwaltungen inzwischen dazu übergegangen, die *GPA* mit umfassenden Bewertungen der Gesamtverwaltung zu beauftragen.

4.2.4 Bewertungskommissionen

In größeren Kommunen, die eine flächendeckende Stellenbewertung beabsichtigen, empfiehlt die *GPA* von vornherein, die Stellen im Rahmen einer Bewertungskommission zu bewerten. Hierbei erweist es sich als zweckmäßig, dass die *GPA* die Bewertungsergebnisse weitgehend entscheidungsreif vorbereitet, ergebnisorientiert präsentiert und die Bewertungskommission die Bewertungsergebnisse abschließend feststellt. Dass die Ergebnisse in der Bewertungskommission technikunterstützt erarbeitet und dokumentiert werden, beschleunigt nach den bisherigen Erfahrungen die Bewertungsarbeit in der Bewertungskommission und entlastet die Verwaltung bei der Aufarbeitung der Bewertungsergebnisse.

Diese Form der Dienstleistung hat sich in 2007 weiter etabliert. Die *GPA* ist in vielen Landkreisen und Städten ständig oder temporär als Mitglied in der Bewertungskommission beratend einbezogen.

4.2.5 Stand der Bewertungen in den Landkreisen

Stellenbewertungen in den Landkreisen sind zu wesentlichen Anteilen auch noch 2007 von den mit der Verwaltungsreform übertragenen Stellen der eingegliederten Sonderbehörden geprägt.

Die Bewertungsergebnisse einer Vielzahl von Stellen liegen nunmehr über viele Landkreise hinweg vor. Sie werden zwischen den Landkreisen auf unterschiedlichen Ebenen kommuniziert und miteinander verglichen. Die Kritik an Bewertungsergebnissen, im Wesentlichen zu Dienstposten aus den fachtechnischen Verwaltungsbereichen (Flurneuordnung, Gewerbeaufsicht, Landwirtschaft, Straßenbau, Vermessung), durch Interessenverbände, Personalräte und Betroffene hat deutlich zugenommen und betrifft in erster Linie die Dienstposten des

gehobenen technischen Dienstes. Die Bewertungsergebnisse für diese Dienstposten werden als zu niedrig (und insoweit als nicht richtig) empfunden. Bemängelt wird das Fehlen ausreichender Bewertungsergebnisse für Dienstposten der Bes. Gr. A 12 und A 13 des gehobenen Dienstes, die nach den praktischen Erfahrungen in der Landesverwaltung bei der Stellenbewirtschaftung für Funktionsstellen zur Verfügung standen bzw. im Zeitablauf zur Verfügung gestanden hätten.

Anhand dieser Kritik wird das derzeitige Dilemma für die Stellenbewertung und die damit verbundene Erwartungshaltung der eingegliederten Sonderbehörden offenkundig. Die personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten und Probleme in der Ausweisung herausgehobener Dienstposten sind grundsätzlich nicht in der Systematik und Verfahrensanwendung der Stellenbewertung begründet. Es ist vielmehr das Zusammenwirken mehrerer Faktoren, die der bewertungserheblichen Heraushebung und/oder Ausweisung der proklamierten Dienstposten im geforderten Maße entgegenstehen:

- Zunächst sind die strukturellen Unterschiede zwischen Landesverwaltung und Kommunalverwaltung zu nennen. Hierbei gilt es, die eingegliederten Verwaltungsbereiche auf einen auf die Kommunalverwaltung ausgerichteten einheitlichen Nenner zu bringen. Dies ist nur längerfristig über eine konzeptionelle Organisations- und Personalentwicklung zu realisieren.
- Die Eingliederung hat zu unterschiedlichen und verschiedenartigen Ausformungen der Verwaltungsorganisation in den Landkreisen geführt. Die ehemals größeren, selbständigen Sonderbehörden sind als kleinere Organisationseinheiten in die Landkreise (z.B. als Ämter, Geschäftsbereiche, Fachbereiche, Referate) eingegliedert worden.
- Die Führungsorganisation der eingegliederten Bereiche ist zwangsläufig überschaubarer geworden. Sie ist grundsätzlich noch auf den - in der Landesverwaltung deutlich stärker vertretenen - höheren Dienst ausgerichtet (zum Teil bis auf die operative Referats-/Sachgebietsebene). Diese Art der Führungsorganisation geht zu Lasten von Spitzenpositionen des gehobenen Dienstes, für die in der Landkreisverwaltung üblicherweise solche Stellen vorgehalten werden.
- Die Aufgabenzuordnung und die Arbeitsverteilung haben sich aufgrund der Eingliederung in der Regel hinsichtlich der Qualität und der Quantität verändert. Vielfach sind höherwertige Dienstposten eingegliedert worden, deren Wertigkeit mit der neuen Organisationsstruktur nicht übereinstimmt. Andererseits sind bis dato organisatorische Spielräume hinsichtlich der Aufgabenzuordnung und Arbeitsverteilung mit Blick auf eine Höherwertigkeit der Stellen nicht ausgeschöpft worden.

Die Stellen der eingegliederten Verwaltungsbereiche sind hinsichtlich der Systematik und des Verfahrens in die bisherige Bewertungspraxis der Landkreisverwaltungen einzubinden. Unter den vorgenannten Rahmenbedingungen ist es unausweichlich, dass - bezogen auf das Anforderungsprofil der abstrakten Stelle - zwischen Ist (Besetzung, Ausweisung) und Soll (Bewertung) abweichende Ergebnisse (sowohl niedriger als auch höher) festzustellen sind.

Bezogen auf die geforderte, herausgehobene Ausweisung von Funktionsstellen sind allerdings die Spielräume deutlich eingeschränkt, sofern über die reine organisatorische Zuordnung zur Verwaltungsorganisation die innere Organisation der Sonderbehörden nicht angepasst oder verändert wird. Aufgabe der Landkreise wird es sein, Gestaltungsmöglichkeiten für die eingegliederten Bereiche im Rahmen ihrer Organisations- und Personalentwicklung zu eröffnen, die eine sachgerechte Ausweisung von Spitzenpositionen, insbesondere des gehobenen technischen Dienstes, ermöglichen. Im Rahmen der Mitarbeit in Bewertungskommissionen konnte die *GPA* die Erfahrung machen, dass einige Landkreise sich dieser Aufgabe bereits angenommen haben.

Es bleibt auch festzuhalten, dass die Stellenbewertungsverfahren, mit denen die Anforderungsprofile der Dienstposten und Beschäftigtenstellen in der Verwaltung festgelegt werden, sich über die Jahre hinweg bewährt haben.

Die *GPA* ist gerne bereit, an dieser nicht leicht zu lösenden Aufgabenstellung mitzuwirken und dazu beizutragen, die Stellenbewertungen für die Beteiligten aus den eingegliederten Sonderbehörden einer sachgerechten Lösung zuzuführen.

4.3 Beratungen zur Organisation

4.3.1 Allgemeiner Trend

Abgesehen von der Stellenbewertung sind die weiteren Bereiche der Organisationsberatungen 2007 der Anzahl und dem Umfang nach nicht nach Schwerpunkten auszumachen.

Erkennbar ist aber ein eindeutiger Trend zu Beratungen für ausgewählte Organisationseinheiten der Kommunen. Kurzberatungen (bis 10 Tagewerke) und Beratungen mittlerer Größe (von 10 bis 20 Tagewerken) zur Organisation und Personalwirtschaft haben ihren festen Platz. Bei den insoweit überschaubaren und abgrenzbaren Problemstellungen können Entscheidungshilfen und Lösungen für die Verwaltung sachgerecht, zeitnah und kostengünstig erarbeitet werden.

Umfassende Organisationsgutachten sind in den jeweiligen Größenklassen der Kommunen auf Einzelfälle begrenzt und hierbei in der Regel auf grundlegende Anlässe zurückzuführen (z. B. neuer Verwaltungsleiter, über Jahrzehnte verfestigte Organisationsstrukturen, Standortbestimmung und Neuausrichtung aufgrund eines spürbaren Anpassungs- und Veränderungsdrucks).

Die *GPA* versucht, bereits bei der Akquisition durch variable Beratungsangebote Untersuchungsbereiche gemeinsam mit der Verwaltung zu definieren, um die Organisationsberatung noch anlassbezogener, problemorientierter und vor allem ergebnisorientierter auszurichten. Für das Geschäftsjahr 2007 sind folgende, das Nachfrageverhalten prägende Beratungsbereiche zu nennen.

4.3.2 Verwaltungsorganisation kleinerer Gemeinden

Von kleineren Gemeinden (unter 4.000 Einwohner) sind für 2007 Beratungen zur Organisation der Gemeindeverwaltung häufig nachgefragt worden. Anlässe hierfür sind zu Tage tretende Probleme in der Aufgabenzuordnung, im Rahmen der Zuständigkeiten, der Arbeitsverteilung und Klagen zum Personalbedarf. Vielfach ist festzustellen, dass Organisationsgrundlagen fehlen oder vorhandene Organisationspläne überholt sind.

Hier bietet die *GPA* die Mithilfe bei der Aufarbeitung der organisatorischen Grundlagen an. Hierzu gehören in der Regel die Überarbeitung des Geschäftsverteilungsplans, der Stellenbeschreibungen und, damit im Sachzusammenhang stehend, Vorschläge für eine zweckmäßigere Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Personalwirtschaft. Diese Untersuchungen werden in der Regel als Kurzberatungen durchgeführt.

4.3.3 Beratungen für einzelne Verwaltungsbereiche

Beratungen zu organisatorischen Fragen sind quer über alle Produktbereiche und Gemeindegößenklassen nachgefragt worden. Die Untersuchungsfelder sind entsprechend dem Anlass oder dem „Leidensdruck“ als Schwerpunkte unterschiedlich definiert und die Erwartungen hinsichtlich des Beratungsverfahrens (Gutachten, Projektorganisation, Mitarbeiterbeteiligung etc.) entsprechend benannt worden. Einbezogen in die Untersuchung waren in der Regel die Stellenbedarfsbemessung, die Aufgabenzuordnung und die Arbeitsverteilung unter Würdigung eines flexiblen Personaleinsatzes sowie, vereinzelt, die Führungsorganisation und die Gestaltung optimierter Abläufe. So sind Organisationseinheiten aus den Bereichen Hauptverwaltung, Kämmerei, Sicherheit und Ordnung, Bürgeramt, Ausländerwesen, Baurecht, Hoch- und Tiefbau udgl. in Untersuchungen mit einbezogen gewesen.

Zunehmend sind in Beratungen solche Bereiche aufzuarbeiten, bei denen die Abwicklung der Aufgaben noch in traditioneller Mehrfachzuständigkeit organisiert ist. Hauptaufgabe hierbei ist es, vor dem Hintergrund spezifisch veränderter Rahmenbedingungen, eine ganzheitlich ausgerichtete, konzeptionell nachhaltige Aufgabenerfüllung (einschließlich der zu berücksichtigenden Vernetzungsstrukturen) und eine entsprechende, angemessene Verwaltungsorganisation zu entwickeln (z.B. zu den Aufgabenbereichen Gebäudemanagement, Jugend und Soziales, Erziehung und Bildung, Bürgerdienste im engeren Sinne).

4.3.4 Kommunale Hilfsbetriebe; Bauhöfe

Die kommunalen Hilfsbetriebe stehen nach wie vor auf der Agenda der Organisationsberatung. Gerade in den kommunalen Hilfsbetrieben sind in den letzten Jahren konsequent Konsolidierungsmaßnahmen (Outsourcing, Stelleneinsparungen, Ausgabenreduzierung) realisiert worden - sicherlich mit ein Grund dafür, dass umfassende Untersuchungen im Vergleich zu früheren Jahren deutlich weniger nachgefragt wurden. Die Folgen dieses zum Teil rigiden Kosten-

sparens sind für die Beratung zunehmend dahingehend auszumachen, dass nur noch spezielle Untersuchungsfelder nachgefragt werden. Im Vordergrund stehen hierbei die Aufgabenanalyse und die Fragen nach einer hierauf ausgerichteten sachgerechten Stellenbesetzung. In diesem Zusammenhang wird sehr gerne die Bewertung der Stellen mit aufgegriffen. Die *GPA* hat 2007 etliche Bauhöfe, Kläranlagen, Wasserwerke kleinerer und mittlerer Gemeinden begleitend beraten bzw. inhaltlich begrenzte Untersuchungen durchgeführt.

4.3.5 Spezialdienste Haus- und Schulhausmeister

Die im Vorjahr bereits zunehmend nachgefragten Beratungen zu Haus- und Schulhausmeisterdiensten haben sich im Geschäftsjahr 2007 fortgesetzt. Anlässe sind z.B. eine flexibel zu gestaltende Arbeitszeit, die von Hausmeistern beklagte Arbeitsüberlastung im Zusammenhang mit Überstundenregelungen, das Vertretungsproblem, die Bildung von Hausmeisterpools und die Standards der Aufgabenerfüllung. Die Hausmeisterdienste insgesamt zu optimieren und hierzu die erforderlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, ist weiterhin lohnenswert.

Für kleinere und mittlere Kommunen, mit zahlenmäßig noch überschaubaren Hausmeisterdiensten, ist die *GPA* überwiegend gutachtlich tätig, indem auf die individuelle Situation eingegangen wird und konkrete organisatorische und personalwirtschaftliche Optimierungsempfehlungen erarbeitet werden.

Auch größere Verwaltungen sind dabei, das Aufgabenspektrum der Hausmeisterdienste in ihrer Gesamtheit zu untersuchen. Die Unterstützungs- und Beratungsleistungen für diese Kommunen durch die *GPA* sind wegen des Umfangs der Bestandsanalyse eher auf eine begleitende Beratung ausgerichtet. Hierbei wird im Rahmen einer Projektorganisation die Projektgruppe methodenunterstützt beraten. Ausgehend von einer Beteiligung aller betroffenen Mitarbeiter, bis hin zu einem Umsetzungskonzept, werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung in einem gemeinsamen Ergebnisbericht zusammengefasst.

4.3.6 Stellenbedarf Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

Die im Vorjahr durchgeführten Beratungen zur Stellenbedarfsbemessung der Sozialen Dienste sind im Geschäftsjahr 2007 auf weiteres Interesse gestoßen. Folgeberatungen wurden erfolgversprechend durchgeführt und abgeschlossen, weitere Beratungen stehen an bzw. sind nachgefragt.

Die Beratung im Rahmen der von der *GPA* empfohlenen Projektorganisation hat sich hinsichtlich der inhaltlichen und methodischen Aufarbeitung bewährt. Die Beratung wird in moderierender, begleitender Art und Weise durchgeführt. Die *GPA* wird die Entwicklungen im ASD der betreuten Verwaltungen im Auge behalten und, wenn sich im Einvernehmen mit den Verwaltungen die Möglichkeit dazu bietet, zu gegebener Zeit und nach entsprechender Umsetzungserfahrung, eine Evaluierung des methodischen Ansatzes vorsehen.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Darstellung des Verfahrens zur Stellenbedarfsbemessung für den ASD darf auf den Geschäftsbericht 2007, Abschn. 4.6, Seite 39 ff hingewiesen werden.

4.3.7 Beratungen in Landkreisen

Neben Beratungen zur Stellenbewertung und speziell zum Stellenbedarf des ASD sind, wie bei den Städten und Gemeinden, Beratungen für einzelne Aufgabenbereiche nachgefragt worden. Die *GPA* hat Untersuchungen in den Bereichen der Hauptverwaltung, der Landwirtschaft und der Wasserwirtschaft, im Verbund mit Schnittstellen zu anderen Bereichen sowie in Schulsekretariaten durchgeführt und ist weiterhin in einzelnen Verwaltungsbereichen tätig.

Die Landkreise haben mit der Verwaltungsreform bereits einen hohen Organisationsgrad erreicht, weshalb umfassende Organisationsberatungen der gesamten Landkreisverwaltung kein Thema mehr sind. Aufgrund eigener Organisationsfachbearbeiter bzw. spezieller Organisationseinheiten haben die Landkreise ausreichend Potenzial, detaillierte Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit in Eigenregie in Angriff zu nehmen.

Nachdem der Verwaltungsreformprozess von den Landkreisen im Rahmen der Evaluation insgesamt positiv beurteilt worden ist, könnten die dort zu den einzelnen eingegliederten Verwaltungsbereichen ausgeführten Erfahrungen und Einordnungen Anlass zu vertieften organisatorischen und personalwirtschaftlichen Untersuchungen sein.

Die *GPA* ist aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen und Kenntnisse der Landkreisverwaltungen gut gerüstet, den Organisations- und Personalentwicklungsprozess zur Schaffung der Einheitlichkeit zwischen den eingegliederten und den traditionellen Bereichen der Kreisverwaltung in der Umsetzung und Gestaltung zu unterstützen.

4.3.8 Spezielle Beratungen

Trotz interner organisatorischer Trennung von Prüfung und Beratung schätzen die Kunden die Nähe zur Prüfung. Bei speziellen Beratungsthemen (z.B. Jugendmusikschule, Kindertagesstätten, Kommunale Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen, Haushaltskonsolidierungskonzepte) kann die Abteilung „Kommunale Verwaltungsorganisation“ selbstverständlich auch auf das Know-how der anderen Fachabteilungen in der *GPA* (z. B. Allgemeine Finanzprüfung oder Kommunalwirtschaft/Allgemeine Kommunalverwaltung) zurückgreifen und eine fachübergreifende, ganzheitliche Beratung anbieten.

5 Entwicklung der Kommunalfinanzen

Die kommunalen Einnahmen haben sich 2007 weiter positiv entwickelt (hohe Zuwächse bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei den Zuweisungen vom Land). Die nur verhaltene Zunahme der laufenden Ausgaben und Sozialen Leistungen sowie der leichte Rückgang der Personalausgaben unterstützten maßgeblich den positiven Trend. Daraus resultierte im Weiteren, ohne Zunahme der Verschuldung, ein deutlicher Schub bei den Investitionen. Vorläufiges Ergebnis ist ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 2,15 Mrd. EUR. Die aktuelle Situation sollte primär für eine weitere Konsolidierung der Haushalte genutzt werden.

Vorbemerkung

In nachstehender Betrachtung der kommunalen Finanzlage sind entsprechend dem Berichtskreis der kommunalen Finanzstatistiken die baden-württembergischen Gemeinden, Städte, Stadt- und Landkreise, der Kommunalverband für Jugend und Soziales sowie die in Abwicklung befindlichen beiden Landeswohlfahrtsverbände (abgekürzt: Gemeinden (GV)) berücksichtigt. Dabei werden wegen ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung (2007 rd. 2,9 Mrd. EUR) auch die Zahlungen zwischen den einzelnen Körperschaftsgruppen einbezogen (sog. Zahlungen auf gleicher Ebene, im Wesentlichen Kreisumlagezahlungen der kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise). Abgesehen davon beintraglichen Ausgliederungen von bislang in den Kämmereihaushalten geführten Einrichtungen in Eigenbetriebe oder Eigen- und Beteiligungsgesellschaften weiterhin die Jahresvergleiche.

Die angegebenen Finanzdaten beruhen für die **vor 2006** liegenden Haushaltsjahre auf der vom Statistischen Landesamt zusammengestellten kommunalen **Jahresrechnungsstatistik**. Für **2006 und 2007** wird bei Vergleichen maßgeblich auf die jeweiligen Ergebnisse der kommunalen **Kassenstatistik** abgestellt, weil bei Redaktionsschluss die endgültig verwertbaren Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik noch nicht vorlagen. Im Übrigen lässt sich auch aus der Kassenstatistik die Entwicklung der kommunalen Finanzen ablesen, wenn im Interesse aktueller Aussagen auf die für vergleichende Beurteilungen eher maßgebenden Veränderungsquoten abgestellt wird. Zwar ist die Kassenstatistik grundsätzlich „vorläufig“, doch ändern die z.T. betragsmäßig gesehen erheblichen „Un-genauigkeiten“ nichts daran, dass sich beim späteren Vergleich endgültiger Werte kaum noch wirklich neue Erkenntnisse ergeben.

5.1 Finanzlage 2007

Kommunen profitieren stark von günstiger Wirtschaftsentwicklung

Die Kommunalfinanzen haben 2007 erneut von den allgemein positiven finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitiert. Im zweiten Jahr in Folge hat, wenngleich etwas geringer als 2006 und zum Jahresende hin etwas verhaltener, ein relativ kräftiges Wirtschaftswachstum stattgefunden (Statistisches Bundesamt: BIP 2007: + 2,5 v.H.; 2006: + 2,9 v.H.). Die Unternehmens- und Ver-

mögenseinkommen haben mit entsprechend positiver Auswirkung auf die gewinnabhängigen Steuern deutlich zugelegt.

Positiver Finanzierungssaldo der Planungen 2007 deutlich übertroffen

Nach vorläufigen Ergebnissen der Kassenstatistik sind die Netto-Steuererhebungen der baden-württembergischen Städte und Gemeinden gegenüber dem bereits im Vorjahr erreichten hohen Niveau wegen höherer Einnahmen bei den Gewerbesteuern aber auch dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 8,9 v.H. bzw. rd. 0,9 Mrd. EUR angestiegen. Zusammen mit gleichfalls gestiegenen Landeszuweisungen hat die Zunahme der laufenden Einnahmen mit 6,9 v.H. die Steigerung der laufenden Ausgaben (+ 0,4 v.H.) deutlich übertroffen. Dass dabei der laufende Sachaufwand (+ 0,9 v.H.) und die Ausgaben für Soziale Leistungen (+ 1 v.H.) etwas zugenommen haben, ändert nichts am verbliebenen **positiven Finanzierungssaldo** von rd. **2,15 Mrd. EUR** gegenüber 837 Mio. EUR in 2006. Damit konnte die **Verschuldung** (Schulden der Kämmereihaushalte mit – 7,1 v.H.) bei gleichzeitig deutlich ausgeweiteter Investitionstätigkeit (+ 8,2 v.H. bzw. + 360 Mio. EUR) weiter **zurückgeführt** werden.

Nach den vorläufigen Ergebnissen der kommunalen Kassenstatistik haben **alle Körperschaftsgruppen positive Finanzierungssalden** erreicht: Kreisangehörige Gemeinden 1.150 Mio. EUR (2006: 636 Mio. EUR); Landkreise 222 Mio. EUR (2006: 76 Mio. EUR); Stadtkreise 750 Mio. EUR (2006: 85 Mio. EUR).

Einen **Gesamtüberblick** über die Entwicklung der Kommunal Finanzen 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 2003 bis 2007*)

	2003 Mio. EUR	03/02 v.H.	2004 Mio. EUR	04/03 v.H.	2005 Mio. EUR	05/04 v.H.	2006 Mio. EUR	06/05 v.H.	2007 Mio. EUR	07/06 v.H.
1 Einnahmen										
1.1 Steuern netto	7.784	- 0,1	8.693	11,7	8.867	2,0	10.014	13,2	10.913	8,9
- Gewerbesteuer brutto	3.712	5,4	4.673	25,9	4.829	3,3	5.733	18,7	6.234	8,7
- Gewerbesteuer netto	2.548	1,1	3.585	40,7	3.738	4,3	4.593	22,8	4.975	8,3
- Gemeindeanteil Einkommensteuer	3.502	- 1,8	3.318	- 5,3	3.298	- 0,6	3.539	8,1	3.977	12,3
- Gemeindeanteil Umsatzsteuer	389	0	391	0,5	391	0,1	412	4,0	460	11,6
- Grundsteuern A und B	1.255	2,7	1.305	4,0	1.345	3,1	1.376	2,3	1.405	2,1
1.2 Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und LWV-Umlagen	8.642	- 7,9	8.838	2,3	8.627	- 2,4	(8.157)	4,5	(8.331)	2,1
Darunter										
- Gebühren u. ä. Entgelte	1.913	1,7	1.913	0	1.889	- 1,3	(1.738)	- 1,0	(1.705)	- 1,9
1.3 allgemeine und laufende Zuweisungen u. Zuschüsse, Erstattungen vom Land¹⁾	5.273	- 3,0	5.568	5,6	5.973	7,3	(6.528)	8,8	(7.178)	9,9
Darunter										
- Schlüsselzuweisungen²⁾	2.586	- 7,9	2.614	1,1	2.479	- 5,2	2.981	18,7	3.646	22,3
1.4 Zuweisungen für Investitionen vom Land	690	- 1,3	602	- 12,8	591	- 1,9	(597)	5,8	(625)	4,7
1.5 Erlöse aus Vermögensveräußerung, Beiträge u. ä. Entgelte , sonstige Einnahmen des VmH (ohne 1.4 sowie Kredite u. innere Darlehen)	2.458	- 7,2	1.709	- 30,5	1.991	16,2	(1.591)	- 8,6	(1.523)	- 4,3
1.6 Einnahmen der laufenden Rechnung³⁾	21.699	- 4,0	23.099	6,5	23.466	1,6	(24.737)	(7,2)	(26.453)	6,9
1.7 Einnahmen der Kapitalrechnung³⁾	3.245	- 4,8	2.396	- 26,2	2.620	9,2	(2.217)	(- 5,1)	(2.160)	- 2,6
1.8 bereinigte Gesamteinnahmen³⁾	24.944	- 4,1	25.495	2,2	26.086	2,3	(26.954)	(6,1)	28.613	6,2
2 Ausgaben										
2.1 Personalausgaben	5.668	2,4	5.684	0,3	6.169	8,5	6.139	- 0,7	6.121	- 0,3
2.2 laufender Sachaufwand	5.098	- 0,3	5.276	3,5	4.710	- 10,7	(4.430)	(4,5)	(4.471)	(0,9)
2.3 Zinsausgaben	417	- 3,8	381	- 8,7	366	- 4,0	359	- 0,3	336	- 6,4
2.4 Soziale Leistungen	3.109	6,2	3.554	4,2	4.150	16,8	4.055	- 1,8	4.092	1,0
Darunter										
- Sozialhilfe⁴⁾	2.311	10,3	2.442	5,7	2.802	14,7	(2.726)	- 3,3	(2.810)	3,1
2.5 laufende Zuweisungen u. Zuschüsse (ohne 2.4), allgemeine Umlagen (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverb.-Umlagen)	6.412	0,7	6.695	4,4	6.956	3,9	(7.258)	5,5	(7.315)	0,8
2.6 Sachinvestitionen	3.608	- 18,6	3.043	- 15,6	2.934	- 3,6	(3.176)	10,5	(3.436)	8,2
Darunter										
- Baumaßnahmen	2.656	- 5,9	2.235	- 15,8	2.059	- 7,9	(2.215)	8,7	(2.485)	12,2
2.7 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. u. w.	680	- 16,8	670	- 1,4	878	31,0	(702)	- 2,5	(697)	- 0,7
2.8 Ausgaben der laufenden Rechnung³⁾	20.702	1,6	21.590	2,8	22.350	3,5	(22.240)	(0,6)	(22.335)	(0,4)
2.9 Ausgaben der Kapitalrechnung³⁾	4.288	- 18,3	3.714	- 13,4	3.813	2,7	(3.877)	(7,9)	(4.133)	(6,6)
2.10 Bereinigte Gesamtausgaben³⁾	24.990	- 2,5	25.304	0	26.163	3,4	(26.117)	(1,6)	(26.468)	(1,3)
3.1 Allg. Zuführung vom VwH zum VmH (sald.)	780	- 13,5	1.427	82,9	1.370	0,6	(2.497)	-	(4.118)	-
3.2 Ord. Kredittilgung, Kreditbesch. Kosten	702	32,5	630	- 10,3	769	22,1	(884)	-	(1.009)	-
3.3 Netto-Investitionsrate (3.1 ./ 3.2) ⁵⁾	78	- 79,0	797	--	601	--	(1.613)	-	(3.109)	-
4 Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.10)	- 44		191		- 77		(837)		(2.145)	
5 Schulden⁶⁾ am 31.12.										
5.1 Haushalte	7.362	2,4	7.328	- 0,5	7.354	0,4	7.208	- 2,0	6.698	- 7,1
- EUR/Einw.	689		684		685		671		623	
Netto-Neuverschuldung	173		- 34		26		- 146		- 510	
5.2 Eigenbetriebe	5.269	0,2	5.736	8,9	6.431	12,1	6.558	- 0,4	6.602	0,7
- EUR/Einw.	493		536		599		611		614	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung	9		467		695		127		44	
5.3 Kommunale Gesamtverschuldung⁷⁾	14.488	2,0	15.058	3,9	15.999	6,2	16.193	0,2	16.054	- 0,9
- EUR/Einw.	1.357		1.406		1.490		1.508		1.494	
Zuwachs/Netto-Neuverschuldung	287		570		941		194		- 139	

*) 2003 - 2005 nach der Jahresrechnungsstatistik; **2006, 2007 und Veränderung 06/05, 07/06** aus Gründen der Aktualität nach der **Kassenstatistik**. Die eingeklammerten Werte weichen erfahrungsgemäß nicht unerheblich von den Ergebnissen der Jahresrechnungsstatistik ab; Schulden nach 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 und 2007: 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).

Auf hohem Niveau deutlich gestiegene Netto-Investitionsraten

Mit dem verfestigten Wirtschaftsaufschwung und dem nachfolgenden kräftigen Zuwachs der Steuereinnahmen, aber auch der Landeszuweisungen, haben die **Netto-Investitionsraten** der Gemeinden (GV) in 2007 nach der kommunalen Kassenstatistik weiter deutlich zugenommen. Die Rekordhöhe von **3,1 Mrd. EUR** (2006: 1,6 Mrd. EUR) ist erneut darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen viel stärker zugenommen haben (+ 6,9 v.H. bzw. rd. 1,7 Mrd. EUR) als die fast auf Vorjahresniveau stagnierenden laufenden Ausgaben (lediglich + 0,4 v.H. bzw. 95 Mio. EUR).

In **Übersicht 2** ist die Entwicklung der Netto-Investitionsraten der Stadtkreise, kreisangehörigen Städte/Gemeinden und Landkreise in den letzten fünf Jahren dargestellt. Für 2006 sind sowohl die noch nicht als endgültig feststehenden Werte der Jahresrechnungsstatistik als auch die Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik ausgewiesen. Auffallend ist, dass die prinzipiell wegen der bis dahin flächendeckend erfolgten Abschlussbuchungen genaueren Werte der Jahresrechnungsstatistik, am Ende fast durchweg höher lagen als die Ergebnisse der Kassenstatistik:

Übersicht 2 Netto-Investitionsrate¹⁾

2003 - 2005 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik

2006 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik **und** der Kassenstatistik

2007 **vorläufige** Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik

	2003 ²⁾ EUR/Einw.	2004 ²⁾ EUR/Einw.	2005 ²⁾ EUR/Einw.	2006 EUR/Einw.	2007 ³⁾ EUR/Einw.
Stadtkreise	- 83	85	44	103 (85)	(401)
ka-Gemeinden	19	58	51	140 (134)	(227)
über 50000	- 13	83	23	133 (118)	(270)
20000 - 50000	- 26	55	45	151 (167)	(230)
10000 - 20000	40	52	85	144 (128)	(203)
5000 - 10000	38	54	32	123 (121)	(229)
3000 - 5000	72	80	67	146 (125)	(241)
unter 3000Einw.	31	32	26	140 (107)	(207)
Landkreise	- 13	- 9	4	21 (23)	(29)

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.

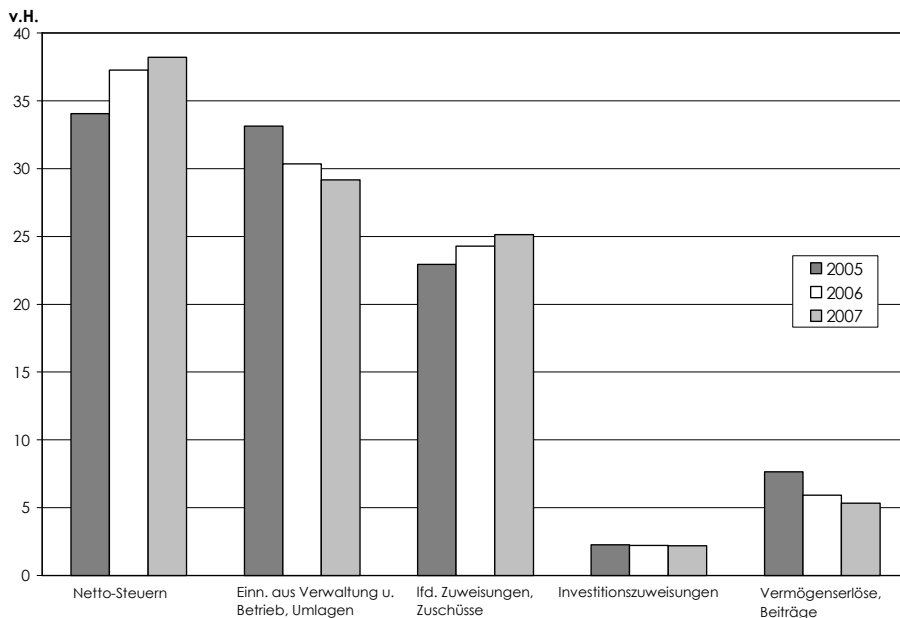
3) Die in Klammern angegebenen vorläufigen Werte der Kassenstatistik ändern sich erfahrungsgemäß noch erheblich.

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Die maßgeblich an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelten **Netto-Steuereinnahmen** (Steueraufkommen nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) der baden-württembergischen Gemeinden (GV) haben 2007 erneut kräftig zugenommen (+ 8,9 v.H.) und mit zusammen 10,9 Mrd. EUR **wiederum** einen neuen **Höchststand** erreicht. Die Zunahme ist zwar geringer als im Haushaltsjahr 2006 (damals + 13,2 v.H.), lag aber wieder über der bundesweiten Zuwachsrate von 8 v.H. Der gleichzeitige Rückgang

der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (einschl. Kreisumlagen) und der damit in den letzten drei Jahren erfolgte leichte Wandel in der kommunalen Einnahmenstruktur (s. **Übersicht 3**) wurde jedoch mehr als ausgeglichen.

Übersicht 3: Kommunale Einnahmenstruktur 2005 - 2007



Das Netto-**Gewerbesteuer**aufkommen repräsentiert im vierten Jahr in Folge den Hauptteil der gemeindlichen Steuereinnahmen (2007 und 2006 jeweils rd. 46 v.H.). Vor dem Wiederanstieg der Netto-Gewerbesteuereinnahmen lag 2003 dieser Anteil bei lediglich 33 v.H. Die Einnahmesteigerung 2007 gegenüber 2006 beträgt 8,3 v.H. oder 382 Mio. EUR, gegenüber 22,8 v.H. oder 855 Mio. EUR in 2006 (im Vergleich zu 2005). Der Zuwachs ist in den Stadtkreisen höher ausgefallen, als bei den kreisangehörigen Gemeinden (rd. 10 v.H. bzw. rd. 8 v.H.); der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz ist in beiden Körperschaftsgruppen gleich geblieben. Bemerkenswert ist, dass die Gewerbesteuereinnahmen in den Gemeinden und Städten bis 20.000 Einw. am stärksten zugenommen haben (brutto rd. 16 v.H.).

Das Aufkommen aus den **Grundsteuern A** und **B** hat leicht um 2,1 v.H. oder 29 Mio. EUR zugenommen.

Das Aufkommen aus sonstigen Steuern, den sog. **Bagatellsteuern** (u.a. Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer), im Vorjahr (+ 12,5 v.H.) ist nach der deutlichen Zunahme 2007 mit 1,5 v.H. nahezu gleich geblieben (94 gegenüber 91 Mio. EUR in 2006).

Nicht ganz überraschend (s. die Steuerschätzung Mai 2007) ist die dynamische Entwicklung der Einnahmen aus dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** (+ 12,3 v.H. bzw. + rd. 400 Mio. EUR). Mit einem Aufkommen von rd. 4 Mrd. EUR wurden die Annahmen aus dem Haushaltserlass 2007 (rd. 3,7 Mrd. EUR) übertroffen. Ausschlaggebend für die hohen Zuwachsraten bei der veranlagten Einkommensteuer und den Einnahmen aufgrund des Zinsabschlags waren neben der allgemein positiven wirtschaftlichen und der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt steuerrechtliche Maßnahmen, wie z.B. die anlau-

fende Abschaffung der Eigenheimzulage und die Absenkung des Sparerfreibetrags. Daneben haben sich der Rückgang der vom Einkommensteueraufkommen abgesetzten Kindergeldzahlungen und die Steuerprogression ausgewirkt. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern haben die Gemeinden und Städte in Baden-Württemberg von den Mehreinnahmen gleichmäßig profitiert.

Der Zuwachs beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** (+ 12,3 v.H. oder 48 Mio. EUR) geht im Wesentlichen auf die Anhebung des Umsatzsteuersatzes ab 01.01.2007 zurück. Angesichts der gegenüber der Aufkommenssteigerung relativ gesehen höheren Steuersatzanhebung (von 16 auf 19 v.H. entspricht + 18,75 v.H.) kann angenommen werden, dass der private Konsum auch 2007 nicht durchgreifend als Stütze der Binnenkonjunktur zugenommen hat; vielmehr wird immer noch zugunsten einer höheren Spartätigkeit Konsumzurückhaltung geübt, obgleich der aktuelle Konjunkturzyklus bereits vier Jahre im positiven Bereich verläuft (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Sept. 2007; Monatsbericht BMF Februar 2008).

Bei den **Gebühreneinnahmen** ist im Vergleich zum Vorjahr erneut ein leichter Rückgang eingetreten (- 1,9 v.H. oder rd. - 33 Mio. EUR). Diese Entwicklung erfolgte uneinheitlich; besonders betroffen waren die Stadtkreise, bei denen rd. 44 Mio. EUR weniger als 2006 eingegangen sind. Zumindest teilweise hängt dies mit den nach wie vor stattfindenden Ausgliederungen von gebührenfinanzierten und i.d.R. kostendeckend arbeitenden Einrichtungen in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften zusammen. **Übersicht 4** gibt einen Überblick über die Kostendeckungsgrade der wichtigsten gebührenfinanzierten Einrichtungen.

Im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** profitierten die Gemeinden erneut von der guten Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes im Steuerverbund (positive Entwicklung der Landeseinnahmen bei den sog. Gemeinschaftssteuern Lohn-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie Körperschaftsteuer). Als Ausgangspunkt ergab sich nach der endgültigen Abrechnung des Finanzministeriums Baden-Württemberg u.a. eine gegenüber 2006 um rd. 12 v.H. oder rd. 680 Mio. EUR. höhere verteilungsfähige Finanzausgleichsmasse. Daneben hat auch das Ausschüttungsvolumen der Kommunalen Investitionspauschale deutlich auf rd. 325 Mio. EUR zugenommen (+ 47 v.H. oder rd. 100 Mio. EUR). Aus der Rechnungslegung ist nach der Kassenstatistik schließlich bei den allgemeinen und laufenden Zuweisungen zusammen ein Mehraufkommen von 650 Mio. EUR bzw. rd. 10 v.H. ersichtlich, wobei diese Zunahme durch die **Schlüsselzuweisungen** (Kommunale Investitionspauschale, Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft) zustande gekommen ist (ebenfalls rd. 650 Mio. EUR auf nunmehr **rd. 3,65 Mrd. EUR**). Mit dieser Zunahme bei den Schlüsselzuweisungen um rd. 22,5 v.H. wurde in Baden-Württemberg erneut die bundesweite Entwicklung (+ 16,1 v.H.) übertroffen.

Übersicht 4

Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art'

in v.H. der Ausgaben nach den Jahresrechnungen

	2001	2002	2003	2004	2005
Freibäder	27,2	23,7	32,8	23,6	26,2
4 000 - 10 000	27,5	23,3	35,0	26,2	28,5
10 000 - 25 000	25,6	24,6	31,9	23,5	25,0
25 000 - 50 000	29,7	25,4	35,7	28,1	27,7
über 50 000	27,4	20,5	36,8	21,1	24,5
Hallenbäder	27,3	25,9	28,1	25,8	25,4
4 000 - 10 000	24,1	23,1	24,8	24,9	20,8
10 000 - 25 000	28,0	26,4	26,5	28,7	20,1
25 000 - 50 000	30,2	26,3	26,5	26,3	22,0
über 50 000	27,0	26,7	28,7	20,6	24,5
Abwasserbeseitigung	99,2	99,4	98,0	100,8	99,5
4 000 - 10 000	99,1	94,6	99,8	102,3	99,9
10 000 - 25 000	100,0	100,4	104,1	101,1	103,4
25 000 - 50 000	102,6	103,1	108,3	100,6	101,1
über 50 000	96,4	94,5	95,9	86,8	94,4
Abfallentsorgung	105,3	106,0	107,9	113,2	97,9
4 000 - 10 000	99,1	100,6	96,5	99,1	96,6
10 000 - 25 000	98,4	101,7	100,0	102,0	96,4
25 000 - 50 000	100,6	103,9	103,3	105,5	93,2
über 50 000	102,2	104,2	101,9	99,8	100,2
Landkreise	108,0	107,8	114,2	120,5	- 2
Bestattungswesen	57,3	58,4	61,4	62,1	70,3
4 000 - 10 000	41,1	41,6	41,4	46,0	47,7
10 000 - 25 000	50,0	51,8	52,4	55,4	56,2
25 000 - 50 000	63,2	63,3	67,5	66,8	70,0
über 50 000	83,7	84,4	87,9	81,9	81,5

1) Erfasst sind Regie- und Eigenbetriebe jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (graue Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2007 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise. Die Ergebnisse 2004 und 2005 dürften sich noch durch die Einbeziehung weiterer zu prüfen der Gemeinden und Landkreise ändern.

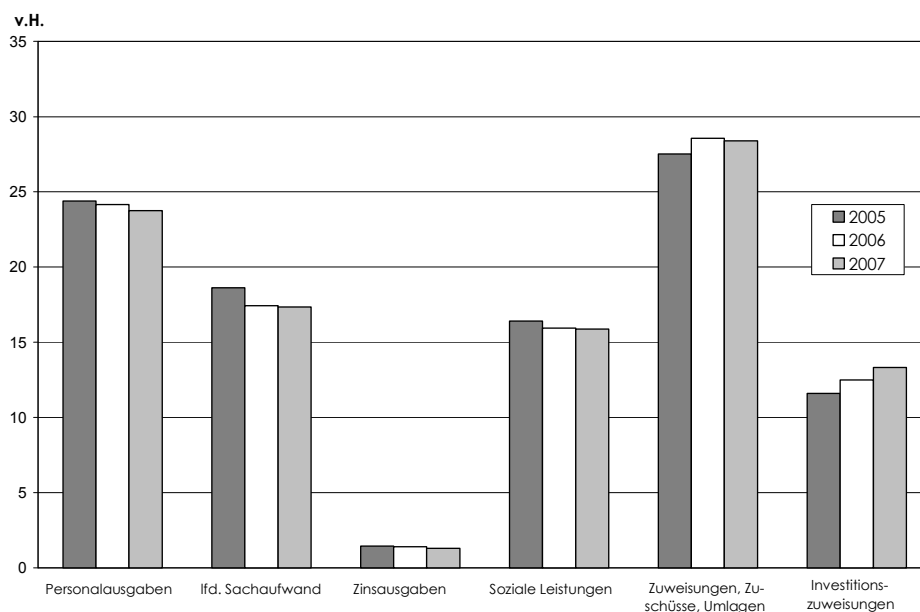
2) Es liegen keine verwertbaren Ergebnisse vor.

Die **Einnahmen aus der Kapitalrechnung** haben auch 2007 wieder gegenüber dem Vorjahr abgenommen (Kassenstatistik - 2,6 v.H. bzw. rd. - 60 Mio. EUR). Die in Höhe von rd. 2,2 Mrd. EUR erreichten Einnahmen setzen sich im Wesentlichen aus Investitionszuweisungen des Landes (625 Mio. EUR, + 4,7 v.H.), Erlösen aus der Veräußerung von Sachanlagevermögen (z.B. Grundstücke; 910 Mio. EUR, rd. - 14 v.H.) und Beitragseinnahmen (189 Mio. EUR, rd. - 15 v.H.) zusammen. Nachdem die Einnahmen aus der Kapitalrechnung nur noch einen Anteil von deutlich unter 10 v.H. an den Gesamt- oder den Einnahmen aus laufender Rechnung ausmachen, wird deutlich, dass veräußerbares Vermögen nur noch sehr begrenzt zur Verfügung steht und damit aus diesem Bereich eher keine nennenswerten Konsolidierungsbeiträge erwartet werden können.

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Mit einem Gesamtbetrag von rd. 26,5 Mrd. EUR weisen die bereinigten Gesamtausgaben der Gemeinden (GV) nach der Kassenstatistik 2007 eine **Steigerung** um 1,3 v.H. (Vorjahr + 1,6 v.H.) auf. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Investitionsausgaben (+ 8,2 v.H. bzw. 260 Mio. EUR) zurückzuführen. Ohne Investitionsausgaben haben die laufenden, „konsumtiven“, Ausgaben lediglich um 0,4 v.H. zugenommen. **Übersicht 5** zeigt die kommunale Ausgabenstruktur der Jahre 2005 bis 2007.

Übersicht 5: Kommunale Ausgabenstruktur 2005 - 2007



Die Ausweitung der Investitionsausgaben zeigt weniger einen zurück gewonnenen Handlungsspielraum, als vielmehr das Aufarbeiten eines Nachholbedarfs. Hervorzuheben ist, dass zwar rd. 3,5 Mrd. EUR Investitionsausgaben geleistet worden sind, andererseits jedoch lediglich rd. 540 Mio. EUR Kredite aufgenommen wurden und mit gleichzeitig hohen Tilgungsleistungen sogar der Schuldenstand der Kernhaushalte abgebaut werden konnte.

Die Entwicklung der **Personalausgaben** verlief gedämpft, weil wie im Vorjahr, auch 2007 keine lineare Anhebung der Bezüge und Vergütungen, sondern nur eine geringe Einmalzahlung an alle Beschäftigten erfolgte. Insgesamt gesehen haben die Personalausgaben nach der Kassenstatistik um 0,3 v.H. leicht abgenommen. Lediglich bei den Stadtkreisen erfolgte eine marginale Zunahme. Die Personalkostenquote als Anteil an den Ausgaben der laufenden Rechnung ist gegenüber dem Vorjahr mit 27,5 v.H. nahezu unverändert geblieben (2006 und 2005: 27,6 v.H.; 2004: 26,8 v.H.; 2003: 27,5 v.H.).

Beim **laufenden Sachaufwand** ist, ausgehend von der Kassenstatistik, nach einer zuletzt deutlichen Zunahme (+ 4,5 v.H.) nunmehr in 2007 eine nur moderate weitere Steigerung (+ 0,9 v.H.) eingetreten. Insoweit liegt Baden-Württemberg merklich unter der Zunahme auf Bundesebene (+ 2,6 v.H.; „alte Bundesländer“ + 3 v.H.). Erfahrungsgemäß treten gerade hier bis zur späteren Jahresrechnungsstatistik wegen Rechnungsabgrenzungsbuchungen z.T. noch größere

Veränderungen auf. Zur Verdeutlichung: Belaufen sich die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand nach der Kassenstatistik 2006 auf rd. 4,4 Mrd. EUR, weist die noch nicht endgültig abgestimmte Jahresrechnungsstatistik 2006 dazu 4,9 Mrd. EUR aus. Wird für 2007 eine entsprechende „Unschärfe“ der Kassenstatistik unterstellt, träge die Feststellung einer nur moderaten Zunahme des laufenden Sachaufwands gleichwohl zu, weil die finanziell bedeutsamste Körperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden nach der Kassenstatistik einen deutlichen Ausgabenzuwachs von rd. 4 v.H. aufweist. Letztlich konnte sich gerade auch die öffentliche Hand nicht den z.T. überproportionalen Preissteigerungen entziehen (nach Auswertungen des Statistischen Landesamts z.B. Heizöl: + 24 v.H.; Strom + 4,1 v.H.; Kraftstoffe + 11,8 v.H.).

Wenngleich **Zinsausgaben** nur noch einen verhältnismäßig sehr kleinen Teil der laufenden Ausgaben ausmachen, geht es gleichwohl in 2007 um einen Betrag von 336 Mio. EUR (Rückgang gegenüber 2006 um 7,5 v.H. bzw. 27 Mio. EUR). Nachdem in Baden-Württemberg gegenüber anderen Bundesländern deutlich weniger Kassenkredite in Anspruch genommen wurden, konnte sich der spürbare Anstieg der Geldmarktzinsen hier nicht auswirken.

Die **Ausgaben für soziale Leistungen** sind in Baden-Württemberg 2007 gegenüber dem Vorjahr leicht (+ 1 v.H.) angestiegen. Insoweit dürfte sich die günstige Arbeitsmarktentwicklung und die dadurch begrenzten Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) bemerkbar machen. Der bundesweite Anstieg von + 2,6 v.H. wird damit erneut unterschritten. Nach der für 2007 fortgeschriebenen Sozialstudie des Landkreistags hat mit dem leichten Ausgabenzuwachs auch der relative **Soziale Zuschussbedarf** von 107 v.H. (in 2006) auf 108 v.H. zugenommen (2005: 110 v.H.; 2004: 107 v.H.). Dieser Verhältniswert zeigt, dass das Kreisumlageaufkommen erneut nicht zur Deckung der Ausgaben für soziale Leistungen ausreicht („Fehlbetrag“ rd. 22 EUR/Kreiseinwohner; 2006: 19 EUR/Einw., 2005: 30 EUR/Einw., 2004: 19 EUR/Einw.).

Die **Sozialleistungsquote**, die den Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen an den allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen, Grunderwerbsteuer, Soziallastenausgleich) zeigt, ist auf 83 v.H. zurückgegangen (2006: 85 v.H.). Von 100 EUR allgemeinen Deckungsmitteln wurden 83 EUR für Soziales ausgegeben.

Die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Leistungsbereichen hat sich gegenüber dem Vorjahr etwas geändert. Nach dem letztjährigen deutlichen Zuwachs bei den sog. aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen (insbes. Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II an Arbeitsuchende) ist in 2007 ein leichter Rückgang um rd. 2 v.H. festzustellen. Dieser dürfte mit dem Rückgang der Arbeitslosenquote in Baden-Württemberg zusammenhängen (30.06.2006: 6,3 v.H.; 30.06.2007: 4,8 v.H.). Die Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen haben indes zugenommen (+ 4,1 v.H. bzw. + 7,7 v.H.).

Die Kreisumlagesätze stehen in engem Zusammenhang mit dem Sozialen Zuschussbedarf und bewegten sich 2007 trotz einer insgesamt geringen Absenkung mit einem gewogenen Landesdurchschnitt von 35,78 v.H. (gegenüber 2006 mit 36,40 v.H.) auf weiter hohem Niveau. Aufgrund einer weiteren Zunahme der Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage ist das **Kreisumlageaufkommen 2007**

leicht um rd. 15 Mio. EUR auf **2,531 Mrd. EUR** angestiegen (288 EUR/Einw.; 2006: 287 EUR/Einw.; 2005: 271 EUR/Einw.).

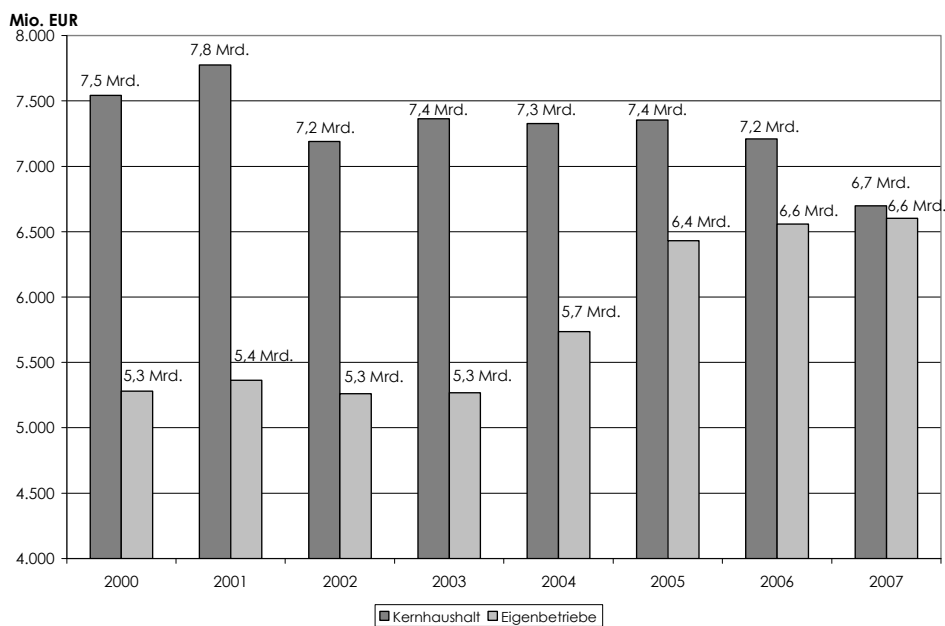
Die Gemeinden in Baden-Württemberg haben 2007 erneut ihre Ausgaben für **Sachinvestitionen** auf jetzt rd. 3,4 Mrd. EUR ausgeweitet (gegenüber 2006 + 8,2 v.H. bzw. 260 Mio. EUR, bundesweite Zunahme + 5 v.H.). Die darin enthaltenen Ausgaben für Baumaßnahmen haben verhältnismäßig am stärksten (um 12,2 v.H.) zugenommen.

Entwicklung der kommunalen Schulden

Die kommunale **Gesamtverschuldung** (der Kämmereihaushalte und davon rechnungstechnisch abgetrennter Eigenbetriebe, aber ohne Schulden der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) hat bis 31.12.2007 gegenüber dem Vorjahr geringfügig abgenommen (- 0,9 v.H.). Absolut gesehen blieb es bei einem seit 2005 weitgehend gleichbleibendem Stand von rd. 16 Mrd. EUR. Dieser Betrag umfasst neben sog. Kreditmarktschulden auch Schulden bei öffentlichen Haushalten. Letztere einzubeziehen rechtfertigt sich daraus, dass auch insoweit Schuldendienst (z.B. an Bund, Land) zu leisten ist.

Signifikant ist, wie sich in den vergangenen Jahren die Verteilung der Schulden auf Kämmereihaushalte und Eigenbetriebe verändert hat:

Übersicht 6: Kommunale Verschuldung des Kernhaushalts und der Eigenbetriebe



Als Folge vor allem der weiterhin beträchtlich gestiegenen Steuereinnahmen sind zumindest die Schulden in den **Kämmereihaushalten** bis Ende 2007 spürbar um rd. 0,5 Mrd. EUR bzw. 7,1 v.H. zurückgeführt worden.

Die tendenzielle Ausweitung der Verschuldung der **Eigenbetriebe** hat 2007 angehalten, bei Stadtkreisen etwas stärker als bei kreisangehörigen Gemeinden. Insgesamt gesehen ist die Gesamtverschuldung allerdings nur geringfügig gestiegen (+ 0,7 v.H. bzw. rd. 50 Mio. EUR).

Die Schuldenentwicklung bei den Stadtkreisen, nach Größenklassen aufgliederten kreisangehörigen Gemeinden sowie Landkreisen in den zurückliegenden fünf Jahren zeigt **Übersicht 7**.

Übersicht 7 Schulden¹ (ohne Krankenhäuser)

Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, Stand jeweiliger 31.12.

erste Unterspalte absolute Veränder. gegenüber Vorjahr	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.	07/06 v.H.	2007 EUR/Einw.
Stadtkreise	0,4	1.651	2,9	1695	4,8	1772	- 0,7	1753	- 5,5	1651
Haushalt	0,7	1.037	- 2,6	1007	- 3,0	975	- 4,2	930	- 7,8	855
Eigenbetriebe	- 0,2	614	- 12,3	688	16,1	797	3,7	823	- 3,0	796
ka-Gemeinden	1,7	913	3,7	943	3,4	974	- 0,5	968	- 2,3	946
Haushalt	3,2	458	- 1,2	451	- 1,7	443	- 2,4	432	- 7,5	399
Eigenbetriebe	0,3	455	8,5	492	8,2	531	1,0	536	2,0	547
Landkreise	3,7	158	4,3	164	20,6	197	- 5,0	187	- 2,9	182
Haushalt	3,5	146	6,0	154	12,5	173	3,0	178	- 3,7	172
Eigenbetriebe	6,5	12	- 17,4	10	148,2	24	- 61,3	9	10,9	10
ka-Gemeinden nach Größengruppen (Einw.)										
über 50 000	1,1	1.260	15,1	1448	2,3	1558	- 1,9	1532	- 1,6	1509
Haushalt	11,9	586	- 1,7	575	- 9,8	545	0,2	547	- 5,7	516
Eigenbetriebe	- 6,7	674	29,6	873	10,3	1013	- 3,0	985	0,8	993
20 000 – 50 000	2,3	1.077	1,6	1092	7,4	1136	- 0,6	1117	- 1,8	1096
Haushalt	2,0	486	- 1,4	477	- 3,5	479	- 7,4	439	- 10,6	392
Eigenbetriebe	2,4	591	4,2	615	10,3	657	4,3	678	3,9	704
10 000 – 20 000	1,7	952	2,4	972	2,5	999	- 3,0	987	- 2,8	963
Haushalt	0,6	419	- 0,2	417	- 3,3	404	- 4,6	393	- 5,4	373
Eigenbetriebe	2,7	533	4,4	555	6,9	595	- 2,0	594	- 1,0	590
5 000 - 10 000	1,8	760	1,0	761	0,2	766	5,3	798	31,3	1040
Haushalt	3,7	405	- 1,3	396	- 2,9	386	6,8	408	- 7,9	373
Eigenbetriebe	- 0,4	355	3,7	365	3,6	380	3,8	390	72,3	667
3 000 - 5 000	- 0,2	561	- 2,0	558	4,8	573	- 2,8	565	- 4,1	540
Haushalt	0,5	430	- 3,0	423	2,3	424	- 3,3	416	- 6,7	387
Eigenbetriebe	- 2,6	131	1,3	135	12,5	149	- 1,5	149	3,1	153
unter 3 000	2,5	578	2,8	586	- 3,5	579	- 0,4	567	- 3,6	553
Haushalt	1,3	471	1,2	471	- 3	467	- 2,4	448	- 4,8	432
Eigenbetriebe	8,4	107	9,6	115	- 5,3	112	8,3	119	0,7	121

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

Die **Kassenkredite** betragen Ende 2007 101 Mio. EUR, gegenüber 2006 ein Rückgang um über die Hälfte (Bestand 2006: 213 Mio. EUR; 2005: 248 Mio. EUR; 2004: 1.255 Mio. EUR). Es ist ersichtlich, dass hier Kassenkredite nur ihre eigentliche Funktion, die kurzfristige Überbrückung von Liquiditätsengpässen, erfüllen und nicht wie andernorts zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben oder gar von Investitionen herangezogen werden. Ungeachtet der günstigen Einnahmesituation hat nach Angaben des Statistischen Bundesamts der bundesweite Kassenkreditbestand sogar auf rd. 28,5 Mrd. EUR (+ 2,9 v.H.) noch weiter zugenommen.

5.2 Entwicklung 2008

Trotz rückläufigem Wirtschaftswachstum günstige Haushaltslage

Für **2008** erwarten die kommunalen Spitzenverbände erneut einen **positiven Finanzierungssaldo**. Dieser soll allerdings hinter dem Ergebnis 2007 zurückbleiben, weil als Folge der Unternehmensteuerreform 2008 mit einem gebremsten Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen gerechnet wird. Bei den gewinnabhängigen Steuern bestehen zudem Unsicherheiten, weil wegen der bislang eingetretenen starken Zuwächse das mittelfristige Normalniveau überschritten scheint, sodass prinzipiell mit Gegenbewegungen zu rechnen sein wird, deren Ausmaß und Zeitpunkt jedoch im Ungewissen liegen. Stabilisierend dürfte sich zwar die weitere Abnahme der Arbeitslosigkeit und die deutliche Zunahme von Vollzeitstellen auswirken. Andererseits werden sich die Preissteigerungen bei den für die Gemeinden z.B. besonders relevanten Mineralölprodukten (Heizöl, Kraftstoffe) belastend auswirken.

Auch die Orientierungsdaten des Innen- und des Finanzministeriums vom 05.07.2007 zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung im **Haushaltserlass 2008** deuten auf eine anhaltende, aber keine zusätzliche Entspannung der kommunalen Finanzlage hin. Die bisher verbesserte Einnahmesituation wird sich u.a. günstig im Kommunalen Finanzausgleich auswirken (höhere Schlüsselzuweisungen und eine deutlich heraufgesetzte Kommunale Investitionspauschale). Aufgrund der Absenkung der Gewerbesteuerumlage 2008 auf voraussichtlich 65 v.H. (2007: 73 v.H.) bleibt zu hoffen, dass der Einnahmerückgang durch die Steuerentlastung mit dem Unternehmensteuerreformgesetz 2008 größtenteils abgefangen wird. Ungeachtet der prognostizierten Entspannung der kommunalen Finanzen sind in den Haushaltserlass gleichwohl die Festlegungen aus der Sitzung des Finanzplanungsrats Mitte 2007 in Form der Weitergabe von **Konsolidierungsthesen** eingeflossen. Kernpunkt ist, dass das günstige konjunkturelle Umfeld genutzt werden muss, um die Konsolidierung der Haushalte verstärkt fortzuführen und möglichst keine zusätzlichen langfristigen Ausgabenverpflichtungen einzugehen. Angesichts der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2008 scheinen vorstehende Einschränkungen gerechtfertigt. Für **2008** können die Gemeinden nur mit einem gegenüber 2007 **gleichbleibenden Steueraufkommen** rechnen.

Haushaltsausgleich erreicht; insgesamt hohe Netto-Investitionsraten

Entsprechend den Auswertungen der **Haushaltsplanungen 2008** der Stadt- und Landkreise sowie der Großen Kreisstädte im Dezember 2007 durch die Regierungspräsidien ist für alle Körperschaftsgruppen **insgesamt gesehen** eine **positive Netto-Investitionsrate** zu erwarten, die in der Gesamtsicht die Werte der Vorjahresplanungen noch übersteigen soll. Die Haushaltspläne aller 35 Landkreise sind ohne Einschränkung ausgeglichen. Daneben gibt es noch zwei Stadtkreise (Vorjahr: vier) mit geplanter negativer Netto-Investitionsrate bei gleichzeitig defizitärem Verwaltungshaushalt. Sieben Große Kreisstädte weisen planerisch nach wie vor defizitäre Verwaltungshaushalte aus. Entsprechend den Planungen soll 2008 ein **weiterer Schuldenabbau** erfolgen.

Steuereinnahmen nach wie vor tragfähiges Fundament

Nach der **Steuerschätzung vom 06./08.05.2008** können die Gemeinden in 2008 noch mit Steuereinnahmen in etwa auf Vorjahresniveau rechnen, nachdem die Prognosen gegenüber der November-Schätzung etwas zurückgenommen wurden. Insoweit sind erstmals u.a. die Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008 in die Schätzung eingeflossen. Der Zuwachs des Steueraufkommens soll zudem unter der prognostizierten Zunahme des BIP bleiben. Andererseits rechnet der Bund auch mit Einnahmen aus der Rückverlagerung von steuerlich relevanten Gewinnen nach Deutschland. Zusammen genommen ergeben sich im Gesamtvolumen dennoch nur wenige Veränderungen. Unabhängig davon wird eine weiter positive, wenngleich im Zuwachs verlangsamte, Arbeitsmarktentwicklung unterstellt, was sich stabilisierend auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirkt. Der gegenwärtig bedeutsame Unsicherheitsfaktor in Form der streitbefangenen Entfernungspauschale dürfte sich eher weniger auswirken, nachdem seit September 2007 wieder Freibeträge nach altem Recht auf den Lohnsteuerkarten eingetragen werden können.

Merklicher Anstieg der Ausgaben zu erwarten

Bei den **Personalausgaben** ist erstmals seit Jahren, speziell wegen der vereinbarten Anhebungen im Tarifbereich (neben Einmalzahlung von 50 EUR lineare Erhöhung um 3,1 v.H.), mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen. Daneben ist zu erwarten, dass die **Ausgaben für laufenden Sachaufwand** deutlich ansteigen. Die seither dämpfende Wirkung der Konsolidierungsbemühungen in den öffentlichen Haushalten dürfte mit erheblichen Preissteigerungen in den „kommunalrelevanten“ Bereichen (z.B. Energie- und Kraftstoffpreise) mangels weiterer Einsparmöglichkeiten großteils wegfallen. Die Entwicklung der Investitionsausgaben mit einem Schwerpunkt bei den Bauausgaben dürfte sich fortsetzen.

Kommunaler Finanzausgleich und Kreisumlagen

Die in 2006 mit einem vor allem einnahmeseitig (Netto-Steuereinnahmen + 13,2 v.H.) gestützten positiven Finanzierungssaldo eingetretene Kehrtwende zum Positiven wirkt sich entsprechend der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs 2008 als Bemessungsgrundlage aus. Dem entsprechend ergeben sich eine **Stärkung** der zur Verteilung verfügbaren **FAG-Masse** und u.a. höhere Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Die Kreisumlagesätze für 2008 sind einerseits nahezu flächendeckend abgesenkt worden. Mittlerweile ist in keinem Landkreis ein Kreisumlagesatz von über 40 v.H. festgesetzt. Der gewogene Durchschnitt der Kreisumlagesätze liegt mit 33,68 v.H. gegenüber den 35,78 v.H. im Vorjahr um rd. 2,1 Punkte niedriger (entspricht einer verhältnismäßigen Absenkung um rd. 5,9 v.H.). Dennoch wird nach Berechnungen des Gemeindetags das **Kreisumlageaufkommen 2008** um rd. 200 Mio. EUR auf rd. 2,7 Mrd. EUR zunehmen (entspricht einer Zunahme um rd. 8 v.H. bzw. von 288 EUR/Einw. auf 311 EUR/Einw.). Die trotz der abgesenkten Umlagesätze eintretende Mehrbelastung hängt mit der überproportional stärkeren Zunahme der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden (rd. 1 Mrd. EUR bzw. + 14,5 v.H.) zusammen.

5.3 Ausblick 2009

Die 2007 eingetretenen und für 2008 erwarteten Verbesserungen sind maßgeblich einnahmebedingt und konjunkturgestützt. Die Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor wichtigen Zukunftsaufgaben (die Herausforderungen aus der demografischen Entwicklung und Gewährleistung von orts- und bürgernahen Bildungs- und Betreuungsangeboten). Um dem gerecht zu werden, ist an der Konsolidierung der Ausgaben in den (wenigen) noch disponiblen Bereichen festzuhalten; zusätzliche Finanzspielräume sind nicht ersichtlich.

Ungeachtet des abflachenden Konjunkturverlaufs unterstellt die Steuerschätzung vom Mai 2008 eine nach wie vor **robuste wirtschaftliche Entwicklung** (für 2009 eine leicht von + 1,4 auf + 1,2 v.H. zurückgenommene Prognose; für die Jahre 2010 ff. jeweils + 1,5 v.H.). Die Gemeinden sollen wieder mit einer **Ausweitung der Steuereinnahmen** um + 2,8 v.H. rechnen können, wobei die Gewerbesteuerumlage wohl wieder etwas steigen wird (voraussichtlich 67 v.H. gegenüber 65 v.H. in 2008). Getragen wird der Zuwachs der Steuereinnahmen hauptsächlich von den positiven Aussichten für den Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Stärkung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und durch ein höheres Umsatzsteueraufkommen. Unberücksichtigt geblieben sind bei den Steuerschätzungen bislang die Auswirkungen des vorgesehenen Jahressteuergesetzes 2009, die sich allerdings mit einer Aufkommensminderung von vermutlich 18 Mio. EUR auf Bundesebene kaum bemerkbar machen werden.

Ungeachtet der absehbaren Tendenzen für eine **Zunahme der kommunalen Ausgaben** wird im Haushaltserlass 2008 für die Jahre 2009 ff. noch an einer jährlichen Ausgabensteigerung von lediglich jeweils 1 v.H. ausgegangen. Bei einer Einzelbetrachtung zeigt sich, dass diese Vorgaben wegen der bereits feststehenden Anhebungen im Tarifbereich (+ 2,8 v.H.; Einmalzahlung 225 EUR) schwer zu erreichen sein werden. Die **Personalausgaben** könnten ferner durch die Entwicklung der Bezüge bei den Beamten beeinflusst werden. Die Entwicklung der Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wird von einem anhaltend hohen Preisniveau mit eher steigender Tendenz geprägt sein. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung der Preise des kommunalspezifischen Warenkorbs. Eine gewisse Entlastung kann bei anhaltend robuster Wirtschaftsentwicklung bei den Ausgaben für **Soziale Leistungen** erwartet werden. Ob sich auch angesichts wieder höherer Investitionsausgaben ein positiver Finanzierungssaldo einstellt, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend kann auch für 2009 trotz erkennbarer Ausgaberrisiken mit Blick auf die relativ verlässlich anzunehmende Einnahmesituation weiter eine optimistische Einschätzung beibehalten werden. Erheblich durchgreifende, insbesondere „binnengesteuerte“ Änderungen gegenüber den Verhältnissen 2008 sind eher nicht zu erwarten. Mit Blick auf die niedrigeren Erwartungen an das Wirtschaftswachstum dürfte ungeachtet der optimistischen Steuerschätzung der kommunale Einnahmehereich eher stagnieren, als noch weiter überproportionale Wachstumsraten aufweisen. Nach wie vor sollten die Konsolidierungsbemühungen fortgesetzt und insbesondere die Verschuldung nachhaltig zurückgeführt werden. Mit Blick auf den bereits lang anhaltenden Konjunkturzyklus gilt es **Vorsorge** für einen nicht auszuschließenden Abschwung zu **treffen**. Eine Entwarnung kann deshalb für die kommunalen Haushalte nach wie vor nicht gegeben werden.

6 Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

6.1 Aktuelle Entwicklungen

Der Ministerrat hat den Entwurf des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts Ende 2007 zur Anhörung freigegeben. Es wird davon ausgegangen, dass der Landtag noch in 2008 das neue Haushaltsrecht beschließen wird. Damit hätte Baden-Württemberg zum 01.01.2009 die Rechtsgrundlage für das NKHR geschaffen.

Nach dem **Entwurfsrecht** wird den Kommunen für den Umstieg auf das NKHR eine **Übergangsfrist bis 2016** eingeräumt. Spätestens zum 01.01.2016 müssen alle Kommunen ihr Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen auf das NKHR umgestellt haben. Die Regelungen über den Gesamtabschluss (Konsolidierung) müssen ab dem Jahresabschluss 2018 angewandt werden. Die Regelungen über den Haushaltsausgleich sind spätestens ab 2016 anzuwenden, sie sollen ab 2017 auf Grund der Erfahrungen aus der Praxis überprüft werden.

Der aktuelle Gesetzentwurf sowie der aktuelle Referentenentwurf der Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) sind jeweils mit Begründung im Internet unter www.nkhr-bw.de veröffentlicht worden, ebenso wie der aktuelle Produktplan und der Kontenplan.

Unter obiger Internetadresse sind auch erste Entwürfe von Leitfäden für die kommunale Praxis veröffentlicht, die mit dem Innenministerium und der *GPA* abgestimmt sind oder sich derzeit in der Abstimmung befinden (Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des NKHR, Leitfaden zur Haushaltsgliederung im NKHR, Inventurrichtlinie, Produktbereich 11 - interne Leistungsverrechnung von Steuerungs- und Serviceleistungen, Haushaltssteuerung - interkommunale Vergleiche). Diese können ebenfalls kostenlos unter der o.g. Internet-Adresse heruntergeladen werden. Die *GPA* empfiehlt die Anwendung erst nach der entsprechenden Freigabe. Hinweise hierzu sind auf der NKHR-Homepage beim jeweiligen Leitfaden zu finden.

6.2 Eröffnungsbilanz

Die *GPA* hat im Geschäftsbericht 2007 Hinweise zur erstmaligen Vermögenserfassung und -bewertung gegeben (Stand März 2007). Demgegenüber hat der aktuelle Entwurf der GemHVO-Doppik im Hinblick auf die Vereinfachungsregelungen (§ 62 E-GemHVO) keine Änderungen erfahren. Nachfolgend werden deshalb einige ausgewählte, aktuelle Fragestellungen aus der Praxis angesprochen. Eine vertiefte Behandlung dieser und anderer Themen wird im Rahmen der **GPA-Mitteilungen** folgen.

6.2.1 Vertrauensschutz bei begonnenen Bewertungen

Bei der Bewertung des Vermögens stellt sich die Frage, wie mit bereits begonnenen Bewertungen, die nicht dem aktuellen Entwurf der GemHVO entsprechen, umzugehen ist, weil z.B. die Vermögensgegenstände auf der Grundlage des Entwurfstandes vom August 2005 bewertet wurden. Das Innenministerium hat mit Schreiben vom 11.06.2007 (AZ: 2-2241-0/95-5) den Vertrauensschutz für begonnene Bewertungen ausgesprochen, sofern diesen die Leitlinien zur Kostenrechnung in Baden-Württemberg und die Referentenentwürfe vom Januar und August 2005 sachgerecht zugrunde gelegen haben. Im Juni 2007 hat das Innenministerium auf der erwähnten Internetseite Änderungen zu § 62 E-GemHVO veröffentlicht. Kommunen, die ab Juni 2007 mit der Bewertung ihres Vermögens oder eines Teils ihres Vermögens begonnen haben, wenden die Regelungen aus dem aktuellen Referentenentwurf, Stand Juni 2007, an. Die Leitlinien zur Kostenrechnung können, wenn sie hiervon abweichen, ebenfalls nicht mehr für Zwecke der Bewertung herangezogen werden.

6.2.2 Vermögensgegenstände von geringem Wert

Aus der kommunalen Praxis ist der Wunsch geäußert worden, dass bewegliche Vermögensgegenstände von geringem Wert entsprechend der steuerlichen Regelung für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) ausgewiesen werden dürfen. Dem ist das Innenministerium durch Anpassung des § 38 Abs. 4 E-GemHVO nachgekommen, wie aus den Erläuterungen zu §§ 38 und 46 E-GemHVO zu entnehmen ist. Ob der zu bildende Sammelposten abgeschrieben oder Wert zu berichtigen ist, wurde bei dieser Anpassung nicht ausdrücklich geregelt. Die *GPA* geht davon aus, dass der für Vermögensgegenstände von geringem Wert gebildete Sammelposten, unabhängig von der tatsächlichen Nutzungsdauer der darin enthaltenen Vermögensgegenstände, linear auf fünf Jahre abzuschreiben ist. Bei der Anwendung dieser Vereinfachungsregelung ist darauf zu achten, dass der Bürgermeister die hierfür notwendige Befreiung von der Inventarisierung erteilt (§ 37 Abs. 1 Satz 1, 3 i.V.m. § 38 Abs. 4 E-GemHVO).

6.2.3 Abgrenzung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen

Neben der Erleichterung für bewegliche Vermögensgegenstände von geringem Wert sieht das Entwurfsrecht weitere Vereinfachungen für die Erfassung und Bewertung beweglicher Vermögensgegenstände vor (z.B. § 37 Abs. 3, § 62 Abs. 1 E-GemHVO). In Anlehnung an die im Handels- und Steuerrecht vertretene Auffassung zur Abgrenzung zwischen beweglichem und unbeweglichem Vermögen kann davon ausgegangen werden, dass sich das unbewegliche Vermögen auf Grundstücke und Gebäude beschränkt, sofern die weiteren mit dem Erdboden verbundenen Vermögensgegenstände die Kriterien einer Betriebsvorrichtung oder eines Scheinbestandteils erfüllen (Bsp. fest mit dem Erdboden verbundene Spielgeräte auf einem Kinderspielplatz). Für diese sind dann, sofern die in der jeweiligen Vorschrift genannten sonstigen Voraussetzungen erfüllt sind, die entsprechenden (Erleichterungs-) Vorschriften über die Erfassung und Bewertung beweglicher Vermögensgegenstände anwendbar.

6.2.4 Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand

Die Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand führt in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten. Herstellungskosten sind Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die **Herstellung** eines Vermögensgegenstands, seine **Erweiterung** oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende **wesentliche Verbesserung** entstehen (§ 44 Abs. 2 E-GemHVO).

Sofern ein zu beurteilender Sachverhalt nicht unter diese Tatbestandsmerkmale fällt, liegt **abzugsfähiger Erhaltungsaufwand** vor.

6.2.5 Leitfaden zur Bilanzierung

Der im Internet unter www.nkhr-bw.de hinterlegte Leitfaden zur Bilanzierung wird derzeit redaktionell und inhaltlich überarbeitet. Die *GPA* empfiehlt, die Anwendung des Leitfadens bis zu dessen Freigabe zurückzustellen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der Leitfaden **weder Anspruch auf Verbindlichkeit noch auf Vollständigkeit** erhebt. Er zeigt - erstellt von Praktikern für Praktiker - lediglich Wege und Möglichkeiten zur Bilanzierung auf. Sofern eine Kommune eine davon abweichende, aber dem Recht entsprechende Vorgehensweise wählt, ist diese selbstverständlich ebenfalls zulässig.

6.2.6 Anhang zur Eröffnungsbilanz

Die Eröffnungsbilanz ist um einen Anhang zu erweitern, der u.a. dazu dient, die einzelnen Posten der Eröffnungsbilanz zu erläutern. Dabei sind, wie bei der Bilanzierung selbst, die Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (z.B. Grundsatz der Klarheit, der Wahrheit usw.) zu beachten. Der Anhang dient ferner dazu, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage (Finanz- und Ertragslage) zu vermitteln. Dem Anhang sind als Anlagen eine **Vermögensübersicht** und eine **Verbindlichkeitenübersicht** beizufügen.

Für die **Gliederung des Anhangs** gibt es keine rechtlichen Vorgaben, sodass die Kommunen in ihrer Vorgehensweise grundsätzlich frei sind. Es empfiehlt sich, eine Gliederung zu wählen, die auch bei künftigen Jahresabschlüssen beibehalten werden kann. In Anlehnung an das Handelsrecht kann der Anhang wie folgt gegliedert werden:

- **1. Bereich: Allgemeine Informationen** zu den angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden und Grundlagen der Währungsumrechnung. Angaben, ob Vereinfachungsregelungen für die Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden (z.B. aus § 62 E-GemHVO) Anwendung gefunden haben.
- **2. Bereich: Spezielle inhaltliche Erläuterung** der Bilanzpositionen nach der Bilanzgliederung. Insbesondere wäre ggf. auf die Anwendung von Erfahrungswerten und deren Ermittlung einzugehen. Sonstige Besonder-

heiten bei der Erfassung und Bewertung, die nur den jeweiligen Bilanzposten betreffen, wären ebenfalls anzugeben.

- **3. Bereich: Sonstige Angaben** dienen zur Abrundung des Gesamtbildes (insbesondere Informationspflichten/freiwillige Angaben, soweit diese nicht bereits bei den jeweiligen Bilanzpositionen erfolgen). Hier können z.B. auch Angaben zu finanziellen Verpflichtungen und zu bestehenden Haftungsverhältnissen gemacht werden.

Auf der o.g. Homepage werden künftig weitere detaillierte Hinweise über den Inhalt und die mögliche Gliederung des Anhangs veröffentlicht werden.

6.3 Inventur

Wie bereits im Geschäftsbericht 2007 dargestellt, ist auf den Stichtag der Eröffnungsbilanz eine Inventur (Bestandsaufnahme) zu machen.

Im Rahmen der Inventur sind sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden nach dem Grundsatz der Vollständigkeit in Inventarlisten zu erfassen. Dort sind auch alle für die Erfassung und Bewertung notwendigen Informationen (für einen sachverständigen Dritten nachvollziehbar) aufzunehmen. Der Ressourcenaufwand für die Inventur muss dabei mit den zu erzielenden Ergebnissen in einem angemessenen Verhältnis stehen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit). Es wird empfohlen, die Vorgehensweise bei den Kommunen individuell zu regeln. Ein Muster für eine Inventurrichtlinie mit Hinweisen zur Planung und Durchführung der Inventur ist auf der o.g. Internetseite eingestellt und kann kostenlos heruntergeladen werden.

6.4 Haushaltsplanung – Gliederung in Teilhaushalte

6.4.1 Allgemeines

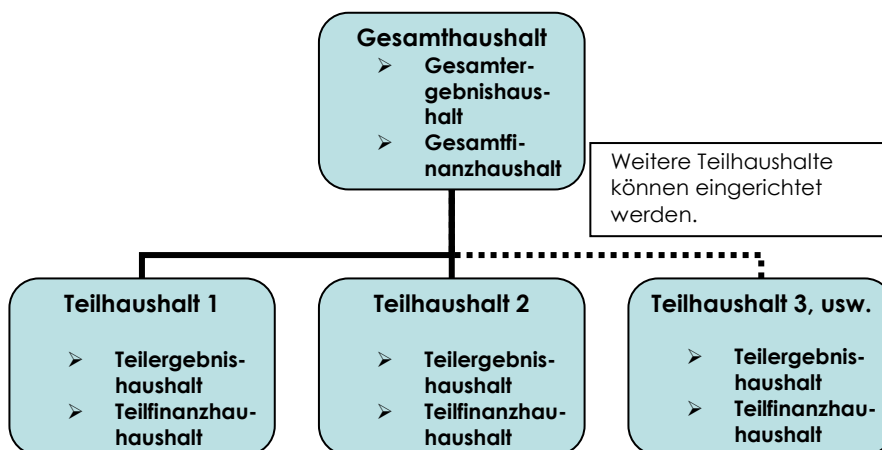
Bei der Umstellung auf das NKHR ist **zeitlich noch vor der Eröffnungsbilanz ein Haushaltsplan auf doppischer Grundlage** zu erstellen. Dieser besteht aus dem Gesamthaushalt, den Teilhaushalten und dem Stellenplan (§ 1 Abs. 1 E-GemHVO). Der Gesamthaushalt besteht aus dem Ergebnishaushalt, dem Finanzhaushalt und je einer Übersicht (Haushaltsquerschnitt) über die Erträge und Aufwendungen der Teilhaushalte, des Ergebnishaushalts sowie der Einzahlungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen der Teilhaushalte des Finanzhaushalts (§ 1 Abs. 2 E-GemHVO). Die *GPA* hat erstmals im Geschäftsbericht 2006 darüber berichtet.

Für kleinere Kommunen stellt sich die Frage, ob neben den Teilhaushalten zusätzlich eine Kosten- und Leistungsrechnung nach § 14 E-GemHVO zu führen ist. Das Innenministerium stellt in seiner Begründung zum Arbeitsentwurf der Gemeindehaushaltsverordnung dazu fest, dass die Kostenstellen die unterste Veranschlagungsebene in den Teilhaushalten bilden. Damit ist mindestens eine flächendeckende Kostenstellenrechnung erforderlich. Die über eine Kostenstellenrechnung hinausgehenden Bestandteile einer Kosten- und Leistungsrechnung (Kostenträgerrechnung, Kostenartenrechnung und Leistungsrech-

nung) sind in das kommunale Ermessen gestellt. Die Teilhaushalte bilden (anders als im kaufmännischen Rechnungswesen) durch die Darstellung von (aggregierten) Produkten und damit eines einheitlichen Rechnungsstoffes ein einheitliches Rechnungssystem mit der Kosten- und Leistungsrechnung, das sich hauptsächlich im Grad der Detaillierung unterscheidet. Die *GPA* geht davon aus, dass insbesondere bei kleineren Kommunen auf die Implementierung einer vollständigen Kosten- und Leistungsrechnung verzichtet werden kann. Umso mehr Bedeutung kommt der Ausgestaltung der Haushaltsgliederung in Teilhaushalte zu, die als Grundlage für die Steuerung dienen. Nachfolgend sollen deshalb – ohne Anspruch auf Vollständigkeit - Hinweise zur Einrichtung der Teilhaushalte gegeben werden.

6.4.2 Teilhaushalte

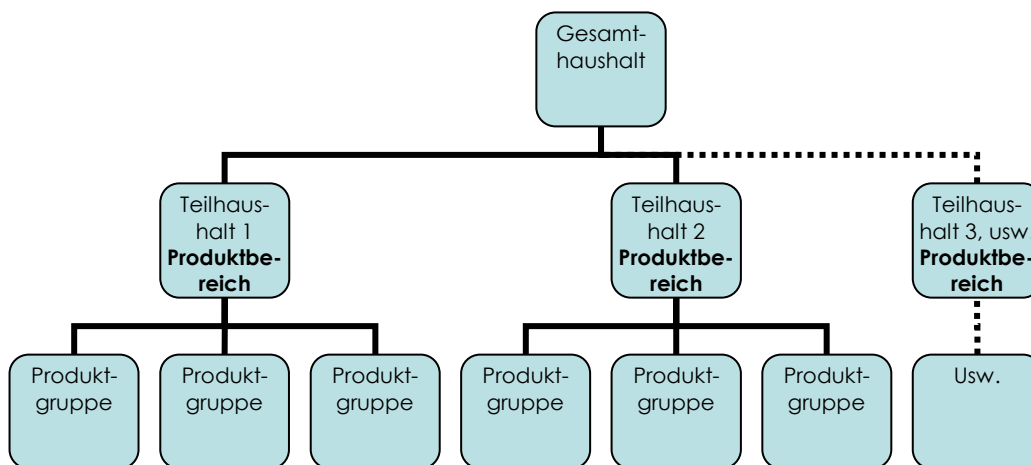
Der Gesamthaushalt ist in Teilhaushalte zu gliedern (§ 4 Abs. 1 E-GemHVO). Sie ersetzen die horizontale Haushaltsgliederung der in der Kameralistik dargestellten Einzelpläne. Aus der Verpflichtung, Teilhaushalte auszuweisen folgt, dass im Haushaltsplan mindestens zwei Teilhaushalte darzustellen sind. Jeder Teilhaushalt besteht aus einem Teilergebnishaushalt und einem Teilfinanzhaushalt. Abweichend von dem in § 4 Abs. 4 Sätze 1 und 2 E-GemHVO definierten Inhalt des Teilfinanzhaushalts kann sich dieser auf die Darstellung der Investitionstätigkeit beschränken. In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 1 E-GemHVO wird davon ausgegangen, dass mindestens ein Zentralbereichshaushalt und mindestens ein Fachbereichshaushalt einzurichten sind. Daraus ergibt sich grundsätzlich folgendes Haushaltsgliederungsschema:



Die Teilhaushalte können nach **Produktbereichen** oder nach der **örtlichen Organisation, produktorientiert** gebildet werden. Die unterste Ebene der Produkte (der Leistungen der Kommune) wird auf Produktgruppenebene aggregiert und diese Produktgruppen wiederum werden zu Produktbereichen zusammengefasst. Der Produktbereich ist somit ebenfalls eine aggregierte Ebene. Nach dem Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg stehen 21 Produktbereiche, 100 Produktgruppen und 481 Produkte zur Verfügung.

In den Teilhaushalten sind grundsätzlich nur die von der Kommune angebotenen Produktbereiche und Produktgruppen darzustellen. In einzelnen Bereichen besteht aus statistischen Gründen der Zwang bis auf die Produktebene zu gliedern. Der Produktplan Baden-Württemberg ist derzeit als Empfehlung zu verstehen. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift aus dem Produktplan die verbindlichen Positionen festgelegt werden. Aus § 4 Abs. 1 Satz 2 E-GemHVO folgen zwei Varianten der Haushaltsgliederung, über welche die Kommunen nach ihren örtlichen Steuerungsbedürfnissen frei entscheiden können:

Gliederung nach Produktbereichen



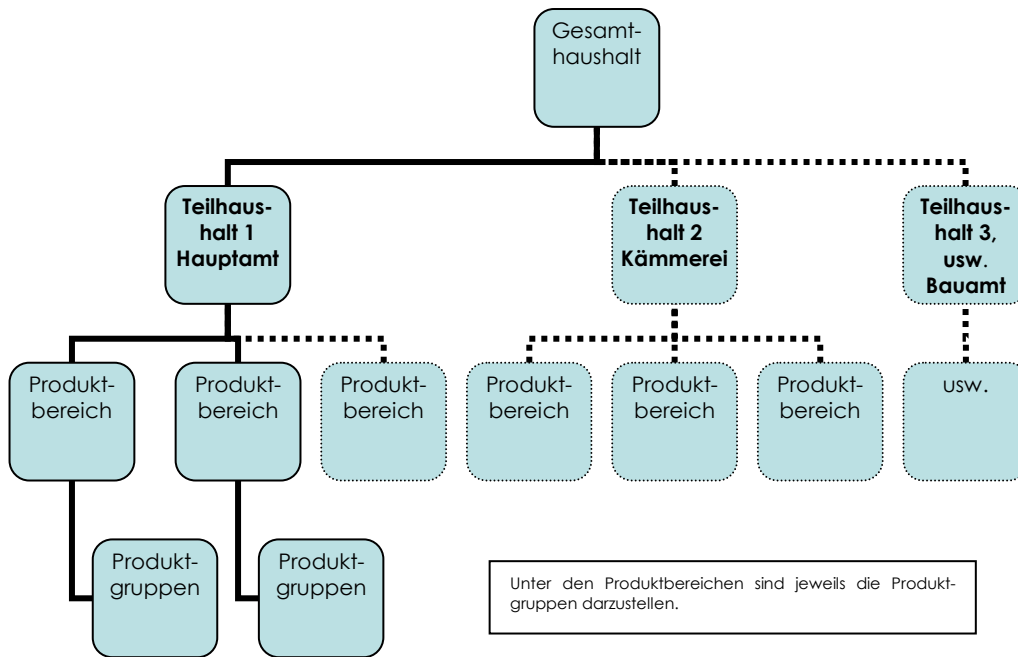
Eine Gliederung der Teilhaushalte nach Produktbereichen sollte auf Grundlage der im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg ausgewiesenen Produktbereiche erfolgen. Dabei sind nur die für die jeweilige Kommune in Betracht kommenden Produktbereiche und Produktgruppen im Teilhaushalt darzustellen.

Mehrere Produktbereiche (z.B. 11, 12, 21, 22, 27) können zu einem Teilhaushalt zusammengeführt werden. Es ist ferner möglich, auch nur Teile davon (z.B. einzelne Produktgruppen) einem Teilhaushalt zuzuordnen. Diskutiert wird derzeit, ob bei einer Aufteilung der Produktbereiche auf mehrere Teilhaushalte (z.B. Produktbereich 53 in die Teilhaushalte 1 und 2) oder bei einer Haushaltsgliederung nach der örtlichen Organisation (s.u.) die Produktgruppen eindeutig und vollständig den Teilhaushalten zugeordnet werden müssen (z.B. auf Teilhaushalt 1 die Produktgruppe 53.30 und auf Teilhaushalt 2 die Produktgruppen 53.70 und 53.80).

Die Entscheidung über die Haushaltsgliederung muss in Abhängigkeit der Steuerungsrelevanz und der damit zusammenhängenden Bewirtschaftungseinheit (Budget) vor Ort von jeder Kommune selbst getroffen werden. Aus diesem Grund ist bereits während der Vorbereitung auf den Umstieg in das NKHR eine Entscheidung über die Haushaltsgliederung zu treffen.

Gliederung nach der örtlichen Organisation, produktorientiert

Gegenüber der oben dargestellten Gliederung nach Produktbereichen, wird bei der Gliederung nach der örtlichen Organisation, die Aufbauorganisation - produktorientiert - als eine weitere Ebene in die Haushaltsgliederung eingefügt.



Bei dieser Variante besteht die Möglichkeit, weitestgehend auf der Grundlage der vorhandenen Organisation auf das NKHR umzustellen. Bei einer Änderung der Organisation muss aber auch die Haushaltsgliederung angepasst werden.

Im Idealfall müssen keine größeren Anpassungen in der Aufbauorganisation vorgenommen werden. Je nach den örtlichen Zuständigkeiten der Ämter wird es allerdings zu Überschneidungen bei der Zuordnung der Produktbereiche/Produktgruppen zu einem Teilhaushalt kommen können, weil z.B. mehrere Ämter für die Erstellung eines Produktbereichs/einer Produktgruppe tätig sind (z.B. Kämmerei und Bauamt werden für den Produktbereich 53 tätig). In diesen Fällen ist vor Ort zu entscheiden, welchem Teilhaushalt der Produktbereich/die Produktgruppe zugeordnet wird. Dabei ist zu beachten, dass jeder Teilhaushalt eine Bewirtschaftungseinheit (Budget) bildet. Der Produktbereich/die Produktgruppe sollte deshalb dem federführend zuständigen Amt zugeordnet werden. Über die Zulässigkeit einer Aufteilung von Produkten auf unterschiedliche Teilhaushalte ist derzeit noch nicht entschieden (s.o.). Die Teilleistungen der zurarbeitenden Einheiten sind über innere Verrechnungen dem Produktbereich/der Produktgruppe zuzurechnen.

Diese Darstellung bietet den Vorteil, dass der Wiedererkennungswert der Teilhaushalte wegen der Entsprechung zur Aufbauorganisation der Kommune und den damit verbundenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hoch ist. Das Zurechtfinden im Haushalt wird als positiv betrachtet. Dennoch muss bei der Analyse der Teilhaushalte die Produktbereichs-, bzw. die Produktgruppen-

nummer bekannt sein, um die Leistungen (z.B. Abwasserbeseitigung, Museum) im Haushalt zu finden.

Abschließend kann festgestellt werden, dass sowohl bei einer Gliederung nach Produktbereichen, wie auch bei einer Gliederung nach der örtlichen Organisation, produktbezogen nach dem Produktplan Baden-Württemberg vorzugehen ist. Beide Varianten haben ihre Berechtigung. Eine Empfehlung für die eine oder andere Gliederung kann (auch wegen der derzeit noch andauernden Erprobungsphase) nicht gegeben werden. Die Kommunen sollten sich eigenständig unter Berücksichtigung ihrer Steuerungsansätze für eine der Gliederungsmöglichkeiten entscheiden. Bei der Gliederung nach der örtlichen Organisation wird die Aufbauorganisation zusätzlich dargestellt. Die Ebenen darunter entsprechen im Wesentlichen der Haushaltsgliederung nach Produktbereichen.

Auf die Darstellung einzelner **Produkte im Haushalt** sollte nach Meinung der *GPA* weitestgehend verzichtet werden. Allerdings fordert das Entwurfsrecht in § 4 Abs. 2 E-GemHVO, dass in den Teilhaushalten neben den Produktgruppen zusätzlich Schlüsselprodukte dargestellt werden sollen. Schlüsselprodukte sind diejenigen Produkte, die eine finanzielle oder örtliche Bedeutsamkeit haben, d.h. sie müssen steuerungsrelevant sein. Daraus folgt, dass eine Darstellung von Produkten, die für den Adressaten des Haushalts (insbes. für den Gemeinderat) nicht (steuerungs-)relevant sind, auch nicht erfolgen sollte. Bei einer Vielzahl von Produkten würde die Transparenz leiden. Die Steuerung durch den Gemeinderat erfolgt grundsätzlich durch Zielvorgaben im strategischen Bereich. Die Steuerung über Produkte, die grundsätzlich dem operativen Bereich zuzuordnen ist, sollte der internen Steuerung durch die Verwaltung vorbehalten bleiben. Einzelne, örtlich bedeutende Produkte, über die der Gemeinderat zu entscheiden hat, sind als Schlüsselprodukte auszuweisen.

Unter der o.g. Homepage steht ein detaillierter Leitfaden zum download zur Verfügung.

7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

7.1 Derivative Finanzinstrumente bei Kommunen

Es ist nicht geboten, aus Gründen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Derivate einzusetzen. Unabhängig davon dürfen Kommunen in Baden-Württemberg zinsbezogene Derivate einsetzen, die sich auf Kredite beziehen, die mit nicht abgesicherten Zinsänderungsrisiken behaftet sind. Im Übrigen ist ein striktes Spekulationsverbot zu beachten.

Seit Mitte 2007 ist der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten (Derivaten) für den kommunalen Bereich (wieder) kontrovers diskutiertes Thema. Einigen Kommunen und kommunalen Gesellschaften, auch in Baden-Württemberg, drohen aus dem Abschluss derartiger Geschäfte erhebliche finanzielle Einbußen. Nach Angaben des Landkreistags und des Städtetags Baden-Württemberg von Ende 2007 nutzten 13 Landkreise und 20 Städte Derivate.

Neueren Presseberichten zufolge haben zwischenzeitlich nicht wenige Verwaltungen, auch zahlreiche Privatunternehmen, mit Derivaten negative Erfahrungen gemacht oder befürchten bevorstehende finanzielle Einbußen.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Kreditaufnahmen

In Ergänzung der **besonderen Verantwortung** der öffentlichen Hand bei der Verwaltung der ihr quasi treuhänderisch überlassenen (Steuer-)Mittel sind bei der kommunalen Aufgabenerfüllung die **Gebote von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** (§ 77 Abs. 2 GemO) zu beachten. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hängt regelmäßig nicht allein von objektiv fassbaren und messbaren Fakten, sondern auch von prognostischen, finanzpolitischen und sonstigen auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit beruhenden Gesichtspunkten ab. Bei den mit der kommunalen Aufgabenerfüllung zusammenhängenden Finanzgeschäften, wie z.B. den Kreditaufnahmen für Investitionen, können jedoch eher konkret messbare Kriterien in den Vordergrund gestellt werden. Das legt nahe, in Konsequenz mit einem sachgerechten Zins- und Schuldenmanagement zu versuchen, die **Zinsausgaben möglichst gering zu halten**.

Mit Blick auf den mit o.g. Haushaltsgrundsatz einhergehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum kann daraus **kein generelles Gebot zum Einsatz von Derivaten** zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken abgeleitet werden. Grundsätzlich ist ausreichend und mit § 77 Abs. 2 GemO vereinbar, wenn mit Instrumenten einer klassischen Zinsstrukturpolitik der Zinsaufwand überschaubar niedrig bzw. in Einklang mit den individuellen Gegebenheiten einer Kommune, deren Aufgabenerfüllung und deren finanziellen Möglichkeiten gebracht wird (s. dazu z.B. GPA Mitt. 7/1999 Az. 923.00). Andererseits spricht nichts dagegen, in Anlehnung an o.g. gemeindefinanzrechtliche Vorgaben zinsbezogene Derivate zur Ausgabenminimierung einzusetzen.

Der kommunalen Aufgabenstellung (§ 2 GemO, § 2 LKrO) und dem dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit innewohnenden Spekulationsverbot

würde es widersprechen, wenn losgelöst von mit Zinsänderungsrisiken behafteten Krediten versucht würde, über separat vereinbarte Derivate zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften.

Einsatz von Derivaten setzt (Zins-)Risiko voraus

Zinsänderungsrisiken sind aus der Entwicklung des allgemeinen Marktzins resultierende Vermögensrisiken, die entweder in Form von nicht vorab festliegenden Zinsmehrzahlungen und/oder Bar- bzw. Marktwert Risiken auftreten. Hierunter fallen **variabel verzinsten Kredite** mit keiner oder nur einer sehr kurzen Zinsbindungsfrist. Auch soweit ein Festzinssatz vereinbart worden ist verbleibt ggf. ein **Zinsänderungsrisiko, wenn Zinsbindungsfrist und Kreditlaufzeit nicht deckungsgleich** sind. Im kommunalen Bereich dürfte das angesichts häufig längerfristig ausgestalteter Kreditfinanzierungen (i.d.R. bis 30 Jahre) oft der Fall sein. Zinsänderungsrisiken liegen demnach nicht vor bei vereinbartem Festzinssatz und Kongruenz von Zinsbindungsfrist und Kreditlaufzeit (bis zur vollständigen Tilgung). Sollte sich ein fest vereinbarter Zinssatz während der Kreditlaufzeit aufgrund der Marktzinsentwicklung als nachteilig herausstellen, realisiert sich darin kein Zinsänderungsrisiko. Vielmehr ist das der „Preis“ für die ursprüngliche, nach vorangegangenem Abwägungsprozess gewählte Strategie und nicht etwa ein Beleg für vermögensschädigendes Fehlverhalten (vgl. Schwarz, Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate, 2001, 34). Ebenso liegt darin regelmäßig kein Verstoß gegen den o.g. Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Überlegt werden sollte aber, ob in solchen Fällen nicht über eine vorgezogene Vertragskündigung günstigere Zinskonditionen erreicht werden können. Ob dies vorteilhaft erreicht werden kann, hängt im Einzelfall davon ab, inwieweit seitens der Kreditinstitute Ausgleichszahlungen wie z.B. Vorfälligkeitsentschädigungen etc. verlangt werden. Kreditgeschäfte mit variabler Verzinsung und einer vereinbarten Zinsobergrenze (sog. Caps) sind grundsätzlich mit fest verzinslichen Darlehen vergleichbar, weil das Zinsänderungsrisiko konkret begrenzt ist. Gleichwohl verbleibt im festgelegten Zinskorridor (Unterschied zwischen variablem Zins und Zinsobergrenze) noch ein, wenngleich regelmäßig geringes, Zinsänderungsrisiko bestehen, welches theoretisch noch Ansatzpunkt für ein (weiteres) zinsbezogenes Derivat sein könnte.

Derivate nur bei tatsächlich zinsrisikobehaftetem Kredit (Konnexität)

Schon immer konnte auf Zinserwartungen durch flexible Vereinbarungen (Neuaufnahme/Umschuldung und Zinsanpassung) fester oder variabler Zinsen und unterschiedlicher Kreditlaufzeiten reagiert werden. Mit diesem klassischen Vorgehen ist zwar u.U. eine Reduzierung des Zinsaufwands möglich, allerdings muss dabei stets Kapital bewegt werden. Im Gegensatz dazu ist zinsbezogenen Derivaten gemeinsam, dass durch sie Einfluss auf Zinspflichten genommen werden kann, ohne dass die zugrunde liegenden Nominalbeträge (die Kredite) „bewegt“ werden müssen. Zinsbezogene Derivate sind separat vereinbar und können sowohl mit dem Vertragspartner des Kreditgeschäfts als auch mit Dritten abgeschlossen werden. Allerdings muss das zinsbezogene Derivat sich auf ein konkret vorhandenes Kreditgeschäft beziehen (**Konnexität**). Zinsbezogene Derivate zur Risikominimierung von zinsrisikobehafteten Krediten können sowohl

beim Abschluss des Kreditvertrags als auch später vereinbart werden. Häufig werden mehrere Kredite (Portfolio) für ein zinsbezogenes Derivat zusammengefasst. Die o.g. Konnexität ist bei einem Kreditportfolio aber nur dann gegeben, wenn alle darin enthaltenen Kreditverträge mit Zinsänderungsrisiken behaftet sind. Soweit nur teilweise Zinsänderungsrisiken bestehen, können zinsbezogene Derivate auch nur den entsprechenden Teil des Schuldenbestands zur Grundlage haben.

Für Kommunen gilt striktes Spekulationsverbot

Den Kommunen sind ihrer Aufgabenstellung und dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend spekulative Finanzgeschäfte zur Erwirtschaftung separater Gewinne untersagt. Allgemein hat ein Finanzinstrument bereits dann **spekulativen Charakter, wenn dessen Ertragsseite variabel** und zusätzlich das **Risiko eines Kapitalverlustes wahrscheinlich** ist. Gegen das Spekulationsverbot würde demnach verstoßen, wenn zinsbezogene Derivate losgelöst von einem zinsrisikobehafteten Kreditgeschäft als reiner Selbstzweck zur zusätzlichen Einnahmeerzielung abgeschlossen würden. Prinzipiell gilt hier Ähnliches wie bei kommunalen Geldanlagen, die ebenfalls keinen spekulativen Charakter tragen bzw. nicht risikobehaftet sein dürfen (§ 91 Abs. 2 GemO); auch hier besteht entsprechend kein Zwang zur Ertragsmaximierung.

Aus der Praxis sind Fälle bekannt, in denen faktisch feste Zinszahlungsverpflichtungen gegen variable, von einem sich je nach Marktlage ggf. sehr stark bewegenden Referenzzinssatz abhängige Zinsverpflichtungen getauscht worden sind. Anknüpfungspunkt war z.T. auch ein stark variables und im Verlauf nicht sicher einschätzbares Verhältnis mehrerer Referenzzinssätze. Hinzu kommt, dass derartige Geschäfte häufig mit langen Laufzeiten vereinbart worden sind, z.T. kein Kündigungsrecht der Kommune bestand (im Gegensatz zum jederzeitigen Kündigungsrecht des Kreditinstituts) und bei der Wahrnehmung vereinbarter Kündigungsrechte durch die Kommune diese zu Ausgleichszahlungen an den Vertragspartner verpflichtet war. Geschäfte mit derart hochspekulativem Charakter und einer sehr einseitigen Risikoverteilung zu Lasten des kommunalen Vertragspartners sind mit gemeindefinanziellen Grundsätzen nicht vereinbar und daher unzulässig.

Welche Derivate kommen allgemein in Frage?

Mit Blick auf die genannten Eckpunkte der Konnexität und des Spekulationsverbots kommen **nur zinsbezogene Derivate** in Frage, die sich auf konkrete Kreditverträge beziehen, bei denen evtl. **Zinsänderungsrisiken** noch nicht abgesichert sind (Erlass des Innenministeriums vom 17.08.1998 Az. 2-2251.2/1 „Derivaterlass“). Nachfolgend werden die für eine Absicherung risikobehafteter kommunaler Kredite in Betracht kommenden Derivate dargestellt:

Bei Erwartung steigender Zinsen können zu variabel verzinsten Krediten sog. „**Caps**“ vereinbart werden, womit eine über die vereinbarte Obergrenze hinausgehende Zinsbelastung vermieden wird. Der Vertragspartner erhält für das damit letztlich der Kommune genommene Zinsrisiko z.B. eine anfängliche Prämie (oder das Kreditinstitut bei kreditintegriertem Cap einen etwas höheren

Zins). Bei gleicher Ausgangslage kommt auch ein sog. „**Swap**“ (Zinsswap) in Betracht, mit dem unterschiedlich ausgestaltete Zinszahlungen über einen bestimmten Zeitraum ohne Transfer des zugrundeliegenden Kapitals (des Kredits) getauscht werden. In Frage kommen kann im kommunalen Bereich allerdings nur die Variante, dass bei variabel verzinsten Krediten im wirtschaftlichen Ergebnis durch den Austausch eine konstante Zinsbelastung erreicht wird. Ein separat vereinbarter Swap, der zu variablen Zahlungen der Kommune führen würde, etwa weil der ursprünglich fest vereinbarte Zinssatz für einen Kredit sich („belastend“) vom allgemeinen Marktzins weg bewegt, verstößt i.d.R. gegen das o.g. Spekulationsverbot und kann auch nicht mit dem Hinweis auf den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerechtfertigt werden. Wenn damit in der Vergangenheit teilweise Erträge erzielt werden konnten, entspricht dies der damit verbundenen Spekulation wie auch umgekehrt eingetretene Verluste spekulationsimmanent sind. Aus wirtschaftlichen Erwägungen ist zur Begrenzung der Zinsänderungsrisiken auch die Vereinbarung eines sog. „**Collars**“ möglich. Hierbei handelt es sich um die gleichzeitige Vereinbarung eines Caps und eines Floors (einer Zinsuntergrenze). Hintergrund ist meist, dass so u.U. die Prämienhöhe des Caps reduziert werden kann. Ein weiter in Betracht kommendes Derivat ist der sog. „**Forward**“ („FRA“; Forward Rate Agreement) in der Form, dass (bezogen auf ein bestehendes Kreditverhältnis) ab einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt für einen bestimmten Zeitraum ein fester Zinssatz vereinbart wird. Hierunter fällt auch eine „vorgezogene“ Kreditvereinbarung, bei der der Kredit konkret vereinbart wird, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Auszahlung kommt. Mit der sog. **Swaption** (Swap-Option) kann das Recht gesichert werden, bezogen auf ein bereits konkretes Kreditverhältnis zu vorher festgelegten Konditionen später in einen Swap einzutreten. Hierfür ist, vergleichbar einer Versicherung, eine Optionsprämie zu zahlen. So kann eine gegenwärtig variable Verzinsung später in einen Festzins „getauscht“ werden, wenn nachhaltig sinkende Zinsen ein Festhalten am Festzins nachteilig werden lassen. Die Besonderheit dieses Instruments liegt darin, dass damit zulässigerweise auch das ursprüngliche „Entscheidungsrisiko“ der Kommune bei der Wahl der Zinskonditionen noch etwas eingegrenzt werden kann. In Frage kommen dürften allerdings nur Swaptionen mit kurzen Laufzeiten (sechs bis 12 Monate); darüber hinaus nimmt der spekulative Charakter entsprechend zu. Abgesehen davon dürfte die zu zahlende Prämie dann ohnehin eher unwirtschaftlich hoch werden.

Zulässige Derivate bedürfen keiner Genehmigung

Nach herrschender Meinung bedarf der ein Zinsänderungsrisiko begrenzende Einsatz zinsbezogener Derivate **keiner** rechtsaufsichtsbehördlichen **Genehmigung nach § 87 Abs. 5 GemO** als kreditähnliches Rechtsgeschäft (vgl. Derivaterlass des Innenministeriums), da bei deren Einsatz zwischen Kapital- und Zinsströmen unterschieden bzw. getrennt wird und das bezogene Kreditgeschäft als solches nicht berührt wird. Evtl. entstehende Zahlungsverpflichtungen sind daher keine wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommende Rechtsgeschäfte.

Soweit zinsbezogene Derivate zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken einer Kommune abgeschlossen werden, erfüllen sie bei Beachtung der Zulässigkeitschranken für ihren Einsatz auch als selbständiges Rechtsgeschäft **nicht** den

Tatbestand eines gewährvertragsähnlichen **Rechtsgeschäfts i.S. des § 88 Abs. 3 GemO**. Wie schon die Überschrift des § 88 GemO aussagt, geht es bei den dort beschriebenen Rechtsgeschäften um Verträge oder Vereinbarungen, bei denen die Kommune für das Verhalten eines (namentlich bekannten) Dritten oder dessen wirtschaftliches Risiko einzustehen hat. Dies gilt uneingeschränkt auch für die gewährvertragsähnlichen Rechtsgeschäfte. Vereinbarungen mit einem Dritten, die nicht dessen Verhalten oder Risiko zum Gegenstand haben, sondern nur ein eigenes allgemeines wirtschaftliches Risiko der Kommune abdecken oder minimieren sollen (z.B. Risiko der künftigen Zinsentwicklung) entfalten keine derartigen Haftungswirkungen zu Lasten der Kommune; im Grundsatz sind bei dieser Sichtweise zinsbezogene Derivate quasi als versicherungsähnliche Leistungsvereinbarungen zu werten.

Einsatz setzt Sicherungsvorkehrungen voraus

Die Umsetzung einer Strategie, zinsbezogene Derivate sachgerecht und effizient einzusetzen stellt Kommunen vor vielfältige Herausforderungen. Angesichts evtl. finanzieller Folgen, die aus einem unsachgemäßen Einsatz zinsbezogener Derivate erwachsen können, sollten **Regelungen** getroffen werden, in denen insbesondere zu bestimmen ist:

- Festlegung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten,
- Eingrenzung der zugelassenen derivativen Finanzinstrumente,
- Verfahren beim Abschluss derivativer Geschäfte (Angebotseinholung, Angebotsauswertung),
- Berichtspflichten, Risikomanagement, Überwachungs-/Kontrollpflichten,
- interne Sicherungsvorkehrungen (z.B. „Vier-Augen-Prinzip“),
- Dokumentationspflichten (Einsatz der Instrumente, Entscheidungen, Erfolg).

Ergänzend wird auf das Heft 14, DST-Beiträge zur Finanzpolitik hingewiesen.

Fazit

Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kann **kein** generelles **Gebot zum Einsatz zinsbezogener Derivate** abgeleitet werden. Kommunen dürfen nur **zinsbezogene Derivate** einsetzen, die sich auf **konkrete Kreditgeschäfte** beziehen (Konnexität), welche mit **noch nicht abgesicherten Zinsänderungsrisiken** behaftet sind. Weitere Richtschnur ist bei allen Überlegungen, dass ein **striktes Spekulationsverbot** zu beachten ist. Jede Kommune muss deshalb den Rechtsrahmen eigenverantwortlich ausfüllen und entscheiden, ob sie (zulässige) Derivate (überhaupt) einsetzt.

7.2 Grundzüge des EU-Beihilferechts

Nach Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag sind – vorbehaltlich abweichender Bestimmungen des Vertrags – staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Wegen des weitgefassten Beihilfebegriffs gibt es in der kommunalen Praxis eine Vielzahl möglicher (z.T. auch unbewusster) Berührungspunkte. Da bereits formale Verstöße gegen das EU-Beihilferecht drastische Folgen nach sich ziehen können, sollen die Kommunen mit der nachstehenden Zusammenfassung der wesentlichen Grundzüge des EU-Beihilferechts für dieses Thema sensibilisiert werden.

Beihilfebegriff

Staatliche Beihilfe ist jede staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Begünstigung, wenn sie dem Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft und nur für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige gewährt wird. Aufgrund der umfassenden Begriffsbestimmung fällt nicht nur die Zuweisung von Mitteln an ein Unternehmen unter den Beihilfebegriff, sondern auch jede Verminderung der Lasten, die normalerweise das Unternehmen tragen müsste und deren Verminderung eine Einsparung ermöglicht. Zu den Beihilfen zählen insbesondere die Veräußerung oder zeitweise Überlassung von Liegenschaften und Einrichtungen unter Wert sowie die Herabsetzung oder Übernahme von Gebühren, Beiträgen und sonstigen Kosten (Schreiben des Wirtschaftsministeriums vom 20.08.1998, Az. 3-4304.1/23 an Gemeindegtag, Landkreisgtag und Städtetgtag, Rundschreiben LKrT Nr. 695/1998 Az. 790.60 = Gt-info 681/98). Unter den Beihilfebegriff fallen auch zinslose oder zinsgünstige Darlehen, Bürgschaften zu Vorzugsbedingungen, Ausgleichszahlungen zur Abdeckung von Defiziten sowie Kapitalzuführungen unter für einen Privatinvestor unannehmbaren Bedingungen.

Staatliche Beihilfen sind nicht nur Beihilfen des Staates oder der Gebietskörperschaften. Sie können auch von deren Beauftragten (z.B. Wirtschaftsförderungsgesellschaften, s. Schreiben des Wirtschaftsministeriums vom 20.08.1998, a.a.O.) bzw. von privaten oder öffentlichen Unternehmen bzw. Organisationen gewährt werden, bei denen der Staat oder die Gebietskörperschaft direkt oder indirekt einen entscheidenden Einfluss ausübt. Entscheidend ist, dass die Beihilfe direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln finanziert wurde.

Beihilfeempfänger können sowohl private, als auch öffentliche Unternehmen sein. Das gilt auch für rechtlich nicht selbständige öffentliche Unternehmen (Eigenbetrieb, Regiebetrieb).

Nicht unter den Anwendungsbereich des Art. 87 EG-Vertrag fallen Beihilfen zugunsten von Unternehmen, für deren Waren oder Dienstleistungen kein innergemeinschaftlicher Handel, sondern lediglich ein rein lokaler Markt besteht. Dabei kommt es aber nicht nur darauf an, dass das Unternehmen einen ausschließlich lokalen oder regionalen Kundenkreis hat. Es muss auch ausgeschlossen sein, dass Investitionen aus anderen Mitgliedstaaten angezogen werden.

Notifizierungspflicht

Nach Art. 88 Abs. 3 EG-Vertrag sind alle Beihilfen vor ihrer Gewährung der Kommission anzumelden (Notifizierung). Die Notifizierung ist durch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat vorzunehmen. Hierzu sind die Unterlagen über die beabsichtigte Beihilfe von der Kommune über das Wirtschaftsministerium des Landes an den Bund weiterzuleiten.

Vor einer abschließenden Entscheidung der Kommission über die Zulässigkeit der Beihilfe darf diese nicht gewährt werden (**Durchführungsverbot**). Eine Verletzung des Durchführungsverbots führt zur Nichtigkeit des Vertrags oder Rechtsgeschäfts insgesamt (§ 134 BGB) oder zur Rechtswidrigkeit des begünstigenden Verwaltungsakts. Eine nachträgliche Heilung ist dann nicht mehr möglich. Bei Verstößen ist zu erwarten, dass die Kommission eine Rückforderung unzulässiger Beihilfen verlangt und empfindliche Geldbußen festsetzt. Außerdem ist mit Schadensersatzansprüchen konkurrierender Unternehmen zu rechnen, die wesentlich höher als die Beihilfe sein können. Sofern keine der nachstehenden Ausnahmetatbestände erfüllt sind, kann den Kommunen daher nur geraten werden, beabsichtigte Beihilfen grundsätzlich zu notifizieren. Dies gilt auch, weil im Einzelfall bereits bei der Frage, ob eine Maßnahme den Wettbewerb bzw. den Handel zwischen den Mitgliedstaaten tangieren kann und damit überhaupt unter das EU-Beihilferecht fällt, oftmals erhebliche Unsicherheiten bestehen. Diese Frage wird letztendlich von der Kommission beurteilt werden.

De-minimis-Verordnung

Eine Verfälschung des Wettbewerbs oder Beeinträchtigung des Handels zwischen den EU-Mitgliedstaaten liegt nicht vor, wenn der finanzielle Vorteil für das Unternehmen geringfügig ist. Mit der De-minimis-Verordnung setzt die Kommission einen Schwellenwert fest, bis zu dem Beihilfen von vornherein nicht unter das Beihilfeverbot des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag und somit auch nicht unter die Notifizierungspflicht des Art. 88 Abs. 3 EG-Vertrag fallen. Die De-minimis-Verordnung wurde am 15.12.2006 neu erlassen. Die Neufassung gilt nach ihrem Art. 6 vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2013.

Die Gesamtsumme der einem Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf nach Art. 2 Abs. 2 der De-minimis-Verordnung in einem Zeitraum von drei Steuerjahren 200.000 EUR (bisher 100.000 EUR) bzw. bei Unternehmen im Bereich des Straßentransportsektors 100.000 EUR nicht überschreiten.

Die De-minimis-Verordnung gilt nach ihrem Art. 2 Abs. 4 nur für Beihilfen, die in einer Form gewährt werden, für die das Bruttosubventionsäquivalent im Voraus genau berechnet werden kann, ohne dass eine Risikobewertung erforderlich ist (**transparente Beihilfen**). So werden beispielsweise Beihilfen in Form von Darlehen als transparente De-minimis-Beihilfen behandelt, wenn das Bruttosubventionsäquivalent auf der Grundlage der zum Bewilligungszeitpunkt geltenden marktüblichen Zinssätze berechnet worden ist. Auf der Grundlage einer **Bürgschaftsregelung** gewährte Einzelbeihilfen an Unternehmen, die nicht in Schwierigkeiten sind, werden dann als transparente De-minimis-Beihilfen behandelt, wenn der verbürgte Teil des Darlehens, für das im Rahmen dieser Regelung

eine Einzelbürgschaft gewährt wird, je Unternehmen insgesamt 1.500.000 EUR bzw. bei Unternehmen des Straßentransportsektors 750.000 EUR nicht übersteigt (bislang waren Bürgschaften bis zu 20 Mio. EUR möglich). Der Verbürgungsanteil des zugrunde liegenden Darlehens darf 80 % nicht übersteigen.

Bürgschaftsregelungen werden ferner als transparent angesehen, wenn vor ihrer Inkraftsetzung die Methode zur Bestimmung des Bruttosubventionsäquivalents von Bürgschaften der Kommission im Rahmen einer Kommissionsverordnung im Bereich staatlicher Beihilfen angezeigt und von der Kommission genehmigt wurde und die genehmigte Methode ausdrücklich auf die Art der Garantien und die Art der zu Grunde liegenden Transaktionen im Zusammenhang mit der Anwendung der vorliegenden Verordnung Bezug nimmt. Dadurch kann im Einzelfall die Schwelle von 1.500.000 EUR u. U. deutlich überschritten werden. Die Europäische Kommission hat diesbezüglich am 25.09.2007 die „Methode zur Berechnung der Beihilfeintensität von Bürgschaften“ der Bundesrepublik Deutschland genehmigt. Grundlagen der Berechnungsmethode sind insbesondere die jeweilige Ausfallwahrscheinlichkeit (Einteilung in fünf Ratingkategorien), die Erlösquote (Möglichkeit, bei Ausfall eines Kredits und Inanspruchnahme der Bürgschaft durch Pfändung, Verkauf von Sicherheiten etc. einen Teil des verliehenen Geldes zurückzuverlangen) und die zu entrichtenden Bürgschaftsentgelte. Diese Berechnungsmethode erfasst allerdings nur die Kredite zur Finanzierung von Investitionsausgaben. Die von der Bundesrepublik Deutschland ergänzte Berechnungsmethode zur Bestimmung des Beihilfewerts von Bürgschaften für Betriebsmittelkredite wurde von der Europäischen Kommission am 28.11.2007 genehmigt. Hierfür sind grundsätzlich die Parameter der Berechnungsmethode für Investitionskreditbürgschaften anzuwenden mit Ausnahme des Parameters Erlösquote. Die Erlösquote in der Berechnungsmethode für Betriebsmittelkreditbürgschaften wird pauschal auf 12,5 % festgesetzt.

Nach Art. 2 Abs. 5 der De-minimis-Verordnung dürfen De-minimis-Beihilfen nicht mit anderen Beihilfen für dieselben förderbaren Aufwendungen kumuliert werden, wenn dies eine Überschreitung der Förderintensität zur Folge hätte, die in einer Gruppenfreistellungsverordnung oder in einer von der Kommission verabschiedeten Entscheidung hinsichtlich der besonderen Merkmale eines jeden Falls festgelegt wurden (**Kumulierungsverbot**).

Nach Art. 3 der De-minimis-Verordnung darf ein Mitgliedstaat eine neue De-minimis-Beihilfe erst gewähren, nachdem er sich vergewissert hat, dass der Gesamtbetrag der De-minimis-Beihilfen, den das Unternehmen in dem Mitgliedstaat in dem betreffenden Steuerjahr sowie in den zwei vorangegangenen Steuerjahren erhalten hat, den zulässigen Höchstbetrag nicht überschreitet. Sofern der Mitgliedstaat nicht über ein Zentralregister mit vollständigen Informationen über sämtliche von staatlicher Seite gewährten De-minimis-Beihilfen in diesem Land verfügt, ist grundsätzlich folgende Form der Überwachung vorgesehen:

Der Mitgliedstaat teilt dem Unternehmen die voraussichtliche Höhe der beabsichtigten Beihilfe mit und weist darauf hin, dass es sich um eine De-minimis-Beihilfe handelt. Vor Gewährung der Beihilfe hat das Unternehmen seinerseits schriftlich jede De-minimis-Beihilfe anzugeben, die es in den vorangegangenen zwei Steuerjahren sowie im laufenden Steuerjahr erhalten hat.

Die De-minimis-Verordnung gilt nach ihrem Art. 1 Abs. 1 insbesondere nicht für Beihilfen an Unternehmen, die in der Fischerei und der Aquakultur bzw. in der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig sind, sowie für Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten. Für den Agrar- und Fischereisektor gelten seit dem 01.08.2007 bzw. 01.01.2008 folgende Höchstbeträge:

	Höchstbetrag je Unternehmen für einen Zeitraum von 3 Jahren	Gesamtvolumen je Mitgliedstaat
Agrarsektor	7.500 EUR	0,75 % des jährlichen Produktionswerts der Landwirtschaft
Fischereisektor	30.000 EUR	2,5 % des jährlichen Produktionswerts der Fischwirtschaft

Bisher lagen die Höchstbeträge für den Fischereisektor bzw. für den Agrarsektor jeweils bei 3.000 EUR bzw. 0,3 % des jährlichen Produktionswerts der Land- bzw. Fischwirtschaft.

Montipaket

Eine (weitere) Ausnahme vom Beihilfeverbot und der Notifizierungspflicht gilt (unabhängig von der De-minimis-Grenze) nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Aufgaben der Daseinsvorsorge) betraut sind, soweit die Anwendung des Beihilferechts die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf aber dadurch nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft. Das Montipaket knüpft als Maßnahmenpaket für das europäische Beihilferecht an den Vorbehalt des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag an und konkretisiert diesen näher für den Fall staatlicher Ausgleichszahlungen an eigene Unternehmen und Dritte für die Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Es besteht aus der Freistellungsentscheidung, dem Gemeinschaftsrahmen und der Änderung der Transparenzrichtlinie.

Die **Freistellungsentscheidung** vom 28.11.2005 gilt nach ihrem Art. 2 Abs. 1 für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

- an Unternehmen, deren Jahresumsatz vor Steuern in den beiden der Übernahme der Dienstleistung vorausgehenden Rechnungsjahren insgesamt weniger als 100 Mio. EUR betragen hat und die jährlich eine Ausgleichszahlung von weniger als 30 Mio. EUR für die erbrachte Dienstleistung erhalten,

- an Krankenhäuser und im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die Tätigkeiten ausführen, die vom jeweiligen Mitgliedstaat als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingestuft wurden,
- für Flug- oder Schiffverbindungen zu Inseln, bei denen das jährliche Fahrgastaufkommen in den zwei Rechnungsjahren vor Übertragung der Dienstleistung im Schnitt 300.000 Fahrgäste nicht überstieg oder
- für Flug- und Seeverkehrshäfen, bei denen das jährliche Fahrgastaufkommen in den zwei Rechnungsjahren vor Übertragung der Dienstleistung im Schnitt die Zahl von 1.000.000 für Flughäfen bzw. 300.000 für Seeverkehrshäfen nicht übersteigt.

Solche Beihilfen sind nach Art. 3 der Freistellungsentscheidung **mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar** und **nicht notifizierungspflichtig**, sofern die Voraussetzungen der Freistellungsentscheidung erfüllt sind und in den sektorspezifischen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist.

Die Beihilfen müssen folgende **Voraussetzungen** erfüllen:

- Nach Art. 4 der Freistellungsentscheidung muss die Erbringung der Dienstleistungen dem jeweiligen Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Rechts- oder Verwaltungsakte übertragen worden sein, aus denen insbesondere Art und Dauer der Gemeinwohlverpflichtungen, das beauftragte Unternehmen, der geografische Geltungsbereich, Art und Dauer der dem Unternehmen ggf. gewährten ausschließlichen oder besonderen Rechte, die Parameter für die Berechnung, Überwachung und etwaige Änderung der Ausgleichszahlungen sowie die Vorkehrungen zur Vermeidung einer Überkompensierung bzw. zur Rückzahlung etwaiger überhöhter Ausgleichszahlungen hervorgehen (**öffentlicher Auftrag**).
- Der **Umfang der Ausgleichszahlung** darf nach Art. 5 der Freistellungsentscheidung nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und der angemessenen Rendite aus dem für die Erfüllung dieser Verpflichtungen eingesetzten Eigenkapital abzudecken. Der Ausgleich muss ausschließlich für das Funktionieren der betreffenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verwendet werden, ohne den Unternehmen die Möglichkeit der Verwendung einer angemessenen Rendite zu entziehen. Wenn Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nur einen Teil der Tätigkeiten eines Unternehmens ausmachen, müssen die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Erbringung der betreffenden Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und der Ausführung von anderweitigen Leistungen in den Büchern getrennt ausgewiesen werden. Außerdem ist anzugeben, nach welchen Parametern die Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt.

Nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung führen die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen **Kontrollen** durch oder veranlassen regelmäßige Kontrollen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen keine Ausgleichszahlungen erhalten, die über die in Art. 5 der Freistellungsentscheidung bestimmte Höhe hinausgehen. Sie fordern das betreffende Unternehmen ggf. zur Rückzahlung überhöhter Ausgleichszahlungen auf und aktualisieren die Parameter für die künftige Berechnung der Ausgleichszahlungen.

Die Freistellungsentscheidung gilt nach ihrem Art. 2 Abs. 2 Satz 2 nicht für staatliche Beihilfen, die in Form von Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen an Beförderungsdienste auf dem Landweg gewährt werden.

Soweit Ausgleichszahlungen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, nicht unter den Anwendungsbereich der Freistellungsentscheidung fallen, ist die beabsichtigte Beihilfe zu notifizieren. Der **Gemeinschaftsrahmen** soll klarstellen, unter welchen Voraussetzungen diese Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten können. Er ist Grundlage für die Ermessensentscheidung der Kommission über die Genehmigung der Beihilfe nach einer Notifizierung. Solange eine abschließende Kommissionsentscheidung nicht vorliegt, darf die Beihilfe nicht gewährt werden.

Die Kriterien für die Zulässigkeit der Beihilfen entsprechen weitgehend denen der Freistellungsentscheidung. Es wurden allerdings keine Schwellenwerte für die Größenordnung der begünstigten Unternehmen festgelegt.

Nach Art. 1 der **Transparenzrichtlinie** gewährleisten die Mitgliedstaaten die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den öffentlichen Unternehmen, indem sie die unmittelbare Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand für öffentliche Unternehmen, die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand über öffentliche Unternehmen oder Finanzinstitute und die tatsächliche Verwendung dieser öffentlichen Mittel offenlegen. Außerdem gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass bei den zur getrennten Buchführung verpflichteten Unternehmen in den Büchern eine nach den verschiedenen Geschäftsbereichen getrennte Aufstellung der Kosten und Erlöse sowie eine genaue Angabe der Methode zur Zuordnung der Kosten und Erlöse zu den verschiedenen Geschäftsbereichen klar ersichtlich wird.

Sonstige Ausnahmen

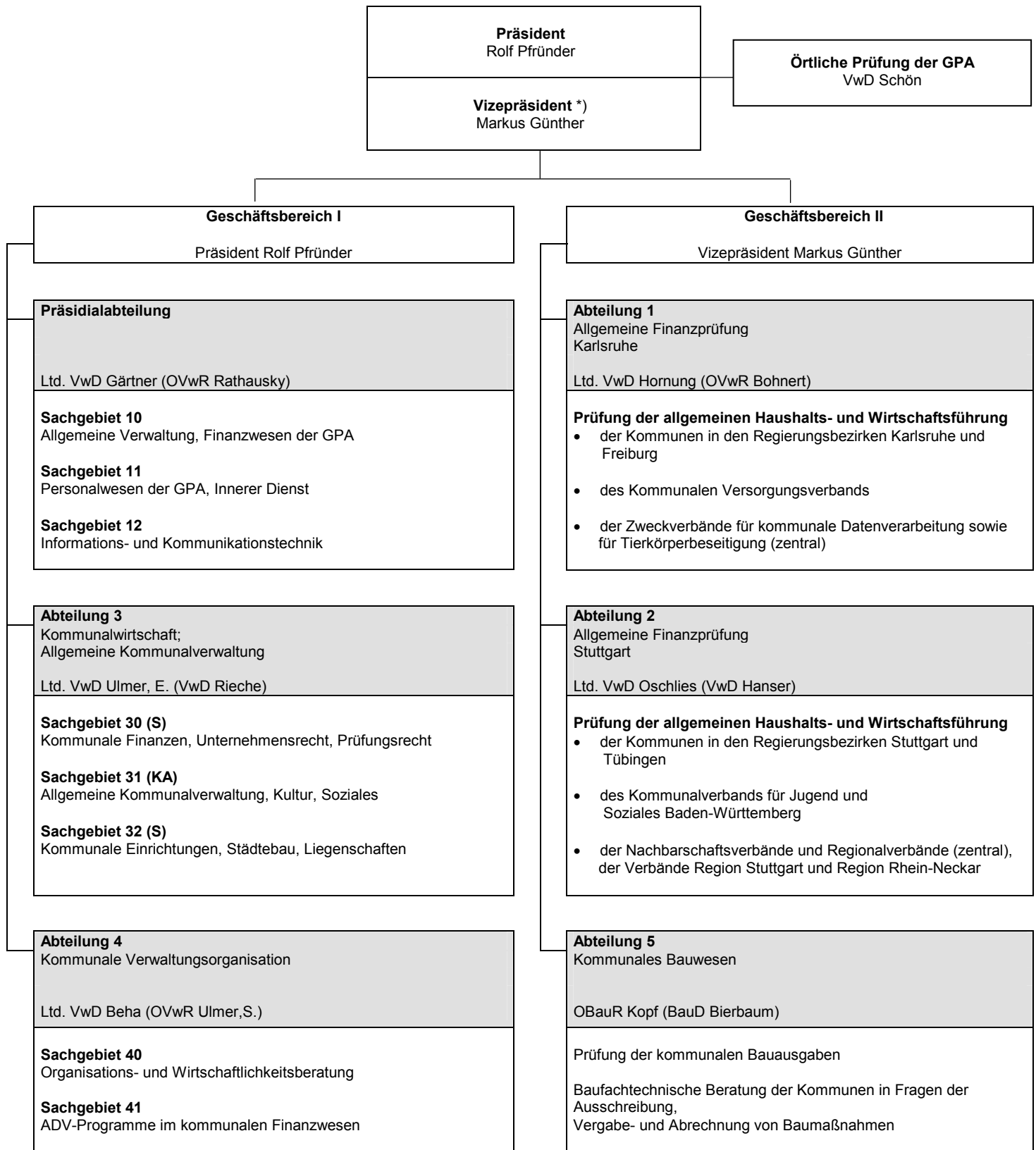
Sonstige Ausnahmen vom Beihilfeverbot bestehen insbesondere für die Fälle des Art. 87 Abs. 2 und 3 EG-Vertrag.

Nach Art. 87 Abs. 2 EG-Vertrag sind bestimmte Beihilfen auf jeden Fall mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Dies entbindet aber nicht von der Pflicht zur Notifizierung des Beihilfevorhabens. Die EU-Kommission kann daher prüfen, ob die beabsichtigten Beihilfen tatsächlich unter den Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 2 EG-Vertrag fallen. Dabei geht es insbesondere um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden und um Beihilfen zur Beseitigung von Schä-

den, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.

Nach Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag kann die EU-Kommission Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes und Beihilfen, die der EU-Rat bestimmt, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären. Auch Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag ändert nichts an der Notifizierungspflicht.

Verwaltungsgliederungsplan



*) zugleich Leiter der Zweigstelle Stuttgart

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