

GESCHÄFTSBERICHT 2009

Karlsruhe/Stuttgart, im Juli 2009

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG

Der Geschäftsbericht 2009 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: Engelhardt und Bauer Druck und Verlag GmbH, Käppelestraße 10, 76131 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
2.3 Mitwirkung in Arbeits- und Lenkungsgruppen auf Kommunal- und Landesebene u.a.	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	27
3.4 Aus der Programmprüfung	40
4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit	43
4.1 Beratungsnachfrage 2008 weiterhin auf hohem Niveau	43
4.2 Beratungen zur Stellenbewertung	44
4.3 Beratungen zur Organisation	46
4.4 Projekt Stellenbemessung in Schulsekretariaten	50
5 Entwicklung der Kommunalfinanzen	52
5.1 Finanzlage 2008	52
5.2 Entwicklung 2009	63
5.3 Ausblick 2010	65
6 Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	66
6.1 Haushaltsreformgesetz verabschiedet	66
6.2 Erfahrungen aus der Prüfung und Beratung zur Eröffnungsbilanz	66
7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit	77
7.1 Dokumentation von Vergabeverfahren bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen	77
7.2 Festlegung der Grundzüge der Verwaltung kommunaler Beteiligungsunternehmen durch den Gemeinderat bzw. Kreistag	82
Anhang: Verwaltungsgliederungsplan der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA)	

Vorwort

Mit dem Geschäftsbericht blickt die *GPA* auf das zurückliegende Jahr, informiert über die wichtigsten fachlichen Erkenntnisse aus der Finanz-, Bau- und Programmprüfung sowie aus ihrer Beratungstätigkeit und beleuchtet einige ausgewählte aktuelle Themen.

Auch im Berichtsjahr hat sich die im Jahr 2006 einsetzende, gute Entwicklung der Kommunalfinzen fortgesetzt. Die Kommunen haben investiert, Schulden abgebaut und - dank eines sehr guten Gewerbesteueraufkommens - gleichwohl einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 1,7 Mrd. EUR erzielt. Allerdings, und das trübt diese positive Bilanz gewaltig, sind die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise schon Ende 2008 bei den Kommunen spürbar geworden. Im laufenden und vermutlich auch im folgenden Jahr sind negative Finanzierungssaldi und teilweise drastische Einschnitte bei der Aufgabenerfüllung zu erwarten. Da ist es gut, dass die Gemeinden, Städte und Landkreise in Baden-Württemberg „krisenerprobt“ sind und von den Erfahrungen ihrer bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen profitieren können. Sicher richtig war auch, dass die *GPA*, auch in den „guten Jahren“, immer wieder eine vorsichtige Haushalts- und Finanzpolitik angemahnt hat.

Wenn die Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms (Konjunkturpaket II) und des Infrastrukturprogramms des Landes (LIP) rasch greifen, können sie die erwarteten positiven Impulse für die Wirtschaft und Arbeitsplätze mit sich bringen. Die gezielte Investition in wesentliche Zukunftsbereiche ist sicher alternativlos, ein gestärktes Hervorgehen aus der Krise aber nur möglich, wenn nicht nur kurzfristige Finanzierungsvorteile mitgenommen, sondern auch die mittel- und langfristigen Kostenfolgen berücksichtigt werden.

Mit Stolz konnte die *GPA* im April dieses Jahres auf 75 Jahre kommunale überörtliche Prüfung und Beratung zurückblicken. In der Feierstunde, im Karlsruher Rathaus, hat Herr Innenminister Rech dieses Jubiläum und die Arbeit der *GPA* gewürdigt und zugleich den amtierenden Präsidenten, Herrn Rolf Pfründer, nach Ablauf seiner Amtszeit in den verdienten Altersruhestand verabschiedet und mich in mein neues Amt eingeführt. Auf die lesenswerte Jubiläumsschrift darf an dieser Stelle verwiesen werden.

Nichts ist indes so stetig wie der Wandel. Einige wesentliche Rechtsbereiche wurden novelliert, allen voran das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) und das Vergaberecht. Nachdem die *GPA* bei der Entstehung des NKHR intensiv beratend und gestaltend mitgewirkt hat, steht nun, nachdem die „Kommunale Doppik“ zum 01.01.2009 verbindlich eingeführt wurde, die sukzessive Begleitung und Prüfung der Kommunen im Neuen Recht an. Dies ist auch für die *GPA* - wie für die umstellenden Kommunen - ein Kraftakt. Aktuelle praktische Erkenntnisse enthält der Geschäftsbericht in seinem vor drei Jahren aufgenommen Abschnitt zum NKHR.

Prof. Klaus Notheis
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.m. §§ 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, insbesondere dem Verband Region Rhein-Neckar und dem Verband Region Stuttgart sowie bei 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. Anstelle von Abschlussprüfungen können bei kleinen Beteiligungsunternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform auch **Ersatzprüfungen** (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung) durchgeführt werden, wenn der kommunale Gesellschafter entsprechend befreit ist (§ 103 Abs. 1 Satz 2 GemO).

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 Zweckmäßigkeitfragen 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 ,
Stuttgart

Oberbürgermeister Franz Schaidhammer,
Wiesloch

Bürgermeister Christof Nitz,
Schopfheim

Bürgermeister Peter Seyfried,
Mutlangen

Bürgermeister Frank Broghammer,
Rauenberg

Bürgermeister Artur Ostermaier,
Steißlingen

Landrat Joachim Walter,
Tübingen

Landrat Walter Schneider,
Lörrach

Landrat Frank Hämmerle,
Konstanz

Dem Verwaltungsrat gehörte im Jahr 2008, anstelle eines jetzt neuen Mitglieds, noch Bürgermeister Wolfgang Huckele (Plankstadt) an.

Präsident der GPA ist Prof. Klaus Notheis (bis 30.04.2009 Rolf Pfründer).

Stellvertreter des Präsidenten ist **Vizepräsident** Markus Günther.

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 2008 zweimal zusammengetreten. Hauptsächlichste Beratungsgegenstände waren die Feststellung der Jahresrechnung 2007, die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2007, die Neubesetzung der Stelle des Präsidenten, die Haushaltssatzung für 2009, die Änderung der Gebührensatzung 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		Beschäftigte		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
01.01.2009	118	112	37	34	155	146

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 ausschließlich höhere Gebühren erhoben werden (§ 10 Abs. 1 GPAG).

Nach der Haushaltsrechnung betragen

	2008	2007
	EUR	EUR
• der zu deckende Aufwand	12.746.409	12.708.611
• das Umlageaufkommen	4.648.641	4.644.463
• die Gebühreneinnahmen	7.581.041	7.781.458
• die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage	316.273	26.065

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 24.11.2008, Staatsanzeiger Nr. 50 vom 30.12.2008).

Die **Gebührensätze** betragen nach der Gebührensatzung der *GPA* (vom 13.12.1996, Staatsanzeiger Nr. 52, zuletzt geändert durch Satzung vom 24.11.2008, Staatsanzeiger Nr. 47) 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 430 EUR
 - bei anderen Stellen 630 EUR
- für die Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen 630 EUR
- für die Tätigkeit der *GPA* bei Jahresabschlussprüfungen 630 EUR
- für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen
 - bei umlagepflichtigen Körperschaften und ihren Gemeindeverwaltungsverbänden 590 EUR
 - bei anderen Stellen 670 EUR

Bei Tätigkeiten außerhalb der *GPA* 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

	2008	2007
Verwaltungen		
Städte und Gemeinden	622	621
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	659	656
Kommunale Stiftungen	123	119
Regionalverbände	12	12
Nachbarschaftsverbände	5	5
sonstige Verwaltungen	5	4
	<hr/>	
zusammen	1 461	1 452

2.1.2 Durchgeführte Prüfungen

Überörtliche Prüfungen

	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der Verwaltungen	
	2008	2007	2008	2007
• Jahresrechnungen (nicht erfasst sind die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe)				
Städte und Gemeinden	575	524	125	117
Landkreise	41	44	7	8
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	539	601	112	126
Kommunale Stiftungen	136	79	28	16
Regionalverbände	16	6	3	1
Nachbarschaftsverbände	6	8	1	1
Sonstige Verwaltungen	18	7	4	1
zusammen	1 331	1 269	280	270
			2008	2007
• Kassenprüfungen			97	102
• Prüfungen von Bauausgaben			196	201
• Krankenhausprüfungen			-	6

Sonstige Prüfungen

	2008	2007
• Prüfungen von ADV-Programmen nach § 114a Abs. 2 GemO	5	8
• Jahresabschlussprüfungen	1	1
• Ersatzprüfungen nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung)	9	8
• Sonderprüfungen	1	-

2.1.3 Durchgeführte Beratungen

	2008	2007
• Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	357	363
• sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen	50	54
• Bautechnische Beratungen	31	32

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**.

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

2.3 Mitwirkung in Arbeits- und Lenkungsgruppen auf Kommunal- und Landesebene u.a.

Die Mitarbeiter der *GPA* geben ihre Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit regelmäßig als Fachreferenten in Seminaren der Verwaltungsakademien weiter sowie bei Lehrgängen der Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg oder bei Fachtagungen kommunaler Arbeitsgemeinschaften.

Auf Landesebene unterstützt die *GPA* mit ihrem Fachwissen, durch ihre Mitarbeit in den entsprechenden Gremien (z.B. Lenkungsgruppe), insbesondere die Weiterentwicklung des Kommunalen Haushalts- und Finanzrechts. Über die bloße Anhörung hinaus, brachte sich die *GPA* damit bereits im frühen Gesetzgebungsverfahren sowie - aktuell - bei der Entwicklung des bisherigen Kassenrechts zur GemKVO-Doppik bzw. bei der Erstellung der Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (GemHVO) mit eigenen Beiträgen ein.

3 Wesentliche Ergebnisse und Erfahrungen der Prüfung und Beratung

Die thematisch geordneten Erkenntnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit der *GPA* geben Hinweise zur Vermeidung ähnlicher Mängel und formulieren Lösungsvorschläge für vergleichbare Problemstellungen.

3.1 Gesamteindruck

Die Kommunalverwaltungen betreiben eine gesetzmäßige und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Nach den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung kann über die Leistungen und die Qualität der Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg erneut ein gutes Gesamturteil ausgestellt werden. Die Kommunen haben ihre Aufgaben insgesamt gesetzmäßig, wirtschaftlich und auf hohem Leistungsniveau erfüllt. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen hat, von Ausnahmen abgesehen, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen (§ 77 Abs. 1 GemO). Die Mitarbeiter/innen in den Verwaltungen zeigten - bei zumeist optimierter Personalausstattung - eine hohe Flexibilität und Einsatzbereitschaft.

Nach den Erkenntnissen der *GPA* beschäftigen sich bereits viele Kommunen mit dem „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen“ (trotz des großzügigen Übergangszeitraums bis 2016); viele haben schon mit der Erfassung und der konkreten Bewertung ihres Vermögens begonnen. Dies erfordert ein Übriges an Arbeitskraft, die in der Regel aus dem Bestand erbracht werden muss.

Zum guten Gesamteindruck hat schließlich auch die örtliche Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter der Großen Kreisstädte, Stadtkreise und Landkreise beigetragen, von deren Wirksamkeit sich die *GPA* bei der überörtlichen Prüfung regelmäßig überzeugen kann. Die ortsnahe, wirksame Prüfung führt zur Verbesserung der Aufgabenerledigung in den Fachämtern und entlastet die überörtliche Prüfung wesentlich. Allerdings waren bei einzelnen Rechnungsprüfungsämtern strukturelle und personelle Umgestaltungen festzustellen, deren Auswirkungen noch nicht vollumfänglich abzusehen sind.

3.2 Erkenntnisse aus der allgemeinen Finanzprüfung

3.2.1 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Fremde Kassengeschäfte unterliegen zusammen mit den eigenen Kassengeschäften der örtlichen Kassenprüfung.

Die Gemeindekasse darf die Aufgaben anderer Kassen nur unter den Voraussetzungen des § 2 GemKVO mit erledigen (sog. fremde Kassengeschäfte). Dies gilt insbesondere für Kassengeschäfte der Sonderkassen der Gemeinde i.S. des

§ 98 GemO (sog. verbundene Sonderkassen), hauptsächlich der Eigenbetriebe. Es können aber auch Kassengeschäfte für andere (externe) Stellen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit übernommen werden. Originäre Aufgaben der Gemeindekasse nach § 93 Abs. 1 GemO - und keine fremden Kassengeschäfte - sind solche, die im Zusammenhang mit einer der Gemeinde übertragenen Aufgabe mit weitgehender Sachzuständigkeit stehen (z.B. für Jagdgenossenschaften, Abgabenerhebung für Dritte, Verwaltung von Mündelvermögen als örtl. Träger der Sozialhilfe nach § 97 Abs. 3 GemO, für unbedeutende rechtlich selbständige kommunale Stiftungen gem. § 97 Abs. 2 GemO).

Voraussetzung für die Miterledigung fremder Kassengeschäfte ist, dass sie bei der Prüfung der Gemeindekasse mitgeprüft werden können (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GemKVO). Die gemeinsame Prüfung der eigenen und fremden Kassengeschäfte ist bereits aus sachlichen Gründen geboten, denn nur bei der Prüfung aller Kassenvorgänge ist die Wirksamkeit der auf die Kassensicherheit abgestellten Prüfungshandlungen sichergestellt. Teilweise sind aber nicht alle von der Gemeindekasse wahrgenommenen Kassengeschäfte gleichzeitig geprüft worden. Auch fremde Kassengeschäfte wurden vereinzelt bei örtlichen Prüfungen ausgeklammert. Außerdem sind manchmal originäre Kassengeschäfte der Gemeinde irrtümlich als „fremde“ Kassengeschäfte behandelt und die betreffenden Kassenvorgänge zudem auch noch meist im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge abgewickelt worden, so dass die Rechnungslegung entgegen § 80 Abs. 1 GemO i.V mit § 22 Abs. 2 GemKVO unvollständig war.

Im Übrigen sollte die Miterledigung fremder Kassengeschäfte im Interesse der Gemeinde nur gegen Kostenersatz oder angemessene Entschädigung erfolgen.

Über Zahlungsmittel darf nur Kassenpersonal verfügen.

Der Bürgermeister regelt neben der Einrichtung von Konten auch die Verfügungsberechtigungen über die Zahlungsmittelbestände auf den Geschäftskonten der Gemeinde (§ 18 Abs. 2 GemKVO). Verfügungsberechtigt ist grundsätzlich die Gemeindekasse, d.h. nur das ihr zuzurechnende Personal (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO). Der Bürgermeister selbst gehört nicht zur Gemeindekasse und ist somit, was nicht immer beachtet wurde, von der Verfügungsberechtigung genauso ausgeschlossen wie andere Gemeindebedienstete.

Bei personellen Veränderungen in der Gemeindekasse sind die Verfügungsberechtigungen durch den Bürgermeister entsprechend zu aktualisieren. Zudem sind den geschäftskontenführenden Banken und Kreditinstituten die jeweiligen Verfügungsberechtigten samt Unterschriftsprobe mitzuteilen. Wiederholt ist festgestellt worden, dass dies bei einem Personalwechsel in der Gemeindekasse, z.B. bei hausinternen Umsetzungen oder beim Ausscheiden von Kassenpersonal aus dem Dienst der Gemeinde, verspätet oder überhaupt nicht erfolgt ist.

Die Anzahl von Zahlstellen ist im Blick auf die Kassensicherheit so gering wie möglich zu halten.

Nicht selten wurden aus Gründen der Bürgernähe zahlreiche Zahlstellen eingerichtet. Zahlstellen sind Teil der Gemeindekasse und erledigen wie diese Kassengeschäfte (§ 3 GemKVO). Sie unterliegen damit dem kommunalen Kassenrecht und müssen die für die Gewährung der Kassensicherheit notwendigen Anforderungen erfüllen (§ 5 GemKVO).

Mit der Einrichtung von Zahlstellen geht eine gewisse Dezentralisierung von Zahlungsvorgängen einher. Je mehr Zahlstellen vorhanden sind, umso größer sind die Aufsplitterung der Kassengeschäfte und die Einbußen an Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Gemeindekasse. Als Folge davon sind bei Zahlstellen vermehrt Unstimmigkeiten festzustellen gewesen. Die Einrichtung von Zahlstellen sollte daher auf den sachlich notwendigen und wirtschaftlich vertretbaren Umfang beschränkt werden.

In manchen Fällen scheint durch die Einrichtung von Zahlstellen der eigentlich abgeschaffte Barzahlungsverkehr (§ 12 Abs. 1 GemKVO) „durch die Hintertür“ wieder eingeführt worden zu sein. Bei allem Verständnis, wird dabei übersehen, dass allein das Vorhandensein von Bargeld schon ein unnötig erhöhtes Risiko darstellt. Deshalb besteht nach den §§ 1 und 2 der GemPrO auch die Verpflichtung zur regelmäßigen örtlichen Prüfung jeder Zahlstelle. Dieser Pflicht wird nicht überall im gebotenen Maß nachgekommen.

Mängel in den Vermögensrechnungen sollten mit Blick auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) zeitnah bereinigt werden.

Zum 31.12.2008 ist die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Vermögensrechnung (VwV-VmR) zwar außer Kraft getreten (Erlass IM v. 21.10.2008 Az. 2-2251/15). Die Verpflichtung der Kommunen zur Führung einer Vermögensrechnung mit dem in § 43 Abs. 1 GemHVO vorgegebenen Mindestinhalt (Geldvermögensrechnung) besteht aber fort. Über diesen Mindeststandard hinaus, können auch Teilvollvermögens- oder Vollvermögensrechnungen geführt werden.

Nach den Erfahrungen der *GPA* werden diese kameralen Vermögensrechnungen häufig mit wenig Sorgfalt geführt. Selbst die meist nur vorhandenen Geldvermögensrechnungen weisen mehr oder weniger schwerwiegende Mängel auf. So stimmten oft die dort als Finanzanlagevermögen nachgewiesenen Beteiligungen nicht mit dem entsprechenden Ausweis in der Bilanz der jeweiligen Beteiligungsgesellschaft überein. Auch entsprachen die Veränderungen nicht immer den Buchungen im Vermögenshaushalt (§ 43 Abs. 3 GemHVO). Außerdem wurden Unstimmigkeiten beim Nachweis sog. kreditähnlicher Rechtsgeschäfte und Vorgänge festgestellt, die richtigerweise in der Sonderrechnung eines Eigenbetriebs hätten nachgewiesen werden müssen. Im Übrigen wurde vereinzelt die Existenz einiger haushaltsrechtlich unzulässiger Sonderrücklagen festgestellt (§ 20 Abs. 4 GemHVO).

Die in kameralen Vermögensrechnungen nachgewiesenen Vermögensgegenstände dürfen im Zuge der Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts-

und Rechnungswesen (NKHR) in die zu erstellende Eröffnungsbilanz einfließen (§ 62 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik). Eine Übernahme dieser Werte ist aber nur möglich, wenn die Vermögensrechnungen zuvor sachgerecht geführt worden sind. Ansonsten ergäbe die jeweilige Eröffnungsbilanz kein zutreffendes Bild von der tatsächlichen Vermögens- und Finanzlage der Kommune.

Die Repräsentationsausgaben der Kommunalen Organe bewegen sich überwiegend innerhalb des örtlichen Vergleichsrahmens, werden aber teilweise unterschiedlich gebucht.

Die überörtliche Finanzprüfung prüft stichpunktartig auch die Repräsentationsaufwendungen der Kommunalen Organe. Dabei konnte die Erkenntnis gewonnen werden, dass die jeweiligen Ausgaben überwiegend innerhalb des überörtlichen Vergleichsrahmens lagen. Aufgegriffen wurde allerdings des Öfteren, dass Repräsentationsaufwendungen auf verschiedenen und damit zum Teil falschen Haushaltsstellen gebucht wurden (§ 7 Abs. 4 GemHVO). Vereinzelt musste auch der dienstliche Bezug der Aufwendungen noch nachgewiesen werden, weil dem zuvor zu wenig Sorgfalt beigemessen wurde.

3.2.2 Personalwesen

Im Stellenplan auszuweisende Stellen bzw. Dienstposten und Amtszulagen haben nicht immer den tatsächlichen Verhältnissen oder den gesetzlichen Vorgaben entsprochen.

Teilweise haben die Stellenpläne der Kommunen die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend Beschäftigten nicht in der tatsächlichen Besetzung ausgewiesen. Beispielsweise wurden Beamte in Elternzeit nicht immer auf Plan- oder auf Leerstellen geführt (§ 50 Abs. 5 und 6 LHO i.V.m. § 4 LBesG, § 6 Abs. 1 GemHVO i.V.m. Anlage 14 zur VwV Gliederung und Gruppierung). Auch sind bei Beschäftigungsverhältnissen in Altersteilzeit vereinzelt Ersatzkräfte eingestellt worden, ohne die dafür erforderlichen Stellen zu schaffen (s. GPA-Mitt. 10/2003 Az. 052.08). Die Gewährung von Amtszulagen an Beamte des mittleren Dienstes nach Fußnote 3 zur Bes.-Gr. A 9 Anlage 1 BBesG ist in den Fällen zu beanstanden gewesen, in denen der besoldungsrechtlich zulässigen Anteil von 30 v.H. dieser Besoldungsgruppe überschritten wurde. Wegen der ab April 2009 erforderlichen Planstellen für Beamte auf Probe (im Beamtenstatusgesetz ist das Rechtsinstitut der „Anstellung“ entfallen) wird auf die GPA-Mitteilung 7/2008 Az. 052.03; 050.121 verwiesen.

Die Zahlung des Strukturausgleichs erfolgte vereinzelt überhaupt nicht oder fehlerhaft.

Die Tarifvertragsparteien haben zum Ausgleich des durch die Überleitung der früheren Angestellten in den TVÖD erlittenen Expektanzverlustes einen Strukturausgleich vorgesehen. Die in Frage kommenden Beschäftigtengruppen sind im

Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) abschließend geregelt. Beginn, Höhe und Dauer des Strukturausgleichs richten sich insbesondere nach der Eingruppierung.

Einzelne Kommunen haben solche Ansprüche überhaupt nicht beachtet. Andere Kommunen haben Strukturausgleiche gewährt, obwohl die für die tarifgemäße Eingruppierung notwendigen (aktuellen) Stellenbewertungen gefehlt haben oder entsprechende Fallgruppen nicht festgestellt worden sind. Weiterhin wurden Höhergruppierungsgewinne bzw. andere Entgeltsteigerungen nicht angerechnet und auch mögliche Wegfallgründe nicht beachtet.

Die Abwicklung des Leistungsentgelts nach TVöD ist nicht immer tarifgemäß geschehen.

Seit 01.01.2007 ist die Zahlung leistungsbezogener Entgelte durch Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage in § 18 TVöD geregelt (Leistungsentgelte). Für deren Ausschüttung muss der kommunale Arbeitgeber einen Betrag in Höhe von 1 v.H. der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres zur Verfügung stellen, der in der Praxis aber nicht immer tarifgemäß ermittelt wurde. Zum Teil wurde der Gesamtbetrag trotz rechtzeitig abgeschlossener Dienstvereinbarungen auch nicht vollständig ausgekehrt. Sofern keine Dienstvereinbarung existiert, erhält der Beschäftigte gem. Protokollerklärung Nr. 1 zu § 18 Abs. 4 TVöD zwar nur 6 v.H. des ihm für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts. Die Differenz zum Gesamtbetrag ist aber als sog. „Restetopf“ ins Folgejahr als Haushaltsausgaberest zu übertragen oder ist neu zu veranschlagen. Dies ist nicht immer beachtet worden.

Ansprüche auf Familienzuschläge für Beamte und Besitzstandszulagen für Beschäftigte sollten regelmäßig überprüft werden.

Erklärungen zum Familienzuschlag für Beamte bzw. zur Besitzstandszulage für kinderbezogene Entgeltbestandteile für in den TVöD übergeleitete frühere Angestellte und Arbeiter mit Besitzstandsansprüchen auf Orts- bzw. Sozialzuschlag (§ 11 TVÜ-VKA) sind oft nur bei der Einstellung der Bediensteten verlangt worden. Später ist eine regelmäßige Überprüfung der Ansprüche durch die Verwaltung nicht immer erfolgt, so dass es in Einzelfällen zu hohen unberechtigten Überzahlungen von Familienzuschlägen bzw. der Besitzstandszulage gekommen ist, weil die Bediensteten relevante Änderungen nicht selbst rechtzeitig angezeigt hatten.

Trotz der Selbsterklärungsverpflichtung der Bediensteten hat sich in der Praxis eine regelmäßige Überprüfung der Ansprüche durch die Verwaltung bewährt, etwa in der Weise, dass begründende Erklärungen von den Bediensteten eingeholt und gleichzeitig auf deren Verpflichtung zur zeitnahen Anzeige von Veränderungen hingewiesen worden ist.

3.2.3 Beschaffungswesen

Die Kommunen übernehmen weitgehend die empfohlenen Wertgrenzen.

Die von der Arbeitsgruppe „Vergabep Praxis der öffentlichen Hand“ zu Beginn des Jahres 2008 veröffentlichten Empfehlungen zu Wertgrenzen für die Fälle des § 3 Nr. 3 b VOL/A wurden von den Kommunen weitgehend übernommen. Für kommunale Liefer- und Dienstleistungsaufträge kann bis zu einem Auftragswert von 10.000 EUR eine Freihändige Vergabe und bis zu einem Auftragswert von 40.000 EUR eine Beschränkte Ausschreibung ohne weitere Begründung durchgeführt werden.

Als Reaktion auf die Finanzkrise hat die Bundesregierung im Januar dieses Jahres das Konjunkturpaket II beschlossen, mit dem durch öffentliche Investitionen in den Bereichen Bildung, kommunale Infrastruktur und Verkehrswegebau ein Beitrag zur Überwindung der Krise geleistet werden soll. Für die Bundesverwaltung wurden Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren beschlossen. Mit der Verwaltungsvorschrift der Ministerien zur Beschleunigung öffentlicher Aufträge wurden diese Regelungen zum 01.03.2009 für das Land und die Kommunen übernommen. Für den Bereich der VOL sind, befristet auf zwei Jahre, Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben bis zu einem Betrag von 100.000 EUR zulässig. Die *GPA* hat in ihrer Mitteilung 1/2009 Az. 045.010; 600.532 Hinweise dazu veröffentlicht.

Auftragswerte wurden teilweise fehlerhaft ermittelt.

Vermeintlich war festzustellen, dass Auftragswerte im Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß ermittelt wurden. Insbesondere bei der Ausschreibung langfristiger oder gar unbefristeter Verträge (Vertragslaufzeit über 48 Monate hinaus) wurden lediglich Jahressummen zu Grunde gelegt, obwohl nach § 3 Abs. 3 Satz 3 VgV für die Ermittlung des Auftragswertes die zu erwartenden monatlichen Zahlungen mit 48 zu multiplizieren sind. Auch bei Verträgen mit Verlängerungsoption ist die Auftragswertermittlung mancherorts ohne Berücksichtigung der Schätzwerte für die Verlängerungsoption nach § 3 Abs. 6 VgV erfolgt und hat sich lediglich auf die Zahlungen während der fest vereinbarten Laufzeit beschränkt.

Infolge der fehlerhaften Auftragswertermittlung ist häufig das Erreichen des EG-Schwellenwerts unerkannt geblieben und die erforderliche europaweite Ausschreibung unterblieben. Auf die daraus entstehenden Rechtsfolgen und Risiken (z.B. Nichtigkeit des Vertrags) hat die *GPA* bereits mehrfach hingewiesen.

Bei wesentlichen Änderungen des laufenden Vertrages besteht eine (neue) Ausschreibungspflicht.

Besonders ist aufgefallen, dass bei Änderungen bestehender Verträge häufig die Überprüfung der Ausschreibungspflicht versäumt wurde. Betroffen sind ins-

besondere Verträge im Dienstleistungsbereich, wie z.B. bei der Gebäudereinigung, der Müllbeseitigung oder der Klärschlamm Entsorgung.

Maßgebend für die Beurteilung der Ausschreibungspflicht ist, ob die Vertragsänderung wesentlich ist und damit einer vergaberechtlichen Neuvergabe gleichkommt. Dabei ist die rechtliche Beurteilung aufgrund der vielschichtigen Fallgestaltungen meist schwierig. Hinweise hierzu enthält die GPA-Mitteilung 12/2001 (Az. 045.011; 045.014) über die Pflicht zur Ausschreibung bei Verlängerung von Dienstleistungsverträgen. Letztlich ist jede Vertragsänderung für sich zu betrachten, wobei auch erheblich ist, ob die Änderungen die Gefahr der Verfälschung des Wettbewerbs zum Nachteil potentieller neuer Bieter mit sich bringen. Anhaltspunkte für diese wertende Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen liefert u.a. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 19.06.2008, C-454/06 (StT BW R 13659/2008, NVwZ 2008, 865).

Vom Vorliegen einer wesentlichen Vertragsänderung und damit eines ausschreibungspflichtigen Vorgangs ist insbesondere auszugehen, bei

- einer Vereinbarung, das Vertragsverhältnis über den bislang vereinbarten Zeitpunkt hinaus fortzusetzen,
- einer Umwandlung eines befristeten Vertrages in ein unbefristetes Dauerschuldverhältnis oder bei
- Leistungserweiterungen nicht unerheblicher Art.

Vergaberechtsfreiheit besteht hingegen insbesondere bei

- Nichtkündigung laufender Verträge,
- Ausübung von bereits im Ausgangsvertrag vereinbarter Optionsrechte bzw. Verlängerungsmöglichkeiten oder
- allen geringfügigen Änderungen unter Beibehaltung des wesentlichen Vertragsinhalts.

Die (unzulässige) Vermischung von Eignungs- und Zuschlagskriterien führt zu einer fehlerhaften Wertung.

Im Rahmen der Fachberatung ist deutlich geworden, dass Vergabeentscheidungen immer wieder mit einem „Mehr an Eignung“ eines bestimmten Bieters begründet werden. Die Eignungsprüfung ist allerdings kein Kriterium zur Feststellung des wirtschaftlich annehmbarsten Angebots. Eine Vermischung beider Kriterien führt letztlich zur Fehlerhaftigkeit der Wertung und damit der Vergabeentscheidung sowie zu einem hohen Nachprüfungsrisiko.

Deshalb wird den Vergabestellen dringend empfohlen, auf eine klare Trennung zwischen Eignungsprüfung (Feststellung der erforderlichen Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter) und Wirtschaftlichkeitsprüfung (Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots) zu achten. Das gilt in besonderem Maße auch für die Prüfung einzelner Kriterien der Bieter Eignung wie z.B. nachgewiesene Erfahrung, Betriebsgröße, Personal und Ausstattung sowie der Zu-

schlagskriterien für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, wie etwa Preis, Lieferfrist, Qualität, Folgekosten und Gestaltung. Jedenfalls dürfen die Vergabestellen bei der Angebotswertung nicht mehr einfließen lassen, ob das bietende Unternehmen aus ihrer Sicht besonders fachkundig, leistungsfähig oder erfahren ist.

3.2.4 Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII

Bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurde die Fallsteuerung noch immer nicht überall im notwendigen Umfang eingeführt.

Mit der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände zum 01.01.2005 ist die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen vollständig auf die Stadt- und Landkreise übergegangen. Das Ziel war, die Leistungen im Einzelfall durch eine individuellere Hilfeplanung zielorientierter und effektiver zu gewähren. Die *GPA* hat dazu bereits in ihrem Geschäftsbericht 2004 Möglichkeiten zur Fallsteuerung auf örtlicher Ebene aufgezeigt (Seite 51).

Diese Fallsteuerung ist allerdings auch im vierten Jahr nach der Verwaltungsreform noch immer nicht flächendeckend im notwendigen Umfang eingeführt worden. Sie ist in den einzelnen Stadt- und Landkreisen auch sehr unterschiedlich ausgeprägt. So gibt es Sozialhilfeträger, die - abgesehen von wenigen Neufällen, bei denen z.B. von einer Teilzeitkraft eine grobe Hilfeplanung ohne eine detaillierte Formulierung von Zielen in Form des Persönlichen Budgets erstellt wurde - überhaupt noch nicht mit einer Hilfeplanung begonnen haben. Teilweise ist zwar unter Einsatz entsprechender personeller Ressourcen ein Fallmanagement aufgebaut worden, das neben einer persönlichen Fallsteuerung auch wichtige Vernetzungsarbeit leisten kann. Im Wesentlichen war dies aber auch auf Neufälle beschränkt.

Deshalb empfiehlt die *GPA*, so schnell wie möglich eine umfassende Fallsteuerung (Festlegung des individuellen Hilfebedarfs, Zielvorgaben und Zielkontrolle, Kostenentwicklung), verbunden mit einem standardisierten Verfahren, im Rahmen der individuellen Hilfeplanung einzuführen. Die Hilfeplanung sollte sukzessive auf geeignete Bestandsfälle ausgedehnt werden, zumal sie bei Veränderungen der Behinderung oder des Betreuungssettings im Verlauf der teilweise jahrelangen Hilfestellung ggf. anzupassen wäre. Zur Bestimmung des erforderlichen Hilfebedarfs sollten mindestens ein Formblatt Hb bzw. A oder ein ärztliches Zeugnis sowie neuere Entwicklungsberichte vorliegen. Erkenntnisse aus der jeweiligen Hilfeplanung sollten in die örtliche Behindertenplanung einfließen.

Verbuchungsfehler können zu Verschiebungen im Sozillastenausgleich führen.

Bei den Stadt- und Landkreisen bestehen durch Neueinführung des SGB XII sowie wegen der teilweisen Aufgabenübertragung von den ehemaligen Landeswohlfahrtsverbänden immer noch Unsicherheiten bei der Verbuchung von

Leistungen im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Landkreistag und Städtetag informieren zu dieser Thematik bereits regelmäßig unter Einbeziehung des Arbeitskreises Buchungsplan 4.

Gleichwohl wurden im Sozialbereich in hohem Maße unzutreffende Verbuchungen festgestellt, die sich u.a. auf den Soziallastenausgleich nach § 21 FAG bzw. den Eingliederungshilfelastenausgleich nach § 21a FAG ausgewirkt haben. Deshalb ist vermehrt darauf zu achten, dass die Verbuchung zeitnah, auf der zutreffenden Buchungsstelle und ggf. einzelfallbezogen erfolgt.

3.2.5 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Fehlerhafte Vermögensprüfungen bereiten weiterhin Probleme.

Bereits im Jahr 2005 stellte der Bundesrechnungshof anlässlich seiner Schwerpunktprüfungen bei Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) fest, dass erhebliche Bearbeitungsmängel bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit vorlagen. Beispielhaft benannt wurde die fehlerhafte Ermittlung und Berücksichtigung von Vermögen, z.B. bei Liegenschaften, Geldanlagen und Kraftfahrzeugen.

Die Anwendung des Nachranggrundsatzes bereitet immer noch Probleme. In allen Organisationsformen sind weiterhin fehlerhafte Vermögensprüfungen festgestellt worden. Meist wurde die Prüfung der Vermögensverhältnisse nicht ausreichend dokumentiert. Beispielsweise wurde die maßgebliche Vermögensfreigrenze nicht aktenkundig ermittelt oder es fehlten (aktuelle) Vermögensnachweise, wie z.B. ein Verkehrswertgutachten bei Grundvermögen. Auch ist vorhandenes Vermögen nicht immer erkannt oder dessen Einsatz trotz offensichtlicher aktenkundiger Hinweise nicht geprüft worden (z.B. bei nicht selbst genutztem Wohneigentum und bei Hinweisen auf Bausparguthaben, Lebensversicherungen und PKW-Eigentum). Im Rahmen der Fallbearbeitung bei getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) ist teilweise versäumt worden, auf eine Klärung der Vermögensverhältnisse bei der zuständigen Agentur für Arbeit hinzuwirken, wenn die Unterlagen in den überlassenen Akten Zweifel an der richtigen Ermittlung der Vermögensverhältnisse aufkommen ließen.

Der Vermögensprüfung muss die notwendige Sorgfalt beigemessen und deren Ergebnisse müssen ausreichend dokumentiert werden.

Die Möglichkeiten zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch werden nicht immer konsequent genutzt.

Die *GPA* hat schon früher darauf hingewiesen, dass der elektronische Datenabgleich ein geeignetes Mittel sei, der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen entgegenzutreten (s. zuletzt *GPA-Geschäftsbericht 2004*, 16). Dazu hat der Gesetzgeber für das SGB II, wie im Bereich der Sozialhilfe, gesetzliche Ermächtigungen geschaffen (§§ 52 und 52 a SGB II) sowie die Möglichkeit eröffnet, in Missbrauchsfällen Ordnungswidrigkeitenverfahren ein-

zuleiten (§ 63 SGB II). Diese Möglichkeiten werden nicht immer konsequent genug genutzt. Bei einem Grundsicherungsträger musste sogar festgestellt werden, dass der Datenabgleich seit über einem Jahr nicht mehr bearbeitet wurde.

Nach den Prüfungserfahrungen ist ein Datenabgleich bzw. das Einholen von Auskünften zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs am wirkungsvollsten, wenn dies im Rahmen der Fallbearbeitung zeitnah erfolgt. Dabei sollten die gesetzlichen Möglichkeiten ausgeschöpft und ggf. auch Geldbußen festgesetzt werden. Eine konsequente Bekämpfung von Missbrauchsfällen dringt üblicherweise auch zu den Leistungsempfängern durch, so dass damit dem Leistungsmissbrauch zugleich präventiv begegnet werden kann.

3.2.6 Grundstücksverkauf

Grundstücke dürfen nur zum Verkehrswert veräußert werden; sofern er sich nicht zweifelsfrei bestimmen lässt, ist der Verkehrswert gutachtlich zu ermitteln.

Gemeinden dürfen kommunale Grundstücke in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern (§ 92 Abs. 1 GemO). Der volle Wert ist bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen der Verkehrswert (Nr. 2 VwV GemO zu § 92). Dieser Grundsatz wurde nicht immer beachtet. Jedenfalls wird der Verkehrswert (Marktwert) durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr, nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstandes der Wertermittlung, ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse, zu erzielen wäre (§ 194 BauGB, § 7 WertVO). Er richtet sich nach den gewöhnlichen Gepflogenheiten des örtlichen Grundstücksmarkts, d.h. nach der allgemeinen Angebots- und Nachfragesituation.

Sofern der Verkehrswert nicht zweifelsfrei feststeht, ist er unter Zugrundelegung von Bodenrichtwerten festzustellen, wobei alle wertbestimmenden Faktoren (beitragsrechtliche Situation, Lage des Grundstücks, etc.) zu berücksichtigen und zu dokumentieren (s. §§ 4 und 5 WertVO) oder anhand eines Gutachtens zu bestimmen sind. Eine Verkehrswertermittlung bzw. ein Gutachten müssen verständlich sein, deren Ausführungen müssen die gedankliche Schlüssigkeit erkennen lassen. Insbesondere muss ein Gutachten die Wertermittlungsgrundlagen und die für die Wertermittlung maßgeblichen Gesichtspunkte erkennen lassen (BGH, Urt. v. 18.02.1958 NJW 1959, 780; VG Augsburg, Urt. v. 10.02.1982, NJW 1983, 301).

Bei gewerblichen Grundstückskäufern ist außerdem die EG-Verordnung Nr. 1998/2006, vom 15.12.2006, über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-Minimis-Beihilfen zu beachten (Amtsblatt der Europäischen Union vom 28.12.2006, L 379/5). Wird gegen diese Regelung durch den Verkauf eines Grundstückes unter Wert und damit durch eine EU-rechtlich unzulässige Beihilfegewährung verstoßen, ist der Kaufvertrag nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs unwirksam (BGH, Urt. v. 04.04.2003, VZR 314/02).

Grundstücksverkäufe, die mit städtebaulichen Verträgen verknüpft sind bzw. die den Käufer im öffentlichen Interesse zu einer bestimmten Bebauung verpflichten, sind - nach derzeit überwiegender Auffassung der Rechtsprechung - ausschreibungspflichtig (häufig EU-weit).

Eine besondere Fallgestaltung ist der Grundstücksverkauf mit Bauverpflichtung bzw. in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag. Das OLG Düsseldorf hat in drei grundlegenden Entscheidungen, denen sich das OLG Karlsruhe in seinem Beschluss vom 13.06.2008 (15 Verg 3/08) angeschlossen hat, entschieden, dass kommunale Grundstücksveräußerungen, die mit bestimmten städtebaurechtlichen Vorgaben der Kommune verbunden sind bzw. denen von der Gemeinde diktierte Bauvorgaben zugrunde liegen, der Ausschreibungspflicht unterliegen.

Für die Annahme der Vergaberechtspflicht ist nach der Auffassung des OLG Düsseldorf entscheidend, dass sich der Auftraggeber die „Verfügbarkeit“ der zu errichtenden Bauwerke für seinen / einen öffentlichen Zweck sichert.

Diese Spruchpraxis ist zwar nicht unbestritten, weil die Städteplanung als Kernbereich der Kommunalen Selbstverwaltung gelte und daher nicht vom Vergaberecht erfasst werde, aber auch weitere Vergabesenate haben sich dem OLG Düsseldorf angeschlossen, so dass die Kommunen derzeit gut beraten sind, diese Grundsätze zu beachten.

Die *GPA* wird das Thema weiter verfolgen und insbesondere die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Grundstückskauf „Husaren-Kaserne Sontra“ (Vorlagebeschluss des OLG Düsseldorf vom 02.10.2008), die dem Vernehmen nach für das Jahr 2010 angekündigt sei, auswerten.

3.2.7 Ausgleich für Planungsvorteile

Für die Abschöpfung von Planungsvorteilen besteht keine Rechtsgrundlage. Abwälzbar sind nur Folgekosten, die mit den Aufwendungen für konkrete Planungen ursächlich zusammenhängen und auf diese bezogen sind.

Einzelne Gemeinden versuchten immer noch, von den Grundstückseigentümern, deren Grundstücke durch die Möglichkeit der Bebauung eine Wertsteigerung erfahren haben (z.B. durch Erlass einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB), Ausgleichsleistungen zu erhalten. Die derzeitige Gesetzeslage erlaubt aber keine Abschöpfung solcher Wertsteigerungen. Eine entsprechende Vereinbarung verstößt gegen das Koppelungsverbot und ist nichtig, ebenso wie die Vereinbarung eines Vorteilsausgleichs in Form eines „Flächenbeitrags analog § 58 BauGB“ (VG Stuttgart, Urt. v. 09.02.2007 – 11 K 3019/05). Auch im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags können keine Planungsgewinne abgeschöpft werden. Der Grundsatz von Treu und Glauben steht einem Anspruch auf Erstattung ungerechtfertigter Leistungen der betroffenen Grundstückseigentümer nicht entgegen (VGH BW, Urt. v. 11.03.2002 – 3 S 2381/01).

Gegenstand einer Folgekostenvereinbarung i.S. des § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kann nur die vertragliche Übernahme solcher Kosten und sonstiger Aufwendungen sein, die der Gemeinde als Folge oder Voraussetzung des Bauvorha-

bens entstehen. Dabei ist zu beachten, dass es bei Folgekostenverträgen nicht um den Austausch von Leistungen geht, sondern um eine Art Aufwendungsersatz. Demzufolge muss die Höhe der abwälzbaren Folgekosten ursächlich mit den Aufwendungen für die konkrete Planung zusammenhängen und auf diese bezogen sein (s. BVerwG, Urt. v. 06.07.1973 – IV C 22.72, KStZ 1973, 214, BVerwG, Urt. v. 14.08.1992 – 8 C 19.90, KStZ 1993, 50). Die Abschöpfung eines „Planungsgewinns“ scheitert ebenfalls am Erfordernis der Ursächlichkeit.

3.2.8 Auswirkungen des § 125 Abs. 2 BauGB (i.d.F. vom 20.12.1996) auf die Verjährung von Erschließungsbeiträgen

Durch die Änderung des § 125 Abs. 2 BauGB durch das BauROG können Erschließungsbeiträge unbeabsichtigt am 01.01.2002 verjährt sein, sofern die Erschließungsanlage bis zum 31.12.1997 endgültig hergestellt war und vor dem 01.01.1998 ein den Anforderungen des § 125 Abs. 2 BauGB entsprechender Baubeschluss gefasst worden ist.

Nach der bis zum 31.12.1997 geltenden Fassung des § 125 Abs. 2 BauGB konnte die sachliche Erschließungsbeitragspflicht ohne Bebauungsplan nur mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde entstehen. Dieses Zustimmungserfordernis ist mit der Änderung des BauGB durch das BauROG entfallen. Nach § 125 Abs. 2 BauGB n. F. dürfen Erschließungsanlagen ohne Bebauungsplan nur hergestellt werden, wenn sie den in § 1 Abs. 4 bis 7 BauGB bezeichneten Anforderungen entsprechen. Diese Feststellung bedarf einer abwägenden Entscheidung des Gemeinderats. Vor dem 01.01.1998 gefasste Baubeschlüsse über den Ausbau von Erschließungsanlagen, die den Anforderungen des § 1 Abs. 4 bis 7 BauGB entsprechen, sind maßgebend für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht und den Beginn der Festsetzungsverjährungsfrist. Dabei ist unerheblich, dass diese Baubeschlüsse vom Gemeinderat nicht in dem Bewusstsein gefasst worden sind, eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Dies gilt nicht in den heute wohl nur noch selten auftretenden Fällen, in denen die Zustimmung nach § 125 BauGB a. F. vor dem 01.01.1998 bei der höheren Verwaltungsbehörde beantragt worden ist.

Liegt ein vor dem 01.01.1998 gefasster Baubeschluss für eine Erschließungsanlage nach § 125 Abs. 2 BauGB vor, ist die Erschließungsanlage zu irgend einem Zeitpunkt nach einem festgelegten Bauprogramm (Ausbaupläne in technischer und räumlicher Hinsicht) endgültig hergestellt worden und liegen die übrigen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vor, so ist der Erschließungsbeitrag unbeabsichtigt am 01.01.1998 entstanden und am 01.01.2002 verjährt.

Erfüllt die Erschließungsanlage zwar die Anforderungen des § 125 Abs. 2 BauGB, ist sie aber noch nicht endgültig im Rechtssinne hergestellt - verfügt sie insbesondere über keine technisch ordnungsgemäße Fahrbahn und über keine Entwässerung - ist die Verjährung am 01.01.2002 nicht eingetreten.

3.2.9 Eigenbetriebe

Bei verbundener Sonderkasse sind Kassenkredite zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde zu verzinsen und liquide Mittel des Eigenbetriebs als Forderung gegenüber der Gemeinde auszuweisen.

Bei Betrieben, die ihre Sonderkassen zur gemeinsamen Geldbewirtschaftung mit der Gemeindekasse entsprechend § 98 Satz 2 GemO verbunden haben (verbundene Sonderkasse), waren Feststellungen bezüglich der Verzinsung der von der Gemeinde in Anspruch genommenen Kassenmittel des Betriebs oder der von diesem beanspruchten Kassenmittel der Gemeinde zu treffen. Neben unangemessen hoher oder niedriger Verzinsung ist vereinzelt, bei geringer Eigenkapitalausstattung, auf eine Verzinsung entgegen § 13 Satz 1 EigBVO völlig verzichtet worden. Bei ertragsteuerepflichtigen Betrieben wurde dies überwiegend mit der Vermeidung steuerlicher Folgen begründet (Wertung als verdeckte Gewinnausschüttung). Ausschließlich steuerrechtliche Erfordernisse (z.B. Mindesteigenkapitalquote bezüglich der Abzugsfähigkeit von Zinsen bei Trägerkrediten bzw. bei „langjährigen Kassenkrediten“ zur Deckung des langfristigen Finanzierungsfehlbetrags mangels Vermögensplanabrechnung) sind aber eigenbetriebsrechtlich grundsätzlich unbeachtlich. Deshalb kann auf eine angemessene Verzinsung der jeweiligen Kassenbestände bzw. Kassenbestandsanteile nicht verzichtet werden. Im Übrigen ließe sich die Problematik der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen bei ordnungsgemäßer Deckung des zum Vermögensplanausgleich notwendigen Finanzierungsbedarfs ggf. auch durch Kapitalzuführung aus dem Kämmereihaushalt und Umschuldung der Trägerdarlehen durch Fremdkredite generell vermeiden.

Der Zahlungsverkehr dieser Eigenbetriebe wird vollständig über die Gemeindekasse („innerhalb“ des Kämmereihaushalts) abgewickelt. Deshalb verbleibt für die bilanzielle Abbildung der ihnen zuzurechnenden Liquidität nur der Ausweis als Forderung gegenüber der Gemeinde. Ein Ausweis als „Flüssige Mittel“ (unter Posten B.IV der Anlage 1 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 EigBVO) kommt nicht in Betracht.

Bei der Mittelübertragung für einzelne Vorhaben des Vermögensplans sind die Entscheidungszuständigkeiten zu beachten.

Im Wirtschaftsjahr nicht mehr benötigte Mittel für einzelne Vorhaben des Vermögensplans sind in nachfolgende Wirtschaftsjahre übertragbar (§ 2 Abs. 4 Satz 1 EigBVO), d.h., bei einer Übertragung stehen sie bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung des jeweiligen Vorhabens zur Verfügung. Unsicherheiten bestanden darüber, wer für die Übertragungsentscheidung zuständig ist.

Dafür maßgebend ist zunächst, ob für das jeweilige Vorhaben bereits Verpflichtungen eingegangen wurden oder nicht. Sofern es keine Verpflichtungen gibt, richtet sich die Zuständigkeit für die Übertragung der Ausgabeansätze nach der allgemeinen Bewirtschaftungsbefugnis aufgrund der Wertgrenzen der Betriebssatzung. Deshalb kann je nach Umfang und Bedeutung der Maßnahme der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss sowie ein etwaiger Betriebsausschuss oder die Betriebsleitung bzw. der Bürgermeister zuständig sein, sofern keine Betriebsleitung eingerichtet ist. Bestehen im Rahmen der Vor-

habensverwirklichung bereits Rechtsverpflichtungen, ist für die Entscheidung zur Mittelübertragung die Betriebsleitung oder der Bürgermeister zuständig, wenn keine Betriebsleitung bestellt ist.

Organisationsabhängige Begünstigungen bei der Ökosteur wurden nicht immer vollständig in Anspruch genommen.

Energie- und Wasserversorgungsbetriebe, als Unternehmen des produzierenden Gewerbes im Sinne des Stromsteuergesetzes (§ 2 Nr. 3 und Nr. 4 StromStG), können bei der Ökosteur Begünstigungen erhalten. Diese Begünstigungen sind teilweise nicht im vollen Umfang in Anspruch genommen worden. Zwar wurden überwiegend der Strom für betriebliche Zwecke zum ermäßigten Steuersatz bezogen bzw. das Erdgas zu betrieblichen Zwecken begünstigt verwendet (§ 9 Abs. 3 StromStG, § 54 EnergieStG), weitere Erstattungen nach § 10 StromStG bzw. § 55 EnergieStG (sog. Spitzenausgleich) aber teilweise nicht beantragt. Aufgrund der Hinweise, die die *GPA* während der Finanzprüfung gab, sind entsprechende Anträge nachgeholt und erhebliche Erstattungsansprüche realisiert worden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass kommunale Versorgungsbetriebe nur dann unter die begünstigten Unternehmen im Sinne des Stromsteuergesetzes fallen, wenn sie entweder als Eigenbetrieb oder rechtlich verselbständigt (z.B. als GmbH oder im Rahmen der IKZ als Zweckverband) betrieben werden. Dagegen sind die als Regiebetrieb im Kernhaushalt geführten Versorgungsunternehmen nicht begünstigt.

3.2.10 Pflegeeinrichtungen

Unvollständige Wirtschaftsplanungen haben zu unausgeglichene langfristigen Finanzierungsverhältnissen geführt.

Die *GPA* hat bereits im Geschäftsbericht 2000, Seiten 59 ff. im Rahmen der Wirtschaftsplanung kommunaler Unternehmen (Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften) sowie speziell im Geschäftsbericht 2004, Seiten 22 f. über die Bedeutung, den Inhalt und die Methodik der Vermögensplanung, einschließlich der Vermögensplanabrechnung, informiert. Diese Problematik ist auch bei Pflegeeinrichtungen von Bedeutung, insbesondere wenn größere Investitionen mit erheblichen Trägern durchgeführt worden sind.

Sofern kommunale Pflegeeinrichtungen nicht ohnehin schon als Eigenbetriebe geführt werden, haben sie die Vorschriften über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe sinngemäß anzuwenden (§ 8a Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 Krankenhausrechnungsverordnung), wenn sie nicht von der Anwendung der Pflegebuchführungsverordnung (PBV) im Einzelfall befreit sind. Damit werden praktisch alle größeren kommunalen Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg entweder als Eigenbetrieb oder wie Eigenbetriebe geführt, mit der Folge, dass sie im Rahmen der Wirtschaftsplanung auch die Vorschriften über die Vermögensplanung zu beachten und eine ordnungsgemäße Vermögensplanabrechnung durchzuführen haben (§ 14 Abs. 1 EigBG, § 2 EigBVO nebst Anlage 6 hierzu).

Des Öfteren war aber darauf hinzuweisen, dass die Vermögenspläne nicht alle vorgeschriebenen Planansätze enthalten haben. Insbesondere sind die erwarteten Jahresergebnisse der Erfolgspläne (Jahresgewinn oder -verlust) und die Ergebnisse der Vermögensplanabrechnungen (erübrigte Mittel oder Finanzierungsfehlbetrag aus Vorjahren), entgegen den Vorgaben der Anlage 6 zu § 3 Abs. 2 EigBVO, im Vermögensplan überhaupt nicht veranschlagt worden. Meist wurden überhaupt keine Vermögensplanabrechnungen durchgeführt, so dass auch keine Abrechnungsergebnisse vorgelegen haben. Die Verpflichtung zur Vornahme einer Vermögensplanabrechnung ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 EigBVO i.V.m. den jeweiligen Ziffern 11 der Einnahmen- und Ausgabenseite des vorgenannten Formblatts 6 (Anlage 6). Sie dient im Rahmen einer geordneten Wirtschaftsführung der Sicherstellung ausgewogener Vermögens- und Finanzierungsverhältnisse des Betriebs. Im Rahmen ausgeglichener Vermögenspläne wird nämlich erreicht, dass die geplanten (langfristigen) Vermögensänderungen auch sachgerecht langfristig finanziert werden (goldene Bilanzregel) und dabei Finanzierungsüberhänge aus Vorjahren (erübrigte Mittel) verwendet bzw. Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren nachfinanziert werden.

Sofern bisher keine Vermögensplanabrechnungen erstellt worden sind, können die erübrigten Mittel oder Finanzierungsfehlbeträge der Vorjahre einmalig überschlägig durch einen Vergleich des langfristigen Aktivvermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln der Passivseite in der Bilanz des letzten Jahresabschlusses ermittelt werden. Danach sind die Vermögensplanabrechnungen jährlich durch die Gegenüberstellung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Vermögensplans eines Jahres zu erstellen und die jeweiligen Ergebnisse im nächst möglichen Vermögensplan zu veranschlagen (i.d.R. im übernächsten Jahr ggf. auch in der Finanzplanung). Nur bei Einhaltung dieser Vorgaben ist eine langfristig ausgeglichene Finanzierung der Pflegeeinrichtungen gewährleistet und die ordnungsgemäße Planung und Finanzierung künftiger Investitionen möglich.

3.3 Aus der Prüfung der Bauausgaben

Ein besonderer Prüfungsschwerpunkt im Berichtszeitraum war die Abwicklung der Baumaßnahmen einschließlich ihrer Abrechnung und der erfolgten Zahlungen. Die dabei festgestellten Versäumnisse unterschiedlichster Art lassen sich folgenden Fallgruppen zuordnen:

3.3.1 Nicht berechnete Vergütungsforderungen der Auftragnehmer

Leistungen, die in den vertraglichen Risikobereich des Auftragnehmers fallen, lösen keine gesonderte Vergütungspflicht aus. Dieser Grundsatz wird von den Kommunen oft übersehen.

Im Bauwesen wird häufig der Begriff des „**Bausolls**“ verwendet. Darunter versteht man die Gesamtheit der nach dem Bauvertrag vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen. Das Bausoll umfasst nicht nur den Bauentwurf, son-

dem auch die sog. Baumstände (das „Wie“ der Leistungsdurchführung, wie Bauzeit, Zugänglichkeit zur Baustelle usw.).

Wird das Bausoll durch wirksame Anweisungen des Auftraggebers geändert (erweitert), hat der Auftragnehmer Anspruch auf eine zusätzliche bzw. geänderte Vergütung (§ 2 Nr. 5 VOB/B bzw. § 2 Nr. 6 VOB/B). Das Gleiche gilt, wenn der Auftragnehmer eigenmächtig oder ohne wirksamen Auftrag des Bauherrn Leistungen erbringt, die zwar über das Bausoll hinausgehen, bei denen aber die Voraussetzungen des § 2 Nr. 8 VOB/B erfüllt sind. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Leistung für die Erfüllung des Vertrags notwendig war, dem mutmaßlichen Willen des Auftraggebers entsprach und ihm unverzüglich angezeigt wurde (§ 2 Nr. 8 Abs. 2 VOB/B).

Wie die folgenden **Beispiele** zeigen, kommt es im Verlauf einer Baumaßnahme nicht selten dazu, dass der Auftragnehmer Leistungen erbringt, die bei oberflächlicher Betrachtung als Änderungen am Bausoll erscheinen, die dies aber im Sinne des § 2 Nr. 5, Nr. 6 oder Nr. 8 VOB/B nicht sind und somit auch keine zusätzliche Vergütung rechtfertigen.

- Das Leistungsverzeichnis einer Kanalbaumaßnahme sah vor, dass im Bereich der Leitungsgräben Schottermaterial eingebaut wird. Der Auftragnehmer verwandte stattdessen ein Kies-Sand-Gemisch für die Verfüllung. Der Einbau dieses - gegenüber der Vorgabe des Bauvertrags teureren - Materials erfolgte, nachdem das vom Auftraggeber beauftragte Ingenieurbüro der Bitte des Auftragnehmers, vom Vertrag abweichen zu dürfen, zugestimmt hatte. Mit dem Argument der Höherwertigkeit forderte der Auftragnehmer daraufhin eine Mehrvergütung für den Einbau des Kies-Sand-Gemisches, die vom Auftraggeber auch geleistet wurde, obwohl es hierfür keinen Rechtsgrund gab. Zum Einen war das Ingenieurbüro gar nicht bevollmächtigt, Aufträge zu erteilen, durch die der Auftraggeber zu einer Mehrvergütung verpflichtet würde. Abgesehen davon, ist die Zustimmung zum Einbau des Kies-Sand-Gemisches aber auch nicht als Anordnung einer Leistungsänderung i.S. des § 1 Nr. 3 VOB/B zu werten, sondern als reines Zugeständnis an den Auftragnehmer, das keine zusätzliche Vergütungspflicht auslöst.
- Für die Bewältigung von Erschwernissen, die bei der Durchführung der beauftragten Arbeiten auftraten, ist den bauausführenden Auftragnehmern in mehreren Fällen eine zusätzliche Vergütung bezahlt worden.

Die Erschwernisse bestanden z.B. darin, dass

- der vom Auftragnehmer gewählte Zufahrtsweg zur Deponie aufgrund einer behördlichen Anordnung gesperrt wurde,
- die beabsichtigte Bodenstabilisierung mittels Kalk wegen schlechter Witterungsverhältnisse verschoben werden musste,
- die Gebühren der vom Auftragnehmer favorisierten Deponie nach der Angebotsabgabe erhöht wurden,

- der vorgegebene Aushubquerschnitt bei Arbeiten im Fels nicht exakt eingehalten werden konnte, da es zu einem Abplatzen von Felsgestein und somit zu einem Mehraushub gekommen war.

In all diesen Fällen hatten die Auftragnehmer keinen Anspruch auf eine Mehrvergütung. Die genannten Erschwernisse können jederzeit auftreten. Sie fallen in den Risikobereich des Auftragnehmers und bewirken keine Änderung des Bausolls.

So muss ein Auftragnehmer, der sich für eine bestimmte Zufahrt zur Deponie entschieden hat, auch damit rechnen, dass diese Zufahrt möglicherweise gesperrt werden wird. Etwas Anderes gilt nur dann, wenn der Auftraggeber diese Zufahrt in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich vorgegeben oder wenn er die Befahrbarkeit im Vorfeld der Angebotsabgabe auf Anfrage des Auftragnehmers ausdrücklich zugesichert hat (vgl. OLG Brandenburg, Urt. vom 17.10.2007, IBR 2008, 71).

- Rohrvortriebsarbeiten mussten abgebrochen werden, nachdem man auf unüberwindbare Hindernisse gestoßen war. Der Verlust des Bohrkopfes war die Folge. Auf Verlangen der Vortriebsfirma erstattete der Auftraggeber - zu Unrecht - die Kosten des Bohrkopfes.

Laut Bauvertrag war die DIN 18319 (VOB/C) - Rohrvortriebsarbeiten - Vertragsbestandteil. Nach dieser Bestimmung hat der Auftragnehmer nur dann Anspruch auf zusätzliche Vergütung, wenn Maßnahmen zur Beseitigung unvernünftiger Hindernisse oder Leistungen für aufgegebenen Vortriebsstrecken erforderlich werden. Gehen, wie in diesem Fall, jedoch Arbeitsgeräte bzw. Werkzeuge verloren, schuldet der Auftraggeber keinen Wertersatz (vgl. z.B. LG Stuttgart, Urt. vom 19.12.2003, IBR 2004, 186). Allerdings könnte ein Schadensersatzanspruch des Auftragnehmers wegen des beschädigten Arbeitsgerätes für den Fall bestehen, dass der Auftraggeber die Bodenverhältnisse unzutreffend beschrieben hat und es infolge dessen zu einem Geräteschaden gekommen ist (OLG Zweibrücken, Urt. vom 07.07.2004, IBR 2004, 557).

3.3.2 Vermeidbare Behinderungen des Auftragnehmers

Verursacht die Kommune schuldhaft eine Behinderung, kann der Auftragnehmer nach § 6 Nr. 6 VOB/B Schadensersatz fordern. Diese Forderung ist aber nur dann begründet, wenn die Höhe des Schadens genau nachgewiesen wird.

Nicht selten veranlassten **Störungen im Bauablauf** die Auftragnehmer dazu, Schadensersatz nach § 6 Nr. 6 VOB/B zu fordern (etwa aufgrund von Stillstandskosten). Diese Forderungen wurden in einigen Fällen erfüllt. Bei der Beurteilung dieser Fälle waren zwei Aspekte bemerkenswert:

- Zum Teil hätten die Behinderungen vermieden werden können, denn sie beruhten auf Versäumnissen des Auftraggebers bei der Vorbereitung und Koordinierung der Baustellen.

- In mehreren Fällen wurden die auf § 6 Nr. 6 VOB/B gestützten Schadensersatzforderungen erfüllt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen oder zumindest nicht nachgewiesen werden konnten.

Dazu folgendes **Beispiel**:

- Beim Neubau einer Kläranlage musste eine Grundwasserabsenkung durchgeführt werden, für die eine wasserrechtliche Genehmigung erforderlich war. Da diese Genehmigung nicht vorlag, als nach dem Bauzeitenplan mit der Grundwasserabsenkung begonnen werden sollte, stellte der Auftragnehmer eine Behinderungsanzeige gem. § 6 Nr. 1 VOB/B. In dieser informierte er den Auftraggeber über die hindernden Umstände und kündigte die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen nach § 6 Nr. 6 VOB/B an. Mit mehrwöchiger Verspätung wurde die wasserrechtliche Genehmigung, die erst wenige Tage vor dem geplanten Beginn der Grundwasserabsenkung beantragt wurde, schließlich erteilt. Zwischenzeitlich kam es zum Stillstand der Baustelle. Um die Weiterführung der Arbeiten zumindest teilweise zu ermöglichen, musste der Bauablauf umgestellt werden. Dass der Genehmigungsantrag schon sehr viel früher hätte eingereicht werden können, zeigte ein Blick in das Baugrundgutachten, das vor Beginn der Baumaßnahme erstellt wurde. Dieses Gutachten enthält zahlreiche Hinweise auf die erforderliche Grundwasserabsenkung. Außerdem war sie Gegenstand verschiedener Positionen des Leistungsverzeichnisses. Die Behinderung des Auftragnehmers hätte daher durch rechtzeitige Einreichung des Genehmigungsantrags vermieden werden können.

Da der Auftragnehmer nicht wie vorgesehen, mit der Grundwasserabsenkung beginnen konnte, forderte er Ersatz für die angefallenen Stillstandskosten gem. § 6 Nr. 6 VOB/B. Diese Forderung erfüllte der Auftraggeber, allerdings aus folgendem Grund zu Unrecht: zwar hatte der Auftraggeber die Behinderung verschuldet und der Auftragnehmer die Behinderung rechtzeitig angezeigt. Neben diesen beiden Punkten ist für einen Schadensersatzanspruch nach § 6 Nr. 6 VOB/B aber erforderlich, dass der Auftragnehmer den Schaden genau beziffert. An die Darlegung des Schadens stellt die Rechtsprechung sehr hohe Ansprüche (BGH-Urt. vom 24.02.2005, I BR 2005, 246). Der Auftragnehmer muss insbesondere anhand einer konkreten bauablaufbezogenen Darstellung aufzeigen, welche Schäden die einzelnen Behinderungen jeweils nach sich zogen. Dabei sind zugunsten des Auftraggebers auch solche Umstände zu berücksichtigen, die zu einer Verringerung der Behinderung geführt haben (z.B. in Folge der Umstellung des Bauablaufs). Im vorliegenden Fall hatte der Auftragnehmer die Behinderungsfolgen lediglich pauschal - ohne nähere Darlegung und ohne Berücksichtigung der die Behinderung abmildernden Umstände - beziffert. Damit wurde der Darlegungsverpflichtung des Auftragnehmers nicht genügt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die in § 6 VOB/B (Fassung 2006) eingeflossen ist, hat der Auftragnehmer im Behinderungsfall folgende Alternative zum Schadensersatzanspruch nach § 6 Nr. 6 VOB/B: die auf § 642 BGB gestützte Entschädigung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die Disposition des Auftragnehmers infolge der Behinderung durchkreuzt wird und

er Personal und Geräte vorhält. Obwohl bislang nur wenig Rechtsprechung zur Höhe des Anspruchs nach § 642 BGB vorliegt, ist zu vermuten, dass an dessen Darlegung geringere Anforderungen gestellt werden als an die Darlegung des Schadensersatzanspruches nach § 6 Nr. 6 VOB/B.

Der Auftraggeber tut also gut daran, Baumaßnahmen sorgfältig vorzubereiten und darauf hinzuwirken, dass Störungen im Bauablauf möglichst vermieden werden.

3.3.3 Falsche Anwendung der Gefahrtragungsregelung des § 7 VOB/B

Die Bestimmungen des § 7 VOB/B über die Verteilung der Gefahr werden von den Kommunen nicht immer hinreichend beachtet.

Unter **Gefahr** versteht man das von keiner Vertragspartei zu vertretende Risiko einer Beschädigung oder Zerstörung des Leistungsgegenstandes. Dieses Risiko trägt der Auftragnehmer bis zum Zeitpunkt der Abnahme. Erst mit der **Abnahme** der Bauleistung geht die Gefahr vom Auftragnehmer auf den Auftraggeber über (§ 12 Nr. 6 VOB/B).

Zu diesem Grundsatz gibt es zwei Ausnahmen (§ 7 Nr. 1 VOB/B). Die Gefahr geht bereits vor Abnahme auf den Auftraggeber über, wenn die ganz oder teilweise ausgeführte Leistung durch

- höhere Gewalt, Krieg, Aufruhr oder
- andere objektiv unabwendbaren Umstände

beschädigt oder zerstört wird.

Dabei ist zu beachten, dass § 7 VOB/B nur die sog. Vergütungsgefahr regelt, also die Frage, ob der Auftragnehmer trotz der Beschädigung oder Zerstörung des Werkes die vereinbarte Vergütung verlangen kann.

Daneben stellt sich die Frage, ob und wann der Auftragnehmer von seiner Leistungspflicht frei wird (sog. Leistungsgefahr). In der Regel ist der Auftragnehmer zur nochmaligen Erbringung seiner Leistung verpflichtet, es sei denn, die Wiederholung der Leistung ist durch das schädigende Ereignis unmöglich geworden (§ 275 BGB).

Dafür, dass die Voraussetzungen des § 7 Nr. 1 VOB/B vorliegen, ist der Auftragnehmer beweispflichtig. Gelingt ihm dieser Beweis, hat er Anspruch auf Vergütung der bereits erbrachten aber beschädigten bzw. zerstörten Leistung (§ 7 Nr. 1 VOB/B). Außerdem kann er für die nochmalige Erbringung seiner Leistung eine zusätzliche Vergütung nach § 2 Nr. 6 VOB/B verlangen.

Will sich der Auftraggeber vor der Vergütungsgefahr schützen, hat er die Möglichkeit, eine Bauleistungsversicherung abzuschließen, die einspringt, wenn die Bauleistung vor der Abnahme beschädigt oder zerstört wird und ein Fall von höherer Gewalt oder anderer objektiv unabwendbarer Umstände vorliegt.

Wie die nachfolgenden **Beispiele** zeigen, ist § 7 VOB/B nicht immer richtig angewandt worden. Dies hatte zur Folge, dass nicht gerechtfertigte Zahlungen an die Auftragnehmer geleistet wurden. Leider war auch keine Bauleistungsversicherung abgeschlossen worden.

- Beim Bau eines Verwaltungsgebäudes sind Gerüste und Schutzplanen, die der bauausführende Auftragnehmer errichtet hatte, aufgrund eines Sturms der Windstärke 9 vor der Abnahme des Bauwerks beschädigt worden. Da der Auftraggeber der Meinung war, der Sturm stelle einen Fall höherer Gewalt i.S. des § 7 Nr. 1 VOB/B dar, zahlte er dem Auftragnehmer eine zusätzliche Vergütung für den Wiederaufbau der Gerüste und Schutzplanen – zusätzlich zu der bereits vergüteten Ersterrichtung. Diese Vergütung erfolgte ohne Rechtsgrund. Zum Einen handelt es sich bei einem Sturm mit der Windstärke 9 nicht um einen Fall höherer Gewalt (LG Mannheim, Urt. vom 01.09.2006, IBR 2006, 616). Aber selbst dann hätte der Auftragnehmer keinen Anspruch auf eine zusätzliche Vergütung gehabt. § 7 Nr. 2 VOB/B sieht nämlich vor, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen nur die mit der baulichen Anlage unmittelbar verbundenen, in ihre Substanz eingegangenen Leistungen zu vergüten sind. Werden hingegen lediglich Baubehelfe - dazu gehören auch Gerüste und Schutzplanen - beschädigt, scheidet eine Vergütungspflicht des Auftraggebers gem. § 7 Nr. 3 VOB/B aus.
- Die Unachtsamkeit eines Gerüstbauers bei der Erstellung des Gerüsts für eine Schulbaumaßnahme war der Grund, weswegen die bereits fertig gestellte aber noch nicht abgenommene Dachabdichtung beschädigt wurde. Da der Dachdecker nicht dazu bereit war, die Reparatur der Abdichtung kostenlos zu erbringen, ordnete die Kommune die Ausführung der Reparaturarbeiten gegen Zusage einer Vergütung an. Dabei wurde übersehen, dass der Dachdecker keinen Anspruch auf Vergütung der Reparaturarbeiten hatte. Wird seine Leistung noch vor der Abnahme beschädigt, ist er zur Reparatur verpflichtet, ohne dafür eine gesonderte Vergütung verlangen zu können. Höhere Gewalt oder objektiv unabwendbare Umstände haben nicht zur Beschädigung geführt (§ 7 Nr. 1 VOB/B). Zwar mag die Beschädigung der Abdichtung aus Sicht des Dachdeckers - also subjektiv - unabwendbar gewesen sein. Objektiv unabwendbar war die Beschädigung aber nicht, denn sie hätte durch sorgfältiges Arbeiten des Gerüstbauers vermieden werden können. Um seinen Schaden dennoch zu realisieren, hat der Dachdecker die Möglichkeit, Schadensersatzansprüche im Wege der sog. Drittschadensliquidation direkt gegenüber dem Gerüstbauer geltend zu machen (vgl. z.B. OLG Dresden, Urt. vom 15.11.2005, IBR 2007, 71).

3.3.4 Fehler und Versäumnisse bei der Kündigung des Bauvertrags durch den Auftraggeber

Kündigt eine Kommune den Bauvertrag, muss sie die in der VOB/B enthaltenen einschlägigen Bestimmungen genau beachten. Versäumnisse bei der Kündigung können sehr nachteilige Folgen haben.

Begrifflich ist zu unterscheiden, zwischen einer sog. freien Kündigung des Bauvertrags durch den Auftraggeber gem. § 8 Nr. 1 VOB/B und einer Kündigung aus einem wichtigen vom Auftragnehmer zu vertretenden Grund.

Die Möglichkeit frei zu kündigen ist ein Privileg des Auftraggebers. Während der Auftragnehmer eines Bauvertrags nur aus einem (in § 9 VOB/B genannten) wichtigen Grund kündigen kann, ist der Auftraggeber jederzeit, also auch ohne wichtigen Grund zur Kündigung berechtigt. Dabei gilt auch der ersatzlose Wegfall von Positionen eines Leistungsverzeichnisses als freie Teilkündigung.

Macht der Auftraggeber von seinem Recht zur freien Kündigung Gebrauch, hat dies allerdings zur Folge, dass der Auftragnehmer gem. § 8 Nr. 1 Abs. 2 VOB/B die vereinbarte Vergütung abzgl. der ersparten Aufwendungen sowie abzgl. des sog. anderweitigen Erwerbs verlangen kann. Die freie Kündigung hat für den Auftraggeber also auch nachteilige Konsequenzen.

Zur Kündigung des Bauvertrags aus wichtigem, vom Auftragnehmer zu vertretenden Grund, ist der Auftraggeber dann berechtigt, wenn der Auftragnehmer seine Vertragspflichten in derart schwerwiegender Weise verletzt, dass dem Auftraggeber die Fortführung des Vertrags nicht mehr zugemutet werden kann. Solche Vertragspflichtverletzungen können die Nichtbeseitigung von Mängeln (§ 4 Nr. 7 VOB/B), der Nichtabzug eines nicht genehmigten Nachunternehmers (§ 4 Nr. 8 VOB/B) sowie verschiedene Fälle der Leistungsverzögerung (§ 5 Nr. 4 VOB/B) sein.

In den genannten Fällen darf die Kündigung allerdings erst dann erfolgen, wenn eine vom Auftraggeber gesetzte angemessene Abhilfefrist fruchtlos vergangen ist und der Auftraggeber die Kündigung bei Fristsetzung angedroht hatte. Nach der Kündigung, die schriftlich erfolgen muss, kann der Auftraggeber den noch nicht vollendeten Teil der Leistung durch einen Drittunternehmer ausführen lassen. Außerdem kann er vom gekündigten Auftragnehmer Schadensersatz wegen Nichterfüllung (z.B. die Mehrkosten der Restfertigstellung) verlangen.

Wie die folgenden **Beispiele** zeigen, werden bei der Vorbereitung der Kündigung und bei der Abrechnung der gekündigten Leistung immer wieder Fehler gemacht:

- In mehreren Fällen haben die Auftraggeber Bauverträge aus wichtigem Grund gekündigt, ohne das nach der VOB/B vorgeschriebene Verfahren zu beachten. Beispielsweise wurde einem Auftragnehmer, der den Beginn der Ausführung verzögerte, fehlerhaft schriftlich gekündigt. Zwar hatte der Auftraggeber vor der Kündigung zu Recht eine Abhilfefrist gesetzt, die fruchtlos verstrichen war, er hatte aber versäumt, gem. § 5 Nr. 4 VOB/B bereits mit der Fristsetzung auch die Kündigung anzudrohen. Ein solches Versäumnis kann sehr nachteilige Folgen für den Auf-

traggeber haben. Zwar ist die Kündigung als solche wirksam, es besteht aber die Möglichkeit, dass ein Gericht die vom Auftraggeber aus wichtigem Grund vorgenommene Kündigung aufgrund der versäumten Kündigungsandrohung in eine freie Kündigung umdeutet (vgl. z.B. BGH, Urt. vom 24.07.2003, I BR 2003, 595). Dies hätte zwei gravierende Folgen: zum Einen könnte der Auftraggeber keine Schadensersatzansprüche wegen Nichterfüllung geltend machen, zum Anderen wäre der Auftraggeber verpflichtet, dem Auftragnehmer auch noch gem. § 8 Nr. 1 Abs. 2 VOB/B die vereinbarte Vergütung abzgl. der ersparten Aufwendungen zu bezahlen.

- Bei einem Regenüberlaufbecken war ein Auftragnehmer mit der Ausführung von 900 m² Spundwand beauftragt. Aus verschiedenen Gründen ordnete der Auftraggeber an, dass die Spundwand in einem Teilbereich der Baustelle nicht ausgeführt wird. Dessen ungeachtet, wurde dem Auftragnehmer die Spundwand in voller Höhe (mit der vertraglich vorgesehenen Fläche) vergütet. Der Auftraggeber verzichtete darauf, die Vergütung zu kürzen. Grund hierfür war der Einwand des Auftragnehmers, er habe für die Ausführung der Spundwand einen Nachunternehmer zu einem Pauschalpreis beauftragt. Eine Kürzung dieses Pauschalpreises sei ihm nicht möglich, er habe also keinerlei Aufwendungen erspart. Diese Begründung war nicht zutreffend. Die Anordnung des Auftraggebers, einen Teil der Spundwand nicht auszuführen, ist eine freie Teilkündigung i.S. des § 8 Nr. 1 VOB/B. Somit hatte der Auftragnehmer hinsichtlich des nicht ausgeführten Teils der Spundwand lediglich gem. § 8 Nr. 1 Abs. 2 VOB/B Anspruch auf die vereinbarte Vergütung abzgl. der ersparten Aufwendungen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass er die Spundwand nicht selber ausführen wollte und deshalb einen Nachunternehmer zu einem Pauschalpreis beauftragt hatte. Aufgrund des Wegfalls eines Teils der Spundwand war der Auftragnehmer auch im Innenverhältnis dazu berechtigt, die Pauschale nach den Grundsätzen des § 8 Nr. 1 Abs. 2 VOB/B zu kürzen.

3.3.5 Fehler bei der Vereinbarung und Geltendmachung der Vertragsstrafe

Vereinbarungen über Vertragsstrafen erfreuen sich großer Beliebtheit. Mangelnde Sorgfalt beim Ausformulieren der Vereinbarung und Versäumnisse bei der Geltendmachung führen jedoch nicht selten dazu, dass die Vertragsstrafe nicht durchgesetzt werden kann.

Die Bauverträge, die die Kommunen abgeschlossen hatten, enthielten oftmals Vertragsstrafenvereinbarungen für den Fall, dass der Auftragnehmer bestimmte Vertragsfristen aus von ihm zu vertretenden Gründen überschreitet. In vielen Fällen erwiesen sich diese Regelungen als unbegründet bzw. unwirksam.

So war festzustellen, dass die Vereinbarung oft routinemäßig (als reines Druckmittel) abgeschlossen wurden. § 12 Nr. 1 VOB/A sieht jedoch vor, dass Vertragsstrafen nur vereinbart werden sollen, wenn eine Überschreitung der Vertragsfrist zu erheblichen Nachteilen führen kann. Diese Nachteile müssen

nicht unbedingt finanzieller Natur sein. Ein Nachteil i.S. des § 12 Nr. 1 VOB/A kann z.B. auch darin bestehen, dass bei einer Straßenbaumaßnahme der Zugang zu Geschäften aufgrund des Verzugs des bauausführenden Auftragnehmers über die vorgesehene Bauzeit hinaus erschwert wird. Um die vereinbarte Vertragsstrafe später auch durchsetzen zu können muss ein öffentlicher, an die VOB/A gebundener Auftraggeber allerdings nachweisen können, dass er bei Vertragsschluss davon ausgehen durfte, dass eine Überschreitung der Vertragsfrist zu erheblichen Nachteilen führen kann (vgl. BGH-Urt. v. 30.03.2006, IBR 2006, 385). In vielen Fällen hatten die Kommunen derartige Überlegungen erst gar nicht angestellt. Dies führte z.B. dazu, dass Vertragsstrafen bei einfachen Wegebaumaßnahmen vereinbart wurden, obwohl bereits bei Vertragsschluss feststand, dass schwerwiegende Nachteile auch bei einer Überschreitung der Vertragsfrist nicht eintreten werden.

Ein weiteres Manko bestand darin, dass die Vertragsstrafenvereinbarungen in einigen Fällen nach der Rechtsprechung unwirksam waren, weil sie

- keine Obergrenze aufwiesen,
- eine zu hohe Obergrenze enthielten (> 5 v.H. der Auftragssumme),
- zu hohe Tagessätze vorsahen (> 0,3 v.H. der Auftragssumme pro Werktag),
- für die Überschreitung von Zwischenfristen vereinbart waren, sich aber nach einem Satz bemaßen, der sich auf die Endabrechnungssumme bezog und nicht auf den bei Ablauf der Zwischenfrist erreichten Leistungsstand (vgl. auch OLG Celle, Urt. vom 13.07.2005, IBR 2005, 1244).

Doch selbst dann, wenn die getroffenen Vereinbarungen begründet und auch rechtswirksam waren, haben Versäumnisse bei der Geltendmachung der Vertragsstrafe gelegentlich dazu geführt, dass die Vertragsstrafe nicht bzw. nicht in vollem Umfang durchgesetzt werden konnte.

Die Durchsetzung scheiterte zum **Beispiel** aus folgenden Gründen:

- Der Auftraggeber hatte den Vorbehalt der Vertragsstrafe - entgegen § 12 Nr. 5 Abs. 3 VOB/B - nicht bei der Abnahme geltend gemacht.

Dieses Versäumnis hätte vermieden werden können, wenn der Auftraggeber den Vordruck „Abnahmeniederschrift“ des Kommunalen Vergabehandbuchs verwendet hätte. In diesem ist der Vertragsstrafen-vorbehalt formularmäßig enthalten.

- Der Auftraggeber hatte versäumt, den Auftragnehmer in Verzug zu setzen.

Vertragsstrafen werden vereinbart für den Fall, dass der Auftragnehmer in Verzug gerät, d.h. aus von ihm zu vertretenden (also verschuldeten) Gründen die Vertragsfrist nicht einhält. Für die Frage, ob der Auftragnehmer in Verzug ist, kommt es (neben dem Vertretenmüssen) auch auf die Art der Fristvereinbarung an. Der Auftragnehmer kommt automatisch in Verzug, wenn eine Kalenderfrist i.S. des § 286 Abs. 2 Nr. 1 BGB vereinbart ist (z.B. „Fertigstellung bis 15.10.2008“). Ist die Vertragsfrist hingegen nicht nach dem Kalender bestimmt (z.B. „Fertigstellung in 5 Wo-

chen“) ist die Leistung mit Fristablauf zwar fällig (der Auftraggeber kann die Leistung also fordern), der Auftragnehmer kommt jedoch erst durch Zugang einer Mahnung in Verzug.

Doch auch dann, wenn im Bauvertrag eine Kalenderfrist als Vertragsfrist vereinbart ist, sollte der Auftraggeber prüfen, ob der Auftragnehmer nicht nach § 6 Nr. 2 VOB/B Anspruch auf Fristverlängerung hat (z.B. aufgrund einer vom Auftraggeber verursachten Behinderung). Wäre die Ausführungsfrist aus diesem Grund auch nur um einen Tag zu verlängern, führte dies dazu, dass die Ausführungsfrist nicht mehr nach dem Kalender bestimmt ist. Der Auftragnehmer würde in diesem Fall erst nach Mahnung in Verzug kommen, was wiederum Voraussetzung für die Geltendmachung der Vertragsstrafe wäre – ein Aspekt der häufig übersehen wird.

3.3.6 Mangelhafte Abrechnungen

Unvollständige oder fehlerhafte Abrechnungsunterlagen führen nicht selten dazu, dass Bauausgaben nicht geprüft werden können oder Überzahlungen an die bauausführenden Auftragnehmer erfolgen.

Bauverträge sind gegenseitige Verträge. Sie verpflichten beide Vertragsparteien, den Auftragnehmer zur Erbringung der vereinbarten Leistung und den Auftraggeber zur Abnahme dieser Leistung sowie zur Zahlung der vereinbarten Vergütung. Die Bezahlung der vereinbarten Vergütung setzt allerdings voraus, dass der Auftragnehmer die von ihm erbrachte Leistung prüfbar abrechnet.

Die Anforderungen, die an eine prüfbare Abrechnung gestellt werden, sind in § 14 VOB/B geregelt. Für den Fall, dass der Auftragnehmer Leistungen vereinbarungsgemäß nach Stundenlohn abrechnet, sind zusätzlich die Bestimmungen des § 15 VOB/B (etwa über die Vorlage von Stundenlohnzetteln) zu beachten.

In **§ 14 VOB/B** wird im Wesentlichen verlangt, dass

- die Rechnungen übersichtlich aufgestellt werden,
- die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege - das sog. Aufmaß - beizufügen sind,
- die Abrechnungshinweise der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen (VOB/C) bzw. vertraglich vereinbarte spezielle Abrechnungsregelungen eingehalten werden.

Wie festgestellt werden musste, wurden diese Anforderungen in einer Vielzahl von Fällen nicht eingehalten. So konnte die Richtigkeit der Bauausgaben oftmals nicht beurteilt werden, weil

- Aufmaße nicht erstellt wurden bzw. nicht mehr auffindbar waren,
- Aufmaße bzw. Rechnungen zwar vorlagen, aber nicht aussagekräftig bzw. in sich widersprüchlich waren.

Auch in den Fällen, in denen nachvollziehbare Abrechnungsunterlagen vorlagen, mussten immer wieder inhaltliche Fehler festgestellt werden.

Da die Leistungen letztlich auf der Grundlage dieser fehlerhaften Abrechnungsunterlagen vergütet wurden, wurden die bauausführenden Auftragnehmer teilweise erheblich überzahlt.

Dazu folgende **Beispiele**:

- Nach den Vertragsbedingungen und den Vorgaben der VOB/C sollte der vom Auftragnehmer ausgeführte Einbau von Schottermaterial nach Raummaß (also in m³) aufgemessen werden. Ungeachtet dieser Regelung ist zunächst das Gewicht des angelieferten Materials über Lieferscheine festgestellt worden. Erst dann wurde unter Zugrundelegung eines Umrechnungsfaktors von Gewicht auf Raummaß (m³) umgerechnet. Diese Vorgehensweise war vertragswidrig. Erschwerend kam hinzu, dass der verwendete Umrechnungsfaktor nicht zutraf. Dies hatte zur Folge, dass die Abrechnungsmenge viel zu hoch angesetzt wurde.
- Leistungen sind nicht nach den vertraglichen Regelungen sondern fiktiv (über unzutreffende Positionen) abgerechnet worden. Beispielsweise wurde die im Zuge einer Straßensanierung erstellte Deckschicht stärker als vereinbart ausgeführt und die eingebaute Mehrmenge über die nicht zutreffende Pos. „Handaushub“ abgerechnet. Nach den Regelungen des Bauvertrags waren Mehrmengen im Bereich der Deckschicht aber nicht vergütungsfähig.
- Auch die Abrechnung von Stundenlohnarbeiten wies Mängel unterschiedlichster Art auf. So sind Stundenlohnarbeiten abgerechnet worden, obwohl die dazugehörigen Stundenlohnzettel fehlten oder von der Bauleitung nicht durch Unterschrift anerkannt worden waren. Auch wurden Stundenlohnzettel der Abrechnung zugrunde gelegt, die Leistungen betrafen, welche von anderen Auftraggebern beauftragt worden waren. Der am häufigsten anzutreffende Mangel bestand jedoch darin, dass die in den Stundenlohnzetteln gemachten Angaben unzureichend waren. Nach den vertraglichen Vereinbarungen mussten die Stundenlohnzettel verschiedene Angaben, etwa über die Art der Leistung, die geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitskraft oder die Kenngrößen der eingesetzten Geräte enthalten. Tatsächlich erschöpften sich die Angaben jedoch oftmals in nebulösen Umschreibungen wie „Arbeiten nach Angabe der Bauleitung“.
- Ein häufiges Manko bestand ferner darin, dass die den Abrechnungen zugrunde gelegten Mengenermittlungen fehlerhaft waren, etwa deshalb, weil
 - Leistungen aufgemessen worden sind, obwohl sie tatsächlich nicht ausgeführt wurden,

- Leistungen doppelt aufgemessen worden sind,
 - Aufmaßbestimmungen der VOB/C (z.B. Übermessensregeln) nicht beachtet wurden.
- In mehreren Fällen trafen die Mengenermittlungen zwar an sich zu, sie wurden bei der Abrechnung aber nicht den richtigen Positionen zugeordnet. Beispielsweise war das Leistungsverzeichnis einer Erschließungsmaßnahme in die Lose „Straße“ und „Kanal“ unterteilt. Beide Lose enthielten Positionen für das Liefern und Einarbeiten von Kalk als Bodenverbesserung. Erstaunlicherweise hatte der Auftragnehmer bei den Kalkungspositionen des Loses „Straße“ ortsübliche Preise, bei den Kalkungspositionen des Loses „Kanal“ hingegen unauskömmlich niedrige Preise angeboten. Für die Abrechnung wurde die insgesamt verarbeitete Kalkmenge auf beide Lose aufgeteilt. Der größere Teil wurde beim Los „Straße“, der kleinere beim Los „Kanal“ abgerechnet. Wie Nachforschungen ergaben, war die tatsächliche Mengenverteilung jedoch genau umgekehrt. Die Mehrmenge ist bei den Kanalarbeiten, die Mindermenge hingegen bei den Straßenbauarbeiten angefallen. Diese nicht zutreffende Zuordnung der Abrechnungsmengen führte aufgrund der unterschiedlichen Einheitspreise zu einer beträchtlichen Überzahlung des Auftragnehmers.

3.3.7 Fehler bei der Rechnungsabwicklung und Zahlung

Die Zahlungsmodalitäten, die in der VOB/B geregelt sind, werden von den Kommunen nicht immer beachtet. Dies führt nicht selten zu Überzahlungen und sonstigen Vermögensnachteilen.

Hat der Auftragnehmer eine Rechnung eingereicht, die den Anforderungen der §§ 14 und 15 VOB/B genügt und die vom Auftraggeber oder dessen beauftragten Architekten geprüft und freigegeben worden ist, liegt es am Auftraggeber, die Zahlung zu leisten.

Dabei ist § 16 VOB/B zu beachten sowie ggf. weitere Vereinbarungen (etwa in Zusätzlichen Vertragsbedingungen). Evtl. sind auch Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (z.B. § 320 BGB über den Einbehalt von Zahlungen) anzuwenden.

§ 16 VOB/B unterscheidet zwischen vier Arten von Zahlungen, nämlich den Abschlags-, Voraus-, Teilschluss- und Schlusszahlungen. Die Vorschrift regelt, unter welchen Voraussetzungen, bis zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise diese Zahlungen zu leisten sind, um den Vergütungsanspruch des Auftragnehmers zu erfüllen. Sie berücksichtigt einerseits das Interesse des Auftraggebers an einer schnellen und vollständigen Bezahlung der von ihm erbrachten und nachgewiesenen Leistung. Andererseits dient sie aber auch dem Schutz des Auftraggebers, indem z.B. vorgesehen ist, dass

- Zahlungen des Auftraggebers die Vorlage einer prüfbaren Rechnung durch den Auftragnehmer voraussetzen,

- Vorauszahlungen, die nach Abschluss des Bauvertrags vereinbart werden zu verzinsen sind,
- Gegenforderungen des Auftraggebers einbehalten werden können, (vgl. z.B. § 641 Abs. 3 BGB – Einbehalt im Falle von Mängeln),
- Nachforderungen des Auftragnehmers ausgeschlossen sind, wenn die sog. Ausschlusswirkung der Schlusszahlungsmitteilung greift (vgl. § 16 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B).

Wie die folgenden **Beispiele** zeigen, ist § 16 VOB/B (auch soweit er dem Schutz des Auftraggebers dient) nicht immer beachtet worden. Vermögensnachteile des Auftraggebers waren in einigen Fällen die Folge:

- Des Öfteren sind Zahlungen trotz fehlender oder auf Grundlage unzureichender Aufmaße geleistet worden. So wurden Abschlagszahlungen gewährt, obwohl die zugrunde liegenden Rechnungen lediglich Pauschalbeträge auswiesen und keinerlei Leistungsnachweise enthielten. Eine Prüfung, ob die angeforderten Beträge den erbrachten Leistungen entsprachen, wurde in diesen Fällen nicht durchgeführt. Gelegentlich musste festgestellt werden, dass die Auftragnehmer schon infolge der geleisteten Abschlagszahlungen überzahlt wurden. Zwar sind solche Überzahlungen oft nur vorübergehender Natur, denn sie können mit späteren Abschlags- oder Schlusszahlungen verrechnet werden. Eine zwischenzeitliche Insolvenz des Auftragnehmers könnte jedoch dazu führen, dass die Überzahlung endgültig verloren ist.
- Bei einigen Bauvorhaben ist nach Abschluss des Bauvertrags vereinbart worden, dass der Auftraggeber eine Vorauszahlung (z.B. wegen der Beschaffung von Baumaterialien) leistet. Da weitergehende Vereinbarungen - etwa hinsichtlich der Verzinsung der Vorauszahlung - oftmals nicht getroffen wurden, war die Vorauszahlung gem. § 16 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B mit 3 v. H. über dem Basiszinssatz des § 247 BGB zu verzinsen. Eine solche Verzinsung ist regelmäßig nicht erfolgt. Hinzu kam, dass Vorauszahlungen geleistet wurden, ohne dass die Auftraggeber dafür eine Sicherheit (Vorauszahlungsbürgschaft) verlangt hatten. Bei Vorauszahlungen sollten Sicherheiten jedoch grundsätzlich gefordert werden, um dem Risiko einer Insolvenz des Auftragnehmers zu begegnen.
- In verschiedenen Fällen sind Abschlags- bzw. Schlusszahlungen nicht bei Fälligkeit (also mit Ablauf der in § 16 VOB/B genannten Fristen) sondern erst viel später geleistet worden. Die Zahlungen erfolgten, nachdem die betroffenen Auftragnehmer - nach mehrmaligen vergeblichen Mahnungen - Anwaltsbüros mit der Durchsetzung ihrer Forderungen beauftragt hatten. Der Zahlungsverzug hatte zur Folge, dass die betroffenen Kommunen Verzugszinsen und Rechtsanwaltskosten zu übernehmen hatten, die bei rechtzeitiger Zahlung nicht angefallen wären.
- Schlussrechnungen, die (z.B. aufgrund mangelhafter Aufmaße) nicht prüfbar waren, sind in mehreren Fällen vom Auftraggeber ohne weitere Bearbeitung und ohne Benachrichtigung des Auftragnehmers abgelegt worden. Da der Vergütungsanspruch des Auftragnehmers voraussetzt, dass dieser eine prüfbare Rechnung einreicht, war die Zahlungsverwei-

gerung des Auftraggebers nicht zu beanstanden. Problematisch war jedoch, dass der Auftraggeber den § 16 Nr. 3 Abs. 1 Satz 2 VOB/B übersehen hatte, der in die VOB/B (Fassung 2006) neu aufgenommen wurde. Nach dieser Vorschrift müssen Einwendungen gegen die Prüfbarkeit unter Angabe der Gründe binnen zwei Monaten nach Zugang der Schlussrechnung erhoben werden. Geschieht dies nicht, kann sich der Auftraggeber nicht mehr auf die fehlende Prüfbarkeit berufen.

- Immer wieder haben die Auftraggeber versäumt, bestimmte Abzüge am Betrag der Schlussrechnung vorzunehmen. Dieses Versäumnis bezog sich auf Abzüge wie
- Pauschalen für die Bereitstellung von Bauwasser-/Baustrom,
 - Abgebote,
 - Nachlässe mit Bedingungen,
 - Skonti,
 - Einbehalte wegen Mängeln, usw.

Offt war hierfür Nachlässigkeit oder hoher Zeitdruck der Grund. In Einzelfällen war es aber auch so, dass der Auftraggeber von nicht zutreffenden Rechtsauffassungen ausgegangen ist. So wurde z.B. bewusst darauf verzichtet, das vereinbarte Abgebot von den Beträgen der Nachträge abzusetzen, weil irrtümlicher Weise angenommen wurde, dass das Abgebot nur für das bei Vertragsschluss vereinbarte Auftragsvolumen gilt. Nach den Zusätzlichen Vertragsbedingungen, die den Verträgen zugrunde lagen, waren Abgebote aber auch vom Preis der Nachträge abzusetzen.

3.4 Aus der Programmprüfung

Die Softwarelandschaft in Baden-Württemberg unterliegt nach wie vor einem großen Wandel.

Die Ablösung jahrelang bewährter ADV-Verfahren, wie **FiWes-Classic** durch das Verfahren „**dvv-personal**“ des DV-Verbands oder **PeWes** ist in vollem Gange. Mit der Ablösung von PeWes geht für die Programmprüfung überdies eine Ära zu Ende, da dieses Verfahren über Jahre hinweg Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Prüfungen war. An Stelle von PeWes treten nun die Verfahren des DV-Verbands (SAP, KIRP) und weitere, autonome Verfahren.

Aber auch in anderen Bereichen, wie im Sozialwesen, stehen Verfahrensumstellungen an bzw. wurden diese bereits vollzogen.

Für die örtliche und überörtliche Prüfung haben diese Ablösungen erhebliche Auswirkungen, weil bekannte Abläufe sich verändern und bewährte Prüfungshandlungen möglicherweise nicht mehr greifen.

Die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Fach- und HKR-Verfahren wirkt sich auch künftig nicht nur auf die Datenhaltung aus, sondern kann die Gesamtorganisation grundlegend beeinflussen.

Auch in der neuen Softwarelandschaft bleiben grundlegende Problemstellungen bestehen. So nimmt zwar die Integration der einzelnen Verfahren untereinander zu. Letztendlich fehlt aber regelmäßig eine einheitliche Datenbasis, so dass die Daten zwischen Fach- und HKR-Verfahren weiterhin über programmierte Schnittstellen ausgetauscht werden müssen. Deren Ausgestaltung und der damit verbundenen Schnittstellenlogik kommt dabei grundsätzliche Bedeutung zu. Aus Prüfungssicht wäre eine Online-Übergabe (in Echtzeit) jedes einzelnen Datensatzes optimal, während aus der Sichtweise der Datenhaltung und des Laufzeitverhaltens von Programmen u. U. zeitversetzte und summemäßige Datenübergaben vorteilhafter sind. Im letzteren Fall führt aber beispielsweise allein schon der Zeitversatz dazu, dass sog. Datenschiefstände vorkommen und der Abstimmungsaufwand sich erhöht. Unabhängig davon, wie die Schnittstelle ausgestaltet ist, müssen die Vorgänge, sowohl vom Fachverfahren wie auch vom HKR-Verfahren aus, i.S. einer progressiven bzw. retrograden Prüfbarkeit verfolgt werden können. Es ist im Einzelfall zu hinterfragen, ob Fachverfahren Daten einzelpostenorientiert an die HKR-Verfahren übergeben müssen oder ob die Übergabe von Sumsensätzen möglich ist. In der GPA-Mitteilung 3/2008 sind vor diesem Hintergrund Rahmenbedingungen beschrieben worden, die bei einem Verzicht auf die Übergabe von detaillierten Buchungsdaten zu beachten sind. Neben dem fachspezifischen Blickwinkel (z.B. Personal- oder Sozialamt) dürfen hierbei die organisatorischen Aspekte aus der Sichtweise der Gesamtverwaltung nicht außer Acht gelassen werden. Übernehmen Fachverfahren vermehrt Aufgaben, die bisher über das zentrale Buchführungssystem abgewickelt worden sind (z.B. Zahlungsverkehr, Einnahmeüberwachung mit Mahnwesen usw.), so kann die dv-technische Dezentralisierung auch zu einer organisatorischen Aufspaltung und zum Verlust von Synergien führen.

Bei der Ablösung von ADV-Verfahren kommt der Datenmigration eine große Bedeutung zu. Datenbereinigungen sollten hierbei bereits im Altverfahren vorgenommen werden. Die ordnungsgemäße Übernahme der Datenbestände ist durch Datenabgleiche zu dokumentieren.

Werden neue ADV-Verfahren eingeführt, so handelt es sich regelmäßig nicht um einen dv-technischen Neuanfang, sondern um eine Verfahrensumstellung. Erfahrungen zeigen, dass die damit verbundene Datenmigration, d.h. die Übernahme der Datenbestände vom bisherigen in das neue ADV-Verfahren, eine nicht zu unterschätzende Aufgabe ist. So sind Datenbestände (z. B. Personenkonto) teilweise seit über 30 Jahren gewachsen. Dies hat zur Folge, dass Dateninkonsistenzen und Datenredundanzen vorliegen. Eine Vielzahl von Daten (z.B. Stammdaten im Grund- oder Gewerbesteuerbereich) stammen noch aus den Anfängen der Datenverarbeitung, als es z.B. noch nicht die Möglichkeit gab, Umlaute in einem DV-System zu speichern. Es empfiehlt sich daher beispielsweise, vorhandene Personenkonto frühzeitig zu durchforsten und unterschiedliche Speicherformen (z.B. Mueller - Müller; Müller, Hans - Hans Müller; Eheleute Paul Müller - Paul und Hilde Müller) über alle Einnahmearten hinweg zu berichtigen.

Die Bereinigung des Datenbestands sollte bereits vor der Migration im Altverfahren mit den darin enthaltenen bekannten und bewährten „Bordmitteln“ durchgeführt werden. Üblicherweise ist dies einfacher zu bewerkstelligen, als in einem neuen Verfahren, mit neuen und ungewohnten Tools, zumal dann i.d.R. auch die Zeit für eine umfassende Datenbereinigung fehlt, weil die Migrationsarbeiten regelmäßig ohne zusätzliches Personal zu bewältigen sind. Die Altverfahren bieten ausreichende Möglichkeiten, über Auswertungen die Qualität der Datenbestände zu überprüfen und auch künftige Fälle, die sich bei der Migration als problematisch herausstellen könnten, aus dem Bestand heraus zu filtern (z.B. unbefristete Stundungen, Dauermahn- und Vollstreckungssperren). Dazu müssen im Vorfeld die Datenstrukturen des alten und neuen Verfahrens gegenübergestellt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zwar die Daten übernommen werden, diese aber im neuen Verfahren ungewollte Auswirkungen nach sich ziehen.

Auch wenn bei einzelnen Kommunen, insbesondere hinsichtlich der Umstellung auf das **Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)**, noch keine **Auswahlentscheidung über ein Nachfolgeprodukt** getroffen wurde oder die Umstellung nicht unmittelbar ansteht, sollte schon bei der aktuellen Datenpflege auf mögliche künftige Migrationsprobleme geachtet werden. In diesem Zusammenhang ist es unabdingbar, innerhalb der Verwaltung einen Konsens über die einheitliche Anlage von Stammdaten zu finden.

Die Datenübernahme in ein neues ADV-Verfahren erfolgt durch entsprechend ausgereifte Übernahmeprogramme. Eine Übernahme der Daten auf Knopfdruck ist aber dennoch nicht die Regel. Bei der Umstellung auf das NKHR kommt erschwerend hinzu, dass beispielsweise nicht immer eine eindeutige Zuordnung (Verknüpfung) zwischen den alten und den neuen Kontierungsobjekten möglich ist. Dies gilt auch für Summen bzw. Salden, so dass diese nachbearbeitet bzw. manuell in das neue System eingepflegt werden müssen.

Die vom Nachfolgeverfahren übernommenen finanzwirksamen Daten müssen belegt (nachgewiesen) sein. Zunächst bildet das Altverfahren die Grundlage und damit den „kassenrechtlichen Beleg“. Werden finanzwirksame Daten im Rahmen des Übernahmeprozesses geändert, so sind auch diese Änderungen zu belegen. Ein sachverständiger Dritter muss nach einer Migration in der Lage sein, die Geschäftsvorfälle in angemessener Zeit vollständig nachzuvollziehen. Nach der Datenmigration sind die Datenbestände im Alt- bzw. Neuverfahren durch entsprechende Auswertungen abzugleichen. Es empfiehlt sich, diese Auswertungen als Teil der Projektdokumentation zur Verfahrensumstellung aufzubewahren.

4 Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

Das Geschäftsjahr 2008 zählt, wie das vorhergehende, zu den auftragsstärksten Jahren überhaupt. Bei der anhaltenden Nachfrage ist die Beratung besonders gefordert, die Abwicklung der Aufträge gemeinsam mit den Kunden inhaltlich und zeitlich zu koordinieren. Auftragsabwicklungen aus 2008 mussten deshalb bereits über das 1. Halbjahr hinaus, für das Geschäftsjahr 2009 vorgemerkt werden. Auch Einzelanfragen und Kurzberatungen bewegen sich weiterhin auf einem hohen Niveau. Sie beziehen sich in der Regel auf einzelne Stellenbewerbungen und sonstige, problemorientierte, abgrenzbare Themenbereiche der Kernverwaltung und der kommunalen Einrichtungen. Sie sind mittlerweile zu einem bestimmenden Faktor der Beratung geworden.

4.1 Beratungsnachfrage 2008 weiterhin auf hohem Niveau

Die gute **Auftragslage** des Vorjahres konnte über das Geschäftsjahr 2008 hinweg gehalten und hinsichtlich der Planung, Steuerung und Abwicklung der Aufträge bereits für das Geschäftsjahr 2009 berücksichtigt werden. Die Nachfrage der Kommunen nach Beratungsleistungen entspricht dem bereits für das Vorjahr 2007 festgestellten, außerordentlich hohen Niveau. Insgesamt 357 gebührenpflichtige Einzelanfragen, Kurzgutachten und Gutachten sind von der Abteilung „Kommunale Verwaltungsorganisation“ im Geschäftsjahr 2008 erstellt worden (Geschäftsjahr 2007: 363 Beratungen). Die Geschäftsjahre 2008 und 2007 sind bisher - gemessen an der Zahl der Beratungen – die nachfragestärksten Geschäftsjahre überhaupt.

Leicht rückläufig war die Anzahl der Beratungen, die mit einem förmlichen **Gutachten** abgeschlossen wurden (von 83 Gutachten im Jahr 2007 auf 73 Gutachten im Berichtsjahr), wobei insbesondere die Zahl der größeren Untersuchungen mit einem Umfang von über 20 Tagewerken zu Buche schlägt (12 Beratungen im Geschäftsjahr 2008 gegenüber 21 Beratungen im Vorjahr). Die Anzahl von kleineren Gutachten, unter 20 Tagewerken, ist mit 61 Beratungen im Vergleich zum Vorjahr (62) nahezu gleich geblieben, die Zahl der Einzelanfragen und Kurzberatungen ist auf hohem Niveau konstant geblieben.

Die erstellten Gutachten umfassen einen Anteil von 63 v. H. an den gesamten gebührenpflichtigen Beratungsaufträgen, wobei je Gutachten durchschnittlich 11,5 Tagewerke angefallen sind. Der finanzielle Aufwand für die Kommunen ist überschaubar und liegt beim Großteil der Beratungen zwischen 6.000 und 12.000 €.

Der zahlenmäßig überwiegende Teil der Beratungen entfällt auf **Einzelanfragen** und **Kurzberatungen**. Mit 284 dieser gebührenpflichtigen Beratungen ist gegenüber dem Vorjahr (280) ein gleichbleibendes Nachfrageverhalten festzustellen. Wie im Vorjahr sind solche Beratungsleistungen auch in erheblichem Umfang von Verwaltungen in Anspruch genommen worden, die nicht von der *GPA* geprüft werden.

Viele Verwaltungen sind „Stammkunden“, die für die Einzelanfragen und ergänzenden Auskünfte „ihren“ Berater als unmittelbaren Ansprechpartner haben. Der Berater kennt die Verwaltung und umgekehrt, was insbesondere bei der Stellenbewertung zu einer sachlichen, kooperativen und nicht zuletzt kostengünstigen Zusammenarbeit genutzt wird.

Neben den Beratungen sollen auch die **sog. Fachauskünfte** nicht unerwähnt bleiben, welche die Beraterinnen und Berater zusätzlich leisten. Dabei geht es um Hinweise und Anregungen zu aktuellen Fragestellungen zur Organisation und Personalwirtschaft oder um ergänzende Ratschläge zur konkreten Umsetzung von Organisationsmaßnahmen. Wegen der im Einzelfall geringen zeitlichen Inanspruchnahme wird dafür keine Gebühr erhoben.

Das stetige Nachfrageverhalten, die Bandbreite der Beratungsthemen, die angemessene Dimensionierung der Beratungsaufträge, die gestiegene Anzahl der Beratungsaufträge und der Beratungsumsatz sind für die *GPA* eine enorme Herausforderung. Das Beraterteam (9 Mitarbeiter/-innen) bearbeitet ständig zwischen 40 und 45 Beratungen, jede Beraterin und jeder Berater führt nicht nur in mehreren Kommunen parallel Untersuchungen durch, sondern nimmt zusätzlich Einzelbewertungen von Stellen vor, erteilt Fachauskünfte und leistet Grundlagenarbeit. Gleichwohl konnte das sehr gute Vorjahresergebnis im Berichtsjahr, dank hoher Einsatzbereitschaft des erfahrenen und motivierten Teams, noch leicht übertroffen werden.

4.2 Beratungen zur Stellenbewertung

4.2.1 Allgemein

Die Stellenbewertung ist nach wie vor ein Beratungsschwerpunkt. Dies hat sich über das Geschäftsjahr 2008 hinweg fortgesetzt. Sie nimmt mit etwa der Hälfte der Beratungstagewerke eine dominierende Stellung im Beratungsgeschäft ein. Die verschiedenen Ausprägungen dieser Dienstleistung, die neutrale Stellung der *GPA*, die über Jahre hinweg vorgehaltene Fachkompetenz und überörtliche Erfahrung, verbunden mit der ausgeprägten Beratungspräsenz bei den Kommunen, sind wesentliche Gründe dafür, dass diese Dienstleistung anhaltend gefragt und anerkannt ist.

4.2.2 Einzelbewertungen

Die Anzahl der Einzelbewertungen (1 bis 5 Stellen) liegt auch im Geschäftsjahr 2008 auf einem hohen Niveau. Der Anteil der Bewertungen von Beschäftigtenstellen der Arbeiter hat sich im Zusammenhang mit den Eingruppierungsvorschriften des TVöD gefestigt. Vielfach liegen diesen Stellenbewertungen schwierige Einzelfälle zugrunde, die über die sachlichen Bewertungskriterien hinaus, Abstimmungsgespräche mit den Vorgesetzten und/oder den Stelleninhabern erfordern und einen entsprechenden Zeitaufwand verursachen.

4.2.3 Bewertungsgutachten

Die *GPA* ist auch im Geschäftsjahr 2008 von einigen Verwaltungen beauftragt worden, eine umfassende Stellenbewertung für die Gesamtverwaltung (Kernverwaltung, kommunale Einrichtungen und Regiebetriebe) durchzuführen.

Das hat mehrere Gründe:

- Der Stelleneinsatz und die Stelleninhalte sind durch Veränderungsprozesse angepasst worden.
- Die gegebene Wertigkeit der ausgewiesenen Stellen wird in Frage gestellt. Sowohl von Seiten des Arbeitgebers, als auch der Arbeitnehmer, entsteht allgemein der Druck und das Bedürfnis, eine sachgerechte Grundlage für die Anforderungsbewertung zu schaffen.
- Viele Verwaltungen entscheiden sich dafür, doch noch nach den alten Eingruppierungsregelungen des BAT im Zusammenhang mit den Überleitungsvorschriften des TVöD bewerten zu lassen, nachdem die im TVöD angekündigten neuen Eingruppierungsvorschriften nach wie vor ausstehen.

4.2.4 Bewertungskommissionen

Als laufendes Geschäft der Beratung ist die Stellenbewertung in Städten und Landkreisen im Rahmen von Bewertungskommissionen einzuordnen. Der Kundenkreis für diese Form der Dienstleistung konnte im Geschäftsjahr 2008 erweitert werden. Einzelne Verwaltungen haben sich hierbei für eine umfassende Stellenbewertung der Gesamtverwaltung durch eine neu eingerichtete Bewertungskommission entschieden. Andere sind dazu übergegangen, die *GPA* in eine bereits bestehende Kommission mit einzubinden. Bei etlichen, als „Stammkunden“ zu bezeichnenden Landkreisen und Städten, war die *GPA* zur Stellenbewertung ständig oder temporär als Mitglied beratend einbezogen.

4.2.5 Stellenbewertungen in Landkreisen

Bei den Stellenbewertungen in den Landkreisen überwiegt die bereits angesprochene Einbindung der *GPA* in Bewertungskommissionen.

Die 2007 öffentlich zu Tage getretene Kritik an Bewertungsergebnissen - insbesondere der zugewiesenen Dienstposten des gehobenen technischen Dienstes der im Zuge der Verwaltungsreform eingegliederten Behörden - ist im Rahmen interkommunaler Diskussion versachlicht und relativiert worden. Die personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten und Probleme, Dienstposten des gehobenen technischen Dienstes der eingegliederten Behörden herausgehoben auszuweisen, sind allerdings nicht gelöst. Klar geworden ist jedoch, dass die aufgetretenen Problemstellungen nicht in der Systematik und Verfahrensanwendung der Stellenbewertung begründet sind, sondern aus den organisatorischen und personalwirtschaftlichen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen resultieren. Mit Blick auf die verstärkt in den Landkreisen zu verzeichnenden organisatori-

schen Anpassungen in den Bereichen der eingegliederten Behörden wird es möglich sein, im Rahmen konzeptioneller Organisations- und Personalentwicklungen, eine anforderungsgerechte Integration dieser Dienstposten, auch für herausgehobene Dienstposten, zu erreichen.

4.3 Beratungen zur Organisation

4.3.1 Allgemeiner Trend zur Beratung einzelner Verwaltungsbereiche

Wie bereits dargestellt, bestimmen die Kurzberatungen (bis 10 Tagewerke) und Beratungen mittlerer Größe (von 10 bis 20 Tagewerke) - unabhängig von der Größenordnung der Kommune - das Beratungsgeschäft. Diese Beratungen beinhalten überwiegend Untersuchungen mit überschaubaren und abgrenzbaren Problemstellungen für ausgewählte Organisationseinheiten der Kommunen.

So werden einzelne Organisationseinheiten (Fachbereich, Amt, Abteilung, Sachgebiet) oder Themenbereiche (Gebäudemanagement, Hausmeisterdienste, Ausländerwesen, Schulsekretariate, Soziale Dienste, Stadtplanung, Hochbau, Tiefbau etc.) für Untersuchungen zur Organisation und Personalwirtschaft vorgesehen. Bei größeren und großen Verwaltungen erweist es sich als zweckmäßig, in der Zusammenarbeit zwischen externer Beratung und Verwaltung, teambezogene Organisationsformen (Moderation, Projektgruppe) einzusetzen. Auf diese Weise sind auch für diese Verwaltungen wirkungsvolle und wirtschaftliche Organisationsberatungen machbar.

4.3.2 Beratungen zum quantitativen Stellenbedarf

Organisationsuntersuchungen beinhalten in der Regel auch Aussagen zur Stellenbedarfsbemessung. Verstärkt wird der quantitative Stellenbedarf von den Kommunen als eigenständiges Beratungsthema nachgefragt. Kleinere und mittlere Kommunen fokussieren sich hierbei auf die Kernverwaltung oder den Baubetriebshof, größere und große Verwaltungen auf einzelne Organisationseinheiten oder Sachbereiche. Begründet werden die Anliegen in der vermeintlich knappen Stellenbesetzung, die mittlerweile durch die in den letzten Jahren konsequente Stelleneinsparung eingetreten ist und nicht durch einen entsprechenden Rückgang bei der Aufgabenerfüllung ausgeglichen werden kann, sondern sich durch weitere Aufgabenzuordnungen sogar noch verschärft.

Das Ziel der Beratung ist es, dass die vorgegebenen Aufgaben mit einem angemessenen und möglichst geringen Stelleneinsatz (Minimalprinzip) erledigt werden können. Die Stellenausstattung der Organisationseinheiten ist so zu bemessen, dass die Aufgabenerfüllung gewährleistet ist, die Stellen angemessen ausgelastet sind und Stellenüber- bzw. Stellenunterbesetzungen vermieden werden.

Die *GPA* bedient sich hierbei verschiedener Bemessungsmethoden, die in Kombination zueinander zu praxisnahen, sachgerechten und nachvollziehbaren Umsetzungsergebnissen führen.

Grundlagen bzw. Methoden sind hierbei

- überörtliche Personalkennzahlen der *GPA*,
- Richt- und Kennzahlen aus diversen Untersuchungen,
- analytische Stellenbemessung auf der Grundlage von Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten und Jahresarbeitsminuten

und zusätzlich, in den baufachtechnischen Aufgabenbereichen,

- Jahresleistungssummen,
- Richtwerte auf der Grundlage von Honorarleistungen nach der HOAI einschließlich fiktiver Honorarleistungen für Bauherrenleistungen (BHL), der Bausummen sowie der durchschnittlichen (fiktiven) Personalkosten.

Die *GPA* berücksichtigt außerdem Besonderheiten in der kommunalen Aufgabenstruktur, die aus den vorgelegten Stellenbeschreibungen abgeleitet werden können. Die Stellenbedarfsbemessung ist eine Standortbestimmung zur Ist-Besetzung, die auf mögliche Probleme und erforderlichen Handlungsbedarf hinweist und entsprechende Gestaltungsspielräume aufzeigt.

4.3.3 Stellenbedarf Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

Als spezielles Thema ist die Beratung zum Stellenbedarf des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) zu nennen. Das Interesse an einer Beratung wird von Landkreisen und Städten bekundet. Im Geschäftsjahr 2008 sind Beratungen ergebnisorientiert durchgeführt und abgeschlossen worden.

Anlass der Stellenbedarfsbemessung sind nach wie vor die sich seit Jahren verändernden Aufgabenstellungen im ASD, die entwickelten Leistungs- und Qualitätsstandards sowie die steigenden Fallzahlen mit einer stetig zunehmenden Falldynamik und Problemverdichtung. Außerdem ist die Gefährdung von Kindern (insbesondere durch seelische und körperliche Misshandlung, Vernachlässigung, sexuellen Missbrauch) zum zentralen Thema geworden und die Wahrnehmung des gesetzlichen Schutzauftrags durch das Jugendamt hat hervorgehobene Priorität erhalten.

Ziel ist es, anhand der hierfür vorgesehenen Bemessungsmethode zu klären, wie eine angemessene Bezirksgröße für die einzelne sozialpädagogische Fachkraft bemessen und „Fallzahlen pro Personalstelle“ für die Bezirkssozialarbeit im Rahmen einer Qualitätssicherung festgelegt werden können - unter Berücksichtigung zu vereinbarenden Leistungsstandards und zu erbringender Qualitätsanforderungen sowie in Kenntnis der Wechselwirkung von Personaleinsatz und dem Umfang der Transferleistungen.

Die bisherigen Untersuchungen weisen auf einen im Vergleich zur Ist-Besetzung höheren Stellenbedarf hin, der insgesamt auf die zu Grunde gelegten Leistungs- und Qualitätsstandards abgestellt ist und von den Beteiligten als angemessen und vertretbar anerkannt wurde. Die Beratungen sind bisher in der von der *GPA* empfohlenen Projektorganisation durchgeführt worden, bei der die tatkräftige Mitarbeit der beteiligten und betroffenen Organisationsein-

heiten notwendige Voraussetzung ist. Die Untersuchungsinhalte sind zeitaufwändig zu erheben und aufzuarbeiten. Es sollte ein Zeitraum für die Projektarbeit von mindestens einem halben Jahr vorgesehen werden. Hierbei wird die Beratung in moderierender, begleitender Art und Weise durchgeführt. Diese Vorgehensweise hat sich hinsichtlich der inhaltlichen und methodischen Aufarbeitung bewährt.

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

4.3.4 Einrichtung eines zentralen Gebäudemanagements

Größere und große Kommunen nehmen sich dieses Themas verstärkt und mit Nachdruck an. Dies lässt sich aus den Nachfragen und bereits konkreten, laufenden bzw. anstehenden Beratungen ableiten. Kleinere und mittlere Kommunen, für die eine zentrale Gebäudewirtschaft nur bedingt tauglich ist, können aber hiervon auch nur einzelne Elemente nutzen. Hierzu gehören beispielweise das Erstellen eines Energieeinsparkonzepts oder die Optimierung der Reinigungs- und Hausmeisterdienste mit Hilfe der Beratung durch die *GPA*.

Dass dieses Thema bei größeren oder großen Kommunen zuweilen immer noch etwas zögerlich angegangen wird, liegt einerseits an der Komplexität der Materie im Hinblick auf eine erfolversprechende Umsetzung und andererseits an den gewachsenen Verwaltungsstrukturen, mit ihren organisatorischen und personellen Zwangspunkten. Diese gilt es aufzubrechen und zu überwinden. Ungachtet dessen ist und bleibt das Thema für die *GPA* aktuell.

Hierbei sind bereits in einer Planungs- und Vorbereitungsphase die Grundlagen für die institutionelle und funktionelle Einrichtung einer zentralen Serviceeinheit für die Gebäudewirtschaft zu schaffen. Es gilt, den nahezu alle Bereiche der Verwaltung betreffenden gebäudewirtschaftlichen Aufgabenkomplex zu erfassen und in eine zielgerichtete Organisationsform zu bringen.

Einem optimal ausgerichteten Gebäudemanagement liegen zwei Prinzipien zugrunde:

- **Prinzip 1: Bündelung aller gebäudewirtschaftlichen Leistungen in einer Organisationseinheit.**

Hierbei gilt es

- Reibungsverluste zu vermeiden,
- Schnittstellen abzubauen und
- Fachkompetenz zu konzentrieren.

- **Prinzip 2: Der von den Flächennutzern verursachte Aufwand soll aus deren Budget gedeckt werden.**

Hierzu wird zwischen Gebäudemanagement und den einzelnen Flächennutzern der Umfang der zu erbringenden Leistungen in Kontrakten geregelt.

Die größte Wirkung entfaltet ein zentrales Gebäudemanagement, wenn die beiden vorgenannten Prinzipien gleichzeitig umgesetzt werden. Grundsätzlich ist es aber auch möglich, nur eines der beiden zu verwirklichen.

Kernelemente zur Erreichung der angestrebten Ziele, welche die *GPA* i.d.R. aber erst für Kommunen ab 15.000 Einwohnern mit entsprechendem Objektbestand für sinnvoll erachtet, sind:

- **Technisches Gebäudemanagement**
Instandhaltung der Bauten und der Gebäudetechnik, Neubau und Umbau, Ver- und Entsorgung.
- **Kaufmännisches Gebäudemanagement**
Vertragsmanagement, Buchhaltung und Kostenrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.
- **Infrastrukturelles Gebäudemanagement**
Heizung, Lüftung, Reinigung und die Versorgung mit Hausmeisterdiensten.

Nach den Erfahrungen der *GPA* sollten bei der Einführung des zentralen Gebäudemanagements folgende Teilprojekte vorrangig angegangen werden:

- Zentralisation der gebäudebezogenen Aufgaben,
 - Festlegen des Aufgabenumfangs und der Zuständigkeiten,
 - Festlegen der quantitativen und qualitativen Personalausstattung,
- Erfassung des Gebäudebestands sowie Auswahl und Implementierung einer Facility-Management-Software,
- Klärung der Fragen zur Organisationsform (z.B. im Zusammenhang mit der Gründung eines Eigenbetriebs).

Die *GPA* empfiehlt, die Einrichtung eines zentralen Gebäudemanagements im Rahmen einer Projektorganisation, ausgerichtet an den vorgenannten Teilprojekten, durchzuführen.

4.3.5 Spezialdienste Haus- und Schulhausmeister

Im Geschäftsjahr 2008 sind insbesondere kleinere und mittlere Kommunen mit zahlenmäßig noch überschaubaren Haus- und Schulhausmeisterdiensten beraten worden. Die Beratungen basieren auf der im Geschäftsbericht 2007, (Abschn. 4.4, Seite 36 ff.) dargestellten *GPA*-spezifischen Untersuchungsmethode.

Als besonders vorteilhaft hat sich erwiesen, dass detailliert auf die individuelle Situation der Hausmeisterdienste in der Kommune eingegangen wird und hierauf abgestellte, praxisnahe Maßnahmen, Hinweise und Anregungen vorgeschlagen werden. Hierbei ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Hausmeistern und der Verwaltung unabdingbar, um das Interesse zu wecken, die notwendige Akzeptanz der Betroffenen zu erreichen und um das Wissen, die Detailkenntnisse und die Verbesserungsvorschläge der Hausmeister nutzen zu können. Bei größeren Kommunen ist wegen des Umfangs der Bestandsanalyse eine begleitende, methodenunterstützte Beratung angezeigt.

4.3.6 Organisationsberatungen in Landkreisen

Organisationsberatungen in Landkreisen sind (ungeachtet der Stellenbewertungen und der Stellenbedarfsbemessung im ASD) für ausgesuchte Aufgabengebiete durchgeführt worden. Die *GPA* hat Untersuchungen in den Bereichen der Landwirtschaft, des Kreissozialamts, der Schulsekretariate und der Hausmeisterdienste von Kreisschulen durchgeführt.

Bei diesen Organisationsberatungen ist - wie auch bei den größeren und großen Stadtverwaltungen - der eindeutige Trend zu überschaubaren und abgegrenzten Beratungen zu verzeichnen. Das damit verbundene schrittweise Vorgehen erweist sich als erfolversprechende Variante einer sich entwickelnden Organisation. Auf diese Art und Weise sind Beratungen für Ämter oder einzelne Themenbereiche im Gange bzw. stehen an.

4.4 Projekt Stellenbemessung in Schulsekretariaten

Die *GPA* hat im Geschäftsjahr 2008 mit dem Thema „Stellenbedarfsbemessung in Schulsekretariaten in allgemein bildenden Schulen“ ein besonderes Projekt in Kooperation mit dem Städtetag Baden-Württemberg angegangen.

4.4.1 Ausgangslage

Die *GPA* war bereits in den Jahren 2005 und 2006 federführend in der landesweiten Projektgruppe des Städtetags zur Organisation und Personalwirtschaft von Schulsekretariaten allgemein bildender Schulen tätig. Anknüpfend daran, bestand seitens des Städtetags und einiger Mitglieder der Wunsch, durch und mit der *GPA* ein Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs für Schulsekretariate an allgemein bildenden Schulen zu erarbeiten.

4.4.2 Ziel, Beauftragung, Finanzierung

Ziel des gemeinsam vereinbarten Projekts ist es, eine aus empirischen Erhebungen abgeleitete Berechnungsgrundlage zur Ermittlung des Personalbedarfs für Schulsekretariate an allgemein bildenden Schulen zu erarbeiten und an einer praxisnahen, zielgerichteten Anwendbarkeit auszurichten.

Der Städtetag hat die an dem Projekt interessierten Mitgliedsstädte vermittelt. Dies sind derzeit 68 Städte mit über 500 Schulen. Die *GPA* ist von diesen jeweils beauftragt worden, die erforderliche Datenerhebung und Auswertung vorzunehmen und hieraus ein Berechnungsmodell zu entwickeln.

Entsprechend der Beauftragung beteiligt sich jede Stadt an der Finanzierung des Projekts mit einem an der Grundlagenarbeit/am Abschlussbericht orientierten Grundbetrag (ausgerichtet an der Anzahl der beteiligten Städte) und einem an der Erhebung/Auswertung orientierten variablen Anteil (abhängig von der Anzahl der teilnehmenden Schulen pro Stadt).

4.4.3 Stand des Projektverlaufs

Die *GPA* hat die Federführung zur Durchführung und die Moderation des Projekts übernommen.

Grundlagen- und Informationsphase

Die inhaltlichen Grundlagen der Stellenbemessung sind von der *GPA* im Laufe des 2. Quartals 2008 ausgearbeitet worden. Diese wurden mit den organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen des Projekts in der Projektaufstartveranstaltung am 22.07.2008 mit den beteiligten Städten abgestimmt und besprochen.

Erhebungsphase

Die Erhebungsphase wurde im 4. Quartal 2008 weitgehend durchgeführt und abgeschlossen. Plausibilitätsabfragen mussten mit vereinzelt Korrekturverläufen nachgeschaltet werden.

Auswertungsphase

Von der Erhebungsphase ausgehend, ist die Auswertungsphase bereits in Grundzügen angegangen worden. Die Auswertungsphase wird sich bis in das 2. Quartal 2009 hinein erstrecken.

Konzeptionsphase; Berichtserstellung

Die Konzeptionsphase mit der konkreten Ausarbeitung der schriftlichen Ergebnisse und der Abschlussbericht sind für das 2. Quartal 2009 vorgesehen.

4.4.4 Projektabschluss mit Ergebnissen und Abschlussbericht

Jede Stadt erhält für ihre beteiligten Schulen ein aus dem Gesamtprojekt abgeleitetes individuelles Ergebnis. Die Gesamtergebnisse werden in einem Abschlussbericht zusammengefasst und mit Hinweisen zur praktischen Anwendung aufbereitet. Der Abschluss des Projekts ist für Mitte des Jahres 2009 vorgesehen. Zur Präsentation der Gesamtergebnisse ist eine gemeinsame Abschlussveranstaltung am 25.06.2009 terminiert.

5 Entwicklung der Kommunal Finanzen

Die kommunalen Einnahmen haben sich 2008 weiter positiv entwickelt (Zuwächse insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei den Zuweisungen vom Land). Trotz überproportionalen Ausgabensteigerungen (hauptsächlich laufender Sachaufwand sowie Investitionsausgaben) ist erneut ein positiver Finanzierungssaldo (rd. 1,7 Mrd. EUR) festzustellen. Gleichzeitig hat die Verschuldung deutlich abgenommen. Eine Fortsetzung dieser seit einigen Jahren anhaltenden positiven Entwicklung, über das Jahr 2008 hinaus, ist allerdings angesichts vielfältiger rezessiver Tendenzen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise (insbes. z.T. drastische Einbrüche bei den Gewerbesteuern) in naher Zukunft nicht zu erwarten. Die auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Konsolidierungsmaßnahmen dürfen vor allem im Blick auf die Folgekosten der mit Fördermitteln finanzierten Maßnahmen zur Konjunkturunterstützung nicht vernachlässigt werden.

Vorbemerkung

In der Analyse 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. Die Jahresvergleiche sind nach wie vor durch die Ausgliederung von Einrichtungen in Eigenbetriebe oder Eigen- und Beteiligungsgesellschaften beeinträchtigt, weil sie für statistische Auswertungen und Finanzbetrachtungen, mit Ausnahme der Verschuldung, nicht mehr zur Verfügung stehen. Abgesehen davon, werden wegen ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung (2008 rd. 3,1 Mrd. EUR) auch die Zahlungen zwischen den einzelnen Körperschaftsgruppen einbezogen (sog. Zahlungen auf gleicher Ebene - im Wesentlichen Kreisumlagezahlungen der kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise).

Die angegebenen Finanzdaten beruhen für die Haushaltsjahre vor 2006 auf der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamts. Ab 2006 wird auf die jeweiligen Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik abgestellt, weil bei Redaktionsschluss die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik noch nicht vorgelegen haben. Im Übrigen lässt sich die Entwicklung der kommunalen Finanzen auch aus der Kassenstatistik sachgerecht ablesen, denn für die Beurteilungen sind in erster Linie die Veränderungsquoten und weniger die absoluten Zahlen maßgebend. Die Kassenstatistik ist zwar grundsätzlich „vorläufig“, die „endgültigen“ Werte der Jahresrechnungsstatistik ergeben jedoch erfahrungsgemäß kaum wirklich neue Erkenntnisse.

5.1 Finanzlage 2008

Drei starke Quartale retten das Gesamtergebnis

Zusammenfassend betrachtet, haben sich die Kommunal Finanzen im Berichtsjahr 2008 anfänglich entsprechend der noch positiven finanzwirtschaftlichen

Rahmenbedingungen entwickelt, bevor gegen Jahresende eine stark rezessive Tendenz eingetreten ist. Über das Jahr gesehen, hat sich das Wirtschaftswachstum gegenüber dem Vorjahr halbiert (Statistisches Bundesamt: BIP 2008: 1,3 v.H.; 2007: 2,5 v.H.). Die detaillierte quartalsweise Betrachtung des Statistischen Landesamts zeigt für Baden-Württemberg zunächst moderate Wachstumsraten des preisbereinigten BIP (2,1 bzw. 2,7 v.H.), bevor im dritten Quartal fast ein Nullwachstum (0,3 v.H.) und im vierten Quartal sogar ein deutlicher Rückgang eingetreten ist (- 2,7 v.H.). Der damit einhergehende Einbruch bei den gewinnabhängigen Steuern ist allerdings erneut durch Zuwächse beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weitgehend aufgefangen worden.

Positiver Finanzierungssaldo konnte nochmals gehalten werden

Die mit den Haushaltsplanungen 2008 verbundenen Erwartungen haben sich erfüllt, wobei die nach der zusammenfassenden Eckdatenauswertung des Innenministeriums (Stand Ende 2007) prognostizierten Netto-Investitionsraten insgesamt sogar deutlich übertroffen wurden.

Getragen wurde dieses Ergebnis erneut von den Netto-Steuererinnahmen, die gegenüber dem im Vorjahr erreichten hohen Niveau, abermals um 5,8 v.H. bzw. rd. 613 Mio. EUR auf rd. 11,5 Mrd. EUR zugenommen haben. Allerdings ist diese Steigerung nicht mehr durch die Gewerbesteuer, sondern fast ausschließlich durch den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entstanden. Die Zunahme der laufenden Einnahmen beträgt zusammen mit den gleichfalls gestiegenen Landeszuweisungen zwar 4,9 v.H., sie ist aber von der laufenden Ausgabensteigerung, mit 5,6 v.H., übertroffen worden. Damit ist wieder eine Verschlechterung der verbesserten Ergebnisstruktur des Vorjahres eingetreten. Gleichwohl ist nominell ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1,7 Mrd. EUR gegenüber rd. 2,15 Mrd. EUR in 2007 geblieben und darüber hinaus, konnte die Verschuldung der Kammereih Haushalte um 9,0 v.H. - trotz der verstärkten Investitionstätigkeit (+ 10,3 v.H. bzw. + 354 Mio. EUR) - weiter zurückgeführt werden.

Ausweislich der kommunalen Kassenstatistik haben im Übrigen alle Körperschaftsgruppen weiterhin positive Finanzierungssalden erreicht: Kreisangehörige Gemeinden 934 Mio. EUR (2007: 1.150 Mio. EUR); Landkreise 266 Mio. EUR (2007: 222 Mio. EUR); Stadtkreise 468 Mio. EUR (2007: 750 Mio. EUR).

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

Übersicht 1

Übersicht über die Eckdaten zur Entwicklung der Finanzen der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in den Jahren 2004 bis 2008^{*)}

		2004	04/03	2005	05/04	2006	06/05	2007	07/06	2008	08/07
		Mio. €	v.H.	Mio. €	v.H.	Mio. €	v.H.	Mio. €	v.H.	Mio. €	v.H.
1	Einnahmen										
1.1	Steuern netto	8.693	11,7	8.867	2,0	10.014	13,2	10.913	8,9	11.547	5,8
	- Gewerbesteuer brutto	4.673	25,9	4.829	3,3	5.733	18,7	6.234	8,7	6.222	-0,2
	- Gewerbesteuer netto	3.585	40,7	3.738	4,3	4.593	22,8	4.975	8,3	5.039	1,3
	- Gemeindeanteil Einkommensteuer	3.318	- 5,3	3.298	- 0,6	3.539	8,1	3.977	12,3	4.505	13,3
	- Gemeindeanteil Umsatzsteuer	391	0,5	391	0,1	412	4,0	460	11,6	478	3,9
	- Grundsteuern A und B	1.305	4,0	1.345	3,1	1.376	2,3	1.405	2,1	1.426	1,5
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und LWV-Umlagen	8.838	2,3	8.627	- 2,4	8.157	4,5	8.331	2,1	8.470	1,7
	Darunter: Gebühren u. ä. Entgelte	1.913	0	1.889	- 1,3	1.738	- 1,0	1.705	- 1,9	1.742	2,2
1.3	allgemeine und laufende Zuweisungen u. Zuschüsse, Erstattungen vom Land¹⁾	5.568	5,6	5.973	7,3	6.528	8,8	7.178	9,9	7.708	7,4
	Darunter: Schlüsselzuweisungen²⁾	2.614	1,1	2.479	5,2	2.981	18,7	3.646	22,3	4.112	12,8
1.4	Zuweisungen für Investitionen vom Land	602	- 12,8	591	- 1,9	597	5,8	625	4,7	630	0,7
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerung, Beiträge u. ä. Entgelte , sonstige Einnahmen des VmH (ohne 1.4 sowie Kredite u. innere Darlehen)	1.709	- 30,5	1.991	16,2	1.591	- 8,6	1.523	- 4,3	1.385	- 9,1
1.6	Einnahmen der laufenden Rechnung³⁾	23.099	6,5	23.466	1,6	24.737	7,2	26.453	6,9	27.762	4,9
1.7	Einnahmen der Kapitalrechnung³⁾	2.396	- 26,2	2.620	9,2	2.217	- 5,1	2.160	- 2,6	2.021	- 6,4
1.8	bereinigte Gesamteinnahmen³⁾	25.495	2,2	26.086	2,3	26.954	6,1	28.613	6,2	29.783	4,1
2	Ausgaben										
2.1	Personalausgaben	5.684	0,3	6.169	8,5	6.139	- 0,7	6.121	- 0,3	6.385	4,3
2.2	laufender Sachaufwand	5.276	3,5	4.710	- 10,7	4.430	4,5	4.471	(0,9)	4.822	7,9
2.3	Zinsausgaben	381	- 8,7	366	- 4,0	359	- 0,3	336	- 6,4	312	- 7,1
2.4	Soziale Leistungen	3.554	4,2	4.150	16,8	4.055	- 1,8	4.092	1,0	4.148	1,4
	Darunter: Sozialhilfe⁴⁾	2.442	5,7	2.802	14,7	2.726	- 3,3	2.810	3,1	2.871	2,2
2.5	laufende Zuweisungen u. Zuschüsse (ohne 2.4), allgemeine Umlagen (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverbands-Umlagen)	6.695	4,4	6.956	3,9	7.258	5,5	7.315	0,8	7.930	8,4
2.6	Sachinvestitionen	3.043	- 15,6	2.934	- 3,6	3.176	10,5	3.436	8,2	3.790	10,3
	Darunter: Baumaßnahmen	2.235	- 15,8	2.059	- 7,9	2.215	8,7	2.485	12,2	2.719	9,4
2.7	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen , Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. u. w.	670	- 1,4	878	31,0	702	- 2,5	697	- 0,7	715	2,6
2.8	Ausgaben der laufenden Rechnung³⁾	21.590	2,8	22.350	3,5	22.240	0,6	22.335	0,4	23.598	5,6
2.9	Ausgaben der Kapitalrechnung³⁾	3.714	- 13,4	3.813	2,7	3.877	7,9	4.133	6,6	4.505	9,0
2.10	Bereinigte Gesamtausgaben³⁾	25.304	0	26.163	3,4	26.117	1,6	26.468	1,3	28.103	6,2
3.1	Allg. Zuführung vom VwH zum VmH (sald.)	1.427	82,9	1.370	0,6	(2.497)	-	(4.118)	-	(4.164)	-
3.2	Ord. Kreditföligung, Kreditbesch. Kosten	630	- 10,3	769	22,1	(884)	-	(1.009)	-	(784)	-
3.3	Netto-Investitionsrate (3.1 ./ 3.2) ⁵⁾	797	-	601	-	(1.613)	-	(3.109)	-	(3.380)	-
4	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.10)	191		- 77		(837)		(2.145)		(1.680)	
5	Schulden⁶⁾ am 31.12.										
5.1	Haushalte	7.328	- 0,5	7.354	0,4	7.208	- 2,0	6.698	- 7,1	6.092	- 9,0
	- EUR/Einw.	684		685		671		623		567	
	Netto-Neuverschuldung	- 34		26		- 146		- 510		- 605	
5.2	Eigenbetriebe	5.736	8,9	6.431	12,1	6.558	- 0,4	6.602	0,7	6.825	3,4
	- EUR/Einw.	536		599		611		614		635	
	Zuwachs/Netto-Neuverschuldung	467		695		127		44		223	
5.3	Kommunale Gesamtverschuldung⁷⁾	15.058	3,9	15.999	6,2	16.193	0,2	16.054	- 0,9	14.939	- 6,9
	- EUR/Einw.	1.406		1.490		1.508		1.494		1.389	
	Zuwachs/Netto-Neuverschuldung	570		941		194		- 139		- 1.115	

^{*)} 2004 - 2005 nach der Jahresrechnungsstatistik; **2006, 2007, 2008 und Veränderung 06/05, 07/06, 08/07** nach der **Kassenstatistik**. Die Werte der Kassenstatistik weichen z.T. nicht unerheblich von (späteren) 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 bis 2008: Überschuss der laufenden Rechnung abzüglich ordentliche Kreditföligung 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).

Netto-Investitionsraten auch im Jahr 2008 noch auf hohem Niveau

Ungeachtet der seit Jahresmitte 2008 eingetretenen konjunkturellen Eintrübung haben die Netto-Investitionsraten der Gemeinden (GV) nochmals zugenommen und mit rd. 3,4 Mrd. EUR sogar den Vorjahresbetrag (3,1 Mrd. EUR) übertroffen. Ursächlich dafür waren hauptsächlich die gegenüber dem Vorjahr niedrigeren Tilgungsleistungen (225 Mio. EUR weniger als 2007).

Die **Übersicht 2** zeigt die Entwicklung der Netto-Investitionsraten bei den einzelnen Körperschaftsgruppen, unter Berücksichtigung der außerordentlichen (Sonder)Tilgungen. Bei einer entsprechenden Bereinigung hätte sich, z.B. für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden, in 2006 eine Netto-Investitionsrate von 162 EUR/Einw. anstatt von 140 EUR/Einw. ergeben.

Übersicht 2 Netto-Investitionsrate¹⁾

2004 - 2005 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik

2006 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik **und** der Kassenstatistik

2007 - 2008 **vorläufige** Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik

	2004 ²⁾ EUR/Einw.	2005 ²⁾ EUR/Einw.	2006 EUR/Einw.	2007 ³⁾ EUR/Einw.	2008 ³⁾ EUR/Einw.
Stadtkreise	85	44	103 (85)	(401)	(310)
ka-Gemeinden	58	51	140 (134)	(227)	(247)
über 50000	83	23	133 (118)	(270)	(166)
20000 - 50000	55	45	151 (167)	(230)	(245)
10000 - 20000	52	85	144 (128)	(203)	(276)
5000 - 10000	54	32	123 (121)	(229)	(254)
3000 - 5000	80	67	146 (125)	(241)	(252)
unter 3000Einw.	32	26	140 (107)	(207)	(257)
Landkreise	- 9	4	21 (23)	(29)	(46)

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.

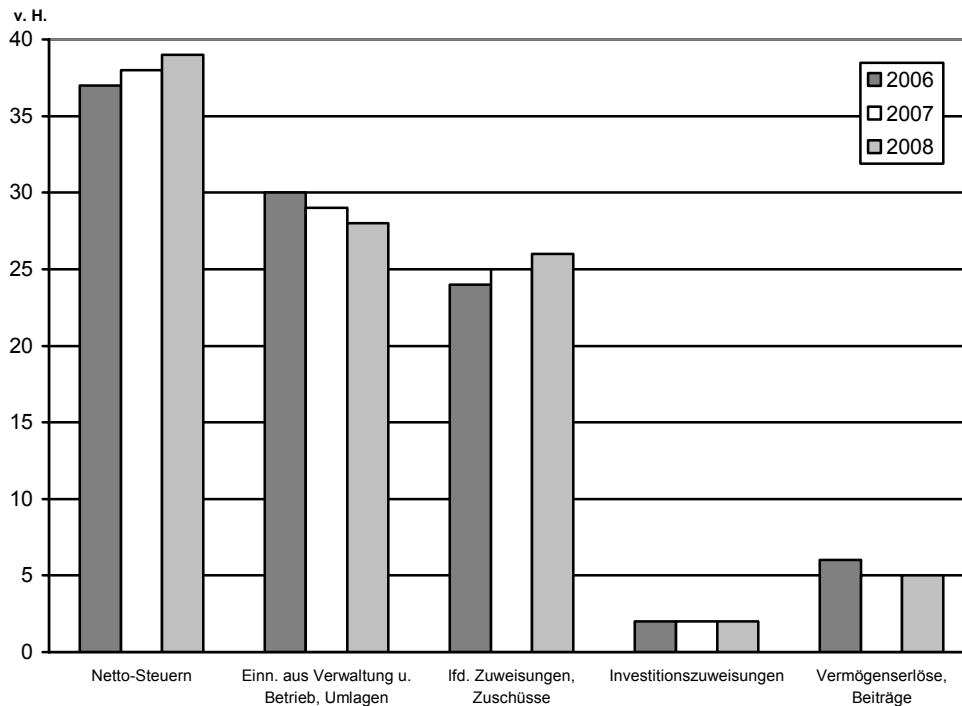
3) Die in Klammern angegebenen vorläufigen Werte der Kassenstatistik ändern sich erfahrungsgemäß noch erheblich.

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Die maßgeblich an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelten **Netto-Steuereinnahmen** der baden-württembergischen Gemeinden (GV) haben nochmals zugenommen (+ 5,8 v.H.; Steueraufkommen nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage), so dass der Höchststand des Vorjahres von 10,9 Mrd. EUR, mit 11,5 Mrd. EUR, um 0,6 Mrd. EUR übertroffen wurde. An der gegenüber den Vorjahren zurückgegangenen Zuwachsrate (2007 + 8,9 v.H.; 2006 + 12,3 v.H.) wird jedoch deutlich, dass auch die kommunalen Haushalte von der allgemeinen Entwicklung der Finanzmärkte und der Wirtschaft abhängig sind, allerdings mit einer geringen zeitlichen Verzögerung. Der aus der kommunalen Einnahmenstruktur (**s. Übersicht 3**) ersichtliche Trend zur stärkeren Abhängigkeit von Einnahmequellen, die von den Ge-

meinden (GV) wenig beeinflusst werden können, hat sich aber weiter fortgesetzt.

Übersicht 3: Kommunale Einnahmenstruktur 2006 - 2008



Das Netto-**Gewerbesteueraufkommen** repräsentiert mit rd. 44 v.H. weiterhin den Hauptteil der gemeindlichen Steuereinnahmen (2007 und 2006 jeweils rd. 46 v.H.). Gegenüber dem Vorjahr ist zwar das Aufkommen nominell um 64 Mio. EUR leicht angestiegen (+ 1,3 v.H.); die Steigerung ist aber überwiegend auf den abgesenkten Gewerbesteuerumlagesatz zurückzuführen (2008 65 v.H.; 2007 73 v.H.). Während bei den kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere in der Größengruppe bis 20.000 Einwohner, ein Zuwachs von 5,1 v.H. zu verzeichnen war, ist bei den Stadtkreisen ein Rückgang von 7,6 v.H. eingetreten. Dabei entfallen von den gesamten Gewerbesteuereinnahmen der rd. 1.100 Städte und Gemeinden rd. 27,5 v.H. auf die neun Stadtkreise. Das Ergebnis der Kassenstatistik für das vierte Quartal 2008, zeigt mit einem Rückgang von fast 20 v.H. gegenüber dem Vorjahresquartal, eindeutig die zukünftige Tendenz stark sinkender Gewerbesteuereinnahmen auf.

Das Aufkommen aus den **Grundsteuern A und B** hat, bei im Landesdurchschnitt unveränderten Hebesätzen, nochmals leicht um 1,5 v.H. oder 21 Mio. EUR zugenommen und bleibt eine konstant verlässliche Einnahmequelle.

Gleiches gilt auf niedrigerem Niveau auch für das Aufkommen aus sonstigen Steuern, den sog. **Bagatellsteuern** (u.a. Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer). Deren Aufkommen hat in 2008 um 4,5 v.H. auf rd. 100 Mio. EUR zugenommen.

Die dynamische Entwicklung der Einnahmen aus dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** hat sich mit einem weiteren Zuwachs von 13,3 v.H. bzw. rd. 0,5 Mrd. EUR fortgesetzt. Entscheidend waren dabei u.a. eine positive Lohnsummenentwicklung, die Abschaffung der Eigenheimzulage sowie noch gestiegene Gewinne bei den Personengesellschaften und entsprechend erneut hohe Zuwachsraten bei der veranlagten Einkommensteuer. Die auf die positiven Annahmen der Steuerschätzung Mai 2007 gestützte Prognose im Haushaltserlass 2008 (+ 4,1 Mrd. EUR) wurde schließlich deutlich übertroffen (+ 4,5 Mrd. EUR).

Das trotz zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheiten im Berichtsjahr noch anhaltende Konsumverhalten der Bevölkerung hat sich mit einem Zuwachs beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** von 3,9 v.H. oder 28 Mio. EUR niedergeschlagen.

Bei den **Gebühreneinnahmen** war erstmals seit Jahren insgesamt wieder ein geringer Zuwachs zu beobachten (2,2 v.H. oder 37 Mio. EUR). Dabei sind bei den Stadtkreisen überdurchschnittliche Zuwächse von 8,1 v.H., bei den Landkreisen dagegen Rückgänge von 5,3 v.H. eingetreten. Die Aussagekraft dieser Betrachtung ist aber wegen der überwiegenden Ausgliederung gebührenerhebender Unternehmen und Einrichtungen in Eigenbetriebe und teilweise auch in Beteiligungsgesellschaften fragwürdig. Allerdings sind in der Darstellung der Kostendeckungsgrade der wichtigsten gebührenfinanzierten Einrichtungen in **Übersicht 4** auch die Eigenbetriebe berücksichtigt.

Die Leistungen an die Gemeinden aus dem **kommunalen Finanzausgleich** orientieren sich zeitversetzt an den kommunalen Steuereinnahmen des zweitvorangegangenen Jahres sowie an den Einnahmen des Landes an den Gemeinschaftssteuern des laufenden Jahres. Trotz der gegen Ende 2008 merklich eingetrübten Konjunktur, in Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftslage, ist die verteilungsfähige Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr nochmals um 6,2 v.H. bzw. 411 Mio. EUR angestiegen (2007 über 12 v.H. bzw. rd. 680 Mio. EUR). Auch das Ausschüttungsvolumen der Kommunalen Investitionspauschale hat um 21,8 v.H. oder rd. 71 Mio. EUR auf rd. 398 Mio. EUR zugenommen. Nach den Ergebnissen der kommunalen Kassenstatistik sind die Einnahmen an allgemeinen und laufenden Zuweisungen zusammen um 7,4 v.H. bzw. um 530 Mio. EUR. angestiegen. Diese Steigerung ist maßgeblich durch die **Schlüsselzuweisungen** (Kommunale Investitionspauschale, Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft) zustande gekommen (rd. 422 Mio. EUR auf nunmehr **rd. 4,1 Mrd. EUR**).

Übersicht 4

Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art¹

In v. H. der Ausgaben nach den Jahresrechnungen

	2002	2003	2004	2005	2006
Freibäder	25,4	33,7	24,7	27,1	28,2
4 000 – 10 000	23,4	34,7	26,1	29,1	28,9
10 000 – 25 000	28,3	32,7	23,5	24,5	26,1
25 000 – 50 000	24,7	35,1	27,5	29,6	33,4
über 50 000	20,4	34,3	20,2	24,1	22,7
Hallenbäder	26,0	26,9	24,5	23,6	22,1
4 000 – 10 000	22,7	23,9	23,1	21,0	19,4
10 000 – 25 000	26,5	25,8	28,8	25,7	25,6
25 000 – 50 000	30,6	31,7	28,0	23,6	25,0
Über 50 000	26,7	28,7	20,6	24,5	20,9
Abwasserbeseitigung	98,4	101,1	100,5	100,9	101,1
4 000 – 10 000	95,0	100,2	101,6	100,6	100,4
10 000 – 25 000	99,8	103,1	100,5	102,1	102,0
25 000 – 50 000	103,3	102,7	101,2	101,4	100,7
über 50 000	95,0	96,3	91,2	95,7	94,5
Abfallentsorgung	105,1	103,7	105,3	95,8	89,3
4 000 – 10 000	100,6	97,1	100,2	97,9	98,2
10 000 – 25 000	102,5	101,4	104,0	102,2	98,8
25 000 – 50 000	103,9	103,3	105,5	93,2	- ²
über 50 000	104,2	101,9	99,8	100,2	102,0
Landkreise	105,8	104,9	106,0	94,7	87,0
Bestattungswesen	59,6	61,3	60,0	63,9	62,4
4 000 – 10 000	41,8	41,5	45,9	46,9	46,7
10 000 – 25 000	52,4	53,3	55,1	58,4	60,1
25 000 – 50 000	62,8	66,6	66,1	70,7	69,8
über 50 000	84,0	87,7	81,9	81,3	84,3

¹ Erfasst sind Regie- und Eigenbetriebe (im Kernhaushalt, ohne Beteiligungsunternehmen) jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (graue Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2008 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise.

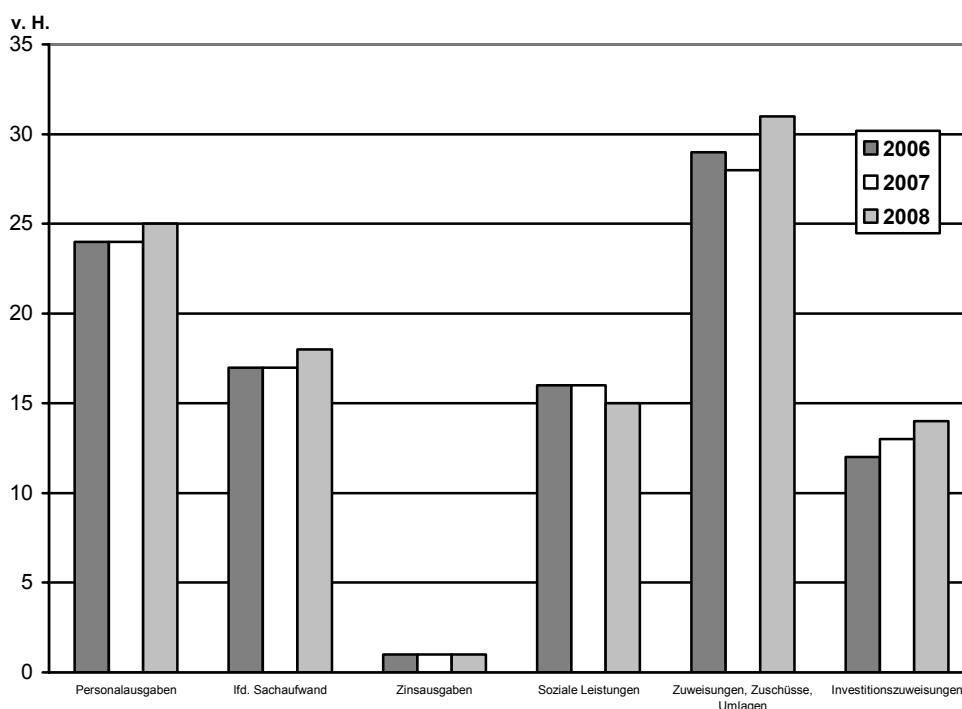
² Es liegen keine verwertbaren Ergebnisse vor.

Wie in den Vorjahren, sind die **Einnahmen aus der Kapitalrechnung** nochmals zurückgegangen (Kassenstatistik 6,4 v.H. bzw. rd. 140 Mio. EUR). Die Einnahmen i.H. von noch rd. 2 Mrd. EUR ergeben sich im Wesentlichen aus Investitionszuweisungen des Landes (630 Mio. EUR, + 0,7 v.H.), Erlösen aus der Veräußerung von Sachanlagevermögen (z.B. Grundstücke; 897 Mio. EUR, rd. – 1,4 v.H.) und Beitragseinnahmen (200 Mio. EUR, rd. + 6,9 v.H.). In diesem Zusammenhang ist auf eine Auswertung des Statistischen Landesamts über die Fertigstellung von Ein- und Zweifamilienhäusern hinzuweisen, nach der gegenüber 2007 ein deutlicher Rückgang von 21 v.H. bzw. 27 v.H. eingetreten ist. Damit sind, von Einzelfällen abgesehen, die Möglichkeiten, aus der Baulandveräußerung Konsolidierungsbeiträge zu erzielen, weitgehend weggebrochen.

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Die bereinigten **Gesamtausgaben** der Gemeinden (GV) haben, nach dem eher ruhigen Verlauf in den letzten Jahren, deutlich **um 6,2 v.H. zugenommen** (um rd. 1,6 Mrd. EUR auf 28,1 Mrd. EUR). Dabei sind die investiven Ausgaben gegenüber 2007 nochmals um 0,4 Mrd. EUR angestiegen. Im Vergleich zu der moderaten Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen (1,4 v.H. oder rd 50 Mio. EUR) haben aber fast alle anderen Bereiche der „laufenden“ konsumtiven Ausgaben (etwa die Personal- und Sachausgaben) erhebliche Steigerungen zu verzeichnen. In der **Übersicht 5** ist die Zusammensetzung und Entwicklung der kommunalen Ausgabenstruktur in den Jahren 2006 bis 2008 dargestellt.

Übersicht 5: Kommunale Ausgabenstruktur 2006 – 2008



Die Investitionsrückstände aus den Vorjahren sind durch ansteigende Investitionsausgaben weiter abgebaut worden. Für die Investitionsausgaben von rd. 3,8 Mrd. EUR mussten Kredite lediglich i.H. von rd. 276 Mio. EUR aufgenommen werden. Infolge der gleichzeitig hohen Tilgungsleistungen von rd. 740 Mio. EUR ist der Schuldenstand der Kernhaushalte spürbar zurück gegangen. Dies zeigt auch, dass eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung durchaus mit einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung in Einklang zu bringen ist.

Die **Personalausgaben** sind durch die erstmals seit drei Jahren wieder gewährten linearen Anhebungen der Bezüge und Vergütungen zwar um 4,3 v.H. oder 264 Mio. EUR angestiegen. Gleichzeitig ist aber die Personalkostenquote an den Ausgaben der laufenden Rechnung wegen des höheren Anstiegs der übrigen Ausgaben geringfügig auf 27,0 v.H. zurückgegangen (2007: 27,5 v.H.; 2006 und 2005: 27,6 v.H.). Den höchsten Personalausgabenzuwachs hatten die

kreisangehörigen Gemeinden zu verzeichnen (5 v.H.), deren Personalkostenquote an den laufenden Ausgaben, im Vergleich zu den anderen Körperschaftsgruppen, allerdings deutlich niedriger ist.

Stärker als die Personalausgaben haben die Ausgaben für den **laufenden Sachaufwand** bei allen Körperschaftsgruppen zugenommen (7,9 v.H. oder 351 Mio. EUR). Ursächlich dafür war wohl der zunehmende Anstieg der Jahresteuersatzrate (Verbraucherpreisindex + 2,7 v.H.; in 2007: + 2,3 v.H.). Insbesondere der Höhenflug der Preise für Strom, Gas, Heizöl und Kraftstoffe hat sich belastend ausgewirkt. Nach den Auswertungen des Deutschen Städtetags sind aber auch zunehmend Instandsetzungs- und Sanierungsaufwendungen entstanden.

Die **Zinsausgaben** sind infolge des Schuldenabbaus durch Tilgungsleistungen (9,0 v.H.) weiter zurückgegangen (7,1 v.H. oder 24 Mio. EUR). Günstig wirkt sich, wie in den Vorjahren aus, dass Kassenkredite in Baden-Württemberg in geringem Umfang in Anspruch genommen worden sind.

Die **Ausgaben für soziale Leistungen** sind gegenüber 2007 nur moderat um 1,4 v.H. angestiegen. Nach der Arbeitsmarktbilanz des Statistischen Landesamts wurde bei der Zahl der besetzten Arbeitsplätze 2008 ein neuer Höchststand erreicht, so dass entsprechend niedrigere Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II an Arbeitssuchende angefallen sind.

Nach der für 2008 fortgeschriebenen Sozialstudie des Landkreistags hat - ungeachtet des leichten Ausgabenzuwachses - der relative **Soziale Zuschussbedarf** von 108 v.H. (in 2007) auf 104 v.H. abgenommen (2006: 107 v.H.; 2005: 110 v.H.). Nach diesem Verhältniswert reicht zwar das Kreisumlageaufkommen immer noch nicht zur Deckung der Ausgaben für soziale Leistungen aus, der Zuschussbedarf konnte aber weiter reduziert werden. Dem entspricht auch der einwohnerbezogene „Fehlbetrag“ von 11 EUR/Kreiseinwohner, der sich gegenüber dem Vorjahr halbiert hat (2007: 22 EUR/Einw., 2006: 19 EUR/Einw., 2005: 30 EUR/Einw.). Ursächlich dafür war hauptsächlich die deutliche Zunahme des Kreisumlageaufkommens.

Die **Sozialleistungsquote**, die den prozentualen Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen an den allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen, Grunderwerbsteuer, Soziallastenausgleich) angibt, ist auf 78 v.H. zurückgegangen (2007: 83 v.H.). Von 100 EUR allgemeinen Deckungsmitteln wurden demnach 78 EUR für Soziales ausgegeben. Die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Leistungsbereichen hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht wesentlich verändert. Zugenommen haben aber die Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe, innerhalb und außerhalb von Einrichtungen (um 7,5 v.H. bzw. 2,9 v.H.).

Der Kreisumlagebedarf steht naturgemäß in engem Zusammenhang mit dem sozialen Zuschussbedarf. 2008 ist der gewogene Landesdurchschnitt der Kreisumlagesätze auf 33,64 v.H. zurück gegangen. 2007 lag er noch bei 35,72 v.H. Das ist ein Rückgang um nominal 2,08 Umlagepunkte bzw. um rd. 5,8 v.H. Dennoch hat nach entsprechenden Berechnungen des Gemeindetags das **Kreisumlageaufkommen** als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage, wegen der erneuten Zunahme der Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, weiter deutlich um rd. 193 Mio. EUR auf **2,725 Mrd. EUR** zugenom-

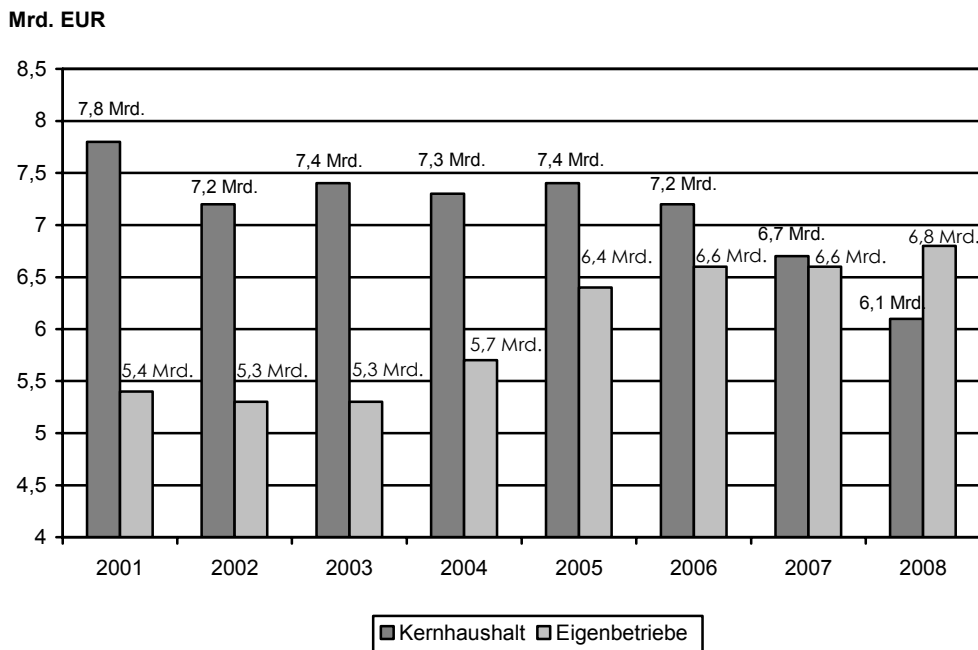
men (311 EUR/Einw.; 2007: 288 EUR/Einw.; 2006: 287 EUR/Einw.; 2005: 271 EUR/Einw.).

Die Gemeinden haben, wie im Vorjahr, ihre Ausgaben für **Sachinvestitionen um 10,3 v.H. (oder rd. 350 Mio. EUR)** auf rd. 3,8 Mrd. EUR **erhöht**. Schwerpunkte der darin mit rd. 2,7 Mrd. EUR enthaltenen Ausgaben für Baumaßnahmen waren u.a. die Bereiche Schulen, Sportstätten, Abwasserbeseitigung und Straßen. Nicht berücksichtigt sind die außerhalb des Kernhaushalts, z.B. in den Eigenbetrieben getätigten Sachinvestitionen, die nach dem von der Bertelsmann Stiftung erarbeiteten „Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008“ bereits die des Kernhaushalts übertreffen sollen.

Entwicklung der kommunalen Schulden

Im Gegensatz zum eher marginalen Rückgang im vorangegangenen Berichtsjahr 2007 (- 0,9 v.H.), hat die kommunale **Gesamtverschuldung** (der Kämmereihaushalte und Eigenbetriebe, ohne Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) bis 31.12.2008 gegenüber dem Vorjahr spürbar um rd. 1,1 Mrd. EUR abgenommen. Im Betrag der Gesamtverschuldung sind neben sog. Kreditmarktschulden auch Schulden bei öffentlichen Haushalten berücksichtigt. Dies ist u.a. dadurch gerechtfertigt, dass dafür auch Schuldendienstleistungen (z.B. an Bund, Land) zu erbringen sind.

Übersicht 6: Kommunale Verschuldung des Kernhaushalts und der Eigenbetriebe



Ein Großteil des Schuldenrückgangs betrifft die im Berichtsjahr nochmals von den Steuereinnahmen profitierenden Kämmerei- bzw. **Kernhaushalte**. Nach den Auswertungen des Statistischen Landesamts hat auch die Zahl der schul-

denfreien Kernhaushalte erneut auf rd. 10 v.H. der baden-württembergischen Kommunen (überwiegend kleinere) zugenommen. Dagegen ist der Schuldenstand bei den **Eigenbetrieben** erneut angestiegen und übertrifft in 2008 sogar den Schuldenstand der Kernhaushalte.

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	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.	08/07 v.H.	2008 EUR/Einw.
Stadtkreise	2,9	1695	4,8	1772	- 0,7	1753	- 5,5	1651	- 3,8	1580
Haushalt	- 2,6	1007	- 3,0	975	- 4,2	930	- 7,8	855	- 10,7	760
Eigenbetriebe	- 12,3	688	16,1	797	3,7	823	- 3,0	796	3,6	820
ka-Gemeinden	3,7	943	3,4	974	- 0,5	968	- 2,3	946	- 8,0	923
Haushalt	- 1,2	451	- 1,7	443	- 2,4	432	- 7,5	399	- 6,7	373
Eigenbetriebe	8,5	492	8,2	531	1,0	536	2,0	547	- 8,8	550
Landkreise	4,3	164	20,6	197	- 5,0	187	- 2,9	182	- 5,4	172
Haushalt	6,0	154	12,5	173	3,0	178	- 3,7	172	- 12,7	150
Eigenbetriebe	- 17,4	10	148,2	24	- 61,3	9	10,9	10	114	22
ka-Gemeinden nach Größengruppen (Einw.)										
über 50 000	15,1	1448	2,3	1558	- 1,9	1532	- 1,6	1509	- 1,4	1487
Haushalt	- 1,7	575	- 9,8	545	0,2	547	- 5,7	516	- 3,0	500
Eigenbetriebe	29,6	873	10,3	1013	- 3,0	985	0,8	993	- 0,5	987
20 000 – 50 000	1,6	1092	7,4	1136	- 0,6	1117	- 1,8	1096	- 2,5	1069
Haushalt	- 1,4	477	- 3,5	479	- 7,4	439	- 10,6	392	- 6,3	367
Eigenbetriebe	4,2	615	10,3	657	4,3	678	3,9	704	- 0,4	702
10 000 – 20 000	2,4	972	2,5	999	- 3,0	987	- 2,8	963	- 1,2	956
Haushalt	- 0,2	417	- 3,3	404	- 4,6	393	- 5,4	373	- 7,7	346
Eigenbetriebe	4,4	555	6,9	595	- 2,0	594	- 1,0	590	2,9	610
5 000 - 10 000	1,0	761	0,2	766	5,3	798	- 2,9	775	- 4,4	741
Haushalt	- 1,3	396	- 2,9	386	6,8	408	- 7,9	373	- 8,8	339
Eigenbetriebe	3,7	365	3,6	380	3,8	390	3,1	402	- 0,2	401
3 000 - 5 000	- 2,0	558	4,8	573	- 2,8	565	- 4,1	540	- 3,0	523
Haushalt	- 3,0	423	2,3	424	- 3,3	416	- 6,7	387	- 5,5	365
Eigenbetriebe	1,3	135	12,5	149	- 1,5	149	3,1	153	3,3	158
unter 3 000	2,8	586	- 3,5	579	- 0,4	567	- 3,6	553	- 4,6	527
Haushalt	1,2	471	- 3	467	- 2,4	448	- 4,8	432	- 7,6	399
Eigenbetriebe	9,6	115	- 5,3	112	8,3	119	0,7	121	6,0	128

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

Die **Kassenkredite** lagen auch Ende 2008, mit rd. 97 Mio. EUR, so niedrig wie gegen Ende des Vorjahres (101 Mio. EUR). Anzumerken ist, dass die kommunalen Kernhaushalte Baden-Württembergs, unter Berücksichtigung der Kassenkredite, im bundesweiten Vergleich bereits 2007 einwohnerbezogen den niedrigsten Schuldenstand aufgewiesen haben und sich 2008 auch nichts daran geändert hat. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hat im Übrigen der

bundesweite Kassenkreditbestand auf rd. 30 Mrd. EUR (Vorjahr: 28,5 Mrd. EUR) weiter zugenommen (+ 5,3 v.H.), was angesichts von allgemein positiven Finanzierungssalden überrascht.

5.2 Entwicklung 2009

Die Orientierungsdaten des Innen- und des Finanzministeriums vom 18.07.2008, zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung im Haushaltserlass 2009, gingen zunächst noch von gleichbleibend hohen Steuereinnahmen, einem Zuwachs beim Anteil an den Gemeinschaftssteuern sowie höheren Schlüsselzuweisungen aus. Diese Einnahmeerwartungen sind durch die nachfolgenden Steuerschätzungen „November 2008“ und insbesondere „Mai 2009“ zweimal nach unten korrigiert worden (z.B. Abnahme des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um insgesamt 0,5 Mrd. EUR). Die vom Statistischen Landesamt zwischenzeitlich festgestellte rückläufige Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe, aufgrund der sehr verhaltenen Inlandsnachfrage und dem Einbruch des Auslandsgeschäfts, unterlegen diese Prognose. Deshalb sind die Beschlüsse des Finanzplanungsrats von Anfang Juli 2008 in den Haushaltserlass eingeflossen, für die Ausgabenseite ist mittelfristig als Zielvorgabe eine Zuwachsrate deutlich unterhalb des Gesamteinnahmezuwachses gefordert worden. Zumindes im ersten Quartal 2009 konnte nach der kommunalen Kassenstatistik dieses Ziel nicht einmal ansatzweise erreicht werden.

Ausgeglichene Haushalte und positive Netto-Investitionsraten bei den Haushaltsplanungen

Entsprechend den Auswertungen der **Haushaltspläne 2009** der Stadt- und Landkreise sowie der Großen Kreisstädte durch die Regierungspräsidien, im Dezember 2008, werden meistens positive Netto-Investitionsraten erwartet. Negative Netto-Investitionsraten ergeben sich bei vier Stadtkreisen (Vorjahr: 1) und 18 Großen Kreisstädten (Vorjahr: 15). Bei Letzteren liegen in zehn Fällen (Vorjahr 7) gleichzeitig defizitäre Verwaltungshaushalte vor. Insoweit sind die Prognosen trotz der konjunkturellen Einbrüche nur wenig zurück genommen worden. Sämtliche Landkreise haben ausgeglichene Haushalte. Nur bei den Stadtkreisen ist ein weiterer Schuldenabbau vorgesehen.

Steuereinnahmen brechen weg

Nach den Ergebnissen der **Steuerschätzung vom 12./14.05.2009** werden bei den Gemeinden Einbrüche bei den Steuereinnahmen von insgesamt 8,7 v.H. erwartet. Zudem ist das noch bei der vorangegangenen November-Schätzung für 2009 prognostizierte **Wirtschaftswachstum** aufgrund der weltweiten Entwicklungen von + 2,0 v.H. auf **- 5,3 v.H.** korrigiert worden. Im Einzelnen ist mit rd. 15 v.H. geringeren Gewerbesteuererinnahmen und einem um 9 v.H. niedrigeren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu rechnen. Dabei werden sich auch die Wiedergewährung der Pendlerpauschale sowie verschiedene Steuer senkende Maßnahmen (u.a. etwa Absenkung Eingangsteuersatz, Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag, befristete Zulassung der degressiven Ab-

schreibung beweglicher Anlagegüter, Begünstigung spezieller haushaltsnaher Dienstleistungen) und der konjunkturell bedingte Stellenabbau auf dem Arbeitsmarkt entsprechend auswirken (nach den Angaben des Statistischen Landesamts ist in der Südwestindustrie bereits ein kräftiger Personalabbau eingetreten).

Ausgaben steigen

Mit dem Tarifabschluss vom März 2008 wurde für die Beschäftigten für 2009 eine lineare Anhebung der Vergütungen um 2,8 v.H. sowie eine Einmalzahlung von 225 Euro vereinbart. Zusammen mit der Erhöhung der Beamtenbesoldung um 3 v.H., werden die Personalausgaben erneut deutlich ansteigen (die Ergebnisse der Kassenstatistik für das erste Quartal 2009 bestätigen diese Einschätzung). Außerdem ist absehbar, dass auch die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand weiter zunehmen werden. Dagegen dürften sich die derzeit günstigeren Energie- und Kraftstoffpreise nur wenig entlastend auswirken. Infolge der zunehmenden Unternehmensinsolvenzen ist ferner damit zu rechnen, dass durch wegfallende Arbeitsplätze die Ausgaben für soziale Leistungen ansteigen werden (nach den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamts haben die Unternehmensinsolvenzen deutschlandweit bereits um 10 v.H. zugenommen).

Steigende Investitionsausgaben, mit einem Schwerpunkt bei den Bauausgaben, sind schon wegen des zur Konjunkturstützung aufgelegten „**Konjunkturpakets II**“ zu erwarten. Insoweit stehen den Kommunen in Baden-Württemberg zwar zusätzliche Fördermittel in Höhe von 866 Mio. EUR zur Verfügung, die - zusammen mit den notwendigen Eigenmitteln - zur Finanzierung von Investitionen im Bereich z.B. der Schulen, Straßen, Krankenhäuser oder energetischer Gebäudesanierung eingesetzt werden können. Weitere 60 Mio. EUR sind im Ausgleichstock für finanzschwache Kommunen zur Finanzierung ihres Eigenanteils bereitgestellt worden. Es gilt aber zu bedenken, dass den kurzfristigen Finanzierungsvorteilen langfristig weitere betriebliche Folgekosten und ggf. Zins- und Tilgungsleistungen gegenüberstehen, die die Haushalte zusätzlich belasten werden. Letztlich wirken sich solche Investitionen auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen aus.

Kommunaler Finanzausgleich und Kreisumlagen belasten ebenfalls

Die in den vergangenen Jahren markant gestiegenen Steuereinnahmen belasten nach der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs jeweils das übernächste Haushaltjahr durch die an das Land zu entrichtende höhere Finanzausgleichsumlage, bei gleichfalls niedrigeren Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Zudem werden nach den Berechnungen des Gemeindetags, die Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlagen, trotz sinkender Hebesätze (Landesdurchschnitt 2009 32,15 v.H. gegenüber 33,64 v.H. im Vorjahr), um rd. 164 Mio. EUR auf knapp 2,9 Mrd. EUR ansteigen (entspricht einer Zunahme um rd. 6 v.H. bzw. von 311 EUR/Einw. auf 330 EUR/Einw.). Diese Auswirkungen werden 2009 durch rückläufige Steuereinnahmen noch verstärkt und erschweren die Haushaltsausgleiche im besonderen Maße.

Wieder negativer Finanzierungssaldo?

Im Vertrauen auf die i.d.R. verzögerte Wirkung einer abgeschwächten Konjunktur auf die kommunalen Steuereinnahmen, wagt der Deutsche Städtetag Anfang 2009 zwar noch die Prognose, dass ein positiver Finanzierungssaldo erreichbar sein könnte. Gleichzeitig wurde aber eingeschränkt, dass aufgrund der besonderen konjunkturellen Situation kaum verlässliche Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung möglich seien. Bei vorsichtiger Wertung der einnahme- und ausgabeseitig absehbaren Risiken auf die ermittelten Eckdaten (Nettosteureinnahmen – 8,7 v.H. nach Steuerschätzung; Personalausgaben + 2,5 v.H.; Sachaufwand + 10,6 v.H.; Soziale Leistungen + 2,1 v.H.; Investitionsausgaben + 12,6 v.H.) erscheint für die Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg, wenn die Verschuldung weitgehend unverändert bleibt, eher ein negativer Finanzierungssaldo von bis zu 500 Mio. EUR realistisch.

5.3 Ausblick 2010

Bis zur Zuspitzung der Bankenkrise (Insolvenz Lehman Brothers am 15.09.2008) konnte man von einer soliden Phase der Gemeindefinanzen im Jahr 2009 und darüber hinaus ausgehen. Spätestens mit den Einbrüchen auf dem Automobilmarkt ist aber die Finanzmarktkrise in der Realwirtschaft angekommen, mit negativen Auswirkungen auch auf die steuerabhängig finanzierten Kommunalhaushalte (s. Steuerschätzung Mai 2009). Dabei sollen neben allgemeinen **Steuerausfällen** auch die Gewerbesteureinnahmen weiterhin absinken, obwohl für 2010 eine Erholung der Wirtschaft mit einem Zuwachs des nominellen BIP von 1,2 v.H. erwartet wird (in den Jahren 2011: + 3,3 v.H.).

Außerdem sind Ausgabensteigerungen absehbar. Die bereits festgelegte lineare Anhebung der Beamtenbezüge wird zu einer Erhöhung der **Personalausgaben** um 1,2 v.H. führen und bei einer etwaigen konjunkturellen Belebung wird auch im Tarifbereich der Beschäftigten eine angemessene Entgeltanpassung zu erwarten sein. Beim laufenden **Sachaufwand** darf man wohl ebenso wenig von einem Anhalten der gegenwärtigen Preisstabilität ausgehen (nach dem Statistischem Bundesamt im Mai 2009 0,0 v.H.; niedrigster Wert seit 22 Jahren). Hinzu kommen etwaige Folgekosten der mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II geförderten Maßnahmen. Auch sind zusätzliche Aufwendungen für den Ausbau der Kleinkindbetreuung abzusehen. Mit einem Rückgang der Ausgaben für **soziale Leistungen** wird erst gerechnet werden können, wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt infolge anziehender Konjunktur wieder entspannt.

Zusammenfassend muss wohl davon ausgegangen werden, dass nach der gegenwärtig möglichen Einschätzung die negativen Erwartungen des Jahres 2009 grundsätzlich auch noch im Jahr 2010 anhalten werden, ungeachtet der vagen Prognose einer wirtschaftlichen Erholung ab Ende 2009. Ausgaberrisiken überwiegen, ohne dass wieder verbesserte Steuereinnahmen absehbar sind. Insoweit wird man auch 2010 mit einem negativen Finanzierungssaldo rechnen müssen. Schon deshalb sind zur Aufrechterhaltung der dauernden Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte weiterhin nachhaltige Konsolidierungsbemühungen unerlässlich.

6 Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

6.1 Haushaltsreformgesetz verabschiedet

Das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist durch Beschluss der Landesregierung vom 9. Februar 2009 in den Landtag eingebracht und von diesem am 22.04.2009 verabschiedet worden. Zwischenzeitlich wurde es im Gesetzblatt Nr. 7 vom 08.05.2009, Seite 185 ff. veröffentlicht und ist rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft getreten. Zur Umsetzung des NKHR hat das Innenministerium Baden-Württemberg gleichzeitig Entwürfe der Gemeindehaushaltsverordnung (E-GemHVO-Doppik) und der Gemeindekassenverordnung (E-GemKVO-Doppik) mit einer Frist bis zum 30.06.2009 in die Anhörung gegeben. Die Verordnungen sollen ebenfalls rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft treten. Spätester Zeitpunkt für den Umstieg der Kommunen auf das NKHR ist der 01.01.2016. Trotz dieses relativ langen Übergangszeitraums empfiehlt die *GPA* den Kommunalverwaltungen, möglichst frühzeitig mit den in der Regel sehr arbeits- und zeitintensiven Umstellungsarbeiten zu beginnen, zumal nun weitgehend Rechtssicherheit eingetreten ist.

Zur Unterstützung der Umstellungsprozesse auf das NKHR sind von verschiedenen Arbeitsgruppen bereits Arbeitshilfen, u.a. zur Haushaltsgliederung, zur Bewertung und Bilanzierung des Vermögens und der Schulden (samt dem Muster einer Inventurrichtlinie), zur Buchführung sowie Hinweise zur Verrechnung der internen Leistungen auf die einzelnen Teilhaushalte erarbeitet worden, die von der aus dem Innenministerium, der *GPA* und den Kommunalen Landesverbänden (Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag) bestehenden Lenkungsgruppe AG Internet weitgehend akzeptiert worden sind. Sie können, genauso wie die für das NKHR maßgebenden Rechtsgrundlagen, auf der Internetseite www.nkhr-bw.de unentgeltlich abgerufen werden. Dort sind im Übrigen noch weitere für den Umstellungsprozess wichtige Hinweise hinterlegt, wie z.B. zur Projektplanung, Schulung usw.

6.2 Erfahrungen aus der Prüfung und Beratung zur Eröffnungsbilanz

Aufgrund der bei den Prüfungen und den Beratungen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen gibt die *GPA* für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz nachfolgende Hinweise:

Die Umstellung mit eigenem Personal hat sich bewährt.

Die *GPA* hat mittlerweile die Eröffnungsbilanzen mehrerer Pilotkommunen geprüft und darüber hinaus erste Erfahrungen aus der Prüfung doppischer Jahresabschlüsse gesammelt. Die Umstellung auf das NKHR ist in diesen Kommunen auf der Grundlage der jeweils bekannten Referentenentwürfe i.d.R. mit eigenem Personal bewältigt worden. Allerdings wurde der nach der Projektplanung für die Umstellung vorgesehene Zeitrahmen meist überschritten und die am Umstellungsprozess beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter muss-

ten wegen des weiterhin zu erledigenden Tagesgeschäfts deutliche Mehrarbeit leisten. Diese Vorgehensweise hat sich nach den Erkenntnissen der *GPA* gleichwohl bewährt, insbesondere wegen der genauen Kenntnis der örtlichen Verhältnisse. Jedoch darf der Zeitaufwand nicht unterschätzt und zu knapp bemessen werden. Anhaltspunkte für eine zeit- und sachgerechte Projektplanung können der Internetseite www.nkhr-bw.de entnommen werden.

Nur bei vollständiger Erfassung und richtiger Bewertung kann ein zutreffendes Jahresergebnis ausgewiesen werden.

Die erstmalige, vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens und dessen Finanzierung hat für die Haushaltswirtschaft in den Folgejahren erhebliche Bedeutung. Eine unzutreffende Bewertung wirkt sich z.B. über die aufwandswirksamen Abschreibungen sowie die ertragswirksamen Auflösungen der Sonderposten auf die Ergebnisrechnung und damit auf den Haushaltsausgleich aus. Aus diesem Grund steht bei der ersten Inventur vor allem die vollständige Erfassung im Vordergrund. Aber auch bei der Ermittlung der Anschaffungs- und Herstellungskosten ist die größtmögliche Sorgfalt anzuwenden (§§ 62 und 44 E-GemHVO). Zudem müssen die Anfangsbestände der Konten in der Finanzbuchführung und die der Nebenbuchführungen (z.B. Anlagenbuchführung, Debitoren-/Kreditorenbuchführung) mit den in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Beständen übereinstimmen.

Eine ausreichende Dokumentation der Erfassungs- und Bewertungsvorgänge ist für künftige Fortschreibungen wichtig.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Vorgehensweise der Erfassung und Bewertung des Vermögens und dessen Finanzierung auch im Interesse der Verwaltung hinreichend dokumentiert werden sollte (z.B. im Anhang der Eröffnungsbilanz oder auch in separaten Akten). Fehlende oder unzureichende Dokumentationen führen nicht nur bei der Prüfung, sondern spätestens bei einer notwendigen Fortschreibung zu unnötigen Fragen und vermeidbarem Mehraufwand für die (erneute) Herleitung und Ermittlung der Werte.

In der Eröffnungsbilanz des Kernhaushalts dürfen keine Vermögensgegenstände und zu deren Finanzierung eingesetzte Mittel von ausgegliederten Aufgabenbereichen ausgewiesen werden.

In der Eröffnungsbilanz dürfen nur Vermögensgegenstände und die zu deren Finanzierung eingesetzten Mittel ausgewiesen werden, die zum Zeitpunkt der Aufstellung (01.01. des jeweiligen Umstellungsjahrs) dem Kernhaushalt der Kommune und nicht etwa einem Eigenbetrieb, einer Beteiligungsgesellschaft oder einem Zweckverband zugeordnet sind. Es gibt aber auch z.B. gemeinsame Erschließungsmaßnahmen, die teilweise im Kommunalhaushalt (Straßenbau) und beim Abwassereigenbetrieb (Kanalisation) sowie bei einer Versorgungsgesellschaft (Wasserversorgung) anzusetzen sind. In solchen Fällen sollte

zur Vermeidung von Doppelerfassungen oder unvollständiger Erfassungen eine Abstimmung mit den beteiligten Aufgabenträgern vorgenommen werden.

Die Anschaffungs- und Herstellungskosten für Grundstücke, Gebäude, Aufwuchs usw. sind grundsätzlich getrennt auszuweisen.

Es ist auch darauf zu achten, dass bei den Anschaffungskosten von Grundstücken keine Kosten für Gebäude, Aufbauten, Aufwuchs u.ä. enthalten sind. Nach den verbindlichen Zuordnungsvorschriften sind diese Vermögensarten in der Buchführung getrennt voneinander auszuweisen und die abnutzbaren auf ihre betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer abzuschreiben. Hinsichtlich der Vollständigkeit des Grundstücksbestands ist aufgefallen, dass die der Ersterfassung zugrunde gelegten Auszüge aus dem Allgemeinen Liegenschaftsbuch oder dem Grundbuch die aktuellen Grundstückskäufe und -verkäufe häufig nicht berücksichtigt haben. Deshalb sollten vor allem die in der jüngsten Vergangenheit abgewickelten Grundstücksgeschäfte besonders sorgfältig abgestimmt werden.

Die Straßen sind mit allen Ausbauschichten ein Vermögensgegenstand.

Wie in den anderen Bundesländern, sind die Gemeinde- und Kreisstraßen in Baden-Württemberg mit all ihren Schichten einzelne Vermögensgegenstände, die entsprechend der jeweiligen Straßenart (Fußgängerzone, Wohnstraße, Sammelstraße, Gemeindeverbindungsstraße, Straßen in Industrie- und Gewerbegebieten usw.) auf eine einheitliche, betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer abzuschreiben sind. Der Komponentenansatz aus den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und den internationalen Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, der für eine Aufteilung eines Vermögensgegenstands spricht, ist ausdrücklich **nicht** ins NKHR übernommen worden.

Die Werte aus der kameralen Vermögensrechnung können in die Eröffnungsbilanz als Anschaffungs- und Herstellungskosten nur übernommen werden, wenn sie dem Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung entsprechen.

Für die Eröffnungsbilanz dürfen vorhandene Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten angesetzt werden, die vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz in Anlagennachweisen nach § 38 GemHVO a.F. oder einer (kameralen) Vermögensrechnung nach der (früheren) Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Vermögensrechnung sachgerecht nachgewiesen worden sind. Dies hat insbesondere im badischen Landesteil die Erwartung genährt, dass die Wertansätze der dort traditionell häufig vorhandenen „Vollvermögensrechnungen“ in die Eröffnungsbilanzen übernommen werden können. Nach den Erkenntnissen der *GPA* liegen diese Voraussetzungen aber nur in wenigen Fällen vor, da die entsprechenden Wertansätze überwiegend Jahressummen bestimmter Haushaltsstellen anstatt die Anschaffungs- oder Herstellungskosten einzelner Vermögensgegenstände darstellen und keinesfalls

dem Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 E-GemHVO-Doppik) entsprechen (so prinzipiell im Übrigen schon Lüder, Heft 6 S. 114 in der Schriftenreihe des IM zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen). Gleichwohl wird den Kommunen die Weiterführung von Teil- oder Vollvermögensrechnungen bis zur Umstellung auf das NKHR grundsätzlich empfohlen (vgl. Erlass des IM v. 21.10.2008 Az. 2-2251/15, Gemeindegasse 2008/107). Allerdings sollten sie entsprechend dem o.g. Grundsatz überarbeitet werden, denn nur wenn die Fortschreibung einzelner Vermögensgegenstände gewährleistet ist, können die jeweiligen Anschaffungs- oder Herstellungskosten entsprechend der Vereinfachungsregelung in § 62 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik in die Eröffnungsbilanz übernommen werden.

Landwirtschaftliche Grundstücke und Grünflächen dürfen nicht mit Durchschnittswerten bewertet werden.

Bei der Bewertung z.B. von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken und bei innerörtlichen Grünflächen werden häufig, anstelle der tatsächlichen Anschaffungskosten für alle Grundstücksflächen, unabhängig vom Anschaffungszeitpunkt, aktuelle Durchschnittswerte als Erfahrungswerte angesetzt (z.B. 5 EUR/m² für alle Wiesengrundstücke bzw. 8 EUR/m² fürs gesamte Ackerland). Diese Vorgehensweise ist regelmäßig zu beanstanden, weil der Ansatz aktueller Durchschnittswerte weder den allgemeinen Ansatz- und Bewertungsvorschriften noch den Vereinfachungsregeln der erstmaligen Bewertung für die Eröffnungsbilanz (§ 62 E-GemHVO-Doppik) entspricht. Nach der Vereinfachungsregelung dürfen Erfahrungswerte herangezogen werden, wenn die tatsächlichen Anschaffungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können. Ist dies der Fall, kann eine Bewertung einzelner Grundstücke auf der Basis entsprechender Bodenrichtwerte des jeweiligen Anschaffungsjahres vorgenommen werden. Ein vom Anschaffungsjahr unabhängiger Erfahrungswert zum 01.01.1974 darf nur bei Grundstücken angesetzt werden, die vor dem 31.12.1974 angeschafft worden sind.

Bei der Ermittlung der Herstellungskosten von Gebäuden aus den Büchern bleiben Erhaltungsmaßnahmen unberücksichtigt.

Bei der Ermittlung der Herstellungskosten von Gebäuden aus den Sachbüchern ist darauf zu achten, dass insbesondere bei Übernahme der Ausgabebeträge aus den Vermögenshaushalten zurückliegender kameraler Jahresrechnungen nur tatsächliche Herstellungskosten und kein Erhaltungsaufwand aktiviert werden. Dasselbe gilt bei der Übernahme dieser Kosten aus einer kameralen Vollvermögensrechnung. Nofalls sind dabei auch die Rechnungsbelege und sonstige Unterlagen (z.B. Bauakten, Ausschreibungsunterlagen etc.) auszuwerten. Für die nicht immer einfache Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen kann auf die in Kommentierungen und in Lehrbüchern veröffentlichten handels- bzw. steuerrechtlichen Kriterien zurückgegriffen werden (z.B. BMF-Schreiben v. 18.07.2003, BStBl. I S. 386).

Sonderfinanzierungen von Baulandumlegungen und -erschließungen sind im Jahresabschluss der Gemeinde darzustellen.

Für die Umlegung und Erschließung von Wohngebieten sowie von Industrie- und Gewerbegebieten haben Gemeinden häufig Verträge mit Banken über Sonderfinanzierungen abgeschlossen, nach denen sämtliche Einzahlungen und Auszahlungen nur über spezielle Kreditkonten der Banken abgewickelt werden. Bei kameraler Rechnungslegung hat dies zur Folge, dass die gesamte Maßnahme wegen des für die Einnahmen und Ausgaben maßgebenden Kassenwirksamkeits- und Fälligkeitsprinzips überhaupt nicht in der Haushaltsrechnung abzuwickeln ist. Mit diesen Geschäften ist gewöhnlich auch die Erwartung verbunden, dass sich die gesamten Ausgaben durch Veräußerungserlöse der erschlossenen Grundstücke „finanziell selbst tragen“.

Im NKHR sind diese vertraglichen Zahlungsmodalitäten unbeachtlich. Vielmehr ist für die Zuordnung der geschaffenen Vermögensgegenstände das wirtschaftliche Eigentum maßgeblich. Nach den bekannten Vertragsgestaltungen ist üblicherweise die jeweilige Gemeinde wirtschaftlicher Eigentümer, da i.d.R. die Anlagen auf ihre Rechnung und ihr Risiko hergestellt werden und sie bei Vertragsablauf den Saldo des Finanzierungskontos ausgleichen muss. Deshalb sind in der Eröffnungsbilanz und den nachfolgenden Jahresabschlüssen sämtliche Vermögensgegenstände und die zu ihrer Finanzierung verwendeten Mittel auszuweisen, soweit sie den dem Kernhaushalt (mindestens Grundstücke und Straßen) und nicht den in Eigenbetrieben (häufig Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung) oder Beteiligungsgesellschaften geführten Einrichtungen zuzuordnen sind. Hierzu wird auch auf die GPA-Mitteilung 5/2002, Az. 801.05 für dieselbe Problematik bei Eigenbetrieben verwiesen. Die Beurteilung solcher Sachverhalte richtet sich wegen der vielfältigen Ausgestaltungsvarianten stets nach den konkreten Verträgen.

Bei Erschließungsverträgen sind unentgeltlich erworbene Anlagen zu bewerten und in gleicher Höhe Sonderposten zu passivieren, die zur Neutralisierung der Anlagenabschreibung ertragswirksam aufzulösen sind.

Vielerorts ist die Erschließung von Baugelände durch Vertrag auf einen Erschließungsunternehmer übertragen worden (Erschließungsvertrag i.S. des § 124 BauGB), der die Erschließungsanlagen - im Gegensatz zum Finanzierungsvertrag - auf eigene Rechnung und eigenes Risiko herstellt. Seine Erschließungskosten wälzt er auf vertraglicher Grundlage an die Grundstückseigentümer ab, sofern er nicht eigene Grundstücke erschlossen selbst verkaufen kann. Nach der Fertigstellung werden i.d.R. die Straßen, Abwasser- und Wasserversorgungsanlagen der Gemeinde unentgeltlich oder gegen eine Kostenbeteiligung, meist i.H. der satzungsgemäßen Anschlussbeiträge, übertragen (vgl. GPA-Mitteilung 11/2006 Az. 656.62; 969.60; 969.42; 969.612).

Der Ausweis dieser Erschließungsanlagen in der Eröffnungsbilanz und/oder in späteren Jahresabschlüssen hat von dem Zeitpunkt an zu erfolgen, in dem die Gemeinde wirtschaftlicher Eigentümer wird. Maßgebend dafür sind die individuellen Regelungen zum Gefahrenübergang im jeweiligen Erschließungsvertrag, auf die wegen der Komplexität und der vielfältigen Ausgestaltungsmög-

lichkeiten hier nicht näher eingegangen wird. Nach den bisherigen Erfahrungen und der zwischenzeitlichen Abstimmung der Behandlung unentgeltlich erworbener Vermögensgegenstände, ist aber darauf hinzuweisen, dass die vom Erschließungsunternehmer unentgeltlich übertragenen Erschließungsanlagen grundsätzlich im Anlagevermögen der Gemeinde auszuweisen und deshalb sachgerecht mit den beim Erschließungsunternehmer angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten oder mit einem Erfahrungswert zu aktivieren sind (vgl. Arbeitshilfe zur Bilanzierung Seite 32 ff.). Zudem ist in gleicher Höhe ein entsprechender Sonderposten zu passivieren und über die voraussichtliche Nutzungsdauer der jeweiligen Erschließungsanlage (z.B. der Straßen des Baugebiets) ertragswirksam aufzulösen (§ 40 Abs. 4 S. 2 E-GemHVO-Doppik). Sofern die Gemeinde dem Erschließungsunternehmer zumindest teilweise seine Erschließungskosten ersetzt (z.B. für die Abwasserkanäle und Wasserversorgungsleitungen), sind die jeweiligen Einzahlungen und Auszahlungen als Ausfluss des Bruttoprinzips getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen und dürfen nicht miteinander verrechnet werden (§§ 10 Abs. 2 und 40 Abs. 2 E-GemHVO). Im Übrigen dürfen im Kernhaushalt der Gemeinde nur die Erschließungsanlagen der Aufgabenbereiche ausgewiesen werden, die nicht auf Eigenbetriebe (z.B. Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung) oder etwaige Beteiligungsgesellschaften ausgegliedert sind.

Steuererträge sind dem Haushaltsjahr der Festsetzung zuzuordnen.

In der Eröffnungsbilanz sind auch die Kassenreste der letzten kameralen Jahresrechnung grundsätzlich als Forderungen oder Verbindlichkeiten auszuweisen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im NKHR die Zuordnung beim Jahreswechsel nach der „wirtschaftlichen Betrachtungsweise“ und nicht mehr nach dem kameralen Fälligkeitsprinzip erfolgt. Deshalb ist es nicht ungewöhnlich, dass die Gesamtbeträge der Forderungen (öffentlich-rechtliche, Transferleistungen, privatrechtliche) und der Verbindlichkeiten (aus Lieferungen und Leistungen, Transferleistungen, Sonstige) in der Eröffnungsbilanz nicht mit den Gesamtbeträgen der „alten“ Kasseneinnahme- und Kassenausgabereiste aus der letzten abgeschlossenen kameralen Jahresrechnung übereinstimmen. Lediglich bei den Kostenrechnenden Einrichtungen ergibt sich keine Veränderung, weil die Rechnungsabgrenzung in diesem Bereich bisher schon nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt (§ 14 Abs. 6 GemHVO a.F.).

Probleme bereitet im NKHR die Rechnungsabgrenzung insbesondere bei den Transfererträgen, wie Realsteueransprüchen und Steuernachzahlungen, bei denen gerade nicht über Leistung und Gegenleistung eine Zuordnung zu einem bestimmten Haushaltsjahr herbeigeführt werden kann. Deshalb hat man sich darauf verständigt, dass sich die Zuordnung eines Steuerertrags im Regelfall nach dem Datum des Steuerbescheids richtet (Leitfaden zur Bilanzierung Seite 21 ff.). Somit sind insbesondere Grundsteuern und Gewerbesteuvorauszahlungen grundsätzlich im jeweiligen Veranlagungsjahr und Nachzahlungen in dem Haushaltsjahr als Ertrag zu behandeln, indem die Festsetzung durch Bescheid erfolgt. Insoweit kann die Eröffnungsbilanz Forderungen z.B. für eine Gewerbesteuernachzahlung enthalten, die in der letzten Jahresrechnung wegen der Zahlungsfälligkeit im Folgejahr nicht als Kasseneinnahmerest auszuweisen war.

Die Werthaltigkeit der ausgewiesenen Forderungen ist genauso regelmäßig zu überprüfen, wie bisher die der Kasseneinnahmereste. Eine Eröffnungsbilanz und auch spätere Jahresabschlüsse können nur die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune darstellen, wenn sie zutreffende und damit werthaltige Forderungen enthalten. Deshalb sind alle Kasseneinnahmereste spätestens beim Abschluss der letzten kameralen Jahresrechnung auf ihre Werthaltigkeit zu prüfen und ggf. zu bereinigen (z.B. durch unbefristete Niederschlagung). Zu beachten ist allerdings, dass mit der unbefristeten Niederschlagung kein endgültiger Verzicht auf die Forderung verbunden ist.

Der unvollständige Ausweis erhaltener Investitionszuweisungen und -beiträge belastet den Haushaltsausgleich.

Bei den bisherigen Prüfungen hat sich gezeigt, dass sich die Kommunen vor allem bei der Erfassung der in der Vergangenheit erhaltenen Investitionszuweisungen und Investitionsbeiträge schwer tun. Vielfach kann nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand festgestellt werden, ob und für welche Maßnahmen Zuweisungen eingegangen sind. In Zweifelsfällen ist deshalb meist entgegen der Ansatzvorschrift des § 40 Abs. 4 E-GemHVO-Doppik auf einen entsprechenden Ansatz in der Eröffnungsbilanz verzichtet worden. Dies widerspricht nicht nur dem Vollständigkeitsgebot des § 95 Abs. 1 Satz 3 GemO n.F., sondern führt auch zu einem unzutreffenden Ausweis der Finanz- und Ertragslage einer Kommune. Infolge fehlender Auflösungserträge tritt nämlich bezüglich der Abschreibungen keine Entlastung ein, so dass dadurch letztlich sogar der Ausgleich der Ergebnisrechnung erschwert ist.

Es wird deshalb empfohlen, der Erfassung und Bewertung erhaltener Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge mindestens genauso viel Bedeutung beizumessen, wie dem Anlagevermögen. Im Übrigen kann für die Erstellung der Eröffnungsbilanz auch auf die Erleichterungsregelung des § 62 Abs. 6 E-GemHVO zurückgegriffen werden, nach der die erhaltenen Investitionszuweisungen und -beiträge genauso mit Erfahrungswerten angesetzt werden können, wie das Anlagevermögen (z.B. v.H.-Satz der Anschaffungs- und Herstellungskosten einer nach den Richtlinien förderfähigen Maßnahme, Erschließungsbeiträge in Höhe von 90 v.H. der Herstellungskosten).

Pensionsrückstellungen sind vom Kommunalen Versorgungsverband für alle Mitgliedskommunen zu bilden.

Bei den Rückstellungen enthält der Anhörungsentwurf der GemHVO-Doppik gegenüber den bisher bekannten Referentenentwürfen die größten Veränderungen. Infolge des durch Art. 5 des Haushaltsreformgesetzes eingefügten Abs. 5 in § 27 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband (KVBW), nach dem dieser für alle Mitgliedskommunen Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen auf Grund von beamtenrechtlichen oder vertraglichen Ansprüchen zu bilden hat, ist die Verpflichtung der einzelnen Kommune zum Ansatz von Pensionsrückstellungen in § 41 Abs. 1 E-GemHVO-Doppik entfallen. Die Kommunen haben aber im Anhang zur Vermögensrechnung (Bilanz) den

auf sie entfallenden Anteil an der vom KVBW gebildeten Pensionsrückstellung und die (unter Berücksichtigung des bereits beim KVBW angesammelten Vermögens für die Pensionsrückstellung) noch aufzubringenden Mittel anzugeben (§ 53 Abs. 2 Nr. 4 GemHVO). Der Anspruch an die Kommunen zur Aufbringung der noch fehlenden Rückstellungsmittel durch künftige Umlagen ist vom KVBW in einem Ausgleichsposten seiner Vermögensrechnung (Bilanz) zu aktivieren. Die vor allem in den Jahresabschlüssen der Pilotkommunen auf der Grundlage des bisherigen Entwurfsrechts gebildeten Pensionsrückstellungen sind somit wieder ergebnisneutral gegen das Basiskapital aufzulösen, soweit sie erstmalig in der Eröffnungsbilanz und nicht aufwandswirksam in den nachfolgenden Haushaltsjahren gebildet worden sind.

Damit hat man in Baden-Württemberg dem Umstand Rechnung getragen, dass durch die Pflichtmitgliedschaft der Kommunen beim KVBW und dessen gesetzlicher Berechtigung zur Erhebung einer allgemeinen Umlage zur Deckung seines allgemeinen Finanzbedarfs, die Versorgungsverpflichtung der Kommunen wirtschaftlich auf den KVBW übergegangen ist. Dies entspricht auch der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs, nach der bei steuerpflichtigen Betrieben gewerblicher Art der Kommunen für die Pensionsverpflichtung keine Rückstellung gebildet werden darf, wenn die Kommune Mitglied einer Versorgungskasse ist und die versprochenen Versorgungsleistungen nach den am Bilanzstichtag bestehenden Erkenntnissen voraussichtlich von der Versorgungskasse erbracht werden (Urteile vom 05.04.2006 I R 46/04, BStBl. II, 688 und vom 08.10.2008 I R 3/06). Die aus der Sicht der Kommunen praktikable Lösung führt allerdings dazu, dass die Versorgungsumlage an den KVBW i.d.R. von den tatsächlichen Veränderungen der Versorgungsansparungen der Beamten der jeweiligen Mitgliedskommune abweicht und insoweit nicht dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch einer Rechnungsperiode entspricht.

Grabnutzungsgebühren sind künftig entsprechend der Nutzungsdauer der einzelnen Grabarten auf die jeweiligen Haushaltsjahre aufzuteilen.

Für den periodengerechten Ausweis des Ressourcenaufkommens sind einmalige Einzahlungen für längerfristige Leistungsbeziehungen als Erträge auf die betroffenen Haushaltsjahre aufzuteilen (§ 43 Abs. 1 Nr. 4 E-GemHVO-Doppik). Deshalb sind Einzahlungen vor dem Bilanzstichtag, die später Erträge darstellen, zunächst in einen passiven Rechnungsabgrenzungsposten einzustellen (§ 48 Abs. 2 E-GemHVO). Konkret sind diese Einzahlungen in voller Höhe im Finanzhaushalt bzw. der Finanzrechnung zahlungswirksam einzunehmen und dem Ergebnishaushalt bzw. der Ergebnisrechnung nur die auf das jeweilige Haushaltsjahr entfallenden Teilbeträge ertragswirksam zuzuführen. Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen bereitet diese periodengerechte Ertragabgrenzung der kommunalen Praxis Schwierigkeiten. Sie unterscheidet sich von der bisherigen kameralen Behandlung vor allem dadurch, dass zwischen Einzahlung und Ertrag zu unterscheiden und Erträge unabhängig vom Zahlungszeitpunkt zu berücksichtigen sind.

Meist ist unerkannt geblieben, dass darunter hauptsächlich die in jeder Gemeinde anfallenden Grabnutzungsgebühren für die Überlassung langjähriger

Nutzungsrechte an Reihen- und Wahlgrabstellen auf den Gemeindefriedhöfen fallen. Häufig ist auch behauptet worden, der in der Eröffnungsbilanz auszuweisende Betrag für die noch nicht verwendeten Gebührenanteile bestehender Gräber könne nicht oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand ermittelt werden. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass nach dem Bestattungsgesetz ein Bestattungsbuch zu führen ist (§ 40), in dem die für die Verwaltung der Gräber relevanten Daten nachzuweisen sind. Zudem erfolgt heute diese Gräberverwaltung i.d.R. über Anwendungsprogramme, die eine Auswertung über die Restnutzungsdauern der einzelnen Grabarten ermöglichen und auf deren Grundlage die noch nicht verbrauchten Gebührenanteile unter Anwendung der jeweiligen Gebührensätze problemlos für den Ansatz in der Eröffnungsbilanz ermittelt werden könnten.

Der Zahlungsmittelbestand der Finanzrechnung ist mit dem Kassenist- und dem Kassensollbestand abzustimmen.

Diese im Gegensatz zum Handelsrecht ganzjährig mitgeführte dritte Komponente des kommunalen doppelten Rechnungssystems dient u.a. dem Nachweis der Herkunft und der Verwendung der liquiden Mittel sowie der Ermittlung des jeweiligen Zahlungsmittelbestands. Er setzt sich zusammen aus Zahlungsmittelüberschüssen oder -fehlbeträgen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus Investitionstätigkeit, aus Finanzierungstätigkeit, den haushaltsunwirksamen Zahlungsvorgängen sowie dem Anfangsbestand. Dieser Zahlungsmittelbestand muss mit der Summe der in der Vermögensrechnung (Bilanz) ausgewiesenen liquiden Mittel (Kassensollbestand) sowie dem Kassenistbestand übereinstimmen (§ 22 E-GemKVO-Doppik). In der Praxis hat diese Abstimmung aufgrund von „Schwebeposten“ (hauptsächlich noch nicht auf dem beim Kreditinstitut geführten Geschäftskonto vollzogene Auszahlungen) vereinzelt Schwierigkeiten bereitet. Soweit Schwebeposten den ausgewiesenen Bestand der liquiden Mittel beeinflusst haben, muss dies abstimmungssystematisch berücksichtigt werden. Auftretende Differenzen sind im Rahmen des Tagesabschlusses aufzuklären und zu bereinigen und keinesfalls auflaufen zu lassen.

Eine etwaige Berichtigung der erstmaligen Vermögenserfassung und Bewertung sollte im ersten doppelten Jahresabschluss erfolgen.

Bereits bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz gilt der Grundsatz der Vollständigkeit und Richtigkeit uneingeschränkt. Für den Fall, dass wegen des Umfangs und der Vielzahl der zu erfassenden und zu bewertenden Gegenstände einer Kommune Fehler passieren, sind in § 63 E-GemHVO-Doppik besondere Regelungen über die Bereinigung wesentlicher Mängel in der Eröffnungsbilanz vorgesehen. Danach ist die aufgestellte Eröffnungsbilanz selbst nicht mehr zu ändern, sondern der betroffene Bilanzansatz ist grundsätzlich beim nächsten Jahresabschluss zu berichtigen. Die Berichtigung erfolgt nicht über die Ergebnis- und Finanzrechnung, sondern ergebnisneutral unmittelbar durch Verrechnung mit dem Basiskapital. Sie kann letztmals im vierten, der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss vorgenommen werden. Daraus kann aber keineswegs gefolgert werden, dass grundsätzlich alle Mängelbereinigungen solange hi-

nausgeschoben werden können oder sogar die Möglichkeit für eine sukzessive Entwicklung der Eröffnungsbilanz eröffnet ist. Korrekturen sind aber auch noch nach Ablauf der Vier-Jahres-Frist vorzunehmen, allerdings nicht mehr ergebnisneutral gegen das Basiskapital, sondern über die Ergebnisrechnung mit Auswirkungen auf das jeweilige Jahresergebnis.

Die Berichtigungsmöglichkeiten der Eröffnungsbilanz stehen zudem im Zusammenhang mit den Übergangsvorschriften in Art. 13 Abs. 5 des Gesetzes über die Reform des Gemeindehaushaltsrechts über die Prüfung der Eröffnungsbilanz. Es handelt sich um Sondervorschriften für die Eröffnungsbilanz, die ergänzend zu den allgemeinen Prüfungsvorschriften im vierten Abschnitt des dritten Teils der Gemeindeordnung gelten. Danach ist die Eröffnungsbilanz von der örtlichen Prüfung ebenso zu prüfen, wie die späteren Jahresabschlüsse. Die überörtliche Prüfung hat die Eröffnungsbilanz außerhalb des üblichen Turnus von vier Jahren zusammen mit dem ersten doppelischen Jahresabschluss innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres zu prüfen. Hauptsächlich mit der vorgezogenen überörtlichen Prüfung soll erreicht werden, dass vor allem die erstmalige Vermögenserfassung und Bewertung, wegen ihrer enormen Bedeutung für den zutreffenden Ausweis des Ressourcenverbrauchs, mit seinen Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich sowie auf die Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, im Jahresabschluss möglichst schnell fehlerfrei ist. Auch nach dieser Intention sind Fehler der erstmaligen Vermögenserfassung und -bewertung stets im nächsten noch nicht festgestellten Jahresabschluss zu berichtigen, wobei es auch denkbar wäre, die Feststellung der Eröffnungsbilanz und des ersten doppelischen Jahresabschlusses durch den Gemeinderat bis zum Abschluss der überörtlichen Prüfung hinauszuschieben. Voraussetzung dafür wäre aber die fristgerechte Aufstellung des ersten Jahresabschlusses durch die Verwaltung. Neben der zeitnahen Mängelbereinigung gegen das Basiskapital und des zutreffenden Ausweises der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in den Jahresabschlüssen, hätte dieses Verfahren auch noch den Vorteil, dass dem Gemeinderat bei der Feststellung nachfolgender Jahresabschlüsse keine Fehlerbereinigungen mehr aus der erstmaligen Erfassung und Bewertung erläutert werden müssten.

Aus dem Handelsrecht übernommene Regelungen sind im Kontext mit den Besonderheiten des Haushaltsrechts und der kommunalen Aufgabenerfüllung auszulegen.

In den Diskussionen über die Auslegung der neuen Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften wird immer wieder auf das Handelsrecht und vereinzelt auch auf das Steuerrecht verwiesen, teilweise auch mit Hinweisen auf andere Bundesländer. Dazu ist anzumerken, dass das Recht anderer Bundesländer meist viel stärker an das Handelsrecht angelehnt ist und mitunter auch direkt auf handelsrechtliche Vorschriften verweist. Dagegen stellt das baden-württembergische Haushaltsrecht, wegen der kommunalen Besonderheiten, ganz bewusst ein eigenständiges Regelwerk dar, das vom Handels- oder Steuerrecht abzugrenzen ist. Es ist auch der im Handelsrecht geltende Bewertungsgrundsatz der Vorsicht nicht uneingeschränkt übernommen worden, sondern nach § 43 Abs. 1 Nr. 3 E-GemHVO-Doppik ist wirklichkeitsgetreu zu bewerten.

Sofern zur Regelung von Sachverhalten trotzdem auf handelsrechtliche Formulierungen zurückgegriffen wurde, muss deren Anwendung in diesem Zusammenhang und im Kontext mit der im Vordergrund stehenden kommunalen Aufgabenerfüllung gesehen werden. Mit Ausnahme des Gesamtabschlusses bestehen keine statischen oder dynamischen Verweise in das Handelsgesetzbuch, so dass dortige Änderungen, z.B. durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG), für das NKHR grundsätzlich unbeachtlich sind und ungewollte oder unangemessene Veränderungen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen durch anderweitig initiierte Entwicklungen, wie z.B. die Anpassung an internationale Standards, vermieden werden.

7 Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

7.1 Dokumentation von Vergabeverfahren bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen

Im Zuge der überörtlichen Prüfung fällt immer wieder auf, dass Vergabeverfahren unzureichend oder gar nicht dokumentiert sind. Unabhängig von der rechtlichen Verpflichtung zur Dokumentation, wird stets die Schutzfunktion eines ordnungsgemäßen Vergabevermerks übersehen. Geschützt werden soll in erster Linie nicht nur der Bieter, sondern auch die Verwaltung, wenn Bieter durch ungerechtfertigte Vorwürfe Vergabeverfahren bestreiten und sich dadurch Vorteile erhoffen. Auch darf der verantwortliche Mitarbeiter nicht vergessen werden.

7.1.1 Verpflichtung zur Dokumentation im Vergabeverfahren

Schriftformerfordernis für die Zuschlagserteilung

Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform oder müssen in elektronischer Form mit einer dauerhaft überprüfbaren Signatur versehen werden (§ 54 Abs. 1 Satz 1 GemO). Deshalb hat die Zuschlagserteilung in Schriftform zu erfolgen. Daraus kann allerdings keine Pflicht zur fortlaufenden Dokumentation des Vergabeverfahrens in Form eines Vergabevermerks hergeleitet werden.

Vergabevermerk bei nationalen Vergabeverfahren

Bei Vergaben mit einem Auftragswert unterhalb des maßgeblichen EG-Schwellenwerts, von derzeit 206.000 Euro, ist im kommunalen Bereich die Anwendung der VOL/A zwar nicht zwingend vorgeschrieben (vgl. hierzu auch GPA-Mitteilung 1/2001 „Anwendung der VOL/A im kommunalen Bereich“, Az. 045.011; 045.014). Im Umkehrschluss bedeutet dies aber nicht, dass unabhängig von der Art des Vergabeverfahrens, auf eine Dokumentation verzichtet werden kann.

Zur Vermeidung örtlicher Vergabebestimmungen wird üblicherweise die VOL/A auf freiwilliger Basis angewandt (freiwillige Selbstbindung). Somit ist dann auch im nationalen Verfahren, unterhalb der EG-Schwellenwerte, von der Vergabestelle ein Vergabevermerk anzufertigen (§ 30 VOL/A). Danach hat der Auftraggeber die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens, die Maßnahmen und Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen in einem Vermerk festzuhalten. Der Vermerk erfasst den Verfahrensablauf in formeller Hinsicht sowie, materiell, die jeweiligen Maßnahmen, Feststellungen und Begründungen. Eine abschließende Festlegung des Umfangs und Inhalts der Dokumentation ist in § 30 VOL/A ebenso wenig enthalten, wie zeitliche Anforderungen an das Abfassen des Vergabevermerks.

Vergabevermerk bei europaweiten Vergabeverfahren

Ab dem Erreichen des maßgeblichen EG-Schwellenwerts sind eindeutige und präzise europarechtliche Vorgaben zu beachten. Nach Art. 43 der Vergabekoordinierungsrichtlinie (RL 2004/18/EG) muss jeder öffentliche Auftraggeber, über jeden vergebenen Auftrag und jede Rahmenbedingung einen Vergabevermerk mit bestimmten Mindeststandards und -inhalten anfertigen.

§ 30 a VOL/A stellt die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht dar und ist im Lichte des europäischen Vergaberechts, des § 97 Abs. 1 GWB (Transparenzgebot) und des § 97 Abs. 7 GWB (subjektives Recht der Bieter auf Einhaltung der Vergabebestimmungen) auszulegen. Das Transparenzgebot gemäß § 97 Abs. 1 GWB, als Ausfluss des Gleichbehandlungsgrundsatzes des § 97 Abs. 2 GWB, findet in den nationalen Regelungen zum Vergabevermerk seinen speziellen Niederschlag (vgl. OLG Bremen; Beschl. v. 14.04.2005; Verg 1/2005).

Ein Vergabevermerk ist außer bei der Vergabe eines Auftrags auch beim Abschluss einer Rahmenvereinbarung durch einen öffentlichen Auftraggeber anzufertigen.

Dokumentationspflicht bei elektronischem Vergabeverfahren

Nach § 30a VOL/A besteht auch bei elektronischer Durchführung eines Vergabeverfahrens eine „entsprechende“ Dokumentationspflicht des Verfahrensablaufs. Unter „entsprechender“ Dokumentation ist die Herstellung einer „Dokumentationslage wie bei nicht elektronischen Verfahren“ zu verstehen. Das bedeutet, dass sich die Vergabevermerke inhaltlich nicht unterscheiden.

Schutzfunktion eines Vergabevermerks

Der Vergabevermerk dient in erster Linie dem effektiven Rechtsschutz der Bieter. Insoweit entfaltet er eine Schutzfunktion zunächst nach „Außen“.

Darüber hinaus soll aber auch die Verwaltung vor ungerechtfertigten Beschuldigungen geschützt werden, denn es kommt nicht selten vor, dass Entscheidungen des Vergabeverfahrens infolge nachträglich bekannt gewordener (zusätzlicher) Informationen im Nachhinein anders beurteilt werden. Nur durch eine ausreichende, fortlaufende, zeitnahe und nachvollziehbare Dokumentation ist es der Verwaltung möglich, die Recht- und Zweckmäßigkeit ihres Handelns darzulegen und ungerechtfertigte Anschuldigungen und Vorwürfe über Fehlentscheidungen abzuwehren. Letztlich ist dies auch zur Rehabilitation der des fehlerhaften Handelns beschuldigten Mitarbeiter/innen von großer Bedeutung.

7.1.2 Hinweise zur Erstellung des Vergabevermerks

Mindestinhalte

Bei nationalen Vergabeverfahren ergibt sich - im Anwendungsfall - aus § 30 VOL/A zwar die Verpflichtung zur Erstellung eines Vergabevermerks. Hinsichtlich der Inhalte enthält die Vorschrift aber keine ausdrücklichen und konkreten Vorgaben.

Bei europaweiten Vergabeverfahren sind der Kommission der Europäischen Gemeinschaften dagegen, auf deren Verlangen, gemäß § 30a VOL/A mindestens die dort aufgeführten Angaben zu übermitteln. Das bedeutet, dass es sich bei diesen Angaben um zwingende Bestandteile des Vergabevermerks i. S. des § 30 VOL/A handelt. Dies entspricht auch der Richtlinie (RL 2004/18/EG), nach der der Kommission, bei einem entsprechenden Begehren, die vollständigen Angaben des Vergabevermerks mitzuteilen sind.

Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen

Der Vergabevermerk muss die einzelnen Entscheidungen inhaltlich nachvollziehbar dokumentieren. Ein bloßer Vergabevorschlag, ein Prüfkriterienkatalog oder ein Schriftwechsel des Auftraggebers mit einem eingeschalteten Sachverständigen können einen Vergabevermerk nicht ersetzen, denn solche Unterlagen enthalten keine vollständige Dokumentation der einzelnen Stufen des Verfahrens, der maßgebenden Feststellungen sowie der Begründung der einzelnen Entscheidungen. Ebenso wenig reicht der bloße Hinweis, ein bestimmter Bewerber sei nach eingehender Diskussion und Bewertung als geeignetster Teilnehmer ermittelt worden.

Je wichtiger eine Entscheidung ist, umso ausführlicher ist die Begründung zu fassen. Dies gilt insbesondere für Wertungsentscheidungen, die Beurteilungs- oder Ermessensspielräume ausfüllen. Eine Bewertungsmatrix kann einen ausführlichen Wertungs- und Entscheidungsvermerk in der Vergabeakte ergänzen und präzisieren, kann aber einen Vergabevermerk nicht ersetzen. Mängel der Erkennbarkeit und der Nachvollziehbarkeit gehen zu Lasten der Vergabestelle.

Zur Verdeutlichung der Anforderungen an die inhaltliche Nachvollziehbarkeit wird beispielhaft auf folgende Leitsätze aus der neueren Vergaberechtsprechung hingewiesen:

- Aufgrund der hohen inhaltlichen Anforderungen an die Dokumentation hat der Vergabevermerk einen erheblichen Detaillierungsgrad aufzuweisen, formelhafte Begründungen reichen nicht aus (VK Rheinland-Pfalz; Beschl. v. 04.05.2005; VK 20/05).
- In der Vergabeakte muss wenigstens kurz erläutert werden, warum welcher Bieter, für welches Kriterium, welche Punkte erzielt hat (VK Schleswig-Holstein; Beschl. v. 11.01.2006; VK-SH 28/05).
- Die im Vergabevermerk enthaltenen Angaben und Gründe für getroffene Entscheidungen müssen so detailliert sein, dass sie für einen mit

der Sachlage des jeweiligen Vergabeverfahrens vertrauten Leser nachvollziehbar sind (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.03.2004; VII-Verg 1/04; OLG Bremen, Beschl. v. 14.04.2005; Verg 1/2005).

- Die Entscheidungsgründe sind im Vermerk so dezidiert festzuhalten, dass auch einem Außenstehenden bei Kenntnis der Angebotsinhalte deutlich erkennbar und nachvollziehbar wird, warum gerade auf das betreffende Angebot der Zuschlag erteilt werden soll (VK Lüneburg; Beschl. v. 23.02.2004, 203-VgK.01/2004; Beschl. v. 03.05.2005, VgK-14/2005; Beschl. v. 05.07.2005, VgK-26/2005; VK Niedersachsen; Beschl. v. 15.11.2005; VgK-48/05).

Formale Anforderungen

Die Dokumentation muss nicht aus einem einzigen Vermerk bestehen. Es ist ausreichend, wenn neben dem Vergabevermerk eine durchgängige Dokumentation durch separate Schriftstücke erfolgt und sich daraus die Begründungen für die einzelnen Stufen ergeben (VK Hessen; Beschl. v. 25.07.2003; VK 31/2003). Damit die Vergabeentscheidungen nachvollziehbar sind, wird der Vergabevermerk allerdings Verweisungen auf die separaten Schriftstücke enthalten müssen.

Der Vergabevermerk muss die Anforderungen erfüllen, die im Rechtsverkehr an einen Aktenvermerk gestellt werden. Dazu gehört neben dem Datum auch die Unterschrift des Verfassers, damit sich der verantwortliche Entscheidungsträger ermitteln lässt. Ohne diesen Inhalt entbehrt der Vergabevermerk seiner Verbindlichkeit als Urkunde, die Beweisfunktion haben soll (OLG Bremen; Beschl. v. 14.04.2005; Verg 1/2005). Ein nicht unterschriebener Vergabevermerk ist nicht ordnungsgemäß erstellt (OLG München; Beschl. v. 15.07.2005; Verg 14/05).

Zeitliche Fortschreibung entsprechend des Verfahrensgangs

Vielfach wird in der Praxis ein Vergabevermerk erst zum Schluss des Vergabeverfahrens oder gar erst nach der Zuschlagserteilung angefertigt. Dies ist schon deshalb bedenklich, weil dadurch die Präventivfunktion des Vermerks hinsichtlich der Korruptionsvermeidung eingeschränkt wird und längst unwiderruflich getroffene Zwischenentscheidungen erst im Nachhinein dokumentiert und begründet werden. Außerdem verlangt der Dokumentations- und Transparenzgrundsatz die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens überprüfen zu können und dies sollte jederzeit möglich sein.

Bei europäischen Verfahren genügt es jedenfalls nicht, wenn der Vergabevermerk erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens (vgl. OLG Brandenburg; BauR 1999, 1175) oder erst kurz vor Erteilung des Zuschlags in seiner Gesamtheit angefertigt wird. Vielmehr muss er aus Gründen der Gleichbehandlung der Bieter, der Transparenz und der Überprüfbarkeit der Vergabe, während des Vergabeverfahrens zeitnah laufend fortgeschrieben werden, damit das Vergabeverfahren zu jedem gewünschten Zeitpunkt überprüft werden kann. Um einen effektiven Rechtsschutz der Bieter zu gewährleisten, müssen zumindest

die wesentlichen Zwischenentscheidungen auf diese Art bereits vor Zuschlagserteilung dokumentiert sein, damit der Weg zur Vergabeentscheidung vom einzelnen Bieter nachvollzogen und damit kontrolliert werden kann. Rechtsverstöße zu Lasten des Bieters können nämlich in allen Stadien des Vergabeverfahrens auftreten und unmittelbar zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens gemacht werden. Die Bieter sollen in nachvollziehbarer Weise nicht nur erfahren, warum sie für die Auftragsvergabe nicht vorgesehen sind, sondern sollen sich auch im laufenden Vergabeverfahren davon überzeugen können, dass der für die Auftragsvergabe in Betracht kommende Bewerber auf Grund sachgerechter, nachvollziehbarer und ermessensfehlerfreier Entscheidungen bestimmt wurde (VK Brandenburg; Beschl. v. 17.07.2001, 2 VK 56/01; VK Arnsberg; Beschl. v. 29.11.2002, VK 1-25/2002; VK Hessen Beschl. v. 29.05.2002, 69d VK-15/2002; OLG Bremen, Beschl. v. 14.04.2005, Berg 1/2005).

Die Vergabekammer des Bundes hat in einem Fall entschieden, dass eine zeitnahe Dokumentation nach Ablauf von zwei Monaten nach der Vergabeentscheidung nicht mehr gegeben ist (VK Bund, Beschl. v. 09.06.2005, VK-3-49/05).

Ausnahmsweise kann eine zeitnahe Dokumentation aber auch dann noch vorliegen, wenn zu beurteilende und zu dokumentierende Umstände erst im Verlauf eines Vergabenachprüfungsverfahrens zu Tage treten, dem Auftraggeber eine frühzeitigere Dokumentation nicht möglich war und er dann die ergänzende Dokumentation in einem ergänzenden Vergabevermerk niederlegt (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 04.03.2004; Verg 8/04).

7.1.3 Folgen eines fehlenden oder mangelhaften Vergabevermerks

Kommt bei europaweiten Vergabeverfahren der öffentliche Auftraggeber seiner Dokumentationspflicht nicht oder nicht ordnungsgemäß nach, kann darauf im Prinzip ein Vergabenachprüfungsantrag (§ 107 GWB) gestützt werden, denn das in § 97 Abs. 7 GWB normierte Recht eines jeden Bieters auf Einhaltung der Vergabebestimmungen enthält auch den Anspruch auf eine ordnungsgemäße Dokumentation. Die Nachprüfungsinstanzen haben die Verletzung dieser Pflicht gem. § 110 Abs. 1 GWB von Amts wegen zu berücksichtigen. Bei Dokumentationsmängeln ist das Vergabeverfahren ab deren Eintritt fehlerhaft, mit der Folge, dass die jeweiligen Verfahrensschritte zur Fehlerbereinigung zu wiederholen sind (§ 114 Abs. 1 Nr. 1 GWB).

Sofern ein vermeintlicher Verstoß gegen eine vergaberechtliche Vorschrift vom Bieter nicht oder nicht rechtzeitig nach § 107 Abs. 3 GWB gerügt wird, hat eine sich auf diesen Verstoß beziehende fehlende Dokumentation allerdings keine Auswirkungen. Der Mangel in der Dokumentation teilt also das Schicksal des materiellen Verstoßes, so dass er auch bei verspäteter Rüge nicht mehr Gegenstand des Nachprüfungsverfahrens nach Teil 4 des GWB sein kann (VK Hessen, Beschl. v. 29.05.2002, 69d-VK 15/02). Anders ausgedrückt: erforderlich ist eine Verknüpfung des gerügten Dokumentationsdefizits mit der gegebenenfalls vergaberechtswidrigen und deshalb schadensstiftenden Benachteiligung des rügenden Bieters (OLG Dresden, Beschl. v. 31.03.2004, WVerg 0002/04).

Ein Bieter kann seinen Nachprüfungsantrag schließlich nur dann auf eine fehlende oder unzureichende Dokumentation stützen, wenn sich die diesbezüglichen

chen Mängel gerade auch auf seine Rechtsstellung im Vergabeverfahren nachteilig ausgewirkt haben könnten (VK Nordbayern, Beschl. v. 18.09.2008, 21.VK-3194-43/08). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Ordnungsmäßigkeit der Angebotswertung nicht feststellen lässt. Wendet sich der Antragsteller mit seinem Nachprüfungsbegehren beispielsweise gegen die Angebotswertung, kann er sich in diesem Zusammenhang auf eine fehlerhafte Dokumentation nur insoweit berufen, wie diese gerade auch in Bezug auf die Wertung der Angebote unzureichend ist, d.h. die Angebotswertung anhand des Vergabevermerks nicht oder nicht hinreichend nachvollzogen werden kann (OLG Düsseldorf, Beschl. v. 17.03.2004, VII-Verg 1/04).

7.2 Festlegung der Grundzüge der Verwaltung kommunaler Beteiligungsunternehmen durch den Gemeinderat bzw. Kreistag

Informations- und Entscheidungsdefizite der Kommunen und ihrer Entscheidungsträger bei Aufgabenausgliederungen sind nicht hinnehmbar.

Gemeinden und Landkreise haben viele Aufgaben aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich (von Regie- oder Eigenbetrieben) in Unternehmen in Privatrechtsform, überwiegend in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), ausgegliedert. Als Grund werden meist die größere Flexibilität und die Möglichkeiten zur Optimierung und Verschlanung der betrieblichen Abläufe angeführt, so dass letztlich die Aufgabenerfüllung kostengünstiger und effizienter erfolgen könne.

Mit der Ausgliederung werden aber vor allem auch die jeweiligen Aufgabebereiche aus den Organisationsstrukturen der Kommunen herausgelöst und die unmittelbaren Zuständigkeiten der kommunalen Organe, nach der Hauptsatzung, entfallen. Konkret gehen die Zuständigkeiten vom Gemeinderat und dem Bürgermeister bzw. vom Kreistag und dem Landrat auf die Gesellschaftsorgane über (Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung sowie häufig ein fakultativer Aufsichtsrat). Die Kommunen werden i.d.R. in der Gesellschafterversammlung durch den Bürgermeister bzw. den Landrat vertreten (§ 104 Abs. 1 GemO) und entsenden einzelne Mitglieder des Gemeinderats bzw. des Kreistags, die dort die besonderen Kommunalinteressen vertreten sollen (§ 104 Abs. 3 GemO), in den Aufsichtsrat. Zur Geschäftsführung der Gesellschaft werden vielfach ein oder mehrere Fremdgeschäftsführer bestellt.

Neuerdings häufen sich - dem Vernehmen nach - in den kommunalpolitischen Gremien kritische Stimmen gegen solche Ausgliederungen. Es geht darum, dass der kommunalpolitische Einfluss auf die Aufgabenerledigung mit einer Ausgliederung spürbar geschmälert werde. Auf für die Öffentlichkeit relevante Gesellschaftsentscheidungen könne man häufig keinen Einfluss mehr nehmen und über deren Zustandekommen sei man nicht ausreichend informiert worden. Der Aufsichtsrat der Gesellschaft tauge „geheim“ und seine Mitglieder seien der Kommune gegenüber zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Diese Bedenken sind nachvollziehbar. Im Rahmen der überörtlichen Betätigungsprüfung ist die *GPA* bei einzelnen kommunalbeteiligten Gesellschaften z.B. auf spekulative Finanzderivate gestoßen, die von der Geschäftsführung

eigenverantwortlich, ohne Kenntnis der Kommunalorgane, eingesetzt wurden. Die Kommunen haben von der Existenz dieser unzulässigen Finanzprodukte sowie von ergebnisbelastenden Zahlungen an die Bank, wenn überhaupt, erst durch die Berichterstattung des Abschlussprüfers erfahren. Auf die GPA-Mitteilung 4/2009 über die Zulässigkeit von derivativen Finanzprodukten bei kommunalbeteiligten Gesellschaften wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Die Ursachen für diese Beteiligungsdefizite liegen allerdings weniger in der Privatisierung, als vielmehr darin begründet, dass die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten zur Einbindung der Kommunen in Angelegenheiten ihrer Gesellschaften viel zu oft zu wenig genutzt werden. Gerade das GmbH-Recht ist sehr flexibel und bietet weitreichende Spielräume für Gestaltungsmöglichkeiten zur Steuerung und Überwachung durch den kommunalen Gesellschafter. Dazu sind allerdings entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag oder dem übrigen Regelwerk (z.B. Geschäftsordnungen des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung, Geschäftsführervertrag) notwendig. Außerdem bedarf es innerhalb der Gemeinde- oder Kreisverwaltung einer aktiven Beteiligungsverwaltung, die sich die steuerungs- und überwachungsrelevanten Informationen aus den Gesellschaften besorgt, analysiert und für den Gemeinderat bzw. Kreistag zur Fassung von Weisungsbeschlüssen für die kommunalen Vertreter in den Gesellschaftsorganen aufbereitet sowie die kommunalen Vertreter vor allem im Aufsichtsrat beratend unterstützt.

Die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung der kommunalrechtlichen Steuerungs- und Überwachungsanforderungen sind nach den Erkenntnissen der *GPA* bei vielen Kommunen weitgehend unbekannt. Dasselbe gilt für die Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung und die ihr im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Instrumente. Deshalb soll hiermit nochmals deutlich gemacht werden, dass die kommunale Aufgaben- und Finanzverantwortung auch bei einer Ausgliederung weiterbesteht und zu einer angemessenen Einflussnahme verpflichtet. Hinsichtlich der Einflussnahme ist die Festlegung der Grundzüge in einer Beteiligungsrichtlinie durch den Gemeinderat bzw. Kreistag zu empfehlen, in der das grundsätzliche Zusammenwirken der Gesellschaftsorgane mit der Gemeinde bzw. dem Landkreis und ihren Organen sowie ihren Vertretern in den Gesellschaftsorganen dokumentiert wird.

Wesentliche Grundentscheidungen kommunaler Beteiligungsgesellschaften müssen weiterhin von den demokratisch legitimierten Vertretungsorganen getroffen und verantwortet werden.

Gemeinden dürfen ein Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts u.a. nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn sie einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens, erhalten (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GemO). Im Zuge dieser Einflussnahme haben sie die Gesellschaften, an denen sie mehrheitlich beteiligt sind, so zu steuern und zu überwachen, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt und das Unternehmen wirtschaftlich geführt wird. Bei einer geringeren Beteiligung hat die Gemeinde darauf hinzuwirken (§ 103 Abs. 3 GemO). Für Landkreise gelten die-

se Voraussetzungen über die Zulässigkeit einer Beteiligung entsprechend (§ 48 LKrO).

Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen sind nach der Begründung zum Gesetz zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze vom 19.07.1999, GBl. S. 292 (Landtagsdrucksache 12/4055 S. 19) im Lichte der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 1 GG zu sehen. In Verbindung mit dem Demokratieprinzip sei es deshalb unabdingbar, dass die kommunalpolitisch Verantwortlichen nicht nur die Kernverwaltung und die Eigenbetriebe, sondern auch die kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform, als Teil der Verwaltung, gemäß ihren Vorstellungen von der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, letztverantwortlich steuern und kontrollieren. Den Kommunen soll es möglich sein, alle Bereiche der Kommunalverwaltung in vergleichbarer Weise der kommunalpolitischen Verantwortung des Gemeinderats und des Bürgermeisters zu unterstellen. Wesentliche Grundsatzentscheidungen müssten von den demokratisch legitimierten Vertretungsorganen getroffen und verantwortet werden. Dagegen besteht kommunalrechtlich keine Notwendigkeit, in das operative Geschäft der Gesellschaften einzugreifen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass nach § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemO, die Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck Voraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde ist und zwar ungeachtet der Rechtsform (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Unternehmen in Privatrechtsform). Dasselbe gilt für nichtwirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen i.S. von § 102 Abs. 4 Nr. 1 und 2 GemO, bei denen der öffentliche Zweck bei gesetzlicher Aufgabenverpflichtung unterstellt wird und bei denen er sich im Übrigen durch die jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen und die Selbstverwaltungsgarantie ergibt. Deshalb bleibt auch bei einer Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe in ein Unternehmen in Privatrechtsform die Aufgaben- und Finanzverantwortung der Kommune bestehen. Auch insoweit ist sie zur Steuerung und Überwachung einer Beteiligungsgesellschaft im Sinne einer aktiven Beteiligungsverwaltung verpflichtet und hat die ihr gegebenen gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten auch tatsächlich auszuüben.

Die Grundzüge der Steuerung und Überwachung von Beteiligungsunternehmen sowie die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sollten vom Gemeinderat bzw. Kreistag festgelegt werden.

Die vorgenannten Zulässigkeitsvoraussetzungen enthalten nur allgemeine Vorgaben über die Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen durch ihre kommunalen Gesellschafter. Grundzüge und Einzelheiten der Beteiligungsverwaltung sind somit von den Kommunen, im Rahmen der Selbstverwaltung, festzulegen. Zuständig dafür ist die Gemeinde, also der Gemeinderat bzw. der Kreistag. Deshalb wird empfohlen, dass diese Organe ihre Vorstellungen über die Verwaltung der Beteiligungsunternehmen einheitlich für alle Unternehmen in einer Richtlinie zusammenführen. Die Umsetzung der festgelegten Grundsätze ist dann in erster Linie Aufgabe der sog. Beteiligungsverwaltung, die innerhalb der Kommunalverwaltung einzurichten ist und als Bindeglied zwischen den Gesellschaften und dem Gemeinderat bzw. Kreistag fungiert sowie die kommunalen Vertreter in den Gesellschaftsorganen bei der Stimmrechtsausübung berät und unterstützt. In diesem Zusammenhang ist sie

bereits in die Gründung von Gesellschaften einzubinden und hat dafür zu sorgen, dass die kommunalen Interessen und die in der Beteiligungsrichtlinie festgelegten Grundsätze in das gesellschaftliche Regelwerk einfließen. Bei bestehenden Gesellschaften ist dies bei Bedarf entsprechend nachzuholen. Sie muss also sicherstellen, dass der Gemeinderat bzw. Kreistag bei wichtigen Gesellschaftsangelegenheiten auch entsprechend den kommunalpolitischen Zielsetzungen Einfluss nehmen kann. Danach hat sie im Rahmen der geschaffenen Möglichkeiten und Zuständigkeiten die vielschichtigen Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung bedarfsorientiert und aktiv wahrzunehmen.

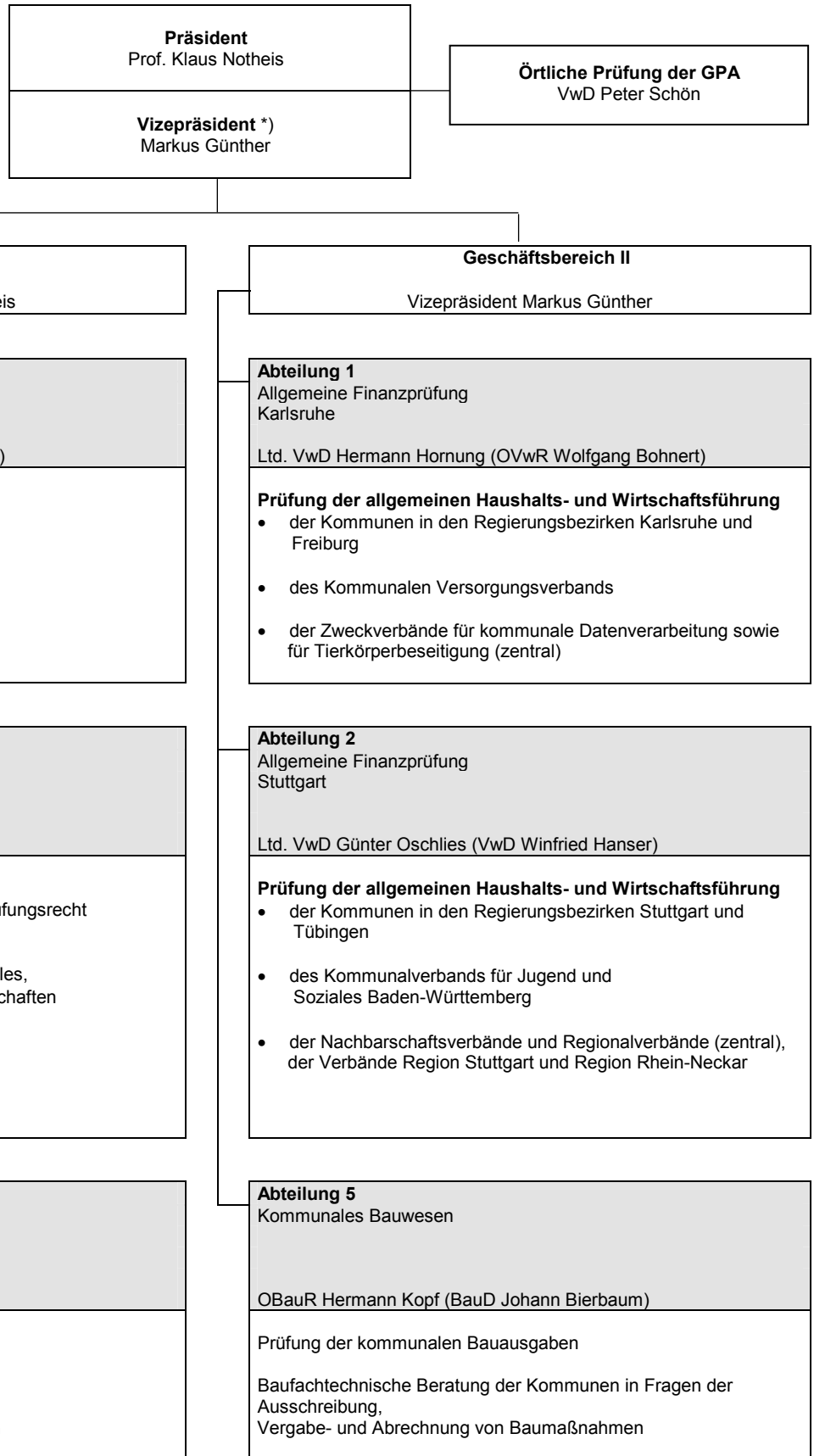
Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat die *GPA* Hinweise für eine Richtlinie über die Verwaltung von Beteiligungsgesellschaften entworfen. Dieser Entwurf wird den Kommunen als *GPA*-Mitteilung 5/2009 zur Verfügung gestellt und kann an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse angepasst werden. Er ist auf die GmbH ausgerichtet, weil diese Rechtsform bei den Beteiligungsunternehmen weit überwiegt. In diesem Richtlinienmuster sind einerseits die gesellschaftsrechtlichen Spielräume zur Sicherstellung der kommunalen Steuerung und Kontrolle in der Gesellschafterversammlung, im Aufsichtsrat und gegenüber der Geschäftsführung, unter Berücksichtigung des Gemeinderats bzw. des Kreistags als oberstem Kommunalorgan, aufgezeigt. Andererseits sind die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung dargestellt und wird auf den Einsatz und den Umgang der in Frage kommenden Instrumente eingegangen, wie z.B. die Wirtschafts- und Finanzplanung, den Jahresabschluss und das Berichtswesen zur Überwachung der von der Kommune getroffenen Zielvorstellungen über die Entwicklung der Gesellschaft. Bei kleinen Gemeinden, mit geringem Beteiligungsbesitz, kann die Richtlinie auf den Mindeststandard beschränkt werden.

Im Rahmen der Befassung mit dem Inhalt der Beteiligungsrichtlinie erhalten die politisch Verantwortlichen neben einem Überblick über die gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune, bei entsprechender Gestaltung des gesellschaftlichen Regelwerks, auch einen Überblick über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Vertreter in den Gesellschaftsorganen. Zudem werden sie auf die wichtigsten Steuerungsinstrumente und ihre Funktionen sowie auf die Rolle der Beteiligungsverwaltung aufmerksam gemacht. Hauptsächlich soll die Beteiligungsrichtlinie aber im Innenverhältnis

- entsprechende Standards für die Beteiligungsverwaltung festlegen und definieren,
- den Informationsfluss zwischen den Beteiligungsgesellschaften, der Beteiligungsverwaltung der Gemeinde bzw. des Landkreises und ihren Organen fördern und
- die Zusammenarbeit zwischen dem mit Kommunalvertretern besetzten Aufsichtsrat sowie der Geschäftsführung und der Beteiligungsverwaltung unterstützen

sowie im Außenverhältnis

- die Transparenz der Beteiligungsgesellschaften verbessern und durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit das Vertrauen in Entscheidungen der Verwaltung und Kommunalpolitik erhöhen.



*) 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.