

2018

Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018

Karlsruhe, im Juni 2018



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Inhalt

	Vorwort des Verwaltungsratsvorsitzenden	7
	Vorwort des Präsidenten	9
1	GESCHÄFTSBERICHT	
1.1	Die Gemeindeprüfungsanstalt:	
	Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung.....	11
1.1.1	Rechtsgrundlagen und Aufgaben.....	11
1.1.2	Organe und Aufsicht.....	12
1.1.3	Organisation und Personal.....	14
1.1.4	Haushalt und Finanzen.....	19
1.2	Tätigkeitsbericht – auf einen Blick.....	23
1.2.1	Veröffentlichungen.....	23
1.2.2	Kunden der GPA – prüfungspflichtige Einrichtungen	24
1.2.3	Überörtliche Prüfungen	24
1.2.4	Sonstige Prüfungen.....	25
1.2.5	Beratungen	25
2	ENTWICKLUNG DER KOMMUNALFINANZEN	
2.1	Finanzlage 2017	27
2.2	Entwicklung 2018	37
2.3	Ausblick 2019	39
3	PRÜFUNG UND BERATUNG	
3.1	Örtliche Prüfung	41
3.2	Gemeindeprüfungsordnung (GemPrO).....	41

3.3	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	43
3.3.1	Trennung der Verantwortungsbereiche am Beispiel der Bezügeabrechnung unter Einsatz des ADV-Verfahrens d.vv. Personal.....	43
3.3.2	Der kassenrechtliche Feststellungs- und Anordnungsprozess im digitalen Wandel.....	47
3.3.3	Anhebung der steuerlichen Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) zum 01. Januar 2018.....	52
3.3.4	Verbuchung von Negativzinsen.....	53
3.4	Verfassung und Verwaltung der Kommune: Die Erteilung rechtsgeschäftlicher Vollmachten durch den Bürgermeister	54
3.5	Personalwesen	57
3.5.1	Zuständigkeit für beamtenrechtliche Ernennungen.....	57
3.5.2	Leistungsbezogene Vergütung für Beamte und Beschäftigte.....	58
3.6	Hilfen für Flüchtlinge – kommunale Unterbringung von Flüchtlingen in den kreisangehörigen Gemeinden	67
3.6.1	Abgrenzung der vorläufigen Unterbringung zur Anschlussunterbringung.....	67
3.6.2	(Rechtliches) Procedere beim Übergang von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung.....	68
3.6.3	Beendigung der Anschlussunterbringung.....	68
3.6.4	Kalkulation und Festsetzung der Benutzungsgebühren bei der Unterbringung der Flüchtlinge.....	68
3.6.5	„Pakt für Integration“ mit neuem Integrationslastenausgleich und Förderprogramm „Integrationsmanager“.....	70
3.7	Kur- und Badeeinrichtungen: Erhebung der Kurtaxe	70
3.7.1	Allgemeines.....	70
3.7.2	Kalkulation und Erhebung der Kurtaxe.....	71
3.7.3	Kurtaxpflichtiger Personenkreis.....	72
3.7.4	Verfahren der Kurtaxerhebung.....	75
3.7.5	Ablösung der Kurtaxe.....	76
3.8	Straßen- und Parkierungseinrichtungen	77
3.8.1	Abgabenmaßstab.....	77
3.8.2	Widerspruch gegen Anschluss- oder Erschließungsbeitragsbescheid und Festsetzungsverjährung.....	78
3.8.3	Verböserung nach Anfechtung von Beitragsbescheiden.....	79

3.9	Prüfung der Bauausgaben: Pauschalverträge	80
3.9.1	Grundlagen	80
3.9.2	Vergaberechtliche Voraussetzungen für Pauschalverträge	80
3.9.3	Vertragsrechtliche Bestimmungen für Pauschalverträge	81
3.9.4	Arten von Pauschalverträgen.....	81
3.9.5	Geänderte und zusätzliche Leistungen	82
3.9.6	Entfall von Leistungen.....	85
3.9.7	Störung der Geschäftsgrundlage, § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B	85
3.9.8	Teilpauschalen.....	88
3.9.9	Stundenlohnarbeiten und Bedarfspositionen.....	88
3.10	Programmprüfung	89
3.11	Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit	91
3.11.1	Entwicklung der Beratungstätigkeit.....	91
3.11.2	Novellierung der Stellenobergrenzenverordnung (StOGVO)	91
3.11.3	Nochmals: Neue Entgeltordnung.....	92
3.11.4	Stellenbemessung in kommunalen Bauhöfen, Notwendigkeit der Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion	92
3.11.5	Hinweise zum Stellenbedarf bei Hausmeisterdiensten	93
4	KOMMUNALE DOPPIK	
4.1	Stand der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung in Baden-Württemberg auf die Kommunale Doppik	97
4.2	Aktive Begleitung und Unterstützung beim Umstieg auf die Kommunale Doppik; Evaluation des Kommunalen Gesamtabschlusses	99
4.3	Einzelne Themen aus der Prüfungs- und Beratungspraxis	100
	Anhang	103

Vorwort des Verwaltungsratsvorsitzenden



Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

das Geschäfts- und Haushaltsjahr 2017 war für die Gemeindeprüfungsanstalt in operativer und in haushaltswirtschaftlicher Hinsicht ein stabiles Jahr. Ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung konnte die GPA stets und in jeder Hinsicht gerecht werden.

Leider gab es aber auch im Berichtsjahr wieder zwei Fälle von unrechtmäßiger persönlicher Bereicherung durch Rathausmitarbeiter, die aufgedeckt und dann auch öffentlich wurden. Hier konnte die GPA durch Schwerpunkt- und Sonderprüfungen zur weiteren kommunalrechtlichen Aufklärung beitragen. Das Positive ist, dass beide Fälle geeignet waren, die Abläufe und Inhalte örtlicher und überörtlicher Prüfung nochmals zu validieren. Dadurch haben sie dazu beigetragen, beispielsweise die Bereiche Kasse und Grundstücksverkehr im mittelfristigen Prüfungsprogramm zu aktualisieren.

Die Finanzierung der Aufwendungen der GPA beruht - ohne Beteiligung des Landes Baden-Württemberg - ungefähr zu einem Drittel auf der GPA-Umlage und zu zwei Dritteln auf Prüfungs- und Beratungsgebühren. Trotz steigender Personal- und Versorgungsaufwendungen, wie dies in der gesamten öffentlichen Verwaltung der Fall ist, konnten die Umlagesätze in 2017 gegenüber dem Vorjahr konstant gehalten werden. Die Gebührensätze sind gegenüber 2016 nur moderat angehoben worden und bleiben auch in 2018 auf dem Niveau des Berichtsjahrs. Damit steht die Haushaltswirtschaft der GPA alljährlich auf einer adäquaten und planbaren, sicheren Grundlage.

Die Kommunen in Baden-Württemberg leisten insgesamt eine sehr gute Arbeit. Das gilt für ihre Haushalts-

und Finanzwirtschaft sowie auch im Hinblick auf die fachliche Qualität ihrer Verwaltungsarbeit, wie ich auch schon im letzten Jahr und davor konstatieren konnte.

Getragen werden die Kommunen derzeit von einer insgesamt positiven wirtschaftlichen Dynamik und einem konstanten Wirtschaftswachstum. Steigende Steuereinnahmen haben bei den Stadtkreisen und kreisangehörigen Gemeinden steigende Finanzierungssalden und eine nur leicht unter dem Vorjahresniveau liegende, im langjährigen Vergleich hohe Nettoinvestitionsrate zur Folge. Leider steigen auch die laufenden Ausgaben, wohingegen die Investitionsausgaben in 2017 - entgegen den Erwartungen und dem Bedarf - rückläufig waren. Ein nachhaltiger Schuldenabbau gelingt nach wie vor nicht. Die Kommunal Finanzen in Baden-Württemberg sind damit alles in allem zwar gut und stabil und ermöglichen eine stetige Aufgabenerfüllung. In Abhängigkeit vom weiteren Wirtschaftswachstum und dem Steueraufkommen sind sie aber auch fragil. Die Verantwortlichen in den kommunalen Organen sollten sich dessen stets bewusst sein.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Rainer Haas

Landrat des Landkreises Ludwigsburg
Vorsitzender des Verwaltungsrats
der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg

Vorwort des Präsidenten



Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,
sehr geehrte Freunde der Gemeindepfeüfungsanstalt,

nicht nur die ersten hundert, sondern die ersten 365 Tage meiner Amtszeit als Präsident der Gemeindepfeüfungsanstalt liegen inzwischen hinter mir. Im Mai 2017 durfte ich im festlichen Rahmen des Bürgersaals der Stadt Karlsruhe und im Beisein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GPA sowie vieler Ehrengäste, allen voran Innenminister Strobl und der Verwaltungsratsvorsitzende Landrat Dr. Haas, die Amtsgeschäfte von meinem verehrten Vorgänger, Professor Klaus Notheis, übernehmen. Professor Notheis hat mir ein gut bestelltes Feld überlassen, auf dem die operative Aufgabenerledigung Übergangsganglos und dem gesetzlichen Auftrag entsprechend fortgeführt werden konnte.

Nichtsdestotrotz steht die GPA, wie der gesamte kommunale Bereich, vor großen, zukunftssträchtigen Herausforderungen, die sich auf die kommunale Verwaltung und ihre Prüfung – örtlich wie überörtlich – auswirken werden.

Die Übergangsfrist für die Umstellung auf die Kommunale Doppik neigt sich dem Ende zu. Bis zum 01. Januar 2020, also in den verbleibenden eineinhalb Jahren, müssen, wie im Kapitel vier dieses Berichts dargestellt, noch knapp 700 Kommunen (und eine Vielzahl von Zweckverbänden und kommunalen Stiftungen) ihr Haushalts- und Rechnungswesen umstellen. Für die Aufstellung der Eröffnungsbilanzen sieht das Zeitfenster ein weiteres Jahr vor und für deren Prüfung ein zusätzliches, so dass bis zum Jahresende 2021 alle Eröffnungsbilanzen geprüft sein müssen. In dieser Hinsicht liegt der momentane Umsetzungsstand aber gerade mal bei rund 5%. Es wird nicht ausbleiben, dass in den nächsten Jahren die gesetzlich vorgegebenen Eröffnungsbilanzprüfungen die allgemeine Finanzprüfung, wie man sie bisher kennt, zumindest zeitweise massiv verdrängen werden.

Ein Weiteres ist die Entwicklung der Digitalisierung, die nicht nur eine Frage der E-Akte ist, sondern die in einer Verwaltung gewachsene Geschäftsprozesse berührt, wie die GPA gerade im Zusammenhang mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems so-

zusagen am eigenen Leib erfährt. Manche Fragestellungen, wie beispielsweise nach dem notwendigen Akteninhalt eines Prüfungs- oder Beratungsvorgangs oder nach dem „richtigen“ Postlauf, gehen weit in grundsätzliche Bereiche und erfordern ggf. ein Umsteuern perpetuierter Gewohnheiten.

Die Gewinnung (bzw. auch das Behalten) des für die Aufgabenerledigung geeigneten Personals ist schließlich ein dritter strategischer, zukunftsrelevanter Aspekt für die öffentlichen Verwaltungen. Mit dem Ruhestand von Professor Notheis und dem langjährigen Abteilungsleiter der Abteilung Kommunale Organisationsberatung, Herrn Jürgen Gindner, sind im Berichtsjahr zwei Personen der höchsten Führungsebene ausgeschieden, dicht gefolgt von zwei weiteren Personen aus der Ebene der Prüfungsleitung. Ihnen und auch den hier nicht genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wünsche ich alles Gute für den Ruhestand.

Wir stehen allerdings erst am Anfang einer regelrechten Pensionierungswelle, die der GPA bevorsteht. Bis 2025, also in deutlich weniger als 10 Jahren, werden rund ein Drittel unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter altershalber ausscheiden. Viele (oder die meisten) davon werden die GPA aus einer herausragenden Führungs- und Leitungsfunktion verlassen. Den Kommunen dürfte es in weiten Teilen ähnlich ergehen. Dies ohne Leistungsverlust zu bewältigen, ist eine zentrale, gewaltige Aufgabe in den kommenden Jahren und wird voraussichtlich nicht ohne Veränderungen in der Aufgaben- und Arbeitsplatzorganisation, also auch in der persönlichen Arbeitsumwelt, möglich sein.

Die Gemeindepfeüfungsanstalt wird sich diesen Herausforderungen stellen und auch in Zukunft „ihren“ Kommunen mit kompetenter Beratung und kooperativer Prüfung zu Seite stehen.

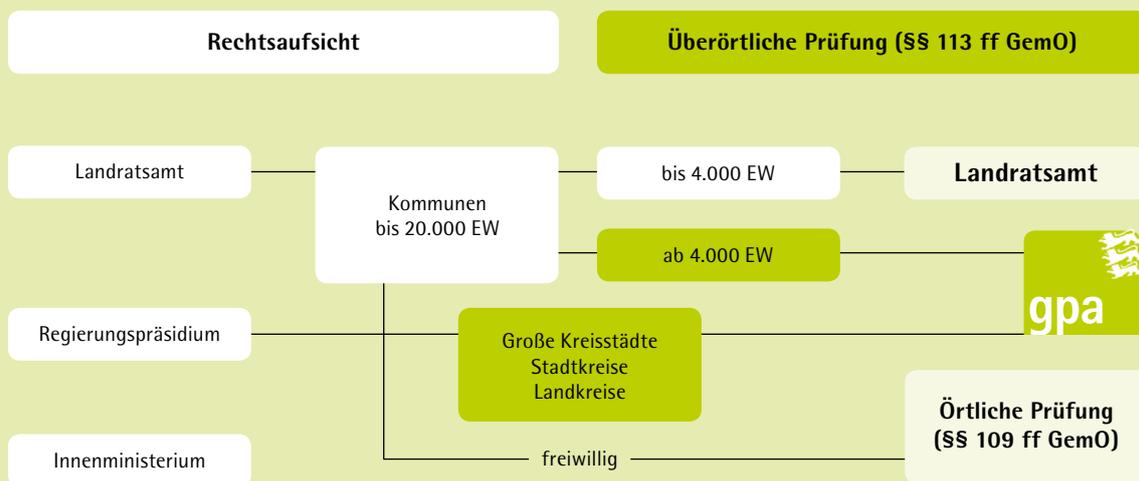
Mit besten Grüßen

Hans-Dieter Weis

Präsident der Gemeindepfeüfungsanstalt Baden-Württemberg

Geschäftsbericht

Kommunalverfassungsrechtliche Organisation der kommunalen Prüfung und Rechtsaufsicht in Baden-Württemberg



Die GPA bietet eine unabhängige, effektive, kooperative Prüfung und sachgerechte, kostengünstige Beratung für Kommunen. Die GPA achtet auf die Umsetzbarkeit ihrer Vorschläge und auf nachweisliche, nachhaltige Verbesserungen der Leistungsfähigkeit, Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Geschäftsbericht

1.1

Die Gemeindeprüfungsanstalt: Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung

1.1.1

Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) ist durch das Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01. Januar 1972 errichtet worden. Sie hat ihren Sitz in Karlsruhe und eine Zweigstelle in Stuttgart.

Als selbständige, überörtliche und unabhängige Einrichtung steht die GPA im Spannungsfeld zwischen den Kommunen, mit ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung und dem Staat, in seiner Funktion als Rechtsaufsicht. Obwohl im Auftrag der Rechtsaufsicht tätig, handelt die GPA in eigener Verantwortung und erfüllt ihre gesetzlichen Aufgaben gleichermaßen für die Kommunen wie für die Rechtsaufsicht. Den Kommunen zeigt die GPA etwaige Korrekturnotwendigkeiten und -möglichkeiten in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung auf und unterstützt ihre Organe, Gemeinderat und Bürgermeister bzw. Kreistag und Landrat, in ihren Steuerungs- und Überwachungsaufgaben. Der Rechtsaufsicht liefert sie wesentliche Grundlagen für die Beurteilung einer Kommune und gegebenenfalls für aufsichtsrechtliche Entscheidungen.

Eine wirksame **örtliche Prüfung** durch die kommunalen Prüfungseinrichtungen entlastet die überörtliche Prüfung und liefert ihr wertvolle Hinweise zur Aufgabenerfüllung.

Die gesetzlichen Aufgaben der GPA sind gemäß § 2 Abs. 1 GPAG sowie § 20 GemPrO i.V. mit §§ 113 bis 114 a GemO die allgemeine Finanzprüfung, die Prüfung der

Bauausgaben und die Beratung der Kommunen in den finanzwirksamen Aufgabenstellungen.

Prüfung

- **überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen** und ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (§ 114 GemO i.V.m. § 20 GemPrO) 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, selbstständigen Kommunalanstalten 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,

- **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 § 106 a GemO im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung einzuräumen ist,
- **Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen** von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung (§ 114a GemO i.V.m. §§ 21 ff. GemPrO).

Als weitere Prüfungsaufgabe kann die GPA nach § 2 Abs. 1 Satz 4 GPAG auf Antrag **Jahresabschlussprüfungen** vornehmen, soweit diese nicht durch Bundes-

recht 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), welche sich nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b und § 106 a 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.

Beratung

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 Kommunalverwaltungen 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 Prüferinnen und Prüfer in wesentlichen Beurteilungs- und Zweckmäßigkeitfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung, durch die Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung“,

- zwischen den Prüfungen – auf Anfrage – die **prüfungsnahen Fachberatung** durch die Abteilung „Kommunale Finanzwirtschaft, Programmprüfung“ in prüfungsrelevanten Grundsatzfragen und besonderen Fragestellungen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Betriebs- und Wirtschaftsführung von kommunalen Unternehmen und Einrichtungen und der Rechtsformen zur Aufgabenwahrnehmung sowie durch die Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung“ in prüfungsnahen Fragestellungen einzelner Verwaltungsbereiche bzw. kommunaler Fachprodukte (u. a. in den Produktgruppen/Prüfgebieten Steuerung, Zentrale Funktionen, Zentrale Dienstleistungen, Personalwesen, Abgabewesen und in den Produktbereichen Soziale Hilfen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Räumliche Planung und Entwicklung sowie Ver- und Entsorgung, einschl. Konzessionsverträge),

- die **Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatung** auf Antrag (§ 2 Abs. 4 GPAG, § 114 Abs. 2 GemO) durch die Abteilung „Kommunale Organisationsberatung“ (u. a. Aufgabenkritik, Straffung der Verwaltungsorganisation, Arbeitsabläufe, Datenverarbeitung, Personalwirtschaft) sowie

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

Die besonderen Beratungsleistungen werden auftragsgemäß dem gesamten kommunalen Bereich angeboten, auch Kommunen unter 4.000 Einwohnern und deren Einrichtungen.

1.1.2

Organe und Aufsicht

Organe der GPA sind der Verwaltungsrat und der Präsident. Der Verwaltungsrat besteht aus je drei Vertretern der Mitglieder des Städtetags, des Gemeindetags und des Landkreistags Baden-Württemberg, die von den kommunalen Landesverbänden auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Die aktuelle Amtszeit dauert vom 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2021.

Präsident der GPA war bis 30. April 2017 Prof. Klaus Notheis. Am 01. Mai 2017 hat sein Nachfolger, Hans-Dieter Weis, dieses Amt übernommen. 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). Der Verwaltungsrat tagte am 27. Juni und am 23. November. Hauptsächlichste Beratungsgegenstände im Jahr 2017 waren

- die Konstituierung des neu gebildeten Verwaltungsrats und die Wahl seines Vorsitzenden sowie des Stellvertreters des Vorsitzenden,
- die Feststellung des Jahresabschlusses 2016,
- die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2016,
- die Nachkalkulation der Gebührensätze 2016,

- das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 der GPA durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg,
- die Ausschreibung und Vergabe von Notebooks,
- die Haushaltssatzung und die Gebührensatzung für 2018 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 Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (§ 12 Abs. 1 GPAG). Ständiger Beauftragter des Innenministeriums (§ 12 Abs. 2 GPAG) ist Ministerialdirigent Volker Jochimsen, Leiter der Abteilung „Verfassung, Kommunal- und Sparkassenwesen, Recht“. Er hat das Recht, an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilzunehmen.

VERWALTUNGSRÄTE

Landrat Dr. Rainer Haas, Landkreis Ludwigsburg
– Vorsitzender –

Landrat Frank Hämmerle, Landkreis Konstanz

Landrat Joachim Walter, Landkreis Tübingen

Bürgermeister Artur Ostermaier*, Steißlingen
– stellvertretender Vorsitzender –

Bürgermeister Gerhard Häuser, Schwaikheim

Bürgermeister Klaus Jehle, Hohberg

Oberbürgermeister Bernhard Ilg, Heidenheim

Oberbürgermeister Dr. Frank Mentrup, Karlsruhe

Bürgermeister Karsten Mußler, Kuppenheim

STELLVERTRETER

Landrat Frank Scherer, Landkreis Ortenaukreis

Landrat Karl Röckinger**, Landkreis Enzkreis

Landrat Dr. Martin Kistler, Landkreis Waldshut

Bürgermeister Thomas Nowitzki, Oberderdingen

Bürgermeister Joachim Locher, Waibstadt

Bürgermeister Thomas Ludwig, Seckach

Oberbürgermeister Klaus Demal, Stutensee

Erster Bürgermeister Michael Föll, Stuttgart

Bürgermeister Christof Nitz, Schopfheim

* Bürgermeister Artur Ostermaier war bis 15. Januar 2018 Mitglied im Verwaltungsrat und stellvertretender Vorsitzender. An seine Stelle als ordentliches Mitglied tritt Bürgermeister Thomas Nowitzki, Oberderdingen, der in seiner bisherigen Funktion als stellvertretendes Mitglied von Bürgermeister Michael Scharf, Bonndorf ersetzt wird.

** Landrat Karl Röckinger war bis 31. Januar 2018 stellvertretendes Mitglied im Verwaltungsrat. Sein Nachfolger in dieser Funktion ist Landrat Dr. Christoph Schnaudigel, Landkreis Karlsruhe.

1.1.3

Organisation und Personal

Aufbauorganisation

Der organisatorische Aufbau der GPA hat sich im Berichtsjahr nicht verändert. Es bestehen vier operative Abteilungen, welchen die externen Prüfungs- und Beratungsaufgaben sowie die interne Grundsatzarbeit und Qualitätssicherung zugeordnet sind. Mit den Aufgaben ihrer jeweiligen Abteilung sind die Prüferinnen und Prüfer wie auch die Organisationsberaterinnen und Organisationsberater im gesamten Landesgebiet Baden-Württembergs (überwiegend bzw. teilweise) im Außendienst tätig, während die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Innendienstes einer der beiden Dienststellen zugeordnet sind. Die internen Querschnittsaufgaben der GPA sind in der Präsidialabteilung am Standort Karlsruhe zentralisiert; für die Zweigstelle Stuttgart besteht eine Vorortbetreuung im IT-Bereich.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

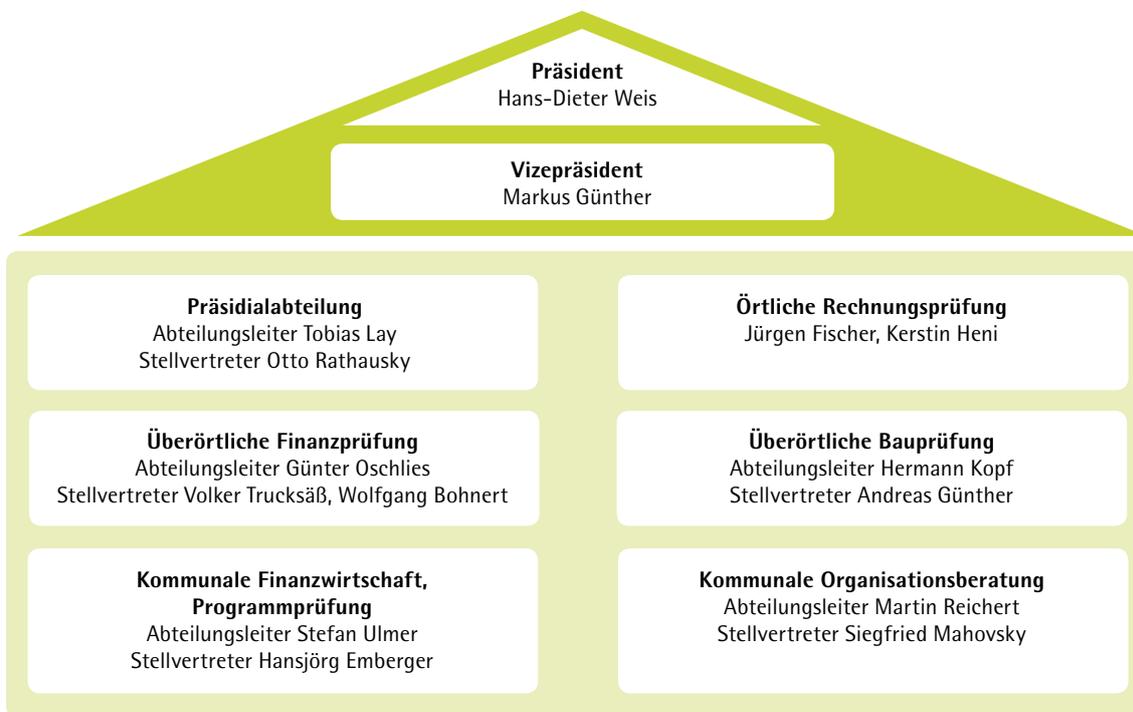
Die GPA genießt im kommunalen Bereich ein hohes Ansehen und ihrer Arbeit wird unverändert eine hohe Wert-

schätzung entgegengebracht. Beides gründet sich insbesondere auf die fachlich spezialisierten und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im täglichen Prüfungs- und Beratungsgeschäft die GPA nach außen repräsentieren und in vielen Zweifelsfragen sachlicher, rechtlicher oder auch kommunalpolitischer Art ihre Frau bzw. ihren Mann stehen. Nicht zuletzt dadurch prägten und prägen sie den guten Ruf der GPA als unabhängige, neutrale sowie sach- bzw. fachkundige Instanz im Land Baden-Württemberg. Auch im Jahr 2017 sind die der GPA gesetzlich gesetzten Ziele erfüllt worden. Es sei daher an dieser Stelle allen, die zu dieser guten Jahresbilanz beigetragen haben, herzlich gedankt.

Personalnachrichten¹

Wichtige Veränderungen personeller Art gab es bei einigen Führungspositionen der GPA. An erster Stelle ist das Ausscheiden des bisherigen Präsidenten, Herrn Professor Klaus Notheis, in den Ruhestand mit Ablauf des 31. April 2017 und der Amtsantritt des neuen Präsidenten, Herrn Hans-Dieter Weis, zum 01. Mai 2018 zu nennen.

¹ Aufgeführt sind die Kolleginnen und Kollegen, die einer Veröffentlichung ihrer Daten zugestimmt haben.





GPA-Stabwechsel im Bürgersaal: OB Dr. Mentrup, Präsident Weis, Präsident i.R. Prof. Notheis, Innenminister Strobl, Oberbürgermeisterin a. D. Heute-Bluhm (geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetags), Landrat Dr. Haas (Vorsitzender des Verwaltungsrats der GPA) (v. l.); Quelle: Karlsruhe Stadtzeitung, Ausgabe vom 9. Juni 2017 (Foto Fränkle)



Präsident Weis verabschiedete Frau Scholz Mitte Dezember 2017, im Beisein von Vizepräsident Günther, Herrn Abteilungsleiter Oschlies und Herrn Hackel (Vorsitzender des Personalrats), in die Freistellungsphase ihrer Altersteilzeit und in den anschließenden Ruhestand.

Auch der bisherige Leiter der Abteilung „Kommunale Organisationsberatung“, Herr Jürgen Gindner, ist zum Ende des Jahres 2017 in den Ruhestand getreten. Seine Nachfolge hat Herr Martin Reichert übernommen, der bisher bereits die stellvertretende Leitung dieser Abteilung innehatte.

Im Prüfungsdienst sind mit Frau Scholz und Herrn König rund 70 Jahre Prüfungserfahrung, davon viele Jahre in der Prüfungsleitung, aus dem aktiven Dienst ausge-



Präsident Weis verabschiedete Herrn König Mitte Februar 2018, im Beisein von Herrn Abteilungsleiter Oschlies und Herrn Hackel (Vorsitzender des Personalrats), in den Ruhestand.

schieden. Beide haben für die GPA beruflich Herausragendes geleistet und in ihren langen Jahren der GPA-Zugehörigkeit unzählige Nachwuchsprüferinnen und -prüfer mit Rat und Tat unterstützt und sie kollegial und äußerst sachkundig an ihre Aufgaben herangeführt, so dass viele von ihnen heute selbst in der Prüfungsleitung tätig sind. Frau Scholz und Herrn König wünschen wir auch auf diesem Weg nochmals alles erdenklich Gute für ihren jetzigen Lebensabschnitt und vor allem Gesundheit.

Im Jahr 2017 konnten in der GPA als **neue Kolleginnen und Kollegen** begrüßt werden (in alphabetischer Reihenfolge):

- Herr Jan Duschek, Präsidualabteilung
- Herr Jürgen Götz, Abteilung „Überörtliche Bauprüfung“
- Frau Evelyn Haag, Abteilung „Kommunale Organisationsberatung“
- Frau Elisabeth Haug, Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung“
- Herr Andreas Heinrich, Abteilung „Kommunale Organisationsberatung“
- Herr Michael Köster, Abteilung „Kommunale Finanzwirtschaft, Programmprüfung“
- Frau Raffaella Nuding, Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung“
- Herr Präsident Hans-Dieter Weis

Ein **Dienst- oder Arbeitsjubiläum** feierten (in alphabetischer Reihenfolge):

- Herr Jürgen Klingler, Abteilung „Überörtliche Bauprüfung“, **25 Jahre**
- Frau Barbara Krawietz, Präsidualabteilung, **40 Jahre**
- Herr Martin Reichert, Abteilung „Kommunale Organisationsberatung“, **40 Jahre**
- Herr Gerhard Störk, Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung“, **40 Jahre**

Personalwirtschaft, Strukturdaten

Die Anzahl der bei der GPA ausgebrachten Planstellen und deren Besetzung sind in der nachfolgenden Tabelle mit Stichtag 31. Dezember 2017 dargestellt; unterjährige Personalbewegungen sind nicht berücksichtigt.

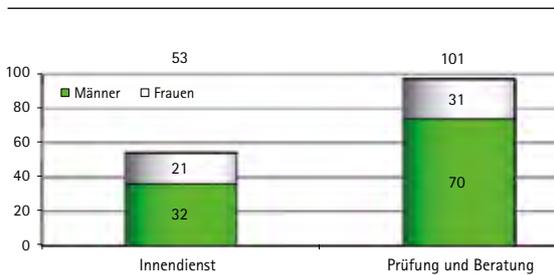
Wie schon in den Jahren zuvor, gilt es der fluktuationsbedingten personellen Unterbesetzung, insbesondere im Prüfungs- und Beratungsdienst, zeitnah und wirksam entgegenzuwirken. Auch im zurückliegenden Geschäftsjahr 2017 ist es wenigstens gelungen, die altersbedingten bzw. aus sonstigen Gründen erfolgten Austritte (sieben Personen, einschließlich des Präsidenten) durch acht Neueinstellungen zahlenmäßig zu kompensieren. Die in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Optimierung der Personalgewinnung, vor allem von Nachwuchskräften, und zur Einstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter scheinen in gewissem Umfang zu greifen. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Markt extrem umkämpft ist, Stellenausschreibungen auch mal ohne Ergebnis bleiben und es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, die strukturelle Unterbesetzung in der Abteilung Finanzprüfung abzubauen.

Seit jeher ist der Anteil der männlichen Mitarbeiter bei der GPA hoch. Die in den vergangenen Jahren eingeleitete Trendwende hält jedoch erfreulicherweise weiterhin an. Insbesondere in der Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes erhöht sich die Quote der Bewerbungen und Einstellungen von Frauen stetig. In der Prüfung und Beratung sind im Berichtsjahr 2017 weitere drei Mitarbeiterinnen hinzugekommen, u.a. durch einen Wechsel vom Innen- in den Außendienst mit Prüfungstätigkeit. Insgesamt betrachtet liegt der Frauenanteil bei der GPA weiterhin konstant bei rund 34%.

	Beamte		Beschäftigte		gesamt	
	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt
2014	126	111	38	39	164	150
2015	125	114	38	37	163	151
2016	128	117	36	37	164	154
2017	125	116	39	38	164	154

* Stichtag 31.12.2017

Stellenbesetzung 2017

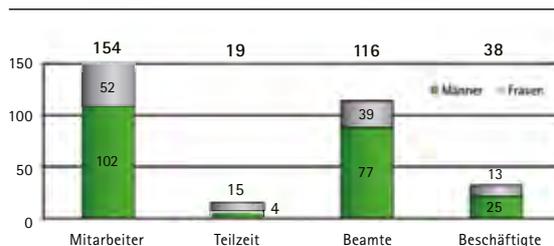


Der Anteil von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ist im Berichtsjahr durch eine vorzeitige Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung geringfügig auf 19 gesunken. In Teilzeit zu arbeiten ist auch bei der GPA mittlerweile kein reines „Frauenthema“ mehr; vier männliche Mitarbeiter (jeweils zwei im Beamten- und im Beschäftigungsverhältnis) sind im Betrachtungszeitraum in Teilzeit beschäftigt. Die Quote für das Jahr 2017 liegt damit über 12 %. Hier zeigt sich, dass die GPA der vielerorts propagierten, politisch wie gesellschaftlich stark diskutierten Vereinbarkeit von Familie und Beruf große Bedeutung zumisst und diese im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in die Praxis umsetzt.

Traditionell liegt der Anteil der Beamtinnen und Beamten an der gesamten Belegschaft der GPA deutlich höher als der Beschäftigtenanteil. Mit 116 Beamtinnen und Beamten gegenüber 38 Beschäftigten hat sich dies auch im Berichtsjahr 2017 nicht geändert. Knapp ein Drittel der Bediensteten sind im Beschäftigten-, zwei Drittel im Beamtenverhältnis. Die Verteilung der Geschlechter ist jedoch in beiden Anstellungsverhältnissen gleich. Sowohl im Beamten- als auch im Beschäftigtenbereich gibt es doppelt so viele männliche wie weibliche Mitarbeiter.

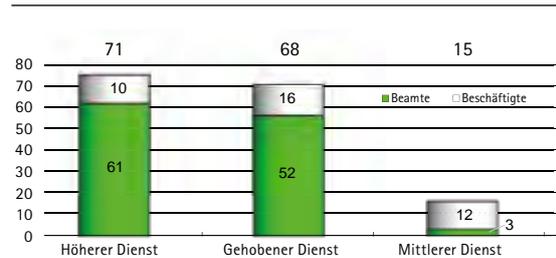
Das folgende Schaubild zeigt die bestehende Mitarbeiterstruktur im Hinblick auf die genannten Aspekte:

Mitarbeiterstruktur 2017



Der Stellenplan der GPA weist einen zufriedenstellenden Anteil an Planstellen im (vergleichbar) höheren Dienst aus. Die folgende Grafik veranschaulicht die tatsächliche Besetzung der Stellen im (vergleichbar) mittleren, gehobenen und höheren Dienst im Jahr 2017 und wie sich diese auf Beamte und Beschäftigte verteilt:

Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen 2017



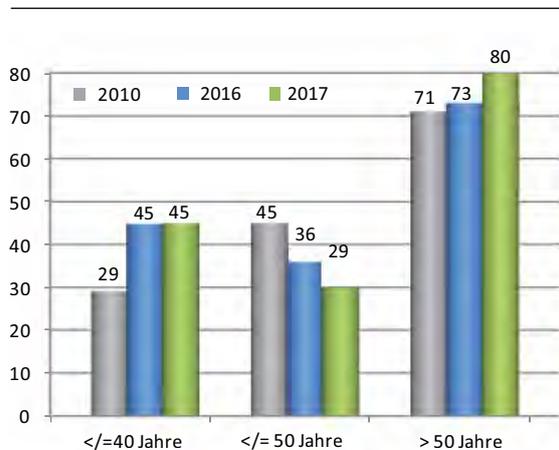
Demografie, Personalgewinnung und berufliche Entwicklung

Mit zielgerichteten Personalgewinnungsmaßnahmen konnten im Berichtsjahr (ohne Berücksichtigung des neuen Präsidenten) sieben neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem Durchschnittsalter von 33 Jahren (hiervon 42 % unter/gleich 30 Jahren) für eine Tätigkeit bei der GPA gewonnen und der Gesamterschnitt der Bediensteten der GPA konnte somit wiederum leicht gesenkt werden. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 waren über 29% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GPA 40 Jahre oder jünger, was der Quote zum Ende des Jahres 2016 entspricht. Diese gute Entwicklung gilt es auch in der Zukunft weiter zu festigen, da in den Jahren 2022 bis 2025 eine regelrechte „Ruhestandswelle“ zu erwarten ist, in deren Verlauf voraussichtlich bis zu 31 % der Bediensteten der GPA in den Ruhestand treten werden.

Das folgende Schaubild zeigt die im Berichtsjahr 2017 vorherrschende Altersstruktur des Personalkörpers im Vergleich zu den Jahren 2010 und 2016.

Die defizitäre Entwicklung in der Altersgruppe der 40 bis 50-Jährigen, die im Jahr 2010 ihren Anfang nahm, setzt sich weiter fort, da diese Gruppe kontinuierlich in die Gruppe der über 50-Jährigen Bediensteten „einspeist“. Während sich der Anteil der über 50-Jährigen von 71 im Jahr 2010 nur leicht auf 73 Personen im Jahr 2015 erhöht hat und in 2016 auf diesem Niveau geblieben ist,

Altersstruktur 2017



zeigt sich im Berichtsjahr 2017 ein sprunghafter Anstieg auf nunmehr 80 Personen. Im gleichen Umfang hat sich die Anzahl der 40- bis 50-Jährigen im Laufe des Jahres 2017 verringert. Diese Entwicklung bedeutet, dass die anspruchsvolle Funktionsebene, die üblicherweise von den berufserfahrenen 40- bis 50-Jährigen besetzt wird (z. B. Prüfungsleitung, Berater bei größeren Körperschaften), zunehmend von jüngeren Beschäftigten abgedeckt werden muss.

Aus personalwirtschaftlicher Sicht bleiben daher für die Zukunft nach wie vor zwei wichtige Ziele: Zum einen, das Interesse der jüngeren Berufstätigen (oder auch von Hochschulabsolventinnen und -absolventen) an einer Tätigkeit bei der GPA weiterhin zu wecken bzw. zu erhalten. Und zum anderen, auch für berufserfahrene kommunale Bedienstete eine interessante Arbeitgeberin zu werden bzw. zu bleiben.

Einführung eines Dokumentenmanagements bei der GPA

Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) und der elektronischen Akte bei der GPA schreitet in Kooperation mit der Kommunalen Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIVBF) weiter voran.

Im Berichtsjahr 2017 sind eine Reihe von organisatorischen Anforderungen an das DMS umgesetzt und entwickelt worden. In der Präsidialabteilung konnte die elektronische Akte in geeigneten Querschnittsbereichen eingeführt und zum Testbetrieb freigegeben werden. Die Ordnungsstruktur, und hierauf basierend die Berechti-

gungskonzeption, die im Vorfeld zu konzipieren und elektronisch umzusetzen waren, gründen auf dem (bisherigen) internen Aktenplan der Präsidialabteilung. Es ist festzustellen, dass die traditionelle (papierne) Aktenverwaltung, insbesondere aufgrund der zur Verfügung stehenden komfortablen Möglichkeiten der elektronischen Vorgangsbearbeitung, an Bedeutung verliert.

In einer parallel verlaufenden Projektstufe sind die technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen worden, die langjährige und durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Innen- und Außendienst vielfältig genutzte elektronische Wissens- und Informationsdatenbank abzulösen. Mit Beginn des 2. Quartals 2017 wurden die wesentlichen Inhalte dieser Datenbank, bestehend aus vielen tausend Dokumenten in verschiedenen Dateiformaten, in einen im DMS neu geschaffenen Bereich „Infothek“ produktorientiert überführt. Die neue Wissensdatenbank steht allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jederzeit online mit komfortablen Suchfunktionen zur Verfügung und wird für den Fall gestörter oder nicht bestehender Internetverbindungen auch auf den Prüfer-Notebooks in einer offline-Variante zur Verfügung gestellt.

Für den DMS-Bereich „Prüfung und Beratung“, in dem die elektronischen Prüfungs- und Beratungsakten vorgangsorientiert geführt werden, sind die Ablagestrukturen weiterentwickelt worden. An dieser Stelle besteht außerdem eine Verbindung des DMS zur GPA-eigenen Datenbank, in bzw. aus der die Kommunaldaten gepflegt und Geschäftsprozesse gesteuert werden. Seit Anfang des Jahres ist das DMS in der Bauabteilung in einer Pilotphase in der Anwendung. Es zeigt sich bisher, dass das System in seinen wichtigen, zentralen Grundzügen funktioniert, aber letztlich auch noch eine Reihe von Detailfragen zu klären sein werden. Ein Upgrade, mit einer weiteren Testphase in der Abteilung Finanzprüfung, wird sich im 2. Halbjahr anschließen.

Personalrat

Die Personalvertretung hat auch im Berichtsjahr wieder alle sachnotwendigen Entscheidungen im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sachkundig, kooperativ und erforderlichenfalls kritisch begleitet und letztlich die maßgeblichen operativen und strategischen Weiterentwicklungen der GPA im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit und ihrer Beteiligungsrechte mitgetra-

gen. Hierfür und auch für die sonstige Mitarbeit, insbesondere bei der Planung und Durchführung unserer Gemeinschaftsveranstaltungen, ein herzliches Dankeschön dem Personalrat und seinem Vorsitzenden, Herrn Christoph Hackel.

1.1.4

Haushalt und Finanzen

Haushalts- und Wirtschaftsführung

Der Haushalts- und Wirtschaftsführung liegt seit 2010 die Kommunale Doppik zugrunde, mit drei Komponenten:

- Vermögensrechnung (Bilanz),
- Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung,
- Finanzhaushalt / Finanzrechnung.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung wird mit EDV-Unterstützung des DZ-Kommunalmasters (NKHR) durch das Rechenzentrum Baden-Franken abgewickelt.

Finanzierung

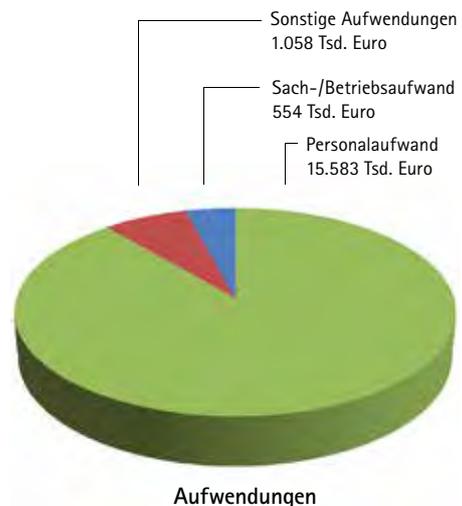
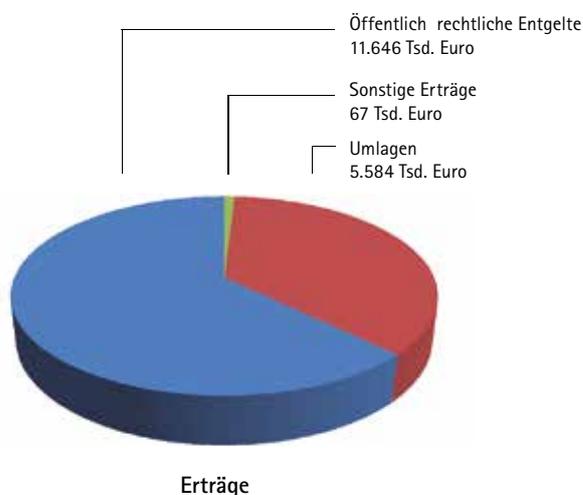
Die Aufwendungen der GPA sind maßgeblich von den Personalaufwendungen geprägt. Durch allgemeine Lohnanpassungen und eine höhere Beihilfeumlage für Versorgungsempfänger sind die Aufwendungen für das Personal gestiegen. Dagegen blieben die Sachaufwendungen insgesamt leicht unter dem Niveau des Vorjahres. Die Aufwendungen wurden auf das Notwendigste beschränkt. Alle Möglichkeiten der Kostensenkung wurden ausgeschöpft. Geschäftsprozesse werden ständig überprüft

und der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung wird höchste Priorität eingeräumt. Finanziert wird der Aufwand der GPA – soweit dies nicht in geringem Umfang durch sonstige Erträge geschieht – durch eine Umlage und schwerpunktmäßig durch Gebühren für die Prüfungs- und Beratungstätigkeit (§ 11 Abs. 1 GPAG). Für die die beiden Haushaltsjahre 2017 und 2018 gelten gemeinsame Gebührensätze, die zum 01. Januar 2017 teilweise angehoben worden sind. Erzielt wurde ein positives ordentliches Ergebnis von 102 TEUR, das dem Ausgleich des geplanten Jahresfehlbetrags 2018 dient.

Umlagepflichtig sind nur die Städte und Gemeinden in der Prüfungszuständigkeit der GPA und die Landkreise (§ 11 Abs. 2 GPAG). Die Umlagesätze sind nach der Allgemeinen Satzung der GPA nach Gruppen gestaffelt, bei den Gemeinden danach, ob ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, und innerhalb der Gruppen nach der Einwohnerzahl. Die Umlagesätze werden in der jeweiligen Haushaltssatzung der GPA festgesetzt (zuletzt Haushaltssatzung vom 23. November 2017, Staatsanzeiger Nr. 47 vom 01. Dezember 2017); sie sind seit 2016 unverändert.

Die Gebühren beruhen weiterhin auf der Gebührensatzung der GPA vom 24. November 2016 (Staatsanzeiger Nr. 47 vom 02. Dezember 2016). Sie werden nach Tagewerken (ein Fünftel der für die Beamten der GPA geltenden regelmäßigen Wochenarbeitszeit, derzeit 8,2 Stunden) berechnet. Dabei richtet sich der voraussichtliche Tagewerksbedarf einer Prüfung nach der Größe der zu prüfenden Körperschaft und ihrer Verwaltung sowie nach strukturellen Besonderheiten.

Ergebnisrechnung 2017



Gesamtergebnisrechnung 2017

Nr.	Ertrags- und Aufwandsarten	Ergebnis 2016 EUR	Ergebnis 2017 EUR
2	Umlagen und aufgelöste Investitionszuwendungen und -beiträge	5.506.234,12	5.584.217,35
4	Öffentlich-rechtliche Entgelte	11.096.617,00	11.645.656,27
5	Privatrechtliche Entgelte	14.274,61	7.267,96
6	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	10.103,30	145,77
7	Zinsen, Darlehensrückflüsse und ähnliche Erträge	192,07	187,48
9	Sonstige ordentliche Erträge	51.912,86	59.382,97
10	Ordentliche Erträge	16.679.333,96	17.296.857,80
11	Personalaufwendungen	14.138.461,47	14.607.534,93
12	Versorgungsaufwendungen	860.600,00	975.750,00
13	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	509.657,70	553.521,28
14	Planmäßige Abschreibungen	195.343,06	169.485,88
15	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	1.790,75	2.419,20
17	Sonstige ordentliche Aufwendungen	940.510,38	886.585,50
18	Ordentliche Aufwendungen	16.646.363,36	17.195.296,79
19	Ordentliches Ergebnis	32.970,60	101.561,01
22	Außerordentliche Erträge	803,84	0,00
23	Außerordentliche Aufwendungen	866,67	0,00
24	Sonderergebnis	- 62,83	0,00
25	Gesamtergebnis	32.907,77	101.561,01

Die Gebührensätze der GPA

Aufgrund der in den letzten Jahren neugefassten Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG) und der dazu vorliegenden Rechtsprechung hat die GPA ihre Gebührensätze von 2012 bis 2016 jährlich neu kalkuliert und diese entsprechend festgesetzt. Seit der Anpassung des GPA-Gesetzes an diese Rechtslage kalkuliert die GPA die Gebührensätze für einen mehrjährigen Zeitraum unter Berücksichtigung der Erträge aus der GPA-Umlage, erstmals für die Haushaltsjahre 2017 und 2018.

Zur Begrenzung weiterer Gebührensatzanhebungen gilt weiterhin der Beschluss des Verwaltungsrats der GPA vom 12. Juni 2015, von 2016 bis 2019 die Gemeinkosten für die Kommunale Doppik ausschließlich durch die GPA-Umlage zu finanzieren.

Gebührensätze der GPA 2017 und 2018 Euro

● für die überörtliche Finanz- und Bauprüfung	670,00
● für die Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen	605,00
● für die Tätigkeit der GPA bei Jahresabschlussprüfungen	730,00
● für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	705,00
● Pauschalierter Zuschlag für Reisekosten je Tagewerk	48,00

Gesamtfinanzrechnung 2017

Nr.	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	Ergebnis 2017 EUR
1	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	17.076.658,58
2	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	16.867.039,44
3	Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit	209.619,14
4	Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	2.294,97
5	Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	229.338,33
6	Saldo aus Investitionstätigkeit	227.043,36
7	Finanzierungsmittelbedarf	17.424,22
8	Saldo aus Finanzierungstätigkeit	0
9	Finanzierungsmittelbestand	-17.424,22
10	Saldo aus haushaltsunwirksamen Vorgängen	3.877,85
11	Anfangsbestand an Zahlungsmitteln	1.976.185,50
12	Endbestand an Zahlungsmitteln	1.962.639,13

Nach der Finanzrechnung, die sich auf die zahlungswirksamen Ein- und Auszahlungen beschränkt, haben die Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit nicht vollständig ausgereicht, um die Auszahlungen auszugleichen. Es ist ein Finanzierungsmittelbedarf von 17 TEUR und ein auf 1.963 TEUR verminderter Endbestand an Zahlungsmitteln verblieben.

Bilanz der GPA zum 31. Dezember 2017

Als zentrales Element des doppischen Rechnungssystems stellt die Bilanz das Vermögen und das Kapital der GPA gegenüber. Im Vergleich zu 2016 hat sich die Bilanzsumme zum Bilanzstichtag um rund 223 TEUR erhöht. Gründe sind die Aufstockung der Lohn- und Gehaltsrückstellungen sowie der Überschuss beim ordentlichen Ergebnis.

Das Finanzvermögen hat durch offene, aber noch nicht fällige Forderungen zum Bilanzstichtag zugenommen. Dagegen ist das Sachvermögen nahezu unverändert geblieben. Als Verbindlichkeiten sind im Wesentlichen noch abzuführende Lohnsteuer und Reisekosten ausgewiesen, die zwischenzeitlich bereits getilgt sind.

Nach § 27 Abs. 5 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg bildet der KVBW eine einheitliche Pensionsrückstellung für die gesamten Pensionsverpflichtungen der GPA, Art. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04. Mai 2009 (GBl. S. 185). Der auf die GPA entfallende Anteil an den beim KVBW gebildeten Pensionsrückstellungen hat sich zum Bilanzstichtag um 794.652 Euro auf 93.037.316 Euro erhöht.

Bilanz 2017

Aktiva (Mittelverwendung) in EUR		31. Dezember 2016	31. Dezember 2017
1	Vermögen		
1.1	Immaterielle Vermögensgegenstände	48.220,79	106.843,59
1.2	Sachvermögen	1.313.821,14	1.312.453,75
1.3	Finanzvermögen	2.224.116,80	2.380.165,01
2	Abgrenzungsposten	440.006,41	449.553,22
3	Nettoposition	0,00	0,00
	Bilanzsumme	4.026.165,14	4.249.015,57

Passiva (Mittelherkunft) in EUR		31. Dezember 2016	31. Dezember 2017
1	Kapitalposition		
1.1	Basiskapital	2.395.566,49	2.395.566,49
1.2	Rücklagen	1.238.907,83	1.340.468,84
2	Sonderposten	0,00	0,00
3	Rückstellungen	303.357,27	428.941,11
4	Verbindlichkeiten	88.333,55	84.039,13
5	Passive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00
	Bilanzsumme	4.026.165,14	4.249.015,57
	Nachrichtlich: Pensionsrückstellungen für Beamte der GPA	92.242.664,00	93.037.316,00

1.2

Tätigkeitsbericht – auf einen Blick

1.2.1

Veröffentlichungen

Im Berichtsjahr sind, ergänzend zu den Fachinformationen im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, folgende Informationen veröffentlicht worden:

- GPA-Mitteilung Kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung
 - 1/2017 Pflicht zur Ausschreibung bei Verlängerung von Dienstleistungsverträgen
- GPA-Mitteilung Kommunales Bauwesen
 - 1/2017 Stundenlohnarbeiten und Stundenlohnverträge
- Leitfaden „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, auf Grundlage des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) in Baden-Württemberg, in weiten Teilen von der GPA erarbeitet, von der Lenkungsgruppe NKHR verabschiedet und vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration veröffentlicht.

Nicht berücksichtigt sind in der folgenden 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, kann keine Sachbearbeitung übernehmen und darf die Auskömmlichkeit ihrer Erträge und Einzahlungen nicht aus dem Auge verlieren.

Dasselbe gilt für die Mitwirkung in Arbeits- und Lenkungsgruppen auf Kommunal- und Landesebene bzw. in Anhörungsverfahren, nicht nur im Speziellen zu Fragen und zur Weiterentwicklungen der Kommunalen Doppik (s. o.) oder der Novellierung des formellen und materiellen Prüfungsrechts, die leider ohne spezifischen finanziellen Ausgleich bleibt.

1.2.2

Kunden der GPA – prüfungspflichtige Einrichtungen

Verwaltungen	2017	2016
Städte und Gemeinden	620	621
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	676	678
Kommunale Stiftungen	136	137
Regionalverbände	12	12
Nachbarschaftsverbände	5	5
Sonstige Verwaltungen	5	5
zusammen	1.489	1.493

1.2.3

Überörtliche Prüfungen

- **Jahresrechnungen** (nicht erfasst sind die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe)

Zahl der geprüften
Jahresrechnungen

Zahl der geprüften
Verwaltungen

Verwaltungen	2017	2016	2017	2016
Städte und Gemeinden	551	582	113	123
Landkreise	31	11	7	3
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	749	618	148	618
Kommunale Stiftungen	104	105	21	20
Regionalverbände	6	22	1	3
Nachbarschaftsverbände	7	0	1	0
Sonstige Verwaltungen	0	0	0	0
zusammen	1.448	1.338	291	273

- **Kassenprüfungen**

87 92

- **Prüfungen von Bauausgaben**

216 194

- **Krankenhausprüfungen**

0 0

1.2.4

Sonstige Prüfungen

	2017	2016
● Prüfungen von ADV-Programmen nach § 114 a Abs. 2 GemO	9	10
● Jahresabschlussprüfungen	0	0
● Ersatzprüfungen nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für Jahresabschlussprüfung)	9	10
● Sonderprüfungen	1	3

1.2.5

Beratungen

	2017	2016
● Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	541	498
● sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen	15	20
● Bautechnische Beratungen	28	21

Entwicklung der Kommunalfinanzen

Aufgrund von deutlich steigenden Steuereinnahmen und nur moderaten Ausgabenzuwächsen ist im Jahr 2017 mit 1,3 Mrd. EUR eine leichte Verbesserung des Finanzierungssaldos der baden-württembergischen Gemeinden (GV) gegenüber 2016 mit 1,2 Mrd. EUR zu verzeichnen. Die niedrigen Ausgabensteigerungen waren u.a. auf insgesamt nur geringe Zuwächse bei den laufenden Sachausgaben und auf einen Rückgang bei den Investitionsausgaben zurückzuführen.

Für die nächsten Jahre wird weiterhin ein robustes Wirtschaftswachstum mit entsprechend positiven finanzwirtschaftlichen Auswirkungen prognostiziert. Für das laufende Jahr 2018 dürfte der Finanzierungssaldo allerdings niedriger als 2017 liegen. Für das Jahr 2019 ist mit einem merklichen Rückgang des Finanzierungssaldos zu rechnen.

Datengrundlage

Die folgenden Betrachtungen zur kommunalen Finanzlage berücksichtigen die baden-württembergischen Gemeinden, Städte, Stadt- und Landkreise sowie den Kommunalverband für Jugend und Soziales (abgekürzt: Gemeinden [GV]). Nicht erfasst sind die zahlreichen in Eigenbetriebe oder in Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ausgegliederten kommunalen Unternehmen und Einrichtungen. Insoweit beschränken sich die dargestellten Ergebnisse auf die in den Kämmereihaushalten verwalteten Bereiche.

Für die Einschätzung der Entwicklung der Kommunalfinanzen im Haushaltsjahr 2017 wurde auf Daten der kommunalen Kassenstatistik 2017 zurückgegriffen (Eckdatenübersichten Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stand 06. April 2018; Statistisches Bundesamt, Stand 03. April 2018).

Eine Fortschreibung der auch auf die Kassenstatistik zurückgehenden Vorjahreswerte bis 2016 auf die Ergeb-

nisse der späteren Jahresrechnungsstatistik wurde nicht vorgenommen, da sich dadurch erfahrungsgemäß kaum neue Erkenntnisse ergeben. Im Übrigen sind für die Beurteilung von Entwicklungen in erster Linie die Veränderungsquoten maßgebend und weniger die absoluten Zahlen. Einen Gesamtüberblick über die Kommunalfinanzen in Baden-Württemberg in den letzten vier Haushaltsjahren sowie für 2017 zeigt die Eckdatenübersicht im Anhang am Ende des Berichts.

2.1

Finanzlage 2017

Gleichbleibendes Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg.

Nach den Quellen des Statistischen Landesamts setzte sich die gute Entwicklung des Wirtschaftswachstums der beiden vorangegangenen Jahre über alle Quartale des Jahres 2017 fort. Aufgrund der insgesamt positiven wirtschaftlichen Dynamik ist in Summe von einer Zunahme des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,3 % auszugehen (Statistisches Landesamt, Landesdaten BIP Stand 28. März 2018, vorläufige Ergebnisse des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder). Die Ursachen für die gute Entwicklung dürften u. a. in den stark wachsenden Bereichen „Baugewerbe“ und „Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation“ zu finden sein, wenngleich andere Bereiche, wie z. B. das verarbeitende Gewerbe, eine (im Bundesvergleich) nur unterdurchschnittliche Entwicklung zeigen (Statistisches Landesamt; Pressemitteilung 65/2018 v. 28. März 2018). Im Vorjahr 2016 übertraf das Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg (2,2 %) den Bundesdurchschnitt (1,9 %) erkennbar. Für 2017 ist davon auszugehen, dass das Wachstum in Baden-Württemberg dem deutschlandweiten Ergebnis von 2,2 % nahezu entspricht.

Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg und Deutschland

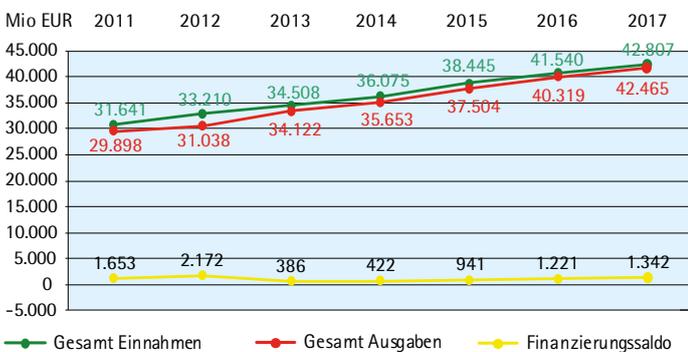


Erkennbare Einnahmesteigerungen und zurückgehende Ausgabensteigerungen bringen 2017 erneut einen deutlich positiven Finanzierungssaldo.

Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik zeichnet sich für 2017 eine nahezu gleichlaufende Entwicklung bei den Einnahmen und Ausgaben ab. Bei den Gesamteinnahmen ergibt sich eine Steigerungsrate von 3,1%, bei den Gesamtausgaben sind es 2,8%. Ausgehend davon ergibt sich für 2017 ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1,3 Mrd. EUR. An der Entwicklung ist zu erkennen, dass die Gemeinden (GV) einnahmeseitig zeitversetzt vom guten Wirtschaftswachstum der vorangehenden Jahre profitieren. Eine gleichzeitig nur unterproportionale Ausgabensteigerung führte im Ergebnis zu einer nochmaligen Verbesserung des Finanzierungssaldos, im Vergleich zum Vorjahr, um rd. 121 Mio. EUR.

Die mehrjährige Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Übersicht:

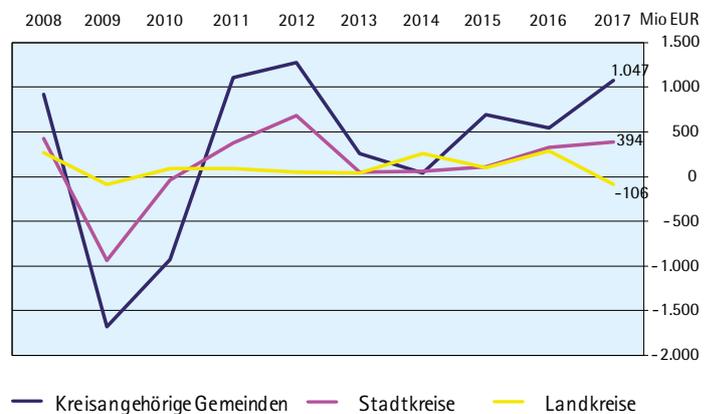
Kommunaler Finanzierungssaldo



Bei näherer Betrachtung der Entwicklung der Finanzierungssalden zeigen die Ergebnisse der Kassenstatistik für die Körperschaftsgruppen unterschiedliche Entwicklungen. Während bei den kreisangehörigen Gemeinden eine deutliche Steigerung von rd. 547 Mio. EUR auf jetzt rd. 1 Mrd. EUR (Anteil am Finanzierungssaldo 2017: 72%; 2016: 44,8%) eingetreten ist, steht dem eine gegenläufige Entwicklung bei den Landkreisen gegenüber. Bei diesen ergibt sich 2017 gar ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 106 Mio. EUR, nach einem positiven Ergebnis von rd. 319 Mio. EUR im Vorjahr. Die Verschlechterung beim Finanzierungssaldo ist, bei einer nur geringen Steigerung der Ausgaben (rd. 148 Mio. EUR oder 1,4%), auf den merklichen Rückgang der Einnahmen (rd. 276 Mio. EUR oder 2,6%) zurückzuführen. Insbesondere der Rückgang der Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land an die Landkreise um knapp 23% trägt zu diesem Ergebnis bei. Bei den Stadtkreisen wird 2017 mit 394 Mio. EUR der positive Finanzierungssaldo aus dem Vorjahr (357 Mio. EUR) dagegen leicht verbessert.

Einen mehrjährigen Überblick über den Verlauf der Finanzierungssalden in den einzelnen Körperschaftsgruppen gibt nachfolgende Übersicht:

Finanzierungssalden einzelner Körperschaftsgruppen



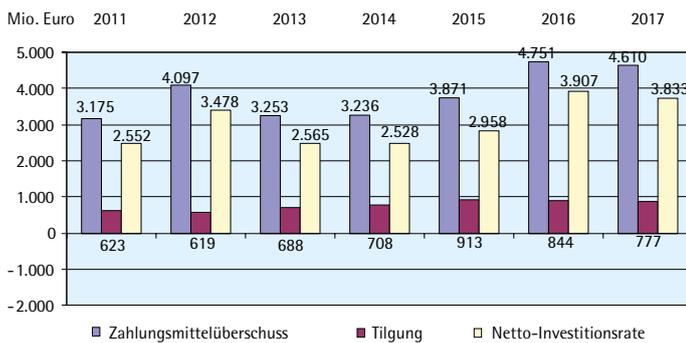
Nettoinvestitionsraten 2017 leicht unter Vorjahresniveau.

Zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden (GV), für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und den Erhalt der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit ist es notwendig, dass zur Finanzierung

von Investitionen ein angemessener Zahlungsmittelüberschuss als „Überschuss der laufenden Rechnung“ besteht. Kennzahl dafür ist die sog. Nettoinvestitionsrate. Sie ergibt sich als Saldo der Einnahmen und Ausgaben des kameralen Verwaltungshaushalts bzw. der („zahlungswirksamen“) Erträge und Aufwendungen der doppischen Ergebnisrechnung, nach Abzug der ordentlichen Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten und der Rückstellungsbeträge (vgl. dazu auch die Eckdatenübersicht im Anhang; Saldo von Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung, abzüglich der Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten). Die Aussagekraft dieser Kennzahl kann etwas eingeschränkt sein, insbesondere, weil bei den auf die Kommunale Doppik umgestellten Gemeinden (GV) ordentliche Tilgungen und Sondertilgungen nicht mehr getrennt ermittelt werden können.

Die mehrjährige Entwicklung zeigt folgende Übersicht:

Nettoinvestitionsrate



Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik bewegt sich die Nettoinvestitionsrate 2017, mit rd. 3,8 Mrd. EUR, leicht unter dem Vorjahresniveau (2016: rd. 3,9 Mrd. EUR). Ursächlich hierfür ist in erster Linie die (in Summe aller Körperschaftsgruppen) leicht überproportionale Zunahme der Ausgaben gegenüber den Einnahmen. Während der Anstieg der Ausgaben der laufenden Rechnung bei den einzelnen Körperschaftsgruppen einen ähnlichen Verlauf zeigt (kreisangehörige Gemeinden rd. 4,7%, Stadtkreise rd. 3,6%, Landkreise rd. 3%), sind bei den Einnahmen der laufenden Rechnung unterschiedliche Verläufe zu erkennen. So steigen bei den kreisangehörigen Gemeinden die Einnahmen deutlich (rd. 1,3 Mrd. EUR oder rd. 6,5%) und bei den Stadtkreisen moderat (rd. 237 Mio. EUR oder rd. 2,8%), wohingegen bei den Landkreisen ein deutlicher Rückgang (rd. 327 Mio. EUR oder 3,1%) zu verzeichnen ist. Gleichzeitig ist nur bei den Landkreisen eine Erhöhung der Tilgungsleistungen zu beobachten. Aus diesen Entwicklungen ergeben sich unterschiedliche Verläufe der Nettoinvestitionsraten bei den einzelnen Körperschaftsgruppen.

Die Investitionen liegen in 2017 deutlich unter dem Vorjahresniveau. Gleichzeitig hat jedoch die Nettoinvestitionsrate nur leicht abgenommen. Ausgehend davon liegt der Finanzierungsbeitrag der Nettoinvestitionsrate an den Sachinvestitionen mit rd. 83% etwas über dem Vorjahresniveau.

Nettoinvestitionsrate 2012 bis 2017¹⁾

2012 – 2015 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik
2016 und 2017 vorläufige Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik

	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁾	2017 ²⁾
	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.
Stadtkreise	556	289	170	120	362	365
Gemeinden	309	232	217	261	272	328
Landkreise	36	40	52	49	91	19

¹⁾ Eigenmittel für Investitionen aus dem erwirtschafteten Überschuss des Verwaltungshaushalts, nach Abzug der Ausgaben für die Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten. Die Werte berücksichtigen teilweise auch Sondertilgungen, die nicht gesondert ausgewiesen werden können.

²⁾ Die vorläufigen Werte aus der Kassenstatistik weichen erfahrungsgemäß nicht unerheblich von denen der späteren Jahresrechnungsstatistik ab.

Finanzierungsbeitrag der Nettoinvestitionsrate an den Sachinvestitionen

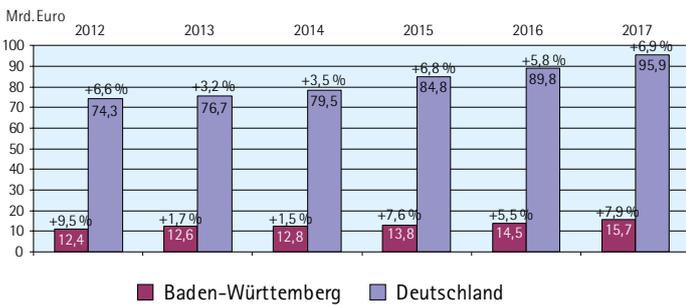
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sachinvestitionen (Mio. EUR)	3.390	3.950	4.275	4.398	4.908	4.599
Nettoinvestitionsrate (Mio. EUR)	3.478	2.565	2.528	2.958	3.907	3.833
Finanzierungsbeitrag	102,6%	65%	59%	67%	80%	83%

Ein Schwachpunkt dieser vereinfachten Betrachtung ist, dass dabei Abschreibungen unberücksichtigt bleiben (in der kameralen Rechnungslegung keine Nettoposition und zudem nicht flächendeckend berechnet). Ein stark vereinfachender Quotenwert scheint demnach aussagekräftiger, als ein absoluter Eurobetrag.

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen.

Die Nettosteuerereinnahmen (Steueraufkommen nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) beliefen sich 2017 auf rd. 15,7 Mrd. EUR (Vorjahr rd. 14,5 Mrd. EUR), was einem Anstieg um rd. 1,2 Mrd. EUR entspricht. Mit der Steigerung von rd. 7,9% bei den Steuerereinnahmen liegt Baden-Württemberg, im Gegensatz zu den Ergebnissen 2016, deutlich über der Entwicklung in den Flächenländern (Steigerung rd. 6,9%). Auch die weiteren Einnahmen sind größtenteils gestiegen oder zumindest stabil geblieben.

Nettosteuerereinnahmen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern

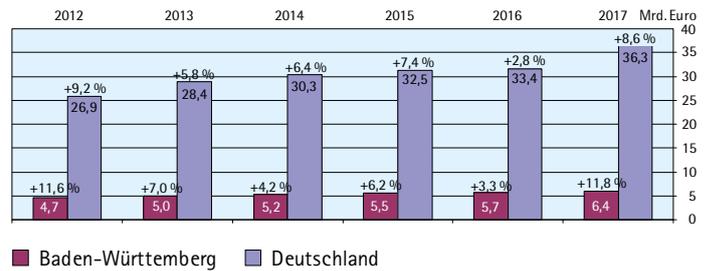


Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Den größten Anteil an den Nettosteuerereinnahmen nimmt im Jahr 2017 mit 41,7% knapp der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (6,4 Mrd. EUR) ein. Der Zuwachs

fällt mit rd. 675 Mio EUR oder rd. 11,8% im Vergleich zum Vorjahr deutlich aus. Damit wird auch die in der letzten Steuerschätzung im November 2016 prognostizierte Steigerung auf 5,9 Mrd. EUR nochmals deutlich übertroffen. Ursächlich hierfür dürfte wiederum die steigende Zahl an Erwerbstätigen, bei insgesamt höheren Löhnen und dem daraus resultierenden steigenden Lohnsteueraufkommen, sein.

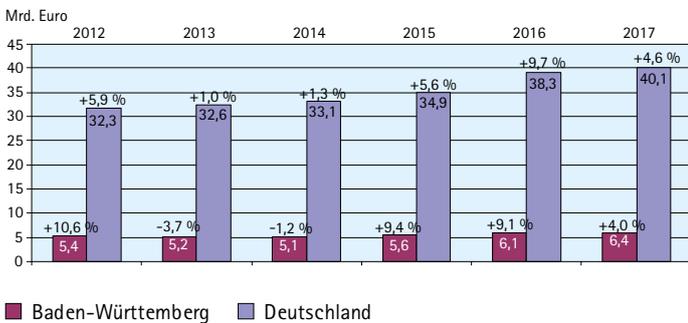
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Die Gewerbesteuerereinnahmen mit (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) netto knapp 6,4 Mrd. EUR erbringen 41,4% der Nettosteuerereinnahmen (2016: rd. 6,1 Mrd. EUR oder 43%) und sind insoweit in etwa auf dem gleichen Niveau wie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Zunahme entspricht rd. 244 Mio EUR oder rd. 4% im Vergleich zum Jahr 2016 und liegt in Baden-Württemberg damit unterhalb der Entwicklung in den Flächenländern, in denen insgesamt eine Zunahme um rd. 4,6% auf insgesamt rd. 40 Mrd. EUR zu verzeichnen ist.

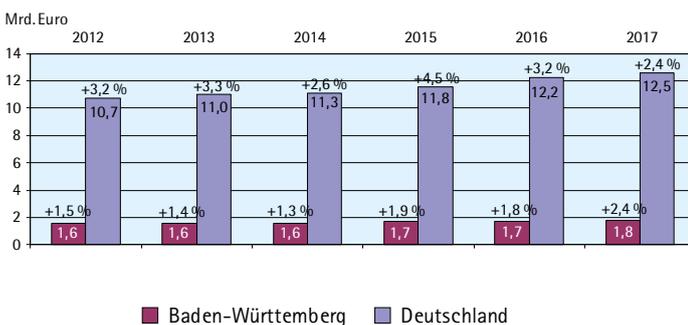
Gewerbesteuererinnahmen (netto) der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Beim Grundsteueraufkommen (Grundsteuern A und B) – als konstant verlässliche Einnahmequelle – ist für das Jahr 2017 eine erkennbare Steigerung (rd. 2,4 %) auf rd. 1,8 Mrd. EUR zu verzeichnen. Die Steigerung hat damit zum ersten Mal seit 2011 wieder das Niveau der Flächenländer (rd. 2,4 % auf rd. 12,5 Mrd. EUR) erreicht. Ursache könnte die allgemein zu beobachtende Bautätigkeit sein, die u.U. etwas zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beigetragen haben dürfte, ebenso wie das Heraufsetzen von Hebesätzen. Der Anteil der Grundsteuer am Gesamtsteueraufkommen liegt für 2017 bei rd. 11,5 %.

Grundsteuererinnahmen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer liegt 2017 bei rd. 836 Mio. EUR (Zunahme im Vergleich zu 2016: rd. 165 Mio. EUR bzw. rd. 24,6 %). Auffällig ist die deutliche Aufkommenssteigerung insbesondere

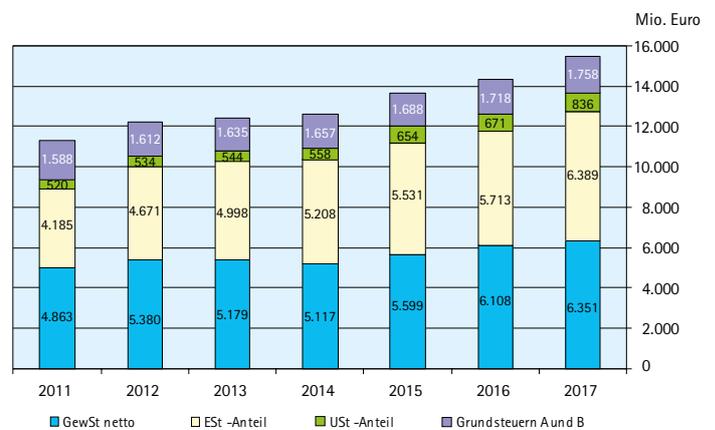
im Vergleich zu den Steigerungen von 2015 nach 2016 (dort nur rd. 17 Mio. EUR oder rd. 2,6 % auf rd. 671 Mio. EUR).

Hintergrund dürfte u. a. sein, dass die in 2015 begonnene Unterstützung der Kommunen aus dem Umsatzsteueraufkommen für das Jahr 2017 auf 1,5 Mrd. EUR aufgestockt wurde (Art. 1 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen v. 01. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755).

Abgesehen davon ist der Zuwachs der privaten Konsumausgaben ein wichtiger Anhaltspunkt für die Prognose. Eine überschlägige Zunahme der Konsumausgaben der privaten Haushalte von rd. 2 % (Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Private Konsumausgaben und Verfügbares Einkommen, 4. Vierteljahr 2017) belegt die o.g. Entwicklung.

Die Zusammensetzung der Kommunalen Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg zeigt folgende Grafik:

Kommunale Steuereinnahmen* 2011 – 2017



* ohne Bagatellsteuern
Quelle Statistisches Bundesamt

Die Einnahmen aus den sog. Bagatellsteuern (im Wesentlichen Vergnügungs-, Hunde- und Zweitwohnungssteuer) haben mit rd. 353 Mio. EUR in 2017 das letztjährige Aufkommen (2016: rd. 331 Mio. EUR) deutlich übertroffen. Steigerungen in diesem Bereich gehen wohl überwiegend auf Konsolidierungsbemühungen oder politische Steuergedanken zurück.

Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten sind mit rd. 2,31 Mrd. EUR im Vergleich zum Vorjahr (2016: rd. 2,26 Mrd. EUR) konstant geblieben. Die Steigerung von rd. 2 % hat sich damit, nach einem deutlichen Anstieg in 2016 (rd. 7 %), wieder auf dem Niveau der Vorjahre eingependelt (2013 auf 2014: 45 Mio. EUR oder 2,3 %; 2014 auf 2015: 108 Mio. EUR oder 5,4 %). Es ist zu vermuten, dass die bei Konsolidierungsmaßnahmen im Fokus stehenden Gebühren als häufig „politische Preise“ nur in eingeschränktem Umfang erhöht werden können, will man außerhalb der klassischen Daseinsvorsorge nicht die Bürger von der Benutzung vieler noch freiwillig vorgehaltener öffentlicher Einrichtungen letztlich abhalten. Anzumerken bleibt, dass die genannten Steigerungsquoten und Beträge nur einen Teil der den Kommunen insgesamt zuzurechnenden Gebühreneinnahmen betreffen.

Diese liegen tatsächlich deutlich höher, weil sie überwiegend in den meist in Eigenbetriebe und teilweise auch in Beteiligungsgesellschaften ausgegliederten klassischen Einrichtungen der Daseinsvorsorge anfallen (Ver- und Entsorgung), die von der kommunalen Kassenstatistik nicht erfasst werden. Dasselbe gilt für den Betriebsaufwand dieser gebührenfinanzierten Bereiche, der bei der später dargestellten Entwicklung der wesentlichen Ausgaben ebenfalls nicht berücksichtigt ist.

Einen teilweisen Überblick über die Gebühren- und Entgeltfinanzierung vermitteln die in der nachfolgenden Übersicht dargestellten Kostendeckungsgrade einiger öffentlicher Einrichtungen, die im Rahmen der überörtlichen Prüfung zusammengestellt wurden und die auch die Eigenbetriebe berücksichtigen.

Kostendeckungsgrade der wichtigsten öffentlichen Einrichtungen nichtwirtschaftlicher Art ¹⁾

in % der Ausgaben nach den Jahresrechnungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Freibäder	27,1	31,2	31,1	25,8	38,9
4.000 – 10.000	23,8	26,6	27,3	23,6	29,8
10.000 – 25.000	29,1	32,9	34,6	29,7	50,3
25.000 – 50.000	28,5	33,7	21,8	18,0	26,6
über 50.000	24,6	38,0	45,5	²⁾	²⁾
Hallenbäder	27,4	27,1	27,0	23,4	24,6
4.000 – 10.000	24,7	28,1	25,3	24,6	23,5
10.000 – 25.000	27,4	27,6	27,5	22,4	25,4
25.000 – 50.000	23,3	20,8	25,5	25,2	26,0
über 50.000	40,8	29,4	38,3	²⁾	²⁾
Abwasserbeseitigung	100,2	102,6	102,4	102,8	104,6
4.000 – 10.000	99,9	100,9	102,4	101,2	103,7
10.000 – 25.000	99,1	103,7	102,6	102,5	106,5
25.000 – 50.000	100,8	104,7	103,4	106,5	104,0
über 50.000	101,4	102,2	101,3	106,3	104,5
Abfallentsorgung	103,7	102,8	102,2	102,6	101,5
4.000 – 10.000	102,7	97,9	101,5	96,9	97,3
10.000 – 25.000	103,0	100,4	98,3	89,9	101,5
25.000 – 50.000	98,9	98,3	96,7	97,6	²⁾
über 50.000	101,2	108,7	100,5	100,9	²⁾
Landkreise	105,1	100,9	102,9	103,2	101,6
Bestattungswesen	65,3	65,1	64,3	57,7	58,0
4.000 – 10.000	48,7	50,1	51,6	50,1	53,4
10.000 – 25.000	61,8	60,5	60,9	56,4	59,2
25.000 – 50.000	70,8	71,4	74,1	67,7	66,3
über 50.000	87,4	91,2	91,0	86,3	²⁾

¹⁾ Erfasst sind Regiebetriebe im Kernhaushalt und Eigenbetriebe (aber keine Beteiligungsunternehmen) jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (grüne Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2017 beruhen auf der Einbeziehung weiterer inzwischen geprüfter Gemeinden und Landkreise. – Stand 30. April 2018

²⁾ Es liegen keine verwertbaren Ergebnisse vor.

Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik sind in 2017 die allgemeinen und laufenden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen vom Land (um rd. 117 Mio. oder rd. 0,8%) auf knapp 14 Mrd. EUR leicht gesunken (2016: rd. 14,1 Mrd. EUR). Die erneute Steigerung bei den darin enthaltenen Schlüsselzuweisungen vom Land (um rd. 172 Mio. EUR) auf gut 6,8 Mrd. EUR ist u. a. finanzausgleichsbedingte Folge des steuerstarken Jahres 2015 und der deshalb nach wie vor hohen verteilungsfähigen Finanzausgleichsmasse. Neben finanzausgleichsbedingten Entwicklungen dürften die teilweise noch wirkenden Sondereffekte, wie z. B. im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung, für das in diesem Bereich im Vergleich zu den Werten aus den Vorjahren (2015: 11,8 Mrd. EUR, 2014: 10,9 Mrd. EUR) nach wie vor hohe Niveau beigetragen haben. Einzig bei den Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land an die Landkreise ist ein betragsmäßig bedeutsamer Rückgang von rd. 612 Mio. EUR (oder rd. 22,9%) zu erkennen.

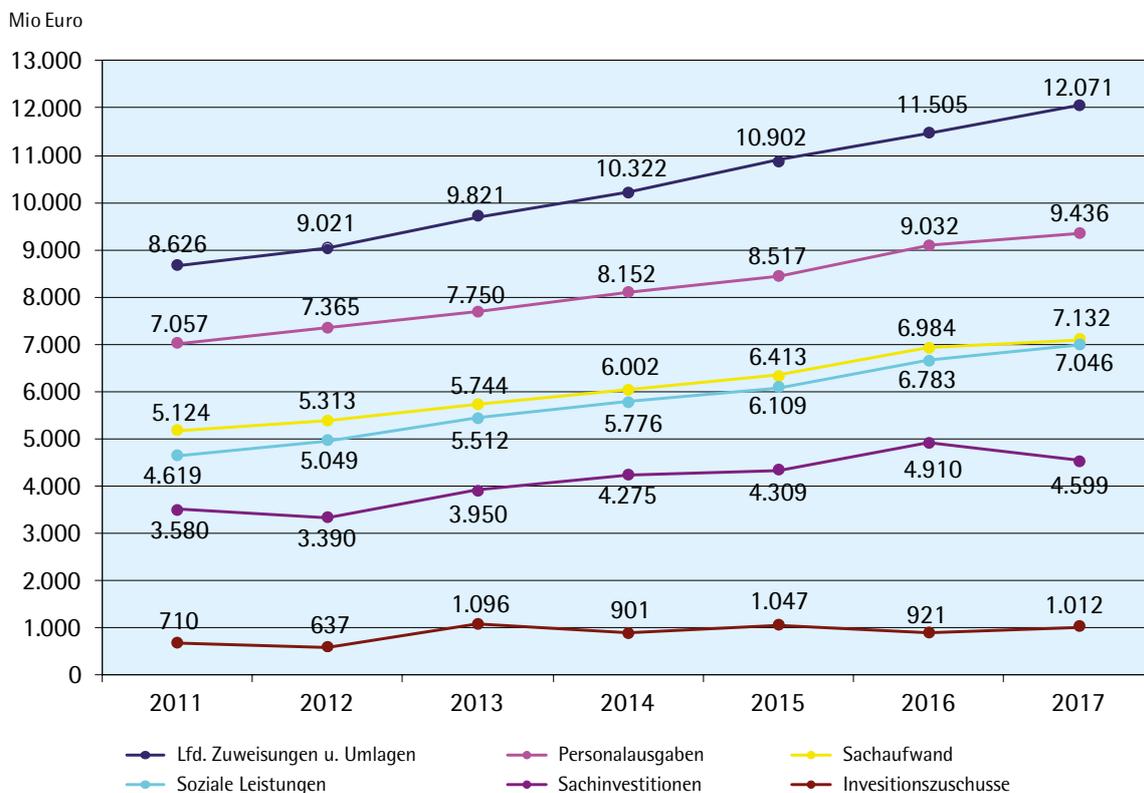
Die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer dürften sich nach einer Zusammenstellung des Statistischen Landesamts (Stand April 2018) Ende 2017 auf

rd. 1,75 Mrd. EUR belaufen (Zunahme gegenüber 2016 rd. 8,7%). Davon werden den Stadt- und Landkreisen 38,85%, das sind rd. 675 Mio. EUR, überlassen (§ 11 Abs. 2 FAG).

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben.

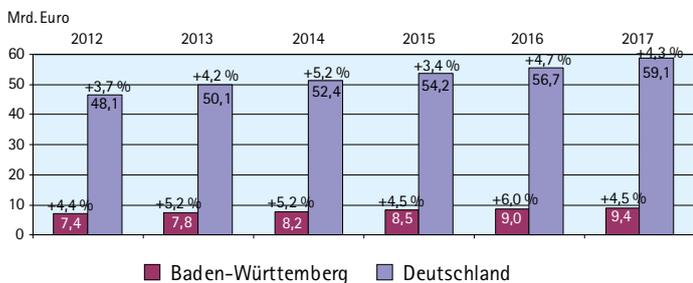
Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik hat sich bereits im sechsten Jahr in Folge die jeweils jährliche Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben der Gemeinden (GV) auch 2017 mit rd. 1,1 Mrd. EUR oder rd. 2,8% fortgesetzt. Allerdings hat sich die Steigerung im Vergleich zum Vorjahr 2016 (dort rd. 2,8 Mrd. EUR oder rd. 7,5%) deutlich abgeflacht. Sie nähert sich damit der Ausgabenentwicklung auf dem Niveau von 2012 an (damalige Steigerung rd. 1 Mrd. EUR oder rd. 3,5%). Die aktuelle Ausgabensteigerung resultiert einzig aus einer Zunahme bei den laufenden Ausgaben (rd. 4%). Die Ausgaben der Kapitalrechnung („Vermögenshaushalt“) sind dagegen um rd. 220 Mio. EUR (rd. 3,8%) zurückgegangen. Der Anteil der laufenden Rechnung an den Gesamtausgaben beträgt nunmehr rd. 86% und der der Kapitalrechnung rd. 14%.

Kommunale Ausgaben im Zeitvergleich



Die Personalausgaben haben 2017 um rd. 404 Mio. EUR auf rd. 9,4 Mrd. EUR zugenommen. Diese Zunahme liegt mit gut 4,5% in etwa auf dem Niveau des durchschnittlichen Anstiegs in den Flächenländern Deutschlands, der dort rd. 4,3% beträgt. Der Anstieg dürfte teilweise der Anpassung der Vergütungen der kommunalen Beschäftigten (+ 2,35%) bzw. der für alle Besoldungsgruppen rückwirkend ab 01. März 2017 erhöhten Beamtenbezüge (+ 2,0%, einschließlich einer nicht an die Beamten ausbezahlten Zuführung zur Versorgungsrücklage in Höhe von 0,2%) zuzuschreiben sein. Wenngleich nähere Informationen zur Personalentwicklung im öffentlichen Dienst bei Redaktionsschluss nicht verfügbar waren, kann unterstellt werden, dass auch 2017 Personalaufstockungen im Bereich Bildung und Betreuung in größerem Umfang stattgefunden haben dürften. Ein weiterer Personalmehrbedarf kann aufgrund gesetzlicher Änderungen, wie z. B. beim Unterhaltsvorschussgesetz, angenommen werden. Weiterhin ist zu erwarten, dass die Personalaufstockung auch aufgrund des Flüchtlingsaufkommens in den zurückliegenden Jahren, insbesondere im Bereich der Kindertagesbetreuung, noch nicht ganz abgeschlossen sein dürfte.

Personalausgaben der Gemeinden (GV) in den Flächenländern (Kernhaushalte)

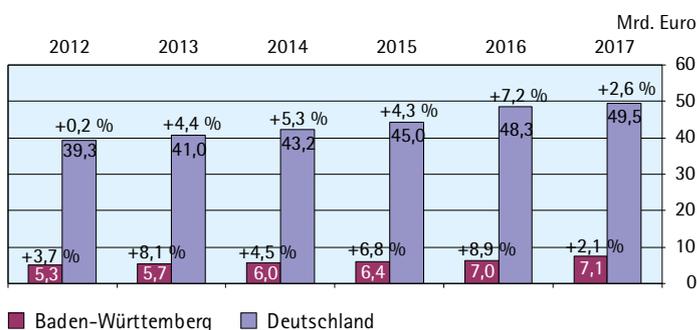


Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Die laufenden Sachausgaben, ein weiterer Ausgaben-schwerpunkt, haben um rd. 148 Mio. EUR bzw. rd. 2,1% auf rd. 7,1 Mrd. EUR zugenommen. Die Steigerung fällt damit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich niedriger aus (2016: 8,9%, 2015: 6,8%) und liegt sogar unter der entsprechenden durchschnittlichen Steigerungsrate in den Flächenländern Deutschlands (rd. 2,6%). Auffällig ist die moderate Zunahme insbesondere vor dem Hintergrund der seit Jahren zumindest wieder etwas anziehenden Verbraucherpreise (Baden-Württemberg, 2017:

1,8%, 2016: 0,4%, 2015: 0,2%; Deutschland, 2017: 1,8%, 2016: 0,5%, 2015: 0,3%; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg). Die Zunahme in 2017 speist sich in erster Linie aus Steigerungen bei den kreisangehörigen Gemeinden (177 Mio. EUR oder rd. 4,6%). Bei den anderen Körperschaftsgruppen sind die laufenden Sachausgaben zurückgegangen (Stadtkreise: rd. -11,5 Mio. EUR oder rd. -0,8%, Landkreise: rd. -19 Mio. oder rd. -1,2%).

Laufende Sachausgaben der Gemeinden (GV) in den Flächenländern (Kernhaushalte)



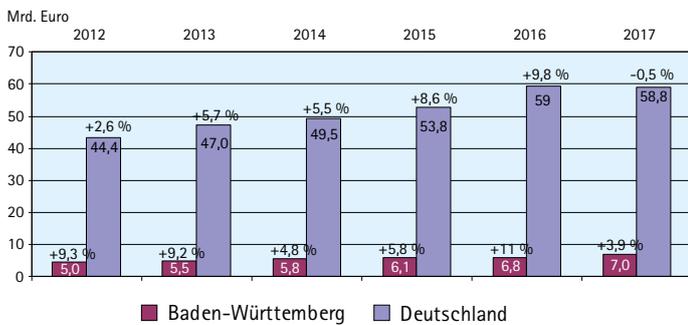
Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte) Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Das unverändert außergewöhnlich niedrige allgemeine Zinsniveau und das Auslaufen bislang höherverzinslicher Darlehen haben dazu beigetragen, dass die Zinsausgaben um rd. 16 Mio. EUR auf rd. 169 Mio. EUR zurückgehen (2016: 185 Mio. EUR; 2015: 206 Mio. EUR; 2014: 226 Mio. EUR). Damit ergibt sich bei einer Gegenüberstellung von Zinsausgaben und Kreditbestand der Kernhaushalte überschlägig ein durchschnittlicher Zinssatz von rd. 2,8% (2016: rd. 3%).

Bei saldierter Betrachtung ergibt sich aus den Kreditzinsen, abzüglich der Zinsen für Geldanlagen und gewährte Darlehen, ein „Fehlbetrag“ von rd. 89 Mio. EUR. Der letzte „Überschuss“ bei dieser Betrachtungsweise hat sich im Jahr 2009 mit 115 Mio. EUR ergeben. Das aktuelle Ergebnis ist dadurch zu erklären, dass für die den Kommunen zulässigerweise zugänglichen sicheren Geldanlageprodukte nur noch ein minimaler Zinsertrag realisiert werden kann. Aktuell werden für größere Geldanlagen oder Guthabenbestände sogar nicht selten „Strafzinsen“ (sog. Verwahrgebühren) von zumeist (noch) 0,4% verlangt.

Nach der insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 zu beobachtenden Entwicklung stark steigender Sozialausgaben (2016: rd. 11 % oder rd. 674 Mio. EUR, 2015: rd. 5,8 % oder rd. 334 Mio. EUR) hat sich dieser Trend im Jahr 2017 nicht mehr fortgesetzt. So ist in Baden-Württemberg mit einer nur noch vergleichsweise moderaten Zunahme um rd. 3,9 % oder rd. 263 Mio. EUR auf rd. 7 Mrd. EUR auszugehen. In den Flächenländern tritt diese Entwicklung mit einem Rückgang der sozialen Leistungen um rd. 0,5 % oder rd. 279 Mio. EUR sogar noch deutlicher zu Tage. Dem liegen in Baden-Württemberg ein Ausgabenanstieg bei den Leistungen der Sozialhilfe innerhalb (rd. 114 Mio. EUR) und außerhalb (rd. 74 Mio. EUR) von Einrichtungen und den sonstigen sozialen Leistungen (rd. 139 Mio. EUR) zugrunde, wohingegen die Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um rd. 223 Mio. EUR auf rd. 375 Mio. EUR deutlich gesunken sind. Die letztgenannte Entwicklung dürfte vermutlich auch in einem zeitlich versetzten Statuswechsel von Personen aus dem Rechtsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes in andere Sozialleistungsbereiche begründet sein. Positive Impulse aus der robusten Arbeitsmarktlage in Baden-Württemberg (Arbeitslosenquote 2015: 3,8 %; 2016: 3,8 %; 2017: 3,5 %) dürften weniger maßgeblich zum Tragen gekommen sein.

Soziale Leistungen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte) Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703ff.

Das Kreisumlageaufkommen hat als Folge der gestiegenen Bemessungsgrundlagen (Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im zweitvorangegangenen Jahr; maßgeblich für 2017 ist demnach 2015), bei leicht fallenden Kreisumlagesätzen (2015: 32,12; 2016: 32,09; 2017: 31,48 Punkte), auf rd. 3,7 Mrd. EUR zugenommen (Gemeindetag Gt-info 273/2017, Ge-

meindefinanzbericht Gemeindetag, BWGZ 2017, S. 676). Ursächlich ist die erneut deutliche Steigerung der Bemessungsgrundlagen (Zunahme der maßgeblichen Steuerkraftsummen 2015 gegenüber 2014: 5,6 %). Einwohnerbezogen hat das Kreisumlageaufkommen 2017 gegenüber dem Vorjahr um 6 EUR auf 415 EUR/Einw. (2016: 409 EUR; 2015: 391 EUR; 2014: 382 EUR; 2013: 361 EUR, jeweils pro Einw.) zugenommen (Statistisches Landesamt, PM 93/2018 v. 07. Mai 2018).

Leichter Anstieg bei den Einnahmen der Kapitalrechnung.

Nach den letztjährigen deutlichen Mindereinnahmen aus der Kapitalrechnung ist für 2017 mit rd. 43 Mio. EUR oder rd. 1,9 % ein insgesamt leichter Anstieg der Einnahmen in diesem Bereich auf rd. 2,3 Mrd. EUR zu beobachten (2016: rd. -164 Mio. EUR oder rd. -6,7 %). Dabei zeigt sich wiederum eine unterschiedliche Entwicklung bei den Körperschaftsgruppen. So steigen bei den Landkreisen die Einnahmen der Kapitalrechnung um rd. 51 Mio. EUR oder rd. 54 % auf rd. 146 Mio. EUR deutlich an. Bei den kreisangehörigen Gemeinden kommt es mit rd. 33 Mio. EUR oder rd. 1,8 % zu einer zumindest erkennbaren Steigerung auf rd. 1,9 Mrd. EUR. Wohingegen bei den Stadtkreisen ein deutlicher Rückgang um rd. 40 Mio. EUR oder rd. 11,2 % auf nun rd. 317 Mio. EUR verzeichnet werden muss. Zusammengefasst kann angenommen werden, dass zur Erzielung der klassischen Einnahmen der Kapitalrechnung mittlerweile veräußerbare Vermögensgegenstände (Baugrundstücke, nicht mehr benötigte Immobilien oder Beteiligungen) größtenteils fehlen.

Insgesamt zurückgehende Investitionstätigkeit im Jahr 2017.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung sind 2017 - von einem hohen Niveau kommend - mit rd. 3,8 % oder rd. 220 Mio. EUR auf insgesamt rd. 5,6 Mrd. EUR erkennbar zurückgegangen. Der Rückgang wird insbesondere bei Betrachtung der letztjährigen Zahlen deutlich. So sind im Jahr 2016 die Ausgaben der Kapitalrechnung insgesamt noch um rd. 474 Mio. EUR oder rd. 8,8 % angestiegen. Im Jahr 2017 zeigt sich wiederum eine unterschiedliche Entwicklung bei den Körperschaftsgruppen. Die Investitionstätigkeit ging bei den Landkreisen mit rd. 19,8 % oder rd. 139 Mio. EUR und bei den Stadtkreisen mit rd. 10,1 % oder rd. 108 Mio. EUR stark zurück. Bei den kreisangehörigen Gemeinden dagegen kam es mit rd. 0,7 % oder rd. 28 Mio. EUR noch zu einer leichten Steigerung.

Ein Großteil der Ausgaben der Kapitalrechnung entfällt dabei auf die Ausgaben für Baumaßnahmen (rd. 62%). Bei einem Umfang von insgesamt 3,45 Mrd. EUR ergibt sich ein deutlicher Rückgang zum Vorjahr von rd. 5% oder rd. 186 Mio. EUR. Auch hier waren unterschiedliche Entwicklungen bei den Körperschaftsgruppen zu beobachten. So sind die Ausgaben in diesem Bereich bei den Landkreisen um rd. 42% bzw. bei den Stadtkreisen um rd. 20% jeweils deutlich zurückgegangen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden hingegen sind die Ausgaben um knapp 4% oder rd. 98 Mio. EUR auf rd. 2,7 Mrd. EUR gestiegen. Es kann vermutet werden, dass der Rückgang der Investitionsausgaben bei den Stadt- und Landkreisen in diesem Bereich auch aus dem leichten Abebben des Flüchtlingsaufkommens im Vergleich zu den Jahren 2015 und 2016 und des folglich weniger starken Investitionsdrucks in Flüchtlingserstaufnahmeeinrichtungen resultiert. Die steigenden Ausgaben bei den kreisangehörigen Gemeinden dürften entsprechend auch den notwendigen Investitionen in die Anschlussunterbringung geschuldet sein. Ein weiterer Investitionsschwerpunkt dürfte 2017, wie im Vorjahr, insbesondere im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie im Schul- und Bildungsbereich gelegen haben. Dabei sind die Investitionen im Schulbereich vermutlich zu einem guten Anteil auch den fortwährenden Integrationsaufwendungen zuzurechnen (KfW-Kommunalpanel 2017).

Entwicklung der kommunalen Schulden.

Bei Redaktionsschluss des letztjährigen Geschäfts- und Kommunalfinanzberichts lagen die Ergebnisse der Schuldenstatistik 2016 noch nicht vor. Nach dem aktuell vorliegenden Statistischen Bericht belief sich die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember 2016 auf insgesamt rd. 6,37 Mrd. EUR. Gegenüber den im Bericht korrigierten Werten zum 31. Dezember 2015 bedeutet das eine Zunahme um rd. 3,4% bzw. rd. 208 Mio. EUR. Enthalten sind darin rd. 225 Mio. EUR an Kassenkrediten, nach der Kassenstatistik 2016 waren es noch rd. 136 Mio. EUR (endgültige Zunahme zum 31. Dezember 2016 gegenüber dem Vorjahreswert damit rd. 7,1% bzw. rd. 15 Mio. EUR). Daneben hat die Verschuldung der Eigenbetriebe zum 31. Dezember 2016 um nur rd. 0,4% bzw. rd. 35 Mio. EUR auf rd. 8,2 Mrd. EUR zugenommen. Beides zusammen ergibt einen Schuldenstand von rd. 14,6 Mrd. EUR (s. dazu bereits die Hinweise zur „Gesamtverschuldung“ im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016).

Für diesen Bericht lagen bei Redaktionsschluss noch keine Ergebnisse der Schuldenstatistik 2017 vor, weshalb hilfsweise auf die in der Kassenstatistik ausgewiesenen Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden (GV) am Ende des Berichtsjahres 2017 zurückgegriffen wird. Demnach

Schulden¹⁾ (ohne Krankenhäuser)

Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik²⁾, Stand jeweils 31.12. in EUR/Einw.;
Für 2017 vorläufige Angaben auf Basis der Kassenstatistik

	13/12	2013	14/13	2014	15/14	2015	16/15	2016	17/16	2017
Veränder. gegen über Vorjahr	%	EUR/ Einw.	%	EUR/ Einw.						
Stadtkreise	- 2,9	1.565	- 0,2	1.562	6,5	1.663	- 1,1	1.644		
Haushalt	- 4,7	651	- 4,9	619	4,2	645	3,3	666	(-1,9)	(653)
Eigenbetriebe	- 1,6	914	3,2	943	8,0	1.018	- 4,0	978		
Gemeinden	- 0,8	1.070	- 0,6	1.064	0,4	1.068	0,1	1.068		
Haushalt	- 4,0	429	- 3,7	413	- 1,2	408	0,045	408	(-4,4)	(390)
Eigenbetriebe	1,4	641	1,6	651	1,4	660	0,1	661		
Landkreise	- 3,4	199	- 6,5	186	0,5	187	4,8	196		
Haushalt	- 3,6	159	- 3,1	146	1,4	148	6,0	156	(-17,6)	(130)
Eigenbetriebe	- 2,4	40	-,-	40	- 0,9	39	0,5	40		

¹⁾ Schulden im nicht-öffentlichen **und** öffentlichen Bereich; **ohne** innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte sowie **einschließlich** Kassenkredite. Kopfzeilen jeweils Kämmerei- und Eigenbetriebsschulden insgesamt.
²⁾ Einwohnerbasis 30.06. des jeweiligen Haushaltsjahres; für 2017 Einwohnerbasis 30.06.2016

liegt die Verschuldung der Kernhaushalte bei etwas unter 6 Mrd. EUR, einschließlich 157 Mio. EUR an Kassenkrediten.

Bei einer Darstellung der Schuldenentwicklung müsste stets auch das in Teilen damit geschaffene bzw. noch vorhandene Vermögen berücksichtigt werden. Allerdings sind dazu (noch) keine umfassend aussagekräftigen Auswertungen verfügbar. Hilfsweise kann als Indiz für die Tragbarkeit der Schuldenbelastung, wie im Vorjahr, zumindest auf die Gegenüberstellung von statistisch erfasstem Finanzvermögen mit den Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich mit Stand 31. Dezember 2016 zurückgegriffen werden. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in ihren Kernhaushalten mehr Finanzvermögen (rd. 23,2 Mrd. EUR; Vorjahr rd. 26 Mrd. EUR) halten, als sie Schulden (rd. 6,4 Mrd. EUR) ausweisen (Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 5.1). Der Schwachpunkt dieses Vergleichs liegt darin, dass von diesem Finanzvermögen wohl weit weniger als die Hälfte zeitnah realisiert werden könnte.

Die Summe der Schulden von Kernhaushalten (2016: rd. 6,4 Mrd. EUR) und Eigenbetrieben (2016: rd. 8,2 Mrd. EUR), mit rd. 14,6 Mrd. EUR, drückt allein keineswegs die kommunale Gesamtverschuldung (einschließlich Landkreise) aus. Es fehlen insbesondere die Schulden der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie der kommunalen Zweckverbände. Aus dem Bericht des Statistischen Bundesamts (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts; Fachserie 14 Reihe 5) kann für 2016, bezogen auf Kernhaushalte und Extrahaushalte (10,8 Mrd. EUR) sowie dem kommunalen Bereich zuordenbare Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (rd. 40,3 Mrd. EUR) als Gesamtverschuldung ein Betrag von rd. 51,1 Mrd. EUR (für die Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg; rd. 4.678 EUR/Einw.) entnommen werden. Anzunehmen ist, dass dieser Wert etwas überzeichnet sein dürfte (z. B. keine Konsolidierung von Krediten der Kernhaushalte an Eigenbetriebe enthält). Gleichwohl folgt daraus, dass trotz der rd. 23,2 Mrd. EUR an kommunalem Finanzvermögen und der im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Steuereinnahmen, die Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerledigung nicht vernachlässigt werden darf (s. a. § 103 Abs. 3 GemO).

Für 2016 zeigt die Schuldenstatistik zu Lasten der Gemeinden (GV) 225 Mio. EUR an Kassenkrediten. Ge-

genüber den Kassenkrediten 2015 mit 210 Mio. EUR bedeutet das eine betragsmäßig erneut vergleichsweise niedrige Zunahme um 15 Mio. EUR (rd. 7,1 %). Für 2017 liegen zwar noch keine abschließenden Werte vor, doch kann auf Basis der Kassenstatistik von einem deutlichen Rückgang des stichtagsbezogenen Kassenkreditbestands auf rd. 157 Mio. EUR ausgegangen werden (Rückgang um rd. 68 Mio. EUR oder rd. 30 %).

2.2

Entwicklung 2018

Haushaltsplanungen bleiben auf solidem Niveau.

Die Auswertungen der Haushaltspläne der Stadt- und Landkreise und der Großen Kreisstädte für das Haushaltsjahr 2018, durch die Regierungspräsidien Ende 2017, zeigen eine weiter auf stabilem Niveau befindliche Finanzlage. Als Gesamtbetrag der geplanten Nettoinvestitionsraten ergeben sich rd. 1,1 Mrd. EUR. Auf Grundlage dieser Einschätzungen ist die Zahl der Planungen mit einer negativen Nettoinvestitionsrate im Vergleich zum Vorjahr insgesamt erkennbar gesunken. Die Haushaltsplanungen von nunmehr sechs Landkreisen zeigen eine negative Nettoinvestitionsrate. Bei den Großen Kreisstädten wird dies in 15 von 94 Fällen und bei den Stadtkreisen in einem Fall erwartet. Die Zahl der Planungen mit „defizitärem Verwaltungshaushalt“ ist auf Vorjahresniveau und damit auf einem weiterhin niedrigen Stand geblieben. So sind vier Landkreise davon aktuell betroffen. Dagegen plant keiner der neun Stadtkreise (bei sinnvoller Umrechnung auf kamerale Verhältnisse) mit einem entsprechenden „defizitären Verwaltungshaushalt“. Bei den insgesamt 94 Großen Kreisstädten weisen nur 12 ein diesbezügliches Defizit aus.

Moderat steigende Nettosteuerereinnahmen bei robustem Wirtschaftswachstum.

Mit der Mai-Steuerschätzung (07. bis 09. Mai 2018) wird für die Gemeinden (GV) aller Bundesländer, bei einem mit 2,3 % (real) angenommenem anziehendem Wirtschaftswachstum, eine gegenüber 2017 (aktuelle Daten für 2017: 6,3 %) merklich niedrigere Steigerung der Steuereinnahmen um insgesamt 4,9 % erwartet. Dies ist u. a. auf eine bundesweit prognostizierte relativ geringe Steigerung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer (aktuelle Daten Bruttogewerbesteuer 2017: 5,5 %; 2018: 2,7 %) zurückzuführen. Die Gründe hierfür dürften auch in

Nachwirkungen zu den erwarteten Sondereffekten der Steuerrechtsprechung in diesem Bereich liegen (siehe hierzu auch Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte 2017 und 2016). Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll wegen kontinuierlichen Steigerungen beim Lohnsteueraufkommen aufgrund steigender Real-löhne und eines weiter steigenden Aufkommens aus der veranlagten Einkommensteuer bundesweit insgesamt ein Zuwachs von 5,2% erzielt werden. Nach den Orientierungsdaten des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung im Jahr 2018 v. 19. Juni 2017, ergänzt um die Auswirkungen der November-Steuerschätzung 2017, wurde bereits zuvor für Baden-Württemberg mit einem Betrag von rd. 6,6 Mrd. EUR eine merkliche Zunahme prognostiziert.

Weiterhin überwiegend getragen durch das private Konsumverhalten wurde schließlich noch beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ein Zuwachs auf rd. 1 Mrd. EUR angenommen. Ein Grund für den Anstieg dürfte u.a. in der Aufstockung der Unterstützung der Kommunen aus dem Umsatzsteueraufkommen auf 2,76 Mrd. EUR für das Jahr 2018 zu finden sein (Art. 1 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen v. 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755).

Zusammen genommen könnten die Nettosteuerentnahmen bei den Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg nach den bundesweit ausgerichteten Prognosen sowie den Orientierungsdaten wohl auf rd. 16,1 Mrd. EUR zunehmen.

Ausgabensteigerungen bei Personal und sozialen Leistungen.

Bei den Personalausgaben werden sich die in der Tarifrunde 2018 vereinbarten Entgeltsteigerungen der kommunalen Beschäftigten auswirken. Diese erhalten durchschnittlich gewichtet ab 01. März 2018 3,19% mehr Entgelt. Bei den Beamten steigen mit dem am 25. Oktober 2017 verabschiedeten Gesetz zur Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2017/2018 (GBl 2017 S. 565) einheitlich die Bezüge zum 01. Juli 2018 um 2,675%. Der Familienzuschlag wird hiervon abweichend bereits zum 01. März 2018 erhöht. In der Besoldungserhöhung ist, als Ausgleich für eine im Beschäftigtenbereich in einigen Entgeltgruppen neu geschaffene Entgeltstufe, auch der sog. „BW-Bonus“

(0,325%) enthalten. Die an die Beamten nicht ausbezahlte Zuführung zur Versorgungsrücklage entspr. § 17 LBesGBW in Höhe von 0,2% und die abgesenkte Eingangsbesoldung entfallen für alle Beamten ab dem 01. Januar 2018. Die Auswirkungen der Besoldungserhöhung dürften aber eher gering ausfallen, da anders als im Landesbereich, bei den Gemeinden (GV) lediglich 12,3% der Beschäftigungsverhältnisse im Beamtenbereich angesiedelt sind (Statistisches Landesamt, bei Redaktionschluss aktuelle Personalstandstatistik zum 30. Juni 2016). Im Übrigen dürfte eine Personalaufstockung im Bereich der Kindertagesbetreuung, der Sozialarbeit und der Flüchtlingsbetreuung auch 2018 aktuell bleiben. Die Steigerungsrate bei den Personalausgaben lag bereits in den Vorjahren stets über den Vergütungs- und Besoldungserhöhungen. Eine Zunahme der Personalausgaben um 4 bis 5% erscheint demnach wahrscheinlich.

In der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2018 wird die Fortsetzung des in 2017 einsetzenden Trends einer moderat anziehenden Veränderungsquote der Verbraucherpreise mit 1,7% auch für 2018 prognostiziert. Die Gründe der leicht steigenden Verbraucherpreise sind in erster Linie im binnenwirtschaftlichen Preisauftrieb, wie in den zu erwartenden höheren Lohnabschlüssen und weniger im außenwirtschaftlichen Bereich zu finden. So wird insbesondere eine nur moderat anziehende Energiepreisentwicklung angenommen. Weiterhin tragen auch im Jahr 2018 die notwendigen Aufwendungen für die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen (wie z.B. Anmietungen von Gebäuden) zu einem steigenden Ausgabenverlauf bei den Sachausgaben bei. Vor dem Hintergrund der im Jahr 2017 nur unterdurchschnittlichen Steigerung von rd. 2,6% kann auch für das Jahr 2018 von einer moderaten Steigerung in diesem Bereich von 3 bis 5% ausgegangen werden.

Auch bei den sozialen Leistungen ist, wiederum u.a. vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren erfolgten Zuwanderung und den sich anschließenden Sozialleistungen, von einem steigenden Ausgabenverlauf auszugehen (siehe hierzu auch Aktuelle Finanzlage der Kommunen, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände v. 12. Juli 2017). Zwar ändert sich im Falle der Anerkennung im Asylverfahren und des ggf. notwendigen anschließenden Bezugs von anderen sozialen Leistungen teilweise die Kostenträgerschaft und insofern auch der Aufwandsanteil auf kommunaler Seite (insbesondere Kosten der Unterkunft). Jedoch wird dieser aufwands-

mindernde Effekt die weiteren (auch flüchtlingsunabhängigen) Kostensteigerungen bei den Sozialleistungen nicht kompensieren können. Auch die sich stetig verbessernde Lage am Arbeitsmarkt scheint derzeit nur in begrenztem Umfang Auswirkungen auf die Ausgaben im Sozialbereich zu haben. Vor dem Hintergrund einer insgesamt nur schwer abzuschätzenden Entwicklung in diesem Bereich kann voraussichtlich von einer Steigerungsrate in einer Bandbreite zwischen 3 bis 5 % ausgegangen werden.

Ausweitung der Investitionstätigkeit zu erwarten.

In Baden-Württemberg zeigte sich im Jahr 2017 – entgegen den Erwartungen – eine insgesamt etwas zurückgenommene Investitionstätigkeit der Kommunen. Aufgrund des nach wie vor bestehenden erheblichen Investitionsstaus bei den baden-württembergischen Kommunen (Gemeindefinanzbericht Gemeindetag, BWGZ 2017, S. 705) und vor dem Hintergrund einer prognostizierten insgesamt positiven Finanzsituation kann für 2018 erwartet werden, dass die Investitionsausgaben (im Vergleich zu 2017) wieder steigen müssen. Diese Annahme wird u. a. gestützt, durch die aus den Migrationsbewegungen der letzten Jahre notwendig werdenden Investitionen der Kommunen in die dauerhafte Unterbringung und Betreuung. Weiterer Investitionsbedarf besteht beim Ausbau der Kleinkindbetreuung bzw. des Ganztageschulbetriebs und der Schulsanierung. Unter diesen Voraussetzungen erscheint eine Kostensteigerung von 3 bis 4 % realistisch.

Finanzausgleich 2018 bringt erneut Belastungen aus einem steuerstarken Jahr mit sich.

Bemessungsgrundlagen für den Kommunalen Finanzausgleich sind die Steuereinnahmen der Gemeinden im jeweils zweitvorangegangenen Jahr. Maßgebend für 2018 sind damit die 2016 weiter auf Rekordniveau gebliebenen Steuereinnahmen. Ungeachtet der nivellierenden Wirkung des Finanzausgleichs bedeutet das je nach örtlichen Gegebenheiten hohe Umlagezahlungen bei steuerstarken und höhere Schlüsselzuweisungen bei steuerschwachen Gemeinden sowie eine umlagebedingt höhere verteilungsfähige Schlüsselmasse.

Die als Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage 2018 maßgebende Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf der Basis der Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse 2016 hat um rd. 6% gegenüber dem Finanzausgleichsjahr 2017 zugenommen

und mit rd. 12,5 Mrd. EUR erneut einen neuen Höchststand erreicht. Der durchschnittliche Kreisumlagehebesatz beträgt bei einer Reduzierung um 0,61 Punkte für 2018 30,87 Punkte (Gemeindetag Gt-info 261/2018). Daraus ergibt sich eine Steigerung der Kreisumlage auf rd. 3,9 Mrd. EUR (rd. +145 Mio. EUR oder rd. +3,9%).

Ergebnis 2018 unter Vorjahresniveau.

Aufgrund der vermuteten Ausweitung im Ausgabenbereich und des prognostizierten parallelen Steigerungsverlaufs bei den Einnahmen kann für das Jahr 2018 ein erkennbar niedrigerer, aber immer noch deutlich positiver Finanzierungssaldo erwartet werden. Einnahmeseitig könnte bei vorsichtiger Betrachtungsweise eine Zunahme der Nettosteuererinnahmen um 4,9%, der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (insbesondere Gebühren) um 2 bis 3% und der allgemeinen und laufenden Zuweisungen (einschl. Schlüsselzuweisungen) mindestens auf Vorjahresniveau angenommen werden. Auf Basis der Gesamteinnahmen 2017 würde das eine Zunahme um rd. 1,3 Mrd. EUR oder rd. 3% bedeuten.

Bei den Ausgaben kann eine Zunahme der Personalausgaben um 4 bis 5% sowie der laufenden Sachausgaben um 4% angenommen werden. Auch bei den sozialen Leistungen dürfte eine Steigerung um 4% nicht unwahrscheinlich sein. Mit Blick auf die Entwicklung im Vorjahr und die Steuerkraftsummen kann bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sowie allgemeinen Umlagen eine Zunahme um wiederum 5% angenommen werden. Bei vermutlich steigenden Ausgaben der Kapitalrechnung (insbesondere getragen von den Baumaßnahmen um 3%) würde dies auf Basis der Gesamtausgaben 2017 eine Zunahme um rd. 1,7 Mrd. EUR oder rd. 4,1% bedeuten. Auf der Grundlage dieser Annahmen würde sich mit rd. 943 Mio. EUR ein sinkender aber immer noch deutlich positiver Finanzierungssaldo ergeben.

2.3

Ausblick 2019

Nach der bei Redaktionsschluss aktuellen Mai-Steuerschätzung 2018 wurde, ausgehend von einem Wirtschaftswachstum von 2,1%, eine bundesweite Zunahme der Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) um 4,3% prognostiziert. Die Hintergründe der erwarteten Steuermehreinnahmen sind in der prognostizierten, unverändert

positiven wirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 10 April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12) hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Bemessungsgrundlagen zur Grundsteuererhebung bis Ende 2019 zu überarbeiten. Die Umsetzung der neuen Regelung muss bis Ende 2024 erfolgen. Aufgrund der vorgesehenen gestaffelten Übergangsfristen können bis zum endgültigen Inkrafttreten der neuen Regelung finanzielle Auswirkungen für die Kommunen ausgeschlossen werden.

Auf der Ausgabenseite hat sich bei den Personalausgaben in den Vorjahren eine Zunahme zwischen 4 und 5 % als realistisch erwiesen. Nach der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2018 wird die für die Sachausgaben teilweise maßgebende Preissteigerungsrate der Verbraucherpreise im Jahr 2019 mit 1,9% prognostiziert. Der Steigerungsverlauf der Sachausgaben dürfte sich demnach auch im Rahmen der Jahre 2017 und 2018 bewegen. Es ist anzunehmen,

dass die Ausgabenentwicklung für soziale Leistungen, wie in den zurückliegenden Jahren, auch weiterhin von konjunkturabhängigen Faktoren maßgeblich beeinflusst werden wird. Die schwer abschätzbare weitere Entwicklung der Asylzahlen führt auch einnahmeseitig, wie z. B. bei den Zuweisungen von Bund und Ländern, zu einer planerischen Unsicherheit. Zuwachsraten in einer Bandbreite zwischen zwei und drei Prozent dürften gleichwohl realistisch sein (siehe hierzu auch Aktuelle Finanzlage der Kommunen, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände v. 12. Juli 2017). Bei den Umlagezahlungen werden sich die mit den Steuereinnahmen 2017 weiter auf Rekordniveau bewegenden Bemessungsgrundlagen auswirken.

Insgesamt gesehen könnte sich - bei ansonsten gegenüber 2018 für Baden-Württemberg im Wesentlichen unverändert angenommenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen - für 2019 mit rd. 421 Mio. EUR ein merklich niedriger, aber nach wie vor positiver Finanzierungssaldo ergeben.

Prüfung und Beratung

Die bereits zum Jahresanfang 2018 erwartete Einführung der Unterschwellenvergabeordnung für Baden-Württemberg ist bis Redaktionsschluss nicht erfolgt. Der sogen. „Einführungserlass“ wurde noch nicht in Kraft gesetzt. Somit bleibt derzeit offen, welche landesspezifischen Regelungen für Liefer- und Dienstleistungsverträge für die Kommunen im Unterschwellenbereich gelten werden. Es ist beabsichtigt, im laufenden Kalenderjahr weitere GPA-Mitteilungen mit Hinweisen zur Umsetzung des geänderten Vergaberechts zu veröffentlichen.

Der diesjährige Erfahrungsbericht setzt im Kapitel „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ den Schwerpunkt auf kassenrechtliche Aspekte sowie insbesondere auf den Anordnungsprozess und die Digitalisierung.

Mit den Hinweisen zur leistungsbezogenen Vergütung für Beamte und Beschäftigte¹ wird das Ziel verfolgt, die gesetzlichen Möglichkeiten entsprechender Honorierungen aufzuzeigen und für deren rechtliche Grenzen zu sensibilisieren. Prüfungsfeststellungen in diesem Zusammenhang sind für alle Beteiligten unangenehm, weil sie zwangsläufig Fragen zur finanziellen Korrektur von rechtsgrundlos gewährten Leistungen aufwerfen.

3.1

Örtliche Prüfung

Im letztjährigen Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht ist bereits auf den im Juni 2016 mit Unterstützung durch den Landkreistag und den Städtetag durchgeführten Start-Up-Work-Shop mit den Obleuten der Rechnungs-

.....
 1 Die weibliche Form ist der männlichen Form in diesem Kapitel gleichgestellt; lediglich aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wurde die männliche Form gewählt. Dasselbe gilt für den Begriff „Bürgermeister“, der für alle Amtschefs im kommunalen Bereich steht, für die zu den Bestimmungen der GemO analoge Vorgaben in anderen Gesetzen bestehen, wie z.B. in der LKrO und im GKZ.

prüfungsamtsleiter zu grundlegenden Prüfungsthemen, wie „Grundsätze der Prüfung, Prüfungssystematik, Programmprüfung, Berechtigungsverwaltung“ und zu dem ausgewählten Fachthema „Prüfung im Personalwesen“ hingewiesen worden. Zwischenzeitlich konnten in zwei Arbeitsgruppen die sog. Handreichungen „Rechtsverhältnisse der Beschäftigten“ und „dvv.Personal, Auswertungen, Geschäftsprozess, Berechtigungen“ erarbeitet und veröffentlicht werden. Die Beteiligten haben vereinbart, die sehr gute und fruchtbare Zusammenarbeit fortzuführen und als Nächstes die Themenfelder „Kassenprüfung“ sowie „Wirksamkeit der (örtlichen) Prüfung“ gemeinsam aufzuarbeiten.

3.2

Gemeindeprüfungsordnung (GemPrO)

Die Neufassung der GemPrO ist im März 2018 in Kraft getreten. Auffälligste Neuerung ist die neue Gliederung und Paragraphierung. Inhaltlich hat die Verordnung eine Straffung und die Anpassung an die Kommunale Doppik erfahren.

Die GemPrO ist mit Datum vom 03. März 2018 neu gefasst worden und am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft getreten (GBl. S. 96 ff.). Gleichzeitig ist die bisherige Fassung vom 14. Juni 1993 (GBl. S. 494), zuletzt geändert durch Verordnung vom 14. Dezember 2005 (GBl. S. 851), außer Kraft getreten.

Die Neufassung baut auf den bewährten Regelungen auf, war jedoch insbesondere wegen der Reform des Gemeindehaushaltsrechts durch Gesetz vom 4. Mai 2009 (GBl. S. 185) und der damit verbundenen Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Kommunale Doppik notwendig geworden. Für Kommunen, die ihr Haushalts- und Rechnungswesen noch nicht auf die Kommunale Doppik umgestellt haben, gilt die neue Verordnung entsprechend. Die bisherigen kameral

ausgerichteten Regelungen der außer Kraft getretenen GemPrO (mit den dortigen kameralen Begriffen usw.) können bis zur örtlichen Umstellung auf die Kommunale Doppik weiterhin herangezogen werden.

Zum Verordnungstext ist, federführend durch das Innenministerium und mit Beteiligung der Kommunalen Landesverbände sowie Vertretern der örtlichen Prüfung und der GPA, eine umfangreiche Begründung erarbeitet worden, welche den Prüfenden und den zu prüfenden Verwaltungen wichtige Hinweise und Erläuterungen gibt und die Zielsetzung der neuen bzw. geänderten Regelungen verdeutlicht.

Die GemPrO wurde neu gegliedert. Die zweistufige Aufgabenstellung der Prüfung bleibt erhalten (Finanz- und Rechtmäßigkeitskontrolle sowie ergänzende prüfungsbegleitende Beratung, auch in Fragen der Organisation und Zweckmäßigkeit).

Im Zuge der Neufassung wurde die GemPrO neu gegliedert. Teil 1 enthält nunmehr gemeinsame Vorschriften für die örtliche und die überörtliche Prüfung (bisher Abschnitt 3). Teil 2 schließt sich mit den Regelungen für die örtliche Prüfung (bisher Abschnitt 1) und Teil 3 mit Regelungen zur überörtlichen Prüfung (bisher Abschnitt 2) an. Die weitere thematische Gliederung wurde beibehalten. Regelungen zur Programmprüfung enthält Teil 4 (bisher Abschnitt 4) und Regelungen zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatung Teil 5 (bisher Abschnitt 5).

Wie bisher sind die Aufgaben der Prüfung zweistufig aufgebaut. Die kommunale Prüfung dient vorrangig der öffentlichen Finanz- und Rechtmäßigkeitskontrolle und wirkt darauf hin, dass die geprüften Verwaltungen ihre Aufgaben rechtmäßig, sparsam und wirtschaftlich (§ 77 Abs. 2 GemO) erledigen. Daneben kann sie im Rahmen **prüfungsbegleitender Beratung** Hinweise insbesondere zur Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns und zur Erledigung von Prüfungsfeststellungen geben. Ausweislich der amtlichen Begründung zur GemPrO soll die örtliche Prüfung verstärkt Verbesserungspotentiale und Risiken für ein rechtmäßiges und haushalts-/finanzwirtschaftlich ordnungsgemäßes und zweckmäßiges Verwaltungshandeln aufzeigen.

Die **Prüfung** der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung kann dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) (nur) durch Gemeinderatsbeschluss als weitere Aufgabe übertragen werden (§ 112 Abs. 2 Nr. 1 GemO).

Stärkung des risikoorientierten Prüfungsansatzes

In die Neufassung ist der schon bisher praktizierte Ansatz einer risikoorientierten und in die Zukunft gerichteten Prüfung noch stärker eingeflossen. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Zahlstellen nunmehr in angemessenen Zeitabständen, in der Regel jedoch spätestens nach vier Jahren, zu prüfen sind (bisher grundsätzlich alle 2 Jahre). Bei einer höheren Risikogewichtung einer Zahlstelle kann auch ein kürzerer Zeitraum angemessen sein. Eine konkrete Verpflichtung zur Prüfung der Handvorschüsse besteht nicht mehr. Auch hier gilt, dass die Erforderlichkeit entsprechender Prüfungen risikoorientiert zu beurteilen ist.

Anpassungen des Prüfungsrechts vor dem Hintergrund des zunehmenden DV-Einsatzes

Prüfungsrelevante Informationen werden heute zunehmend in den Fach- und Buchführungsverfahren sowie in den Dokumentenmanagement- bzw. Archivsystemen elektronisch vorgehalten; auf Papierausdrucke wird, soweit rechtlich zulässig, weitgehend verzichtet. In Anlehnung an § 147 Abs. 6 der Abgabenordnung regelt § 2 Abs. 2, Abs. 3 GemPrO, dass die Prüfenden nicht nur das Recht haben, Einsicht in die in DV-Systemen gespeicherten Daten zu nehmen und das DV-System zur Prüfung zu nutzen, sondern dass sie auch eine maschinelle Auswertung der Daten nach ihren Vorgaben und die Überlassung der gespeicherten Aufzeichnungen und Unterlagen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger verlangen können. Soweit Dokumente nur in elektronischer Form vorliegen, sollen Kennzeichnungsmöglichkeiten für die Rechnungsprüfung vorgesehen werden, so dass auch in diesen Fällen Prüfungsvermerke und Prüfungszeichen angebracht werden können. Nähere Regelungen hierzu enthält die neue GemPrO nicht, da die Art und Weise einer elektronischen Kennzeichnung von Dokumenten maßgeblich von der jeweils eingesetzten DV-Lösung abhängig ist.

Die ganzheitliche Prüfung von Geschäftsprozessen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die bisherige thematische Dreiteilung in „sachliche Prüfung“, „rechnerische Prüfung“ und „förmliche Prüfung“ ist in diesem Zusammenhang entfallen. Da gerade im Haushalts- und Rechnungswesen Geschäftsprozesse heute weitestgehend dv-unterstützt ablaufen und beispielweise Beträge (Einzelposten, Summen) nicht mehr manuell berechnet bzw. übertragen werden (z.B. vom Vor-/Nebenbuch in

das Hauptbuch, von den Sachkonten in die Bilanz), sind spezielle Regelungen für die rechnerische Prüfung überholt. An deren Stelle tritt zunehmend eine dv-bezogene Prüfung (Anwendungsprüfung), bei der u. a. festgestellt wird, ob die in den Programmtabellen hinterlegten Formeln und sonstigen Werte zu ordnungsgemäßen (rechnerisch richtigen) Ergebnissen führen, wer auf diese Tabellen Zugriff hat (Prüfung der Berechtigungsverwaltung) und ob Zugriffe dokumentiert bzw. maschinell protokolliert werden. Die verfahrensbezogene Anwendungsprüfung wird hierbei um die Programmsicherheitsprüfung ergänzt (neuer Begriff in der GemPrO), deren Prüfungshandlungen sich nicht unmittelbar auf ein eingesetztes Verfahren beziehen, sondern vorrangig die Rahmenbedingungen des Programmeinsatzes betreffen (sicherer Rechnerbetrieb, sicherer Rechnerraum, ausreichende Virenschutzmaßnahmen usw.).

Notwendige Anpassungen an die Kommunale Doppik, Konkretisierungen und Ergänzungen der GemPrO

Die Neufassung der GemPrO enthält vor dem Hintergrund der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Kommunale Doppik eine Vielzahl von Anpassungen sowohl begrifflicher als auch inhaltlicher Art. Daneben wurden Vorschriften konkretisiert (z. B. zur Schlussbesprechung bei der überörtlichen Prüfung) bzw. bisher fehlende Regelungen (z. B. zur Betätigungsprüfung) mit aufgenommen. Der Anwendungsbereich der GemPrO ist schließlich auf die mittlerweile zulässigen Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit ausgedehnt worden. Diese Prüfungen nimmt künftig die GPA wahr.

3.3

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

3.3.1

Trennung der Verantwortungsbereiche am Beispiel der Bezügeabrechnung unter Einsatz des ADV-Verfahrens dvv.Personal

Nach § 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO ist auf eine ausreichende Trennung der Tätigkeitsbereiche der fachlichen

Sachbearbeitung, der Erledigung von Kassenaufgaben und der Aufgaben der Verwaltung von automatisierten Verfahren (sogen. Verfahrensverwaltung) zu achten. Diese Trennung ist grundlegende Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Welche Auswirkungen sich daraus auf die Geschäftsprozesse ergeben, wird nachfolgend am Beispiel der Personalabrechnung (Bezügeabrechnung) unter Einsatz des ADV-Verfahrens dvv.Personal aufgezeigt. Die grundlegenden Aussagen hierzu können auch auf andere Fachverfahren zur Abwicklung wiederkehrender Ausgaben übertragen bzw. für die Betrachtung der dortigen Prozesse herangezogen werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit solchen Fachverfahren (insbesondere im Bereich des Personal- und des Sozialwesens) nicht nur Zahlungsverpflichtungen in erheblichem Umfang ermittelt werden, sondern oft auch die Buchung der angehenden Zahlung in diesen Verfahren erfolgt und zudem der Zahlungsverkehr vorbereitet wird.

Auf die eigentliche Personalsachbearbeitung (z. B. Abschluss von Arbeitsverträgen, welche die rechtliche Grundlage für die Bezügeabrechnung sind) wird nachfolgend nicht eingegangen. Auch wird unterstellt, dass der gesamte Geschäftsprozess innerhalb der Gemeinde abgewickelt wird. Der Fall, dass die Bezügeabrechnung bei einem externen Dienstleister erfolgt, wird nicht behandelt.

Verantwortungsbereiche nach § 35 Abs. 6 Satz 2 GemHVO: fachliche Sachbearbeitung, Erledigung von Kassenaufgaben, Verfahrensverwaltung

Mit dem Personalabrechnungsverfahren dvv.Personal werden vorrangig Bezüge und Entgelte berechnet und insoweit Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde i. S. des § 6 GemKVO automatisiert ermittelt. Das ADV-Verfahren unterliegt den Vorgaben des § 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 und 6 GemHVO und ist vom Bürgermeister oder von der von ihm bestimmten Stelle freizugeben.

Die Berechnung (Ermittlung) der Bezüge und Entgelte ist Kerninhalt der **fachlichen Sachbearbeitung** im Fachamt (ggf. auch in der Kämmerei). Die fachliche Sachbearbeitung umfasst (kassenrechtlich) die sachliche und rechnerische Feststellung der Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen (§ 11 GemKVO). Die fachliche Sachbearbeitung endet dort, wo Aufgaben zwingend durch die Kasse wahrgenommen werden müssen bzw. Tätigkeiten in den Aufgabenbereich der Verfahrensverwaltung fallen.

Die **Aufgaben der Kasse** (Kassengeschäfte) sind in § 1 GemKVO definiert. Dazu gehören (obligatorisch) der Zahlungsverkehr sowie u.a. die Buchung im Vor-/Nebenbuch sowie im Hauptbuch. Nach § 1 Abs. 2 GemKVO kann der Bürgermeister die Erledigung von Buchführungsgeschäften, mit Ausnahme der Buchung der Zahlungen und der Führung des Tagesabschlussbuchs, durch eine andere Stelle außerhalb der Gemeindekasse (Fachamt) zulassen. Zur Erledigung von Kassengeschäften können Zahlstellen in anderen Organisationseinheiten (Fachämtern) eingerichtet werden (§ 3 GemKVO). Zahlstellen sind unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung Teil der (Gemeinde-)Kasse.

Die **Tätigkeiten der Verfahrensverwaltung** (durch Rechenzentrum oder verwaltungsintern) sind gesetzlich nicht im Einzelnen beschrieben. Grundsätzlich unterscheidet sich die Verfahrensverwaltung von anderen Bereichen durch folgende Besonderheiten:

- Der Verfahrensverwalter „kümmert“ sich um das eingesetzte ADV-Verfahren. Er ist Dienstleister für die Fachämter und die Kasse. Er schafft mit seiner Tätigkeit die Voraussetzungen dafür, dass Fachamt und Kasse ihre Aufgaben erledigen können (technische Verfahrensbetreuung, einschließlich Berechtigungs- und Benutzerverwaltung, Programmpflege, Vornahme von Datensicherungen im Rechnerbetrieb, usw.).

- Die Tätigkeiten des Verfahrensverwalters wirken sich auf die Struktur und die Prozesse des ADV-Verfahrens grundlegend aus. Diese Prozesse sind oft nur einmalig, beispielsweise im DV-Einführungsprojekt oder mit geringer Häufigkeit bzw. nach entsprechenden Programm-Updates vorzunehmen. Die Gültigkeit (und die Auswirkungen) der dabei vorgenommenen Dateneingaben sind regelmäßig unbefristet oder zumindest langfristig. Die vorgenommenen Dateneingaben wirken vorgangs-/fallübergreifend im gesamten Verfahren, bezogen auf den gesamten Datenbestand bzw. große Teilbereiche davon.

- Die Tätigkeiten der Verfahrensverwaltung bergen ein großes Risikopotential (bis hin zu grundlegenden Fehlsteuerungen im ADV-Verfahren sowie Datenverlust).

Zuordnung der Prozessschritte/Tätigkeiten zu den kassen- bzw. haushaltsrechtlichen Verantwortungsbereichen

Zunächst sind die ganz oder teilweise automatisierten Prozessschritte (bzw. Tätigkeiten), bezogen auf das jeweils eingesetzte ADV-Verfahren, den jeweiligen Verantwortungsbereichen zuzuordnen. Anschließend sind ausreichende Sicherungsmaßnahmen (organisatorisch und/oder dv-technisch) zur Trennung dieser Bereiche zu treffen. Dies wird nachfolgend am Beispiel des ADV-Verfahrens dvv.Personal aufgezeigt.

Prozessschritte / Tätigkeiten	Programmfunktion vhd.	Verantwortungsbereiche (Amt, Funktion)
Berechnung/ Festsetzung (Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen)	Ja	Fachamt
Feststellung/ Anordnung	Nein	Fachamt
Buchung (einschl. der angehenden Zahlungen) im Vor-/Nebenbuch bzw. Hauptbuch	Ja	Fachamt möglich, aber Kasse, soweit Buchung von Zahlungen
Vorbereitung des Zahlungsverkehrs (Anstoßen Zahllauf)	Ja	Kasse, Fachamt möglich
Zahlungsverkehr	Nein	Kasse
Verfahrensverwaltung, Benutzer- und Berechtigungsverwaltung	Ja	Verfahrensverwalter (grundsätzlich nicht in die diesbezügliche fachliche Sachbearbeitung und Erledigung von Kassenaufgaben eingebunden)

Berechnung/Festsetzung (Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen)

Im ADV-Verfahren dvv.Personal werden die erforderlichen Stamm- und Bewegungsdaten erfasst, auf deren Grundlage die Berechnung der Bezüge und Entgelte für Beamte bzw. Beschäftigte und sonstige Arbeitnehmer einschl. Steuer- und Sozialversicherungsbeträge erfolgt. Nach der Datenerfassung oder -änderung erfolgt eine abschließende Kontrolle der Ergebnisse. Es bietet sich an, zu Kontrollzwecken die Gehalts- bzw. Entgeltabrechnung zumindest für die Änderungsfälle zu simulieren (eine entsprechende Programmfunktionalität ist in dvv. Personal vorhanden).

Bei einer entsprechenden Personalausstattung ist es zur Risikominimierung sinnvoll, dass der Mitarbeiter, welcher diese Tätigkeiten wahrnimmt (nachfolgend Bezügerechner), nicht den eigenen Personalfall bearbeitet. Dies trägt dazu bei, den eigenen Mitarbeiter vor falschen Verdächtigungen oder einem Manipulationsanschein zu schützen. Die Pflege von Kontoverbindungen sollte, soweit personell möglich, einem Vier-Augen-Prinzip unterworfen werden. Kassenmitarbeitern darf kein Zugriff auf Programmfunktionen zur Berechnung/Festsetzung der Bezüge und Entgelte eingeräumt werden.

Feststellung/Anordnung

Dvv.Personal enthält, wie auch andere Personalabrechnungsverfahren, keine explizite Programmfunktion für die Feststellung bzw. Anordnung der berechneten bzw. festgesetzten Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen. So muss die Anordnung manuell erstellt werden (z. B. Vordruck, Textverarbeitung) bzw. es werden (Papier-) Auswertungen aus dvv.Personal als Grundlage der Anordnung verwendet. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt durch das Fachamt. Dort wird sie üblicherweise vom Bezügerechner für den ihm zugeordneten jeweiligen Fallbestand vorgenommen.

Bezüge- und Entgeltzahlungen setzen Kassenanordnungen voraus (§ 7 Abs. 1 GemKVO). Ausnahmeregelungen zum Anordnungserfordernis sind nicht anwendbar, da zahlungswirksame Buchungen vollzogen werden (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 GemKVO). Allgemeine Anordnungen sind ebenfalls nicht zulässig, weil die Höhe der Zahlbeträge vorher, d. h. vor der Auszahlung zum Fälligkeitstermin, feststeht (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO). Aus Sicherheitsgründen sind die Voraussetzungen für allgemeine Zah-

lungsanordnungen im Ausgabenbereich bewusst enger als im Einnahmenbereich gefasst worden. Eine Sonderregelung durch den Bürgermeister ist im Ausgabenbereich nicht vorgesehen (anders auf der Einnahmenseite, vgl. § 9 Abs. 2 GemKVO).

Die Erstellung der Kassenanordnung (hier Sammelanordnung mit Angabe mehrerer Empfangsberechtigter) obliegt ebenso dem Fachamt (§ 7 Abs. 2 Satz 4 GemKVO). Kassenanordnungen sollen von der Kasse/Zahlstelle auch nicht vorbereitet werden. Im Fachamt sollte die Zuständigkeit für die Anordnung nicht bei dem Mitarbeiter liegen, der auch die sachliche und rechnerische Richtigkeit feststellt (Satz 3). In der Praxis liegt die Anordnungsbezugnis in der Regel beim Dienstvorgesetzten des Bezügerechners. Inhaltlich zweifelhafte Anordnungen dürfen von der Kasse nur ausgeführt werden, wenn die anordnende Stelle sie aufrechterhält (§ 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 GemKVO). Das bedingt, wie in anderen Fällen auch, eine förmliche/inhaltliche (aber keine fachliche) Prüfung der Anordnung durch die Kasse. Für diese Prüfung ist die Angabe des Zahlungsempfängers und des Zahlungsbetrags gegenüber der Kasse unverzichtbar. Auch wenn die Berechnungsergebnisse lediglich summarisch pro Sachkonto an das HKR-Verfahren (Hauptbuch) übergeben werden, muss die Kassenanordnung bzw. eine der Kassenanordnung beizufügende begründende Unterlage Einzelangaben zum Zahlungsbetrag und zu den jeweiligen Empfangsberechtigten umfassen.

Unter dvv.Personal werden vor der Übergabe an das HKR-Verfahren die Datensätze zu Betragssummen pro Sachkonto zusammengefasst. Welche Einzelbeträge pro Empfänger in den Summen enthalten sind, ist ausschließlich im Fachverfahren nachvollziehbar. Das Verfahren bildet mit den Einzelbeträgen pro Gehalts- und Zahlungsempfänger (hier auf sogen. symbolischen Konten, mit Hinweis auf das Sachkonto) das Vor-/Nebenbuch (§ 36 Abs. 1 GemHVO) ab, während im Hauptbuch die Buchung mit Summen pro Sachkonto ohne Zuordnung von Einzelpfängern erfolgt. Da in dvv.Personal mit dem sogen. „finalen/zweiten Abrechnungslauf“ bereits die Buchung der (angehenden) Zahlungen im Vor-/Nebenbuch erfolgt (danach können etwaige Korrekturen nur noch im Rahmen einer Rückrechnung angebracht werden), muss die Anordnung vor diesem Verfahrensschritt erstellt werden. Grundlagen der Anordnung können verfahrenstechnisch die simulierten Monatsabrechnungen und der simulierte Buchungslauf sowie der dabei generierte simulierte sogen. „Personalabrechnungsbeleg“ sein. Da die

simulierten Abrechnungen und Buchungsläufe nicht zwingend die dann zu buchenden Beträge enthalten müssen (es handelt sich lediglich um eine Simulation), sind diese Unterlagen wie eine manuell erstellte Unterlage zu werten. Da bei nachträglichen Änderungen der maschinell zur Buchung bereitgestellte Betrag nicht mit dem (vorher ermittelten simulierten) Anordnungsbetrag übereinstimmt, ist vor der Buchung eine Kontrolle notwendig. Es ist Aufgabe des Fachamtes, darauf zu achten, ob und inwieweit bei nachträglichen Veränderungen im Fallbestand ggf. eine Änderungsanordnung erforderlich ist.

Es obliegt der Gemeinde, den Geschäftsprozess so einzurichten, dass die Anordnung der Kasse (bzw. Zahlstelle) rechtzeitig vor dem Fälligkeitstermin zugeht, so dass sie die Auszahlungen rechtzeitig leisten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 GemKVO) und damit einhergehende Buchungen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemKVO) vornehmen kann.

Buchung (einschließlich der angehenden Zahlungen) im Vor-/Nebenbuch bzw. Hauptbuch

Soweit Gehaltsbuchungen auch die Buchung der (angehenden) Zahlungen im Vor-/Nebenbuch umfassen (was bei div. Personal der Fall ist), greift die Sonderregelung des § 1 Abs. 2 GemKVO (Verlagerung von Buchführungsgeschäften auf eine Stelle außerhalb der Gemeindekasse) nicht, da die Buchung der Zahlung sonst in unzulässiger Weise mitverlagert würde. D. h., die die angehende Zahlung mitumfassende Gehaltsbuchung muss nach den kassenrechtlichen Vorgaben zwingend durch die Kasse oder durch eine eingerichtete Zahlstelle (§ 3 GemKVO) vorgenommen werden. Es ist durch eine entsprechende Vergabe der Zugriffsberechtigungen sicherzustellen, dass zwar die Kasse/Zahlstelle den endgültigen Abrechnungs- und Buchungslauf (hier „finaler/zweiter Abrechnungslauf“) vollzieht, nicht aber in die eigentliche Berechnung und Festsetzung eingreifen kann. Dem Bezügerechner im Fachamt dürfen wiederum die Buchungsberechtigungen (für die angehende Zahlung) nicht zugewiesen werden.

Der Abrechnungs- und Buchungslauf wird üblicherweise von einem Mitarbeiter zentral für alle Abrechnungsfälle angestoßen. In der Praxis ist es eher unüblich, der (Haupt-)Kasse diese Tätigkeiten zu übertragen und eine Zugriffsberechtigung einzuräumen. Vielmehr bietet es sich an, je nach den vorliegenden personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, eine Zahlstelle im Fachamt einzurichten. Bei der Entscheidung, eine Zahlstelle einzurichten, sollte der gesamte Prozess nicht nur

unter (formalen) Ordnungsgesichtspunkten, sondern insbesondere unter Risikoaspekten betrachtet werden. Nach § 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 6 Satz 1 GemHVO regelt der Bürgermeister das Nähere über die Sicherung des Personalberechnungs- und Buchführungsverfahrens und legt die Bedingungen fest, damit eine ausreichende Trennung der Verantwortungsbereiche erreicht wird (Satz 2). Bei der Ausgestaltung der Abläufe und der Zuweisung von Verantwortungen/Tätigkeiten sollte auch mit einfließen, dass ein „rein mechanisches auf den Knopf drücken“ durch einen Mitarbeiter in der Zahlstelle, um die Buchungsverarbeitung anzustoßen, allein für die Verringerung von Risikoaspekten wenig förderlich ist.

Nach § 7 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GemKVO ist es Aufgabe der Kasse/Zahlstelle, die Anordnung hinsichtlich Form und Inhalt zu kontrollieren (s. a. § 6 Abs. 4 Muster einer DA-Kasse, BWGZ 7/2014, Seite 262 ff.). Da nicht sichergestellt ist, dass die (manuell) angeordneten den (im DV-System vorgehaltenen) zu vollziehenden Beträgen entsprechen, obliegt der Kasse/Zahlstelle stets ein Betragsabgleich. Zum ordnungsgemäßen Aufgabenvollzug muss der Kasse/Zahlstelle in diesem Zusammenhang durch einen lesenden Zugriff auf das Personalabrechnungsverfahren eine ausreichende Kontrollmöglichkeit eingeräumt sein. Als Kontrollinstrument ist insbesondere eine nochmalige Buchungslaufsimulation (durch Kasse/Zahlstelle) unmittelbar vor dem Vollzug geeignet.

Vorbereitung des Zahlungsverkehrs (Anstoßen Zahllauf)

Der Zahllauf wird in div. Personal angestoßen. Damit wird eine Datei mit den Übertragsdaten für die Bank erstellt und gespeichert (DTA-Erstellung, SEPA-Datei). Ein Abfluss von Zahlungsmitteln wird so noch nicht ausgelöst. Die Erstellung der Übergabedatei in div. Personal ist (zwar unabdingbare) Vorstufe für den Zahlungsmittelabfluss, aber noch nicht als Zahlungsverkehr einzustufen. Insoweit könnte das Fachamt diesen Verarbeitungsschritt durchführen. Im Interesse eines ordnungsgemäßen Ablaufs von Verwaltungsvorgängen (§ 44 Abs. 1 Satz 2 GemO und § 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 sowie 6 GemHVO) sollte dennoch bereits die Vorbereitung des Zahlungsverkehrs von der Kasse/Zahlstelle vorgenommen werden.

Zahlungsverkehr

Die Freigabe, einschließlich der Weiterleitung der Übergabedatei an die Bank, erfolgt außerhalb von div. Perso-

nal (z. B. durch Unterschrift auf dem DTA-Begleitzettel oder in speziellen Programmen, wie z. B. Online-Banking-Software mit TAN-Verfahren). Eine Übertragung der Freigabe auf eine Zahlstelle wäre zwar möglich, sollte aber vor dem Hintergrund einer möglichst gebündelten Abwicklung des Zahlungsverkehrs der (Haupt-)Kasse vorbehalten bleiben.

Die Bank führt die Überweisungen aus, sobald ihr eine entsprechende Freigabeerklärung mit (ggf. elektronischen) Unterschriften der dazu autorisierten Personen vorliegt. Erst mit der Freigabe gegenüber der Bank erfolgt die Übertragung (der Abfluss) der Zahlungsmittel (Zahlungsverkehr im kassenrechtlichen Sinn, vgl. § 29 Nr. 10 GemKVO).

Verfahrensverwaltung, Benutzer- und Berechtigungsverwaltung

Ein Großteil der Tätigkeiten der Verfahrensverwaltung liegt im Verantwortungsbereich des Programmanbieters (hier DV-Verbund), da dort die grundlegenden Verfahrenseinstellungen und Parametrierungen vorgenommen werden (Tarif Tabellen, Steuer- und SV-Sätze, Lohnarten und Aussteuerung von Lohnarten, usw.). Eine personelle Trennung der Verfahrensverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung und von den Kassengeschäften ist insoweit regelmäßig gegeben. Mitarbeiter der Rechenzentren müssen bei programmtechnischen Problemen Zugriff auf das Produktivsystem erhalten (z. B. bei Anfragen über das Ticket-System der Rechenzentren). Da es sich regelmäßig um weitreichende Änderungszugriffe handelt, ist darauf zu achten, dass der Zugriff nur im Bedarfsfall und nicht dauerhaft eingerichtet wird (§ 35 Abs. 5 Nr. 2 und 3 GemHVO). Die Verantwortung auch für Zugriffe externer Dienstleister trägt zwar stets der Buchführungspflichtige und damit die Gemeinde (§ 35 Abs. 5 GemKVO, GoBS, Tz. 9). Allerdings übernimmt das Rechenzentrum im Rahmen einer Teilfeststellungsbescheinigung nach § 11 Abs. 4 GemKVO (vgl. GPA-Mitteilung 5/2010) eine Mitverantwortung.

Soweit die Benutzer- und Berechtigungsverwaltung (als Bestandteil der Verfahrensverwaltung) von der Gemeinde eingerichtet und gepflegt wird, sollte im Interesse eines ordnungsgemäßen Ablaufs von Verwaltungsvorgängen stets eine personelle Trennung der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung von der Bezügeabrechnung bzw. den Kassentätigkeiten bestehen. Ist es aufgrund der Personalausstattung unvermeidbar, dass der Verfahrens-

verwalter (hier insbesondere Benutzer- und Berechtigungsverwalter) als Bezügeabrechner auch eigene Fallbestände betreut, sollte für die Aufgaben der Verfahrensverwaltung ein eigener zweiter Benutzerstammsatz angelegt werden. Dadurch wird erreicht, dass keine wesentlichen Eingriffe in die Verfahrensverwaltung erfolgen (erneute Anmeldung ist notwendig). Zudem sind Zugriffe in die Verfahrensverwaltung leichter nachvollziehbar. Ergänzend wird hierzu auf das Sonderheft der GPA-Mitteilungen 1/2012 „Empfehlungen zur Gestaltung einer Dienstanweisung für die Berechtigungsverwaltung“ verwiesen.

3.3.2

Der kassenrechtliche Feststellungs- und Anordnungsprozess im digitalen Wandel

Die bisherigen Feststellungs- und Anordnungsprozesse sind nach wie vor durch manuelle Abläufe geprägt.

Der kassenrechtliche Feststellungs- und Anordnungsprozess (Anordnungsprozess) findet bisher in der Praxis größtenteils außerhalb des jeweiligen ADV-Verfahrens statt. Für den Anordnungsprozess sind entweder keine speziellen Programmfunktionalitäten vorhanden (wie beispielsweise regelmäßig bei ADV-Verfahren zur Personalabrechnung) oder es werden zwar Anordnungen im DV-System (vor)erfasst, danach aber meist auf dem Papierweg weiterverarbeitet. D. h. die Anordnung wird ausgedruckt und (handschriftlich) unterschrieben. Ggf. werden die Papierunterlagen danach eingescannt (sogen. nachgelagertes Scannen) und die erzeugten Dateien in einem Archivierungssystem abgelegt. Der Digitalisierungsansatz beschränkt sich insoweit meist auf die elektronische Archivierung des abgeschlossenen (manuellen bzw. teilmaschinellen) Anordnungsvorgangs, obwohl schon seit längerer Zeit, sowohl erweiterte rechtliche Rahmenbedingungen (Änderung der GemKVO in 2009), als auch technische Weiterentwicklungen in der DV-Systemlandschaft, die Umsetzung eines medienbruchfreien digitalen Anordnungsprozesses ermöglichen.

Vorüberlegungen für eine Digitalisierung der Abläufe

Neben der Berücksichtigung der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, müssen bei der Einführung

eines digitalen Anordnungsprozesses auch die notwendigen organisatorischen Anpassungen frühzeitig in die Überlegungen mit einbezogen werden. So sind bereits vorhandene Regelungen (wie z. B. Zuständigkeitsordnungen, Aktenordnungen) und bestehende Verwaltungsabläufe (z. B. zentraler/dezentraler Posteingang) zu hinterfragen und ggf. anzupassen. Auch kann es erforderlich sein, ein bestehendes Dokumentenmanagementsystem zu integrieren. Ziel muss sein, allen Beteiligten (Fachamt, Kasse, RPA) ein Gesamtsystem (auf technischer und organisatorischer Ebene) mit einem Mehrwert für die tägliche Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Am Beispiel der elektronischen Rechnungseingangsbearbeitung wird nachfolgend der Fokus der Betrachtung auf drei kassenrechtlich bedeutsame Themenstellungen gelegt:

- Umgang mit Fremdbelegen in Papierform, d. h. Digitalisierung der Fremdbelege (begründende Unterlagen) durch Scannen, mit anschließender revisionssicherer Archivierung. Sicherstellung des digitalen Zugriffs (bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen).
- Annahme einer E-Rechnung und deren Weiterverarbeitung.
- Veränderungen in den Prozessen, soweit die bisherige (handschriftliche) Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit (§ 11 Abs. 1 Satz 2 GemKVO) sowie die (handschriftliche) Unterzeichnung der Anordnung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 GemKVO) durch elektronische Signaturen i.S. des § 28 Abs. 2 und 3 GemKVO ersetzt werden.

Digitalisierung von Fremdbelegen in Papierform

Fremdbelege (Rechnungen) erreichen die Verwaltung derzeit noch fast ausschließlich in Papierform. Vor einer digitalen Weiterverarbeitung steht in diesen Fällen folglich zunächst die Notwendigkeit des Einscannens vorliegender Papierbelege. Nach § 39 Abs. 3 Satz 1 GemHVO können nach Abschluss der überörtlichen Prüfung, frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit Beginn der Aufbewahrungsfrist, Bücher, Inventare und Belege auf Bild- oder Datenträger aufbewahrt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Inhalt der Bild- und Datenträger mit den Originalen übereinstimmt und jederzeit lesbar gemacht werden kann. Die Bild- und Datenträger sind dann anstelle der Originale aufzubewahren. Der Bürgermeister

kann unter bestimmten Voraussetzungen eine frühere (sogen. vorgezogene) Archivierung zulassen. Die Voraussetzungen (aus kassenrechtlicher Sicht) für eine „vorgezogene“ digitale Archivierung (farbiger) Fremdbelege werden in der GPA-Mitteilung 8/2005 aufgeführt. Die Vorgaben sind dort zwar noch auf Grundlage der Kameratechnik formuliert, können aber inhaltlich und als Stellungnahme i.S. des § 39 Abs. 3 Satz 5 GemHVO in das Umfeld der Kommunalen Doppik übernommen werden. Bei der („vorgezogenen“) digitalen Archivierung von Fremdbelegen (und Eigenbelegen) i.S. des § 39 Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GemHVO sind insbesondere die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Alle relevanten Fremdbelege müssen vollständig zur Archivierung bereitgestellt werden; Doppelarchivierungen sind zu verhindern. Weiter in Papierform aufzubewahrende Fremdbelege sind zu kennzeichnen, damit eine versehentliche Vernichtung unterbleibt. Voraussetzung für die problemlose Übertragung ins Archivierungssystem ist eine entsprechende Belegvorbereitung (z. B. Glätten, Entklammern etc.).
- Die Archivierung muss farbecht erfolgen. Sämtliche Informationen müssen in das Archivierungssystem übertragen werden (z. B. auch die Rückseite mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen o.Ä.).
- Die Vorgehensweise der Archivierung ist zu regeln. Die Übertragung ins Archivierungssystem ist zu protokollieren; dies beinhaltet eine unverzügliche Qualitätskontrolle der Übertragungsergebnisse.
- Die Archivierung muss unveränderbar sein (gilt auch für evtl. Indexinformationen). Während der vorgeschriebenen Aufbewahrungsfrist müssen Verlust, Manipulation, Untergang ausgeschlossen sein. Der Einsatz evtl. Funktionalitäten zur Verbesserung der Darstellung/Erkennung (Bildverbesserungsfunktion) darf keinerlei bildlichen Informationsverlust oder bleibende Informationsänderungen zur Folge haben. Die Aussonderung nicht mehr (im Archivierungssystem) aufbewahrungspflichtiger Belege muss sicher sein und darf die weiter vorzuhaltenden Daten nicht beeinflussen. Eine ordnungsgemäße Rekonstruktion der archivierten Belege muss über entsprechende Datensicherungen notfalls jederzeit möglich sein.
- Jeder archivierte Beleg muss gezielt, zeitnah und vollständig auffindbar sein (z. B. mit Hilfe einer geeigneten

ten Indexierung). Dabei muss gewährleistet sein, dass gespeicherte Fremdbelege insbesondere verlustfrei unter bildlicher Übereinstimmung mit dem Ursprungsbeleg reproduziert werden können. Reproduzierte Fremdbelege müssen deutlich als solche gekennzeichnet sein.

- Änderungen am Archivierungsverfahren, z. B. wegen technischem Fortschritt oder organisatorischen oder rechtlichen Änderungen, dürfen auf die gespeicherten Belege keinen Einfluss haben. Zum Archivierungsverfahren selbst muss eine aussagefähige Dokumentation vorgehalten werden. Näheres zur Archivierung ist durch Dienstanweisung zu regeln (u. a. Abgrenzung Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Beteiligten, Archivierungsvorgang, Aufbewahrung und Behandlung der Daten und Speichermedien, Zugangs- und Zugriffskontrolle).
- Das ADV-Verfahren zur Aufbewahrung (Archivierung) von Büchern und Belegen ist gemäß § 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO freizugeben.

Daneben sollte das Archivierungsverfahren für die Rechnungsprüfung das Anbringen von nicht veränderbaren Prüfungsvermerken und Prüfungszeichen auf den elektronischen Dokumenten ermöglichen (ansonsten ist u.U. keine medienbruchfreie Prüfung möglich). Es muss hierbei sichergestellt sein, dass diese Vermerke mit dem eingescannten Dokument untrennbar verknüpft sind und das elektronische Dokument (Original) dadurch nachträglich nicht verändert wird.

Neben der Berücksichtigung dieser aus kommunalrechtlicher Sicht formulierten Vorgaben ist es notwendig, die Vereinbarkeit des Archivierungssystems mit den Anforderungen der Finanzverwaltung abzustimmen (vgl. Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff – GoBD, Abschnitt 9). Detaillierte Umsetzungskriterien zur Sicherstellung eines vollständigen und qualitativ ausreichenden Scanvorgangs enthält z.B. die Technische Richtlinie 03138 „Ersetzendes Scannen (RESISCAN)“ des Bundesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik (www.bsi.bund.de) und der Bericht der KGSt®- Nr. 8/2017 „Ersetzendes Scannen, Praxisleitfaden für Kommunen“.

Hierbei gilt es, Medienbrüche bei der Art der Aufbewahrung der begründenden Unterlagen weitestgehend

zu vermeiden und soweit möglich, sämtliche zusammenhängenden (vorgangsbezogenen) Unterlagen digital vorzuhalten (z. B. neben der Eingangsrechnung auch die dazu gehörende Bestellung und Lieferscheine), da ansonsten wesentliche Synergien einer digitalen Archivierung verloren gehen würden (z. B. auch für die Prüfung, die dann regelmäßig ergänzend Papierunterlagen anfordern und einsehen müsste).

E-Rechnung

Der Prozess der elektronischen Rechnungsverarbeitung beginnt idealerweise bereits mit dem elektronischen Empfang eines digitalen Dokuments (Überlegungen zur E-Vergabe oder E-Beschaffung werden hier nicht behandelt). Mit der GPA-Mitteilung 2/2012 zur elektronischen Rechnungsstellung aus Sicht der Gemeindekasse wurde bereits dargelegt, dass die Entgegennahme von elektronischen Rechnungen (E-Rechnungen) durch das kommunale Kassenrecht nicht ausgeschlossen ist. Wenngleich bei diesem Geschäftsprozess bis jetzt eher vom Eingang einer unstrukturierten E-Mail-Rechnung auszugehen war (im weiteren Geschäftsprozess ggf. mit Ausdruck des E-Mail-Anhangs, Anbringen von handschriftlichen Bearbeitungsvermerken, nachträglichem Einscannen und digitaler Archivierung), wird das Einpflegen elektronisch eingegangener Dokumente in (papierlose) Workflows zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen zur E-Rechnung beruhen auf der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen vom 16. April 2014. Die Umsetzung dieser Richtlinie erfolgte auf Bundesebene mit Einfügung des § 4a E-Government-Gesetz (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom 04. April 2017) und den Vorgaben zur Ausgestaltung elektronischer Rechnungen in der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes vom 13. Oktober 2017. Die kommunalen Regelungen zur E-Rechnung sollen mit der geplanten Anpassung des E-Government-Gesetzes Baden-Württemberg und mit dem Erlass einer E-Rechnungsverordnung für Baden-Württemberg in Kraft gesetzt werden. Aus kommunaler Sicht sind dabei insbesondere die Ausgestaltung einer möglichen Annahmeverpflichtung und die Vorgaben zu Form und Weiterverarbeitung von E-Rechnungen (z. B. als Datensatz oder hilfsweise als manuelle Eingabe) von großem Interesse.

Für eine allgemeine Auseinandersetzung mit dem Thema E-Rechnung stellt die KGSt[®] mit dem Bericht Nr. 18/2017 „Die E-Rechnung einführen und umsetzen“ eine ausführliche Handreichung zur Verfügung. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Anforderungen der Finanzverwaltung zu beachten sind. Nach den GoBD, Rdnr. 119 sind eingegangene aufzeichnungs- und aufbewahrungspflichtige Daten, Datensätze, elektronische Dokumente und elektronische Unterlagen auch in dieser Form (d. h. digital) aufzubewahren und dürfen vor Ablauf der Aufbewahrungsfrist nicht gelöscht werden. E-Rechnungen dürfen nach den GoBD daher nicht ausschließlich in ausgedruckter Form aufbewahrt werden, sondern müssen in der eingegangenen Form unveränderbar erhalten bleiben.

Einsatz elektronischer Signaturen

Mit der Neufassung der GemKVO im Zuge der Einführung der Kommunalen Doppik wurden mit den Absätzen 2 und 3 in § 28 auch die Möglichkeiten zur Verwendung bzw. zur Umsetzung elektronischer Signaturen erweitert. So können (mit wenigen im Gesetz aufgeführten Ausnahmen) alle kassenrechtlichen Unterlagen die handschriftlich zu unterzeichnen sind, bei Einsatz eines automatisierten Verfahrens, durch elektronische Signaturen ersetzt werden. Diese Möglichkeit ist während des digitalen Durchlaufens einer (elektronischen) Rechnung insbesondere an der Stelle der sachlichen und rechnerischen Feststellung nach § 11 Abs. 1 Satz 2 GemKVO und der Unterschrift auf der Anordnung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 GemKVO von Bedeutung.

Bei einer elektronischen Signatur handelt es sich - vereinfacht ausgedrückt - um Daten in elektronischer Form, die mit anderen elektronischen Daten (in diesem Zusammenhang meist elektronischen Dokumenten) „verknüpft“ sind, der Authentifizierung dienen und zum Unterzeichnen verwendet werden. Davon zu unterscheiden ist das elektronische Siegel, das im Gegensatz zur elektronischen Signatur nicht von einer natürlichen, sondern von einer juristischen Person ausgestellt wird.

Fortgeschrittene und qualifizierte elektronische Signatur (§ 28 Abs. 2 GemKVO)

Die in § 28 Abs. 2 GemKVO aufgeführten Umsetzungsmöglichkeiten zur elektronischen Signatur beziehen sich formal noch auf das am 29.07.2017 außer Kraft getretene Signaturgesetz. Inhaltlich dagegen muss jetzt auf die

Verordnung (EU) 2014/910 vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-Verordnung) und der dort definierten fortgeschrittenen bzw. qualifizierten Signatur verwiesen werden. Auf Grundlage der eIDAS-Verordnung bzw. mit Anwendung der Durchführungsrechtsakte und mit dem Inkrafttreten der Umsetzung dieser Verordnung auf nationaler Ebene durch das eIDAS-Durchführungsgesetz bzw. insbesondere mit dem dort in Art. 1 enthaltenen und am 29. Juli 2017 in Kraft getretenen Vertrauensdienstegesetz (VDG), wurden die Regelungen zur elektronischen Signatur neu gefasst.

Elektronische Signaturen werden dabei wie folgt unterteilt und definiert:

Die **fortgeschrittene elektronische Signatur** ist entsprechend Art. 3 der eIDAS-Verordnung eine elektronische Signatur, welche die Anforderungen des Art. 26 der eIDAS-Verordnung erfüllt:

- Sie ist eindeutig dem Unterzeichner zugeordnet.
- Sie ermöglicht die Identifizierung des Unterzeichners.
- Sie wird unter Verwendung elektronischer Signaturerstellungsdaten erstellt, die der Unterzeichner mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner alleinigen Kontrolle verwenden kann.
- Sie ist so mit den auf diese Weise unterzeichneten Daten verbunden, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann.
- Die **qualifizierte elektronische Signatur** ist entsprechend Art. 3 der eIDAS-Verordnung eine fortgeschrittene elektronische Signatur, die von einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit erstellt wurde und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Signaturen beruht. Die qualifizierte elektronische Signatur muss damit im Vergleich zur fortgeschrittenen elektronischen Signatur nochmals deutlich höhere Anforderungen erfüllen können. Diese Anforderungen sind z. B. das Verwenden einer qualifizierten Signaturerstellungseinheit, mit den in Anhang II der eIDAS-Verordnung genannten Merkmalen und die Zertifikatsausstellung, entsprechend Anhang I der eIDAS-Verordnung, durch einen qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter.

Unabhängig davon, welche (Signatur-)Lösung verwendet wird, gilt der Grundsatz, dass eine Sicherheit zu 100 Pro-

zent nicht erreichbar ist. Insoweit hat sich jede Lösung am jeweiligen Stand der Technik auszurichten (z.B. kann bei Verschlüsselungen im Laufe der Zeit ein längerer Schlüssel erforderlich werden, damit weiterhin eine hinreichende Sicherheit erreicht wird). Zum Begriff „Stand der Technik“ vgl. auch die Handreichung der TeleTrust – Bundesverband IT-Sicherheit e.V. (<https://www.teletrust.de/publikationen/broschueren/stand-der-technik/>).

Der Vorteil einer fortgeschrittenen bzw. qualifizierten Signatur besteht darin, dass auf bewährten Lösungen (Standards) aufgesetzt werden kann. Allerdings liegen für Baden-Württemberg im Kommunalbereich keine einschlägigen Erfahrungen zum Einsatz solcher Signaturen bei Anordnungsprozessen vor. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Verbreitung dieser Signaturen bei verwaltungs-internen Prozessen künftig entwickeln wird.

Sonstige elektronische Signatur (§ 28 Abs. 3 GemKVO)

Aufgrund der hohen Anforderungen bei der Verwendung fortgeschrittener bzw. qualifizierter elektronischer Signaturen und vor dem Hintergrund einer im Anordnungsbereich rein kasseninternen Zielrichtung (keine direkte Außenwirkung), steht mit der sonstigen elektronischen Signatur nach § 28 Abs. 3 GemKVO ein auf Verwaltungsbedürfnisse zugeschnittener Ansatz zur Verfügung. Diese Lösung ist weniger durch (hohe) technische Vorgaben und Standards, als vielmehr auf verwaltungsinterne (prüfungssichere) Prozesse ausgerichtet und wird auf Grundlage folgender Anforderungen definiert:

- Der Bürgermeister muss die Verwendung der sonstigen elektronischen Signatur ausdrücklich zulassen. Dies kann beispielsweise im Rahmen der kassenrechtlichen Freigabe geschehen, indem nicht nur das Anordnungsverfahren freigegeben, sondern zudem explizit die sonstige elektronische Signatur zugelassen wird.
- Die sonstige elektronische Signatur darf nur in einem prüfungssicheren automatisierten Verfahren zum Einsatz kommen. Das zugrundeliegende ADV-Verfahren muss die Anforderungen des § 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 GemHVO erfüllen. Das Verfahren (einschließlich der Programme für die elektronische Signatur) unterliegt der kassenrechtlichen Freigabe (§ 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO). Die Anforderungen an die Prüfungssicherheit (Revisionssicherheit) beschränken sich dabei nicht nur auf die eigentliche technische Lösung (auch mit der Anforderung einer

stets aktuellen aussagekräftigen Verfahrensdokumentation), sondern umfassen den gesamten Geschäftsprozess unter Berücksichtigung der organisatorischen Rahmenbedingungen (sog. Einsatzbedingungen). Die Prüfungssicherheit schließt insoweit sichere Geschäftsprozesse auf der Basis der jeweiligen Organisation der Gemeinde, die ordnungsgemäße Nutzung der Programme (Programmanwendung) und den sicheren DV-Betrieb (auch Benutzer- und Berechtigungsverwaltung) mit ein.

- Die Signaturen müssen mit den Daten, auf die sie sich beziehen, so verknüpft sein, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten festgestellt werden kann (§ 28 Abs. 3 Satz 2 GemKVO).
- Die Signaturen müssen während der Dauer der Aufbewahrungsfristen nachprüfbar sein (§ 28 Abs. 3 Satz 3 GemKVO i.V.m. Abs. 2 Satz 2). Dies setzt voraus, dass nachvollziehbar dokumentiert ist, welche Signatur welchem Mitarbeiter zugeordnet worden ist, so dass eine Identifizierung des Unterzeichners jederzeit möglich ist. Die Verwaltung übernimmt quasi die Funktion eines Trust-Centers (Instanz welche die Identität des Kommunikationspartners, hier des am Anordnungsworkflow Beteiligten, bescheinigt).
- Zudem müssen die im Rahmen der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung vorgenommenen Eingaben maschinell protokolliert werden und die Protokolldaten müssen während den Aufbewahrungsfristen verfügbar und maschinell auswertbar sein.

Nach § 28 Abs. 3 Satz 2 GemKVO müssen die Signaturen mit den Daten, auf die sie sich beziehen, so verknüpft sein, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten festgestellt werden kann. Bei einer rein technischen Sichtweise bedeutet dies, dass aus dem zu signierenden Dokument und der Signatur eine Prüfsumme errechnet wird, anhand derer jede Veränderung des signierten Dokuments erkannt werden kann. Ein anderer Ansatz besteht darin, dass im Rahmen des Workflows die einzelnen zu durchlaufenden Schritte (Feststellung, Anordnung) fortwährend protokolliert werden (sog. Protokolllösung). Das Protokoll darf nicht „umgangen“ oder verändert werden können, es muss mit dem zu signierenden Inhalt (Anordnung) technisch verbunden sein und unveränderlich abgespeichert (und aufbewahrt) werden. Dem (prüfungssicheren) Verfahren muss eine Workflow-Lösung zugrunde liegen, in welcher die Prozesse nach bestimmten

dokumentierten und verfahrensseitig plausibilisierten Vorgaben ablaufen (z.B. wer stellt nach welchen Kriterien sachlich/rechnerisch fest und ordnet an?), so dass die Abläufe in sich hinreichend sicher und nachprüfbar sind.

Ist ein RPA eingerichtet, sind neben den obigen Bedingungen an den Einsatz einer elektronischen Signatur in einer Workflow-Lösung auch die dortigen Anforderungen hinreichend zu berücksichtigen. Für die Umsetzung einer risikoorientierten Prüfung sollten im digitalen Prozess entsprechende Kriterien (i.d.R. über Tabellensteuerung) vorgegeben werden können, auf deren Grundlage das RPA geschäftsvorfallbezogen in den Workflow eingebunden werden kann (z. B. nach Betragsgrenzen, Organisationseinheiten, Aufwandsarten, Produkten/Produktbereichen). Daneben muss der Workflow bzw. das zugrundeliegende Archivsystem Kennzeichnungsmöglichkeiten vorsehen, so dass entsprechende Prüfungsvermerke und Prüfungszeichen digital angebracht und nachgewiesen werden können. Das RPA sollte deshalb frühzeitig in solche Einführungsprojekte mit eingebunden werden.

Von Seiten verschiedener Verfahrenshersteller wird eine solche auf einem Workflow basierende „Protokolllösung“ mit Integration in die Finanzbuchführung bereits angeboten. Gleichwohl sind andere technische Ansätze zur Umsetzung der sonstigen elektronischen Signatur nach § 28 Abs. 3 GemKVO möglich.

Zum Abschluss des elektronischen Workflows werden die zu einem Vorgang aufzubewahrenden Dokumente (Anordnung und systemimmanent die mit diesen Unterlagen verknüpfte elektronische Signatur sowie dazugehörige Fremdbelege) in das Archivierungssystem übertragen. Technisch betrachtet, kann bei eingescannten Fremdbelegen (sogen. vorgelagertes Scannen) diese Übertragung ggf. schon zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen. Das elektronische Archiv kann als eigenständiges ADV-Verfahren angebunden, bereits Bestandteil des elektronischen Workflows oder in die DV-Buchführung integriert sein. Zu den allgemeinen Anforderungen an ein Archivsystem wird auf die obigen Ausführungen (Digitalisierung von Fremdbelegen in Papierform) verwiesen.

Automatisierte Anordnungs- und Feststellungsverfahren unterliegen der Programmprüfungspflicht nach § 114a Abs. 1 GemO. Die erste Programmprüfung in diesem Bereich mit Einsatz einer elektronischen Signatur

(allerdings noch ohne Datenübernahme aus E-Rechnungen, da die rechtlichen Vorgaben hierzu noch fehlen) wird derzeit durchgeführt. Der aktuelle Verfahrensstand der im Bereich der Rechnungseingangsbearbeitung vorgenommenen Programmprüfungen kann unter <https://www.gpabw.de/pruefung/programmpruefung.html> (Dokument „Aktueller Stand der Programmprüfung“) eingesehen werden.

3.3.3

Anhebung der steuerlichen Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) zum 01. Januar 2018

Mit dem Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 2074) ist die Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) von bisher 410 Euro netto auf 800 Euro netto angehoben worden, mit der Folge, dass Betriebe ab dem 01. Januar 2018 geringwertige Wirtschaftsgüter bis zu einem Nettowert von 800 Euro sofort (steuerlich) abschreiben können.

Auswirkungen auf die Kameralistik

Bislang war die Abgrenzung von konsumtiven zu investiven Vorgängen bzw. die Abgrenzung des Verwaltungshaushalts vom Vermögenshaushalt am Steuerrecht ausgerichtet. Gleichwohl ist nicht beabsichtigt, im kamerale Regelwerk noch Änderungen wegen der aktuellen Anhebung der Wertgrenze für GWG vorzunehmen. Grund ist der kurze Zeitraum bis zur endgültigen Ablösung der Kameralistik.

Die (kamerale) Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Februar 1973 (GBl. S. 33), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Juli 2001 (GBl. S. 466) gilt ggf. noch bis Ende des Haushaltsjahres 2019 (als GemHVO a.F.) weiter (§ 64 Abs. 2 GemHVO). Speziell die Vorgaben zur Abgrenzung des Verwaltungshaushalts vom Vermögenshaushalt sind in § 46 Nr. 2 Buchst. b) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nrn. 2 und 7 GemHVO a.F. als dynamischer Verweis auf das Einkommensteuergesetz ausgestaltet. Gleiches gilt für Anlagenachweise der kostenrechnenden Einrichtungen (§ 38 Abs. 4 GemHVO a.F.). Als Konsequenz der dynamischen Verweise besteht, wegen der Änderung der steuerrechtlichen Wertgrenze und der auf Basis vorgenannter haushaltsrechtlicher Vorschriften bestimmten Abgrenzung der Haushaltsteile, weder Änderungs- noch

Klarstellungsbedarf. Auf die steuerrechtlich geprägte Festlegung in Nr. 2.4.1 der früheren VwV Gliederung und Gruppierung (mit 410 Euro) muss nicht weiter eingegangen werden (aufgehoben zum 1. Januar 2004 gem. Abschnitt IV Nr. 1 Bereinigungsanordnung vom 16. Dezember 1981, GABl. 1982 S. 14).

Dagegen enthält § 37 Abs. 2 GemHVO a. F. (Befreiungen von der Pflicht, Bestandsverzeichnisse führen zu müssen) einen statischen Verweis auf die frühere Wertgrenze von 410 Euro. Angesichts der o. g. nur noch kurzen Übergangszeit dürfte es, sowohl mit Blick auf die Verwaltungsvereinfachung sowie aus Wesentlichkeitsgesichtspunkten, akzeptabel sein, wenn (nicht nur) im Vorgriff auf die zukünftig nach § 38 Abs. 4 GemHVO möglichen Inventurvereinfachungen auf eine Grenze von 800 Euro abgestellt wird. Gerade unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten wird es andererseits im Regelfall nicht nur bei Bestandsverzeichnissen, sondern auch bei der Abgrenzung von Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt zumindest haushaltsrechtlich akzeptabel sein, wenn während des verbleibenden Übergangszeitraums noch weiter an den 410 Euro festgehalten wird.

Auswirkungen auf die Kommunale Doppik

Die Abgrenzung von konsumtiven zu investiven Vorgängen bzw. die Abgrenzung des Ergebnishaushalts vom Finanzhaushalt ist in der Kommunalen Doppik, anders als in der Kameralistik, wenig am Steuerrecht ausgerichtet. Deutlich wird dies u. a. an der Regelung des § 61 Nr. 21 i.V.m. § 38 Abs. 4 GemHVO, wodurch Haushaltsrecht und Steuerrecht deutlich entkoppelt werden. Über § 38 Abs. 4 GemHVO kann der Bürgermeister für immaterielle und bewegliche Vermögensgegenstände des Sachvermögens bis zu einem Wert von 1.000 Euro ohne Umsatzsteuer Befreiungen von der Inventurverpflichtung nach § 37 Abs. 1 Sätze 1 und 3 GemHVO vorsehen. In Konsequenz können diese Vermögensgegenstände (haushaltsrechtlich und ergebniswirksam) ggf. sofort abgeschrieben werden. Bei bereits abgeschlossener Einführung der Kommunalen Doppik haben einige Kommunen ungeachtet dessen, in Anlehnung an das Steuerrecht, in diesem Zusammenhang einen Betrag von 410 Euro netto festgelegt. Aufgrund der aktuellen Gesetzesänderung steht damit verständlicherweise im Raum, die seinerzeit gewählte Wertgrenze anzupassen.

Nach den Grundsätzen der Bewertungs- und Ansatzstetigkeit (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO) sollen die auf den

vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Bewertungs- und Ansatzmethoden beibehalten werden. Dies schließt eine willkürliche Anpassung der vom Bürgermeister nach § 38 Abs. 4 GemHVO vorgesehenen Wertgrenze aus. Soweit jetzt eine Anpassung der haushaltsrechtlichen Wertgrenze auf 800 Euro netto vorgenommen wird, liegt jedoch keine willkürliche Veränderung vor, da dadurch eine bereits vorher bewusst herbeigeführte Deckungsgleichheit mit dem Steuerrecht wiederhergestellt wird. Da sich die steuerliche Wertgrenze betragsmäßig der nach § 38 Abs. 4 GemHVO zulässigen maximalen haushaltsrechtlichen Wertgrenze von 1.000 Euro netto angenähert hat, wird es auch nicht als willkürlich angesehen, wenn Gemeinden die bisher festgesetzte haushaltsrechtliche Wertgrenze von 1.000 auf die steuerliche Wertgrenze von 800 Euro anpassen, um zukünftig die haushalts- und steuerrechtlich deckungsgleiche Beurteilung der Vorgänge zu gewährleisten.

Im Gegensatz dazu würde aber beispielweise die Anpassung einer bereits nach § 38 Abs. 4 GemHVO gewählten Wertgrenze von 410 Euro auf 1.000 Euro mangels Sachzusammenhangs den Grundsätzen der Bewertungs- und Ansatzstetigkeit widersprechen. Haushaltsrechtlich nicht zulässig wäre im Übrigen auch die Bildung eines Sammelpostens (150 Euro bis 1.000 Euro netto) im Sinne des § 6 Abs. 2a EStG, mit einer Abschreibung über fünf Jahre. Die vorstehenden Ausführungen zum Umgang mit § 38 Abs. 4 GemHVO gelten für die Erstausrüstung im Rahmen einer investiven Baumaßnahme nach § 46 Abs. 2 Satz 2 GemHVO entsprechend.

3.3.4

Verbuchung von Negativzinsen

Seitdem der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) auf seiner Sitzung am 5. Juni 2014 beschlossen hat, für bei ihr getätigte Einlagen bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte negative Einlagenzinsen zu erheben und im November 2014 erstmals einzelne Kreditinstitute in Deutschland bekannt gaben, bei Überschreitung bestimmter Werte negative Zinsen auf Guthaben ihrer Kunden einzuführen, trifft dies inzwischen vermehrt auch Landkreise und Gemeinden in Baden-Württemberg. In diesem Zusammenhang wird seit einiger Zeit an die GPA die Frage herangetragen, wie entsprechende (kamerale) Ausgaben bzw. (doppische) Aufwendungen zu verbuchen seien, als Minderung der Zinseinnahmen/-erträge, als Zinsausgaben/-aufwendungen oder als anderweitige

Ausgaben/Aufwendungen? Auch der umgekehrte Fall, d. h. die Vereinnahmung von Negativzinsen für die Aufnahme von Kassenkrediten kommt (vereinzelte) vor.

Bereits seit den ersten Anfragen im Jahr 2016, vor allem zur kameralen Buchführung, hat die GPA die Auffassung vertreten, dass eine Behandlung als „negative Zinseinnahme“ („Rotabsetzung“) nicht möglich ist, da kein Fall von § 30 Abs. 1 GemKVO a.F. bzw. § 30 Abs. 3 GemKVO a.F. i.V.m. § 14 Abs. 2 GemHVO a.F. vorliegt. Darüber hinaus wäre eine Buchung als Zinsausgabe weisensfremd, da sich diese auf aufgenommene Kredite bezieht. So verbleibt letztlich nur eine Buchung als anderweitige Ausgabe, wobei eine Verbuchung unter „Weitere Finanzausgaben“ (Gr. 84, Anlage 2 zur VwV Gliederung und Gruppierung) bzw. „Sonstige Finanzausgaben“ (UGr. 842) am ehesten zutreffend erscheint und weniger unter „Sonstige Geschäftsausgaben“ (UGr. 658).

Für Unsicherheit sorgte gegen Ende 2016 bzw. Anfang 2017 das Bekanntwerden der Auffassung des Statistischen Bundesamts (worauf der Gemeindetag in seiner Info 29/2017 hingewiesen hat). Im Hinblick auf die unterschiedliche Handhabung in den Bundesländern hat das Amt, für statistische Zwecke, der Einfachheit halber auch ein Absetzen der gezahlten Negativzinsen von den erhaltenen Zinsen als möglich erachtet. Es hat empfohlen, die Ausgaben (bzw. Einnahmen) aus negativen Zinssätzen pragmatisch jeweils als „Rotabsetzung“ von den Zinseinnahmen (bzw. Zinsausgaben) abzusetzen. Daraufhin wurde im Rahmen der Sitzung der AG Buchungsbeispiele und Kontenrahmen am 25. Januar 2017, unter Beteiligung des Innenministeriums, der kommunalen Landesverbände, des Statistischen Landesamts und der GPA abgestimmt, dass für die Frage der Verbuchung in der Kommunalen Doppik von Seiten der AG die Empfehlung zur Buchung von Negativzinsen als „Sonstiger Finanzaufwand“ (Kontenart 459*) und - bei Vereinnahmung von Negativzinsen im Rahmen eines aufgenommenen Kredits - als „Sonstiger Finanzertrag“ (Kontenart 369*) ausgesprochen werden sollte. Die FAQ auf der Homepage des Innenministeriums wurden daraufhin entsprechend angepasst.

Somit verbleibt es auch für die Kameralistik bei der ursprünglichen Empfehlung der GPA, dass Ausgaben (bzw. Einnahmen) aus negativen Zinssätzen nicht von den jeweiligen Zinseinnahmen (bzw. Zinsausgaben) abgesetzt werden dürfen und Ausgaben aus negativen Zinssätzen für Geldanlagen nicht bei den Zinsausgaben für

Kredite sowie Einnahmen aus negativen Zinssätzen für aufgenommene Kredite nicht bei den Zinseinnahmen für Geldanlagen gebucht werden dürfen. Ausgaben aus negativen Zinssätzen sind als „Weitere Finanzausgaben“ (Gr. 84) bzw. „Sonstige Finanzausgaben“ (UGr. 842) zu behandeln und dementsprechend Einnahmen aus negativen Zinssätzen als „Weitere Finanzeinnahmen“ (Gr. 26) bzw. „Sonstige Finanzeinnahmen“ (UGr. 263).

3.4

Verfassung und Verwaltung der Kommune: Die Erteilung rechtsgeschäftlicher Vollmachten durch den Bürgermeister

In der Verwaltungspraxis werden bisweilen sehr weitgehende rechtsgeschäftliche (General-) Vollmachten für Bedienstete der Verwaltung erteilt („alle rechtsgeschäftlichen und prozessrechtlichen Erklärungen“ im Rahmen eines Aufgabenbereichs, z. B. „in allen Grundstücksangelegenheiten“), die aufgrund ihrer Reich- und Tragweite zumindest rechtlich bedenklich, wenn nicht im Einzelfall sogar nichtig sind.

Vollmachten (§ 53 Abs. 2 GemO) sollten aus Gründen der Rechtssicherheit und Beweiskraft generell schriftlich erteilt und aktenkundig gemacht werden.

Gemäß § 53 Abs. 2 Satz 1 GemO kann der Bürgermeister Bediensteten seiner Verwaltung (oder auch z. B. externen Rechtsbeiständen, Architekten, ehrenamtlichen Feuerwehrkommandanten, Schulleitern, etc.) „in einzelnen Angelegenheiten“ (z. B. der Beschaffung, des Grundstücksverkehrs, der Bauverwaltung, etc.) die rechtsgeschäftliche Vollmacht zur Vornahme der notwendigen zivilvertraglichen Erklärungen erteilen.

- Im kommunalverfassungsrechtlichen Innenverhältnis (Bürgermeister - Gemeinderat) ist der Bürgermeister dabei an seine materielle Zuständigkeit gebunden, d. h. dass sich auch seine Befugnis, Vollmacht zu erteilen, grundsätzlich auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 Abs. 2 GemO) und auf die ihm vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben (§ 24 Abs. 1, Satz 2 GemO) beschränkt oder aber auf Beschlüsse des Gemeinderats bzw. eines beschließenden Ausschusses, die er zu vollziehen hat. Im Außenverhältnis ist der Bürgermeister allerdings gem. § 42 Abs. 1 Satz 2 GemO umfassend und unbeschränkt vertretungsbefugt. Dies hat zur Folge, dass rechtsgeschäftliche

Erklärungen und auch Bevollmächtigungen durch den Bürgermeister in Angelegenheiten, die einer internen Willensbildung durch das Hauptorgan bedurft hätten, im Außenverhältnis gleichwohl wirksam sind, auch wenn die kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeit vom Bürgermeister missachtet worden ist (vgl. hierzu BGH, Beschluss vom 18. März 2016, Az. V ZR 266/14).

- Das eigentliche Wesen der Vollmacht ist die **Einzelvollmacht** für ein bestimmtes Rechtsgeschäft („in einzelnen Angelegenheiten“). Allgemein anerkannt sind auch sog. **Gattungsvollmachten** für einen bestimmten Kreis bzw. eine bestimmte Art von Rechtsgeschäften, wie z. B. regelmäßig wiederkehrende Inkassovorgänge, Grundstückserwerbsvorgänge in einem bestimmten Baugebiet. **Generalvollmachten** für nachgeordnete Mitarbeiter oder Verwaltungsexterne – d. h. eine breit angelegte Ermächtigung, die einen wesentlichen Bereich der Geschäfte betrifft – sind demgegenüber mit der gem. § 42 Abs. 1 GemO dem Bürgermeister gesetzlich übertragenen Verantwortung zur umfassenden Vertretung der Gemeinde und seinem Pflichtenkreis nicht vereinbar. In der rechtlichen Konsequenz sind solche Generalvollmachten nichtig (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 9 zu § 53).

Im Einzelnen kann die Abgrenzung zwischen Gattungs- und Generalvollmacht allerdings schwierig sein.² Sind z. B. alle Grundstücksangelegenheiten einer Kommune, egal ob Ankauf oder Verkauf, Miete, Pacht etc. und unabhängig von ihrem wirtschaftlichen und kommunalpolitischen Wert, einschließlich öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen (wie z. B. Ablösevereinbarungen) und prozessrechtlicher Vertretung noch Gegenstand „einer bestimmten Art“ von Rechtsgeschäften oder hat in solchen Fällen, z. B. ein Liegenschaftsamtseiter, nicht tatsächlich eine Generalvollmacht für seinen Geschäftsbereich?³ Angesichts der rechtlichen Folgen rät die GPA sehr, Gattungsvollmachten generell zurückhaltend und nicht für einen kompletten Geschäftsbereich zu formu-

lieren, sie zumindest an der organschaftlichen Zuständigkeit orientiert sachlich und ggf. wertmäßig zu begrenzen und bei Bedarf – auf der Basis kommunalverfassungsrechtlich einwandfrei zustande gekommener Sachentscheidungen – ergänzende Einzelvollmachten zu erteilen. Dies ist im Übrigen auch schon deswegen erforderlich, weil ein umfassend bevollmächtigter Bediensteter ohnehin immer dann ohne Vertretungsmacht handeln würde, wenn für das Rechtsgeschäft die sachliche Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben ist und kein entsprechender Gemeinderatsbeschluss vorliegt oder wenigstens ein spezieller Auftrag des Bürgermeisters, mit der Folge der schwebenden Unwirksamkeit des Rechtsgeschäfts (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 6 zu § 53).⁴

Schließlich ist damit auch gewährleistet, dass über die „Geschäfte des Bevollmächtigten“ noch eine gewisse Kontrolle ausgeübt wird. Dass damit ein „erheblicher“ zusätzlicher Verwaltungsaufwand verursacht würde, wie gelegentlich von kommunaler Seite eingewandt wird, kann demgegenüber nicht ohne Weiteres bestätigt werden und dürfte bei dem Zugewinn an Rechtssicherheit und -klarheit nicht maßgeblich ins Gewicht fallen.

- Eine rechtsgeschäftliche Bevollmächtigung (und keine öffentlich-rechtliche Beauftragung nach § 53 Abs. 1 GemO, die nur für Gemeindebedienstete möglich ist) liegt auch dann vor, wenn einem nicht in der Verwaltung beschäftigten Dritten (z. B. einem ehrenamtlich tätigen Feuerwehrkommandanten, einem Schulleiter, einem Architekten als Bauleiter eines gemeindlichen Bauvorhabens) die „**Bewirtschaftungsbefugnis**“ für bestimmte, ihm sachlich zugewiesene Aufgaben übertragen wird. Tatsächlich handelt es sich dabei um Gattungsvollmachten für eine bestimmte Art von Rechtsgeschäften (z. B. laufende Beschaffungen; sachlich abgegrenzte Ausgaben in äußeren Schulangelegenheiten), die mit einer Budgetbefugnis (hinsichtlich der Personal-, Finanz-, Sach- und/oder Organisationsmittel) verknüpft sind.⁵

.....

- 2 Die Generalvollmacht ist nicht zwangsläufig eine alle Rechtsgeschäfte einer Körperschaft / Organisation umfassende Vollmacht und kann auf bestimmte Rechtsbereiche beschränkt werden oder solche ausschließen.
- 3 Darüber hinaus, also über einen individuellen Geschäftsbereich eines Verwaltungsbediensteten hinaus, dürften Vollmachten aufgrund des Zuständigkeitsprinzips in einer Verwaltungsorganisation ohnehin nicht vorkommen.

.....

- 4 Bei Vertretung ohne Vertretungsmacht hängt die Wirksamkeit des Verpflichtungsgeschäfts von der Genehmigung ab (§§ 177 bis 180 BGB). Wird diese versagt, ist der Vertreter ohne Vertretungsmacht dem Vertragspartner ggf. zum Schadenersatz wegen Nichterfüllung verpflichtet.
- 5 S. hierzu auch die GPA-Mitteilung 6/1997, in der diese im Außenverhältnis wirkende Handlungsberechtigung (Vertretungsbefugnis) als externe **Bewirtschaftungsbefugnis** bezeichnet wird.

Diese budgetverknüpften Vollmachten bewirken im Rahmen der jeweils eingeräumten Vertretungsmacht die faktische Sachentscheidungs- und Bewirtschaftungsbefugnis zu Lasten der Kommune („ob, was, wie und in welchem Umfang“) und damit im Außenverhältnis, bei sehr abstrakter Festlegung des Umfangs der Vertretungsmacht (z. B. nur hinsichtlich des Aufgabenfeldes) die ansonsten unbegrenzte Möglichkeit, „in eigener Regie“ rechtsgeschäftliche Verpflichtungen einzugehen. Die Beschränkungen, die im Innenverhältnis zum Vollmachtgeber bestehen, wie z. B. hinsichtlich des Haushaltsansatzes (Budgets) oder der Zuständigkeit zur Sachentscheidung, sollten bei der Formulierung der Vollmacht, d. h. bei der Konkretisierung des Vollmachtumfangs daher unbedingt berücksichtigt und benannt werden. In der Regel sind die entsprechenden Vollmachten schriftlich auszustellen (s. u. zu den Formvorschriften des § 54 GemO).

- Mit § 53 GemO nicht vereinbar ist die im Rahmen einer Vollmacht übertragene Befugnis eines Mitarbeiters der Verwaltung, seinerseits eine weitere Person zu bevollmächtigen („**Untervollmacht**“). Entsprechende Bestimmungen in einer Vollmachtsurkunde sind nichtig. Die Befugnis zur Bevollmächtigung steht nur dem Bürgermeister und (in gewissem Umfang) den Beigeordneten zu (Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, Rdnr. 13 zu § 53).
- Gängig sind auch zugunsten des Bevollmächtigten allgemein formulierte Befreiungen von den Beschränkungen des § 181 BGB.⁶ Gemeint sind in der Regel Geschäfte, bei denen der Bevollmächtigte im Sinne der 2. Alternative des § 181 BGB auf der einen Seite für die Kommune handelt und auf der anderen beispielsweise für ein kommunales Unternehmen („**Mehrfachvertretung**“). Eine solche Befreiung vom Verbot des Selbstkontrahierens ist prinzipiell möglich, sie muss aber bestimmt genug und ausreichend dokumentiert sein und sich inhaltlich auf Angelegenheiten beschränken, für die dem Bürgermeister diese Befugnis selbst zustünde.

.....
 6 § 181 BGB „Insichgeschäft: Ein Vertreter kann, soweit nicht ein anderes ihm gestattet ist, im Namen des Vertretenen mit sich im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten ein Rechtsgeschäft nicht vornehmen, es sei denn, dass das Rechtsgeschäft ausschließlich in der Erfüllung einer Verbindlichkeit besteht.“

Nach der zivilrechtlichen Rechtsprechung (LG Stuttgart, Beschluss v. 10.01.1995, 1 T 39/94, nicht veröffentlicht) kann der Bürgermeister eine Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB nur dann erteilen, wenn er selbst von diesen befreit ist. Bei den Geschäften der laufenden Verwaltung nach § 44 Abs. 2 GemO ist dies bereits kraft Gesetzes der Fall, die alleinige Kompetenz des Bürgermeisters für diese Geschäfte „beinhaltet begrifflich auch die Befreiung zum Selbstkontrahieren i.S. des § 181 BGB“. Für die übertragenen Aufgaben i.S. des § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO bedarf es dagegen einer expliziten Befreiungsentscheidung des Gemeinderats zugunsten des Bürgermeisters, die dieser dann ggf. im Zusammenhang mit einer Bevollmächtigung „weiterreichen“ kann.

Etwas Anderes ist das „**Insichgeschäft**“ im Sinne der 1. Alternative des § 181 BGB. Das Eingehen zivilvertraglicher Beziehungen des Bürgermeisters mit „seiner“ Kommune (z. B. bei einem Grundstückskauf, Pachtvertrag etc.) ist a priori – wegen der erheblichen grundsätzlichen Bedeutung, unabhängig von der wirtschaftlichen Komponente – kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Unter bestimmten Umständen (erhebliche wirtschaftliche Bedeutung) ist im Übrigen bereits die Beschlussfassung im Gemeinderat (nicht erst der Vertrag) gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde vorlagepflichtig (§ 126 Abs. 2 GemO). Der Bürgermeister kann damit gem. § 181 BGB weder beim Vertragsschluss mit der Gemeinde für die Gemeinde handeln (Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Rdnr. 16 zu § 126), noch kann er für diese Variante des Selbstkontrahierens (durch Bevollmächtigte) Befreiungen erteilen.

Es ist daher insgesamt sehr zu empfehlen, um auch insoweit die Nichtigkeit der Vollmachtserteilung zu vermeiden⁷, Befreiungsklauseln im Hinblick auf § 181 BGB präzise auszuformulieren. Folgende Formulierung dürfte den kommunalen Bedürfnissen entsprechen und ist rechtlich unbedenklich: „Der Bevollmächtigte/die Bevollmächtigte ist für Geschäfte der laufenden Verwaltung i.S. von § 44 Abs. 2 GemO von der Beschränkung des § 181 BGB zur Mehrfachvertretung befreit.“

- Die Bevollmächtigung unterliegt hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und rechtlichen Wirkungen in vollem Umfang den **§§ 164 ff. BGB; Schriftform** wird durch

.....
 7 Das Rechtsgeschäft ist bei einem entsprechenden Verstoß gegen § 181 BGB allerdings nicht nichtig, sondern schwebend unwirksam; die §§ 177 BGB sind anwendbar.

das Zivilrecht für die Vollmacht (abgesehen von einigen speziellen Ausnahmen, wie § 174 BGB, § 80 ZPO, § 29 GBO) nicht vorgegeben. Die zivilrechtliche Formfreiheit bedeutet allerdings nicht Formlosigkeit. Die Zuordnung bestimmter Aufgaben im Rahmen einer gemeindeinternen Zuständigkeitsregelung reicht für eine wirksame Bevollmächtigung nicht aus; diese muss („formal“) zumindest mündlich ausdrücklich erklärt und sollte entsprechend dokumentiert werden.

Darüber hinaus werden die zivilrechtlichen Vorgaben an eine rechtswirksame Vertretung in kommunalrechtlicher Hinsicht durch die **Formvorschriften in § 54 GemO** ergänzt (vgl. hierzu die frühere VwV GemO zu § 54 und die bereits benannten Kommentierungen zur GemO von Kunze/Bronner/Katz und Aker/Hafner/Notheis, die beide auf diese frühere VwV Bezug nehmen).

Das bedeutet, dass gem. § 54 Abs. 2 GemO bevollmächtigte Gemeindebedienstete wirksame Verpflichtungserklärungen im Allgemeinen nur dann abgeben können, wenn sie vertretungsbefugt sind und die Erklärung im Vieraugenprinzip durch (mindestens) **zwei Bedienstete schriftlich** (durch eigenhändige Unterschrift) erfolgt – und zwar unabhängig davon, ob das Rechtsgeschäft in zivilrechtlicher Hinsicht formgebunden ist oder nicht.

Von diesem kommunalrechtlichen Vieraugenprinzip sind (nur) zwei Ausnahmen zu machen (§ 54 Abs. 4 GemO):

- Es liegt ein Geschäft der laufenden Verwaltung vor. Sofern keine zivilrechtlichen Formvorgaben existieren, kann das Rechtsgeschäft letztlich mündlich abgeschlossen werden und dies auch von mündlich Bevollmächtigten.
- Soll ein Bevollmächtigter (alleine) Verpflichtungserklärungen für Geschäfte abgeben, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, erfordert § 54 Abs. 4 GemO eine nach § 54 Abs. 1 GemO formgebundene, d. h. schriftliche Vollmachterteilung. Die Verpflichtungserklärung selbst wäre dann (nur kommunalrechtlich gesehen) nicht mehr formgebunden.

Verstöße gegen § 54 Abs. 1 und Abs. 2 GemO führen im privatrechtlichen Rechtsverkehr nicht zur Nichtigkeit des Verpflichtungsgeschäfts, sondern zur Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen über die Vertretung ohne

Vertretungsmacht („schwebende Unwirksamkeit“). Die Rechtsgeschäfte können somit nachträglich durch entsprechende Zustimmungen geheilt werden.

Das System ist einigermaßen komplex und fehleranfällig. Die GPA empfiehlt daher aus Transparenz-, Rechtssicherheits- und Beweissicherungsgründen, rechtsgeschäftliche Bevollmächtigungen generell und ausschließlich schriftlich zu erteilen.

3.5 Personalwesen

3.5.1 Zuständigkeit für beamtenrechtliche Ernennungen

In den Städten und Gemeinden unterschreibt der Bürgermeister die Ernennungen seiner Beamten (einschl. Beförderungen). Er kann diese Befugnis auf Beigeordnete für deren Geschäftskreis übertragen oder auch in einem zu bestimmenden Umfang Gemeindebedienstete damit beauftragen.

Gem. § 9 Abs. 1 LBG werden die Beamten der Kommunen von den nach Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung zuständigen Stellen ernannt. Nach § 24 Abs. 2 GemO entscheidet der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über die Ernennung⁸ der kommunalen Beamten (soweit diese Aufgabe nicht zulässigerweise auf den Bürgermeister übertragen worden ist) und der Bürgermeister vollzieht gem. § 43 Abs. 1 GemO diese durch Gemeinderatsbeschluss getroffene Sachentscheidung.

Die Ernennungsurkunden sind somit vom Bürgermeister zu unterschreiben – oder von dessen Verhinderungsvertreter aus dem Gemeinderat (§ 48 Abs. 1 GemO) bzw. von Beigeordneten (§ 49 Abs. 3 GemO).

In einem vorher bestimmten Umfang bzw. in einzelnen Angelegenheiten kann der Bürgermeister auch Gemeindebedienstete (z. B. seinen Personalchef) mit seiner Vertretung beauftragen, d. h. die Unterschriftsbefugnis unter Ernennungsurkunden delegieren. Nr. 4.7 Beamt-VwV bestimmt, dass dann, wenn die „Ernennungsurkunde

.....
8 Vgl. § 8 BeamtStG

nicht durch die Behördenleitung, sondern durch eine zur Vertretung befugte Beamtin oder einen zur Vertretung befugten Beamten unterzeichnet" wird, dem Namen des vertretungsweise „Unterzeichnenden ein das Vertretungsverhältnis kennzeichnender Zusatz (zum Beispiel ‚in Vertretung!‘) mit Amtsbezeichnung" hinzuzufügen sei. Das Vertretungsverhältnis wird gem. § 53 Abs. 1 GemO durch öffentlich-rechtliche Beauftragung begründet.

Davon zu unterscheiden ist die bloße Aushändigung der vom Bürgermeister unterschriebenen Ernennungsurkunde an den zu ernennenden Beamten, die nicht personengebunden ist und per Geschäftsverteilung oder im Einzelfall formlos einem Bediensteten der Verwaltung zugewiesen werden kann.

3.5.2 Leistungsbezogene Vergütung für Beamte und Beschäftigte

Leistungsbezogene Vergütungen sind besoldungs- und tarifrechtlich an enge Vorgaben bzw. Voraussetzungen geknüpft. Leistungen, welche diesen rechtlichen Vorgaben nicht entsprechen, werden rechtgrundlos gewährt und können zu erheblichen Konsequenzen für den Empfänger der Leistungen, aber auch für den Zuwendenden führen.

Vorbemerkung

Aus Unkenntnis der Rechtslage und der bestehenden Möglichkeiten und gelegentlich auch bewusst, im Namen der Gerechtigkeit, werden besonders verdienten und leistungsbereiten Mitarbeitern finanzielle Leistungen zugesprochen, die den besoldungs- oder tarifrechtlichen Vorgaben widersprechen.

Im **Beamten- und Besoldungsrecht** gilt seit jeher das Leistungsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums. Die Beförderung auf der Grundlage einer Leistungsbeurteilung (und einer aktuellen, sachgerechten Dienstpostenbewertung) ist das wichtigste Instrument für die Honorierung dauerhaft guter Leistungen.

Im Beamten- und Besoldungsrecht gilt ferner der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besoldung (§ 3 Abs. 1 LBesGBW). Beamten darf danach eine andere als die im Besoldungsrecht geregelte Vergütung nicht gewährt werden. Dies schränkt die weiteren Möglichkeiten des

Dienstherrn, besondere Leistungen seiner Beamten durch leistungsanerkennende und leistungsfördernde Bezahlungselemente zu honorieren, gewaltig ein, auch weil selbst die rechtlich zulässigen Instrumente (Leistungsprämie, Mehrarbeitsvergütung) von ihren tatbestandlichen Voraussetzungen relativ restriktiv anzuwenden sind.

Werden Beamten finanzielle Leistungen gewährt, die sich entweder gar nicht an den gesetzlichen Instrumenten orientieren oder diese fehlerhaft interpretieren, werden die Leistungen ohne Rechtsgrund gewährt. Scheitert eine Rückforderung beim Beamten, die nach bereicherungsrechtlichen Grundsätzen geltend zu machen ist, stellen sich für den die Leistung Gewährenden unter Umständen Haftungsfragen.

Die Leistungsorientierung bei der Vergütung **öffentlich Beschäftigter** ist bei Tarifbindung primär durch das Leistungsentgelt nach § 18 TVöD geregelt, das in Form von Leistungsprämien, Erfolgsprämien und Leistungszulagen gewährt werden kann, sofern die tarifrechtlichen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Weitere Instrumente dieser Form der leistungsbezogenen Vergütung stehen tarifrechtlich nicht zur Verfügung; alle drei Formen können auch verknüpft werden.

Der leistungsbezogene Stufenaufstieg nach § 17 Abs. 2 TVöD ist demgegenüber eine leistungsabhängige Personalentwicklungsmaßnahme. Er unterscheidet sich damit in der Zielsetzung von den materiellen Leistungsanreizen des § 18 TVöD, aber nicht in der ungerechtfertigten finanzwirksamen Auswirkung bei rechtswidriger Gewährung. Aus diesem Grund sind im Folgenden auch hierzu einige wesentlichen Eckpunkte dargestellt.

Leistungsbezogene Vergütungen außerhalb des tarifrechtlich Vorgesehenen sind prinzipiell tarifwidrig und nur ausnahmsweise als außertarifliche bzw. übertarifliche Leistung in Ausnahmefällen und unter den dafür geltenden Rahmenbedingungen (insbes. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, Gleichbehandlung, Zuständigkeit des Hauptorgans) möglich.

Leistungsorientierte Vergütung im Beamten- und Besoldungsrecht

(1) Allgemeines

Die rechtlichen Möglichkeiten zur finanziellen Honorierung besonderer Leistungen sind sowohl hinsichtlich der

zur Verfügung stehenden Instrumente, wie auch im Hinblick auf die jeweiligen Regelungsinhalte dieser Instrumente, im Beamten- und Besoldungsrecht abschließend gesetzlich geregelt.

● Mehrarbeitsvergütung

Verwaltungsbeamten kann, unter den Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 7 LBesGBW - der für die „normale Verwaltung“ der praktisch relevante Anwendungsfall des § 65 LBesGBW ist - zur Honorierung von Tätigkeiten im Rahmen von Sondereinsätzen Mehrarbeitsvergütung gewährt werden. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Vorschrift sind eng auszulegen, weil der Gesetzgeber diese Vergütung ausdrücklich nur als sachlich und zeitlich begrenzte Ausnahme vorgesehen hat (BVerwG, Beschluss vom 28. Mai 2003 - 2 C 35/02). Aufgrund dieser Vorgabe kommt dieses Instrument zur finanziellen Abgeltung von Mehrarbeit in rechtlich belastbarer Form eher selten zum Tragen.

In der GPA-Mitteilung 2/2013 sind die Voraussetzungen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Gewährung von Mehrarbeitsvergütung ausführlich behandelt.

● Leistungsprämien

Für herausragende besondere Einzel- bzw. Teamleistungen sowie für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben kann Beamten eine Leistungsprämie nach § 76 LBesGBW gewährt werden.

Ein Rechtsanspruch auf eine Leistungsprämie besteht nicht. Auch ist es dem jeweiligen Dienstherrn bzw. Dienstvorgesetzten überlassen, ob er von dem Instrument Gebrauch macht oder nicht. Ferner können Leistungsprämien nicht vor der Übernahme zusätzlicher Aufgaben als Bedingung ausgehandelt und vereinbart werden. Leistungsprämien werden für eine bereits erzielte Leistung als retrospektive Honorierung gewährt.

Bei § 76 LBesGBW hat sich der Gesetzgeber von dem Gedanken leiten lassen, die gesetzliche Regelung auf ein „grobes Raster“ zu beschränken, um so für die kommunalen Dienstherrn Spielräume zu schaffen (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 20. Juli 2010,

Drucksache 14 / 6694, S. 486). Die Spielräume sind jedoch begrenzt. Auch hier gilt das Legalitätsprinzip, wonach die Leistungsprämie ausgestaltende, interne Regelungen nur im Rahmen des § 76 LBesGBW getroffen werden können.

(2) Rechtsgrundlagen und interne Regelungen

Die Bestimmungen in § 76 LBesGBW werden durch Nr. 76 LBesGBW-VwV (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums zum Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg vom 27. November 2014 - Az.: 1-0320.1-03/3; GABl. 2014, 934, ber. 2015, S. 205) näher konkretisiert. Auf dieser Grundlage trifft der Bürgermeister seine pflichtgemäße, ermessensfehlerfreie Einzelfallentscheidung als Dienstvorgesetzter (§ 44 Abs. 4 GemO; Nr. 76.1.4 LBesGBW-VwV).

Dies gilt für alle Beamten seiner Verwaltung. Die Zuständigkeitsregelung der Mustersatzung des Gemeindetags (s. BWGZ 16/2000) im dortigen § 11, wonach die Zuständigkeit des Bürgermeisters für „die Ernennung, Einstellung und Entlassung und sonstige personalrechtliche Entscheidungen“ näher ausgestaltet und auf bestimmte Besoldungsgruppen beschränkt werden kann, greift hier nicht, weil die Gewährung einer Leistungsprämie als besoldungsrechtliche Maßnahme nicht unter diese status- und personalrechtlichen Vorgänge zu subsumieren ist.

Soweit allerdings, im Sinne einer grundsätzlichen Rahmenregelung für alle Bedienstete oder bestimmte Gruppen von Bediensteten, örtliche Regelungen für die Vergabe von Leistungsprämien aufgestellt werden sollen (was nicht zwingend erforderlich ist), sind diese als Regelungen über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten gem. § 24 Abs. 1 i.V.m. § 39 Abs. 2 Nr. 7 GemO vom Gemeinderat zu beschließen. Solche Regelungen können sich auf das Verfahren oder weitere Voraussetzungen und Kriterien der Vergabe beziehen. Außerdem kann die Zuständigkeit für die Vergabe von Leistungsprämien in diesem Zusammenhang „nach unten“ delegiert werden (z. B. zur Stärkung der Vorgesetztenfunktion). Derartige Regelungen erlangen eine interne Bindungswirkung.

(3) Prämienberechtigter Personenkreis

Nach § 76 Abs. 1 LBesGBW können an Beamte der Landesbesoldungsordnungen A und B Leistungsprämien ge-

währt werden. Beamte auf Zeit sind von einer Prämierung ausgenommen (§ 76 Abs. 1 Satz 3 LBesGBW); für den kommunalen Bereich folgt daraus ein gesetzliches Verbot von Leistungsprämien für alle Wahlbeamten.

Abgeordnete Beamte sind der Stelle zuzuordnen, zu der sie **abgeordnet** sind (§ 76 Abs. 1 Satz 4 LBesGBW). Dies gilt für die Beurteilung der erbrachten herausragenden besonderen Einzelleistung sowie für die Zurechnung des Vergabekontingents (§ 76 Abs. 2 i.V.m. 7 LBesGBW).

Einem dem Privatrecht unterliegenden wirtschaftlichen Unternehmen **zugewiesene** Beamte sind bei der Gewährung einer Leistungsprämie ihrem „eigentlichen“ Dienstherrn zuzuordnen. Dies gilt insbesondere auch für die Anrechnung bei der Bestimmung der höchstzulässigen Anzahl der Begünstigten (§ 76 Abs. 2 und 7 LBesGBW). Für die Anwendung interner Regelungen gilt dies, soweit diese nicht eine entsprechende Öffnungsklausel enthalten, wonach der zugewiesene Beamte den internen Regelungen der zugewiesenen Gesellschaft unterliegen würde.

(4) Voraussetzungen

Leistungsprämien können für zwei Fallkonstellationen gewährt werden:

- **Herausragende besondere Einzelleistungen** von einzelnen Beamten oder Mitgliedern eines Teams.

Nach der VwV zu § 76 Abs. 1 LBesGBW liegt eine herausragende besondere Einzelleistung vor, wenn ein konkretes Arbeitsergebnis im Hinblick auf die Arbeitsqualität, die Arbeitsquantität oder den wirtschaftlichen Erfolg erheblich über das durchschnittliche Maß hinausragt. Eine solche Einzelleistung liegt auch dann vor, wenn sie über einen bestimmten längeren Zeitraum erbracht wurde (z. B. während eines Projektes).

Zur Gewährung einer Leistungsprämie an Teammitglieder (z. B. Projektgruppe, Arbeitsgruppe oder sonstige abgrenzbare Einheit) bedarf es der Feststellung, dass das Team eine herausragende besondere Leistung erbracht hat und der zu honorierende Beamte hieran wesentlich beteiligt war. Möglich ist die Gewährung einer Leistungsprämie, z. B. im Zuge der Umstellung auf die Kommunale Doppik, der Einführung der neuen Entgeltordnung oder sonstiger größerer Umstellungsprojekte.

- **Übernahme zusätzlicher Aufgaben für einen längeren Zeitraum und ihre sachgerechte Erledigung**, wenn die Bewältigung der überdurchschnittlichen Belastung als herausragende besondere Leistung zu werten ist.

Nach der VwV zu § 76 Abs. 1 LBesGBW kann die Übernahme zusätzlicher Aufgaben (zum Beispiel Aufgaben eines anderen Arbeitsplatzes) für einen längeren Zeitraum (mehr als 2 Monate) und deren sachgerechte Erledigung Grundlage für die Gewährung einer Leistungsprämie sein, wenn die Bewältigung der überdurchschnittlichen Belastung als herausragende besondere Leistung zu werten ist. Die Übernahme der Aufgaben eines anderen Arbeitsplatzes muss sich aber zumindest auf wesentliche Aufgaben erstrecken. Dies dürfte insbesondere zum Tragen kommen, wenn ein Dienstposten längere Zeit unbesetzt ist und die Funktion bzw. dessen Aufgaben von einem anderen Beamten zusätzlich übernommen werden.

Beiden Fallkonstellationen ist eine gewisse zeitliche und inhaltliche Begrenzung (im Sinne einer spezifischen Leistung) immanent. Dauerhaft überdurchschnittliche Gesamtleistungen, die auf der Grundlage der regelmäßigen Leistungsbewertung zu beurteilen sind, können nicht mit einer Leistungsprämie honoriert und nur ggf. im Rahmen einer Beförderung berücksichtigt werden (Nr. 76.1.2 LBesGBW-VwV).

Die Gewährung von Leistungsprämien zur Abgeltung entstandener Über- bzw. Mehrarbeitsstunden wäre ebenfalls tatbestands- und damit rechtswidrig.

Dasselbe gilt für jede Form von pauschalierter Gewährung von Leistungsprämien, insbesondere im Rahmen von analogen Systemen zum Leistungsentgelt nach § 18 TVöD, weil insoweit die tatbestandlich vorausgesetzte Würdigung des Einzelfalls entfiel und überdies auch die weiteren - haushaltsrechtlichen - Voraussetzungen des § 76 LBesGBW verletzt würden. Dem können auch Gemeinderatsbeschlüsse, die eine derartige Handhabung vorsehen, nicht abhelfen; auch diese wären rechtswidrig. Systematische Leistungsbewertungen, etwa mittels Festlegung von Leistungszielen und deren Überprüfung, sind in diesem Zusammenhang der Prämierung also systemfremd und für sich gesehen keine ausreichende Grundlage für die Entscheidung, eine Leistungsprämie nach § 76 LBesGBW zu gewähren.

(5) Höchstzulässige Vergabequote

Die Gesamtzahl der im Vergabezeitraum prämierten Beamten darf im kommunalen Bereich **50 %** der am 1. März des jeweiligen Kalenderjahres vorhandenen Beamten nicht übersteigen (§ 76 Abs. 2 i.V.m. § 76 Abs. 7, Satz 1 LBesGBW). Aus den Worten „nicht übersteigen“ ergibt sich eine absolute Obergrenze; es besteht kein Raum für Aufrundungen. Das bedeutet, dass bei ungerader Zahl von anrechnungsfähigen Beamten, wenn also die Bestimmung der Hälfte immer zu einer Zahl mit einer 5 hinter dem Komma führt, abzurunden ist.

Beispiel:

15 Beamte sind anrechnungsfähig - 50% = 7,5 Beamte;
7 Beamte können Prämien erhalten.

Infolge der Beschränkung der Vergabequote auf 20% im Landesbereich (vgl. § 76 Abs. 2 LBesGBW) ergäbe sich rechnerisch bei 4 Beamten und weniger keine Prämierungsmöglichkeit mehr. Die LBesGBW-VwV legt daher fest, dass ab 5 Beamten und weniger immer mindestens eine Prämie möglich ist; diese Regelung ist im kommunalen Bereich analog anzuwenden.

Für die Kommunen mit 1 bis 5 anrechnungsfähigen Beamten ergibt sich (bei einer Quote von 50%) damit folgendes Bild:

5 Beamte = 2,5 = 2 Berechtigungen
4 Beamte = 2,0 = 2 Berechtigungen
3 Beamte = 1,5 = 1 Berechtigung
2 Beamte = 1,0 = 1 Berechtigung
1 Beamter = 0,5 = 1 Berechtigung (Analogie zur VwV)

Vorhandene Beamte im Sinne der Vorschrift sind alle Beamte in der A- und B-Besoldung, die am Stichtag im Geschäftsbereich des jeweiligen Dienstvorgesetzten (§ 44 Abs. 4 GemO) verwendet werden. Hierzu gehören auch Beamtinnen während der mutterschutzrechtlichen Beschäftigungsverbote oder erkrankte Beamte. Nach Sinn und Zweck der Vorschriften zählen aber nur prämieneberechtigte Beamte dazu, also nicht vorhandene Beamte auf Zeit bzw. kommunale Wahlbeamte (Bürgermeister, Beigeordnete).

Auch beurlaubte Beamte rechnen nicht zu den vorhandenen Beamten. Abgeordnete Beamte sind dagegen bei dem Dienstherrn zu erfassen, bei dessen Dienststelle sie am Stichtag tätig sind. Bei Teamleistungen wird jedes

Mitglied, das eine Leistungsprämie erhält, auf die Obergrenze angerechnet. Personalveränderungen nach dem 1. März haben keine Auswirkungen auf den Vergabeumfang des betreffenden Kalenderjahres.

Durch die Festlegung einer Höchstquote soll vermieden werden, dass nach dem sog. „Gießkannenprinzip“ alle Beamten den gleichen Betrag als Leistungsprämie erhalten (vgl. Gesetzesbegründung zum Dienstrechtsreformgesetz zu § 76 LBesGBW).

(6) Vergabezeitraum

Der Vergabezeitraum für die Leistungsprämie ist das Kalenderjahr (§ 76 Abs. 2 Satz 1 LBesGBW). Dies bedeutet, dass für alle innerhalb eines Kalenderjahres vergebenen, das heißt zur Zahlung angewiesenen Leistungsprämien, die höchstzulässige Vergabequote und Höhe der Leistungsprämie des laufenden Kalenderjahres maßgeblich ist und nicht überschritten werden darf (76.2.1 LBesGBW-VwV). Eine im Vorjahr nicht ausgeschöpfte Quote kann nicht nachträglich im laufenden Kalenderjahr in Anspruch genommen werden.

(7) Leistungszeitraum

Einen Leistungszeitraum sieht das LBesGBW nicht vor. Daher können in einem Kalenderjahr auch Einzelleistungen honoriert werden, die bereits im Vorjahr erbracht wurden (76.2.1 LBesGBW-VwV). In der Regel sollte die Leistungsprämie jedoch möglichst in einem nahen zeitlichen Zusammenhang mit der zu honorierenden Leistung stehen.

(8) Höhe der Leistungsprämie

Die Festlegung eines Höchstbetrags ist aus Gründen der Gesetzmäßigkeit der Besoldung erforderlich; der Höchstbetrag darf nicht überschritten werden. Bei der Festlegung der Obergrenze sind den Dienststellen aber ausreichende Spielräume für eine flexible Handhabung eingeräumt.

Die einem Beamten gewährte Leistungsprämie darf nach § 76 Abs. 3 LBesGBW innerhalb des Kalenderjahres insgesamt das Endgrundhalt der Besoldungsgruppe A 16 (Höhe bezogen auf Stand 01.03. des jeweiligen Kalenderjahres) nicht übersteigen. Bei der Vergabe an Teams beträgt die Höchstausschüttungsquote max. 300% des Endgrundhalts von A 16.

Beide Höchstgrenzen sind kumulativ zu verstehen, d. h., dass auch bei einer an sich zulässigen Teamquote, der individuelle Betrag die A16 nicht überschreiten darf. Eine teilzeitbedingte Kürzung, analog zu § 8 LBesGBW, findet nicht statt (§ 76 Abs. 1 Satz 6 LBesGBW); d. h. die Höhe der Leistungsprämie ist nicht an den jeweiligen Beschäftigungsumfang des teilzeitbeschäftigten Beamten anzupassen.

In einigen Fällen wurden die Prämien in Form von monatlichen Zulagen gewährt. Dies ist nicht zulässig. Bei den Leistungsprämien handelt es sich um einmalige, nicht ruhegehaltfähige Zahlungen.

(9) Angemessenheit der einzelnen Prämien und Verbot der Doppelhonorierung

Die Höhe der Leistungsprämie hängt von der Bewertung der jeweils erbrachten herausragenden besonderen Einzelleistung ab (Nr. 76.1.5 LBesGBW-VwV). Die Festsetzung der Prämienhöhe erfolgt im Ermessen des Dienstvorgesetzten. Im Gesetz sind hierfür – neben der Anbindung an das Endgrundgehalt A16 – nur haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt (siehe § 76 Abs. 5 und 7 LBesGBW und insbesondere § 77 Abs. 2 GemO).

Eine für denselben Sachverhalt anderweitige erfolgsorientierte Entschädigung schließt die Prämierung im Rahmen des § 76 LBesGBW aus (§ 76 Abs. 4 Satz 1 LBesGBW). Eine herausragende besondere Einzelleistung darf also nicht doppelt honoriert werden. Die LBesGBW-VwV nennt beispielhaft die Vollstreckungsvergütung nach § 67 LBesGBW als anderes leistungsorientiertes Besoldungselement, welches eine Prämierung nach § 76 ausschließt. Unzulässig wäre es auch, neben Freizeitausgleich oder Mehrarbeitsvergütung, allein für die wegen der überdurchschnittlichen zeitlichen Inanspruchnahme erbrachte zusätzliche Arbeitsmenge eine Prämie zu zahlen (76.4 LBesGBW-VwV). In der Gesetzesbegründung zum Dienstrechtsreformgesetz zu § 76 Abs. 4 LBesGBW wird als weiteres Beispiel die „Belohnung für Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung“ genannt. Prämienzahlungen im Rahmen des betrieblichen Vorschlagswesens unterliegen einem eigenen Rechtskreis, sind in diesem abschließend vorzunehmen und dürfen nicht über die Leistungsprämie nach § 76 LBesGBW aufgestockt werden.

(10) Besondere haushaltsrechtliche Regelungen

Nach § 76 Abs. 5 LBesGBW können Leistungsprämien entweder nur im Rahmen besonderer haushaltsrechtli-

cher Regelungen oder aus erwirtschafteten budgetierten Haushaltsmitteln vergeben werden. Im kommunalen Bereich findet die LHO keine Anwendung, es gilt das kommunale Haushaltsrecht (nach § 76 Abs. 7 LBesGBW). Die Mittel für Leistungsprämien sind im Haushaltsplan auszuweisen und zwar in der Regel durch entsprechende Haushaltsvermerke. Die aus den personal- bzw. besoldungsrechtlichen Vorschriften folgenden Einschränkungen bei der Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen sind bei der Veranschlagung im Haushaltsplan durch Haushaltsvermerke (§ 46 Nr. 11 GemHVO a.F. / § 61 Nr. 19 GemHVO) zu berücksichtigen und gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 6 GemHVO a.F. / § 17 Nr. 5 GemHVO zu erläutern. Im Übrigen gelten die allgemeinen Veranschlagungsgrundsätze. Aus der Veranschlagung und den Erläuterungen muss nachvollziehbar erkennbar sein, dass Leistungsprämien im Rahmen der maßgebenden personal- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen gewährt werden. Leistungsprämien sind nach der VwV Gliederung und Gruppierung bei der Gruppe 41/VwV Produkt- und Kontenrahmen beim Konto 4011 zu veranschlagen und zu buchen.

(11) Dokumentation

Eine plausible und vollständige Dokumentation zur Gewährung der jeweiligen Leistungsprämien ist aus besoldungsrechtlicher sowie kassen- und kommunalrechtlicher Sicht unerlässlich (siehe § 77 Abs. 3 GemO, § 36 Abs. 4 GemHVO, § 39 Abs. 1 GemHVO; §§ 8 Abs. 1 Nr. 7, 11 Abs. 1 GemKVO).

Aus kassenrechtlichen Gründen sowie nach den kommunalrechtlichen Anforderungen an die ordnungsmäßige Buchführung sind die tatbestandlichen Voraussetzungen und die maßgeblichen Entscheidungsgründe der Prämienvergabe zu dokumentieren. Ferner sollten Höhe und Leistungszeitraum erkennbar sein. Die Kommune ist letztlich über eine ausreichende Dokumentation (schriftlich oder elektronisch) nachweislich dafür, dass die Leistungsprämien rechtmäßig gewährt worden sind.

Leistungsorientierte Vergütung öffentlich Beschäftigter

(1) Allgemeines

Der TVöD enthält spezielle, flexible Elemente der leistungsorientierten Vergütung, die für die Honorierung von Einzelleistungen konzipiert wurden (siehe hierzu auch GPA-Mitt. 1/2007).

Leistungsentgelt und leistungsbezogener **Stufenaufstieg** dienen unterschiedlichen Zielen, wobei ersteres als einmalige oder zeitlich befristete Leistung insbesondere der unmittelbaren Leistungsmotivation dienen soll und letzterer aufgrund der dauerhaften finanziellen Vorteile der Personalentwicklung. Beides sind tarifliche Anreize zur Bindung und Gewinnung von geeignetem Personal (siehe Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2013, 46).

Die materiellen Leistungsanreize des Leistungsentgelts und des leistungsbezogenen Stufenaufstiegs bestehen unabhängig voneinander. Sie können kumulativ gewährt werden, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt werden.

(2) Leistungsbezogener Stufenaufstieg (§ 17 Abs. 2 TVöD)

Die regelmäßige Stufenlaufzeit richtet sich nach der Berufserfahrung gem. § 16 Abs. 3 TVöD. Ab Stufe 3 kann die Stufenlaufzeit zudem leistungsabhängig ausgestaltet werden.

Bei Leistungen, die erheblich über dem Durchschnitt liegen, kann die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verkürzt werden (§ 17 Abs. 2 Satz 1 TVöD). Bei Leistungen des Beschäftigten, die erheblich unter dem Durchschnitt liegen, kann die erforderliche Zeit für das Erreichen der Stufen 4 bis 6 jeweils verlängert werden (§ 17 Abs. 2 Satz 2 TVöD).

● Wesentliche Eckpunkte einer verkürzten Stufenlaufzeit

- Die Regelungen für eine verkürzte Stufenlaufzeit gelten erst ab Stufe 3. Für das Erreichen der Stufen 1 bis 3 ist eine Verkürzung der Laufzeit tariflich nicht vorgesehen.
- Bei der tariflichen Regelung zur Stufenverkürzung handelt es sich um eine „Kann-Bestimmung“, die nur den Rahmen absteckt, innerhalb dessen der Arbeitgeber sein ihm tariflich eröffnetes Ermessen wahrnehmen kann – dabei hat er auch die Möglichkeit, ganz von Laufzeitverkürzungen abzusehen (siehe BAG, Urt. v. 09. Juni 2016, Az. 6 AZR 321/15).

Auch wenn entschieden wurde, dass dieses Instrument grundsätzlich genutzt werden soll, obliegt

die vorzunehmende Prognoseentscheidung im Einzelfall dem pflichtgemäßen Ermessen des Arbeitgebers im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Es besteht kein Anspruch der Beschäftigten auf einen schnelleren Stufenaufstieg.

Eine Verkürzung sollte nicht die Regel sein, sondern nur in sachlich begründeten Einzelfällen zum Tragen kommen. Die individuelle Leistung muss sich erheblich von derjenigen eines „Normalleiters“ unterscheiden. Die jeweiligen Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren und die einzelfallbezogenen Begründungen müssen belastbar sein. Verkürzungen der Stufenlaufzeit um mehr als die Hälfte der regulären Laufzeit sollten u.a. mit Blick auf den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 77 Abs. 2 GemO) die Ausnahme bleiben.

Teilzeitbeschäftigte dürfen nicht benachteiligt werden – § 4 Abs. 1 TzBfG.

- Bei der Bewertung der Frage, ob die Leistungen erheblich über dem Durchschnitt liegen, ist eine Gesamtbetrachtung des Einzelfalles notwendig.

Die Entwicklungsprognose des Beschäftigten soll positiv sein. Dabei sind nur die Zeiten seit Beginn der Stufenlaufzeit einzubeziehen. Das Wort „erheblich“ ist eng auszulegen; dazu ist festzustellen, auf welchem Niveau sich der maßgebliche „Leistungsdurchschnitt“ befindet (LAG 05. August 2013, Az. 1 Sa 33/12).

Bei der Bewertung sollen grundsätzlich die in der Regelarbeitszeit erbrachten Leistungen Berücksichtigung finden. Kriterien der Leistungsbeurteilung können kontinuierlich weit überdurchschnittliche Arbeitsergebnisse bei hohem Arbeitstempo sein, besondere Eigeninitiative, Bewährung in unterschiedlichen Aufgabengebieten oder die regelmäßige Bereitschaft zur Übernahme von Sonder- oder Vertretungsaufgaben.

- Die tariflich vorgesehene Verkürzung bedeutet, dass schon eine Stufenlaufzeit in der aktuellen Stufe zurückgelegt sein muss. Ein Überspringen von Stufen ist nicht zulässig. In der Praxis existieren zwei Formen der Verkürzung. Zum einen die sofortige Höherstufung (unmittelbare Erhöhung des

Tabellenentgelts), im anderen Fall erreicht der Beschäftigte erst einmal noch nicht die nächsthöhere Stufe, sondern es wird die noch ausstehende Laufzeit bis dahin verkürzt (mittelbare Erhöhung des Tabellenentgelts).

● **Wesentliche Eckpunkte einer verlängerten Stufenlaufzeit**

Die dargestellten wesentlichen Eckpunkte zur Stufenverkürzung gelten – unter umgekehrten Vorzeichen – sinngemäß auch für die verlängerte Stufenlaufzeit. Darüber hinaus sind insbesondere folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- Mit Blick auf mögliche arbeitsrechtliche Streitigkeiten wegen der finanziellen Schlechterstellung des Betroffenen durch Aussetzung oder Verzögerung eines Stufenaufstieges, sollten sich die dafür notwendigen Feststellungen über einen längeren Zeitraum erstrecken und sie sollten regelmäßig aktenkundig gemacht werden.
- Es ist tariflich nicht ausgeschlossen, dass ein Beschäftigter bei Vorliegen der geforderten Voraussetzungen dauerhaft in einer Stufe angehalten wird. Dies setzt aber voraus, dass die nach § 17 Abs. 2 Satz 3 TVöD vorgeschriebene jährliche Prüfung des Arbeitgebers das weitere Vorliegen der Voraussetzungen für eine Verlängerung ergeben hat. Allerdings dürfte sich bei einem solchen Leistungsbild, das längerfristig erheblich unter dem Durchschnitt liegt, die Frage nach dem weiteren Einsatz an diesem Arbeitsplatz oder sogar nach dem Fortbestand des Arbeitsverhältnisses stellen.
- Die gravierenden Minderleistungen müssen andauern und in einem erheblichen Umfang anfallen. Als Beispiele für solche Minderleistungen gelten, dass der Beschäftigte in einer neuen Funktion die Erwartungen nicht erfüllt und sich dies auch nach zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen nachweisbar nicht ändert. Aber auch die Nichtwahrnehmung eigener Entscheidungskompetenzen, trotz eindeutiger Festlegung des Entscheidungsrahmens durch den Arbeitgeber, kann eine entsprechende Minderleistung darstellen, wenn der Beschäftigte trotz zahlreicher Gespräche sein Verhalten nicht ändert und wiederholt die nächste

Führungsebene einbindet, obwohl dies nicht vorgesehen ist.

- Die Verlängerung der Stufenlaufzeit soll Beschäftigte motivieren, die festgestellten Leistungsmängel abzustellen. Dazu müssen die Mängel dem Beschäftigten konkret aufgezeigt und Hilfestellungen, wie z. B. Qualifizierungsmaßnahmen seitens des Arbeitgebers, angeboten werden. Erst wenn – je nach den konkreten Bedingungen des Einzelfalls – Hilfestellungen, Qualifizierungsmaßnahmen usw. nicht zum gewünschten Ergebnis führen, kann die Stufenlaufzeit verlängert werden.
- Die Mitteilung der Verlängerung der Stufenlaufzeit kann aus Gründen der Rechtssicherheit nicht erst kurz vor der anstehenden Höherstufung erfolgen, sondern muss in einer angemessenen Zeit vor dem Höherstufungstermin liegen, um dem Beschäftigten die Möglichkeit zu eröffnen, begründete Beanstandungen rechtzeitig beheben zu können. Im Regelfall verlangt die Fürsorgepflicht, dass der Arbeitgeber dem Beschäftigten die Mängel rechtzeitig eröffnet und ihm damit die Chance gibt, sein Verhalten zu ändern und seine Leistungen zu verbessern.
- Zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten ist ein betriebliches Beschwerdeverfahren und die Einrichtung einer betrieblichen Kommission vorgesehen (§ 17 Abs. 2 Satz 4 bis 6 TVöD).
- Bei Leistungsminderungen, die auf einem anerkannten Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit nach §§ 8 f. SGB VII beruhen, ist die Ursache in geeigneter Weise zu berücksichtigen (siehe Protokollnotiz zu § 17 Abs. 2 Satz 2 TVöD).

(3) Leistungsentgelt (§ 18 TVöD)

Das Leistungsentgelt wurde zum 01. Januar 2007 eingeführt. Es handelt sich hierbei um ein **Instrument zur variablen und leistungsorientierten Bezahlung**, das zusätzlich zum Tabellenentgelt ausbezahlt wird und grundsätzlich allen unter den TVöD fallenden Beschäftigten zugänglich sein muss (siehe auch GPA-Mitt. 1/2007). Die Bezeichnung „Leistungsentgelt“ ist als Oberbegriff für eine leistungsbezogene Vergütungsart zu verstehen. Die Ausschüttung erfolgt in Form von Leistungsprämien, Erfolgsprämien und/oder Leistungszulagen.

Nach § 18 Abs. 3 TVöD ist jährlich das für das Leistungsentgelt zur Verfügung stehende Geldvolumen zu ermitteln; dieses ist „zweckentsprechend“ zu verwenden. Voraussetzung für die zweckentsprechende Verwendung des Leistungsentgelts sind nach § 18 Abs. 6 TVöD Dienstvereinbarungen, in welchen Kriterien zur leistungsdifferenzierten Verteilung festgelegt werden. Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen erfolgt durch Zielvereinbarungssysteme mit Erfolgskontrolle oder über eine systematische Leistungsbewertung (§ 18 Abs. 5 TVöD).

Die Kommunen haben einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Ausgestaltung „ihres Systems“. Die Grenze ist insbesondere dort überschritten, wo

- dem „System Leistungsentgelt“ zustehende Gelder nicht ausbezahlt oder fehlgeleitet werden,
- Dienstvereinbarungen Regelungen treffen, die schon im Ansatz tarifwidrig sind. Dies sind – bei beidseitiger Tarifbindung – insbesondere die expliziten Vereinbarungen zur Umsetzung eines „Gießkannenprinzips“ ohne Leistungsbezug.

Nach den Erkenntnissen aus Prüfung und Beratung sind vor allem folgende Aspekte bei der örtlichen Umsetzung des Leistungsentgelts von Bedeutung:

● **Berechnung des Gesamtvolumens**

Als Basis für die korrekte Berechnung des Gesamtvolumens der Leistungsentgelte einer Kommune nach § 18 Abs. 3 TVöD sind die ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den TVöD fallenden Beschäftigten heranzuziehen (nicht dazu gehören Beamte und vom TVöD ausgeschlossene Mitarbeiter). Unterjährige Ein- bzw. Austritte von Beschäftigten sind nicht nachträglich zu bereinigen. Das Gesamtvolumen ist jedes Jahr neu zu berechnen und darf den in § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD festgelegten Prozentsatz (seit 01. Januar 2013: 2,00 v.H.) der ständigen Monatsentgelte nicht übersteigen.

Was unter „ständige Monatsentgelte“ zu verstehen ist und was nicht einbezogen ist, wird jeweils in der Protokollerklärung zu Absatz 3 Satz 1 näher erläutert. Einzubeziehen sind das Tabellenentgelt (ohne Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und dessen Kosten für die betriebliche Altersvorsorge), die in Monatsbeträgen festgelegten Zulagen, einschließlich Be-

sitzstandszulagen sowie Entgelte im Krankheitsfall und bei Urlaub, soweit diese Entgelte in dem betreffenden Kalenderjahr ausgezahlt worden sind. Nicht einzubeziehen sind Abfindungen, Aufwandsentschädigungen, Einmalzahlungen, Jahressonderzahlungen, Leistungsentgelte, Strukturausgleiche, unständige Entgeltbestandteile (z. B. Zeitzuschläge und Überstundenentgelte) und Entgelte der außertariflich Beschäftigten. Auf eine ausreichende Dokumentation der einbezogenen und nicht einbezogenen Entgelte ist zu achten. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass unständige Monatsentgelte betrieblich einbezogen werden können.

Das für das Leistungsentgelt verfügbare Gesamtvolumen darf ausschließlich zum Zwecke des § 18 TVöD und damit insbesondere nicht für die Beamten verwendet werden.

● **Vorgehensweise bei fehlender Dienstvereinbarung**

Fehlt eine Dienst- oder Zielvereinbarung, die den Vorgaben des § 18 Abs. 5, Abs. 6 TVöD entspricht, kann grundsätzlich keine zweckentsprechende pflichtgemäße Verwendung der Mittel erfolgen. Somit darf auch eine jährliche Ausschüttung des gesamten zur Verfügung stehenden Volumens an Leistungsentgelten nicht stattfinden (§ 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD i.V.m. § 18 Abs. 6 TVöD). Stattdessen besteht lediglich ein pauschaler Anspruch bzw. die Verpflichtung auf Zahlung von sechs Prozent des individuellen September-tabellenentgelts (Protokollerklärung Nr. 1 Satz 3 bis 6 zu Absatz 4 und BAG, Urt. v. 16. Mai 2012, Az. 10 AZR 202/11). Der nicht ausgeschüttete Rest des Gesamtvolumens ist in das Folgejahr bzw. die Folgejahre zu übertragen. Liegt auch in diesen Jahren keine tarifgemäße Dienstvereinbarung vor, z. B. weil keine Leistungsdifferenzierung vorgenommen wird, sind wiederum lediglich sechs Prozent des Gesamtvolumens pauschal auszuschütten.

● **Folgen des Verzichts auf eine Leistungsdifferenzierung in einer Dienstvereinbarung**

In der Dienstvereinbarung ist die Verteilung des Leistungsentgelts aufgrund leistungsbezogener Kriterien zu regeln. Eine Dienstvereinbarung, die eine undifferenzierte Ausschüttung des Gesamtvolumens nach dem sog. Gießkannenprinzip festlegt, entspricht nicht der Intention der Tarifpartner; sie ist tarifvertrags-

widrig und gemäß § 4 TVG i.V.m. § 85 Abs. 2 LPVG und § 134 BGB rechtsunwirksam. Dasselbe gilt für „Teilgießkannen“, wenn also ein Teil des Budgets auf alle Beschäftigten vergütungsorientiert oder gleichmäßig verteilt und der restliche Teil nach Leistungskriterien vergeben wird.

Solange also keine differenzierte leistungsorientierte, innerdienstliche Regelung vereinbart wird, besteht lediglich ein pauschaler Surrogatanspruch (vgl. BAG, Urt. v. 16.05.2012, a.a.O.) bzw. ein Auszahlungsrecht in Höhe von 6% des individuellen Septembertabellenentgelts. Der nicht ausgeschüttete Rest ist ins Folgejahr zu übertragen. Liegt auch dann keine leistungsdifferenzierende Dienstvereinbarung vor, sind wiederum lediglich 6% des Gesamtvolumens auszuschütten.

Auszahlungen, welche die Grenze von sechs Prozent überschreiten, würden ohne Rechtsgrund erfolgen. Die Verwaltung hätte in diesem Fall zu prüfen, ob und inwieweit bereicherungsrechtliche Ausgleichsansprüche bestehen und geltend gemacht werden können.

● Vorgehensweise bei fehlender Personalvertretung

§ 18 Abs. 6 Satz 3 TVöD unterstellt das Bestehen eines Personalrates zur Ausgestaltung einer einvernehmlichen Dienstvereinbarung als Regelfall. Für den Fall, dass ein Personalrat nicht besteht, trifft die Protokollerklärung zu § 18 Abs. 6 TVöD eine Sonderregelung. Danach hat der Dienststellenleiter (i.d.R. der Bürgermeister) die jährliche Ausschüttung der „Leistungsentgelte“ im Umfang des Vmhundertsatzes der Protokollerklärung Nr. 1 zu Absatz 4 sicherzustellen.

Eine variable und leistungsorientierte Auszahlung ist ohne einvernehmliche Dienstvereinbarung mit dem Personalrat nicht möglich, wodurch den Beschäftigten lediglich der pauschale Surrogat-Anspruch in Höhe von sechs Prozent des individuellen Septembertabellenentgelts zusteht. Der nicht ausgeschüttete Rest des Gesamtvolumens ist in das Folgejahr bzw. die Folgejahre zu übertragen.

Diese Vorgehensweise ist beizubehalten, bis ein Personalrat gewählt wird oder eine betriebliche Kommission nach § 18 Abs. 7 Satz 1 TVöD zustande kommt (siehe Protokollerklärung zu § 18 Abs. 6 TVöD). Die Arbeitnehmerseite der Kommission übernimmt in Bezug auf § 18 TVöD eine Art „Ersatzfunktion“ im Fall

des Fehlens einer Personalvertretung und kann durch die Beschäftigten durch Urwahl bestimmt werden. Durch die Aufgabenübertragung werden die Rechte der betrieblichen Kommission nicht erweitert, insbesondere kann nicht ersatzweise die Funktion des Personalrats wahrgenommen werden. Nach der Bildung einer betrieblichen Kommission ist eine variable und leistungsorientierte Auszahlung des Gesamtvolumens des Leistungsentgelts möglich. Allerdings ist die Regelung zum Leistungsentgelt aufgrund der fehlenden Mitwirkung eines Personalrats nicht als Dienstvereinbarung, sondern als Arbeitgeberrichtlinie, Dienstweisung oder Regelungsabsprache zu bezeichnen.

● Weitergewährung von landesbezirklichen Leistungszulagen bei gleichzeitiger Ausschüttung des Leistungsentgelts

Nach der Protokollerklärung Nr. 5 zu § 18 TVöD bleiben u. a. die landesbezirklichen Regelungen in Baden-Württemberg unberührt.

Bei der Leistungszulage nach landesbezirklichen Regelungen (§ 5 BzLT Nr. 5 G), wie auch beim Leistungsentgelt nach § 18 TVöD, handelt es sich um leistungsorientierte, zusätzliche Vergütungen für besondere Leistungen zum Tabellenentgelt, die sich bezüglich ihres Zwecks nicht grundlegend unterscheiden.

Die Kommunen haben einen Ermessensspielraum, ob sie beide Elemente nebeneinander bestehen lassen oder ggf. die Leistungszulagen widerrufen. Das Bundesarbeitsgericht hat in seinem Urteil vom 07. Juli 2011, Az. 6 AZR 151/10, im Kern lediglich darüber entschieden, dass es ermessensfehlerfrei sei, wenn eine entsprechende Leistungszulage widerrufen werde und der Dienstherr dabei ausdrücklich oder auch nur stillschweigend auf die mit der doppelten Leistungsbezahlung einhergehende finanzielle Belastung oder die innerbetriebliche Lohngerechtigkeit abstelle.

Die Kommunen sollten aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie zur Wahrung der innerbetrieblichen Entgeltgerechtigkeit in Betracht ziehen, die Leistungszulage nach § 5 Abs. 2 BzLT Nr. 5 G zu widerrufen. Sofern sie beibehalten werden soll, ist zumindest darauf zu achten, dass das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Leistungszulage („besondere Leistungen“) in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und dokumentiert wird.

- **Optionen bei fehlender Tarifbindung der Kommune**

Besteht keine Mitgliedschaft beim Kommunalen Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e.V. (KAV), ist die Kommune also nicht tarifgebunden (§ 1 Abs. 1 TVöD), ist gleichwohl eine (partielle) Anwendung der tariflichen Regelungen zum Leistungsentgelt nach § 18 TVöD durch arbeitsvertragliches Einbeziehen möglich. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass der Wille, ob und ggf. in welchem Umfang die Regelungen des § 18 TVöD Anwendung finden sollen, eindeutig im Arbeitsvertrag formuliert ist.

Sofern entsprechende arbeitsvertragliche Bindungen nicht bestehen, sind nicht tarifgebundene Kommunen grundsätzlich frei, ein Leistungsvergütungssystem nach ihren Vorstellungen zu entwickeln und durch eine Dienstvereinbarung umzusetzen.

- **Folgen einer einseitigen Tarifbindung der Kommune**

Hinsichtlich der nicht gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten, für die § 18 TVöD nicht unmittelbar gilt, sind die jeweiligen arbeitsvertraglichen Regelungen maßgebend. Auf eine eindeutige Formulierung ist auch hier zu achten.

3.6

Hilfen für Flüchtlinge – kommunale Unterbringung von Flüchtlingen in den kreisangehörigen Gemeinden

Die großen Zahlen in der Flüchtlingszuwanderung aus dem Zeitraum 2015/16 sind inzwischen zurückgegangen, die Mehrzahl der Flüchtlinge hat ihren Weg über die Landeserstaufnahmestellen (LEA) in die Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung, in der Zuständigkeit der unteren Aufnahmebehörden bei den Stadt- und Landkreisen, gefunden. Aus der vorläufigen Unterbringung erfolgt seit 2016/17 der Übergang in die gesetzlich vorgesehene sog. Anschlussunterbringung. Für diese Aufgabe zeichnen in den Landkreisen die kreisangehörigen Gemeinden gem. § 18 Absätze 1 und 2 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) verantwortlich. In dem Zusammenwirken zwischen den beim Landkreis angesiedelten Behörden (Ausländerbehörde, untere Aufnahmebehörde, Sozialamt bzw. im weiteren Sinne das Jobcenter) und den für die Anschlussunterbringung zuständigen Gemeinden, entstehen

nach bisherigen Prüfungserkenntnissen Fraktionen, die zum einen auf Mängeln in der Abwicklung zwischen den beim Landkreis zuständigen Ämtern, zum anderen auch in der Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden beruhen.

3.6.1

Abgrenzung der vorläufigen Unterbringung zur Anschlussunterbringung

Maßgebend für die korrekte Zuordnung zur vorläufigen Unterbringung bzw. Anschlussunterbringung sind der jeweilige ausländerrechtliche Status des Flüchtlings sowie der gesetzlich definierte Übergang von der LEA zur vorläufigen Unterbringung bzw. von der vorläufigen Unterbringung zur Anschlussunterbringung. Während der Übergang von der LEA zur vorläufigen Unterbringung gesetzlich definiert ist, gibt es für den Übergang von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung keine Legaldefinition, was in der Praxis, insbesondere da auch noch ein Zuständigkeitsübergang vom Landkreis zur kreisangehörigen Gemeinde erfolgt, zu Problemen führen kann.

Gemäß § 17 FlüAG sind die von den unteren Aufnahmebehörden nach § 7 FlüAG untergebrachten Personen nach dem Ende der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung einzubeziehen. Wann die vorläufige Unterbringung endet, ergibt sich im Wesentlichen aus § 9 Abs. 1 FlüAG. Sie endet danach bei Personen, die Asyl begehren,

- in den Fällen des § 53 Abs. 2 AsylG mit dem Ende der Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen,
- mit Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Asylantrag oder den Folgeantrag,
- mit Erteilung eines Aufenthaltstitels sowie
- 24 Monate nach der Aufnahme durch die untere Aufnahmebehörde.

Soweit es zur Sicherstellung der Anschlussunterbringung erforderlich sein sollte, kann die untere Aufnahmebehörde die vorläufige Unterbringung der betreffenden Person abweichend von § 9 Abs. 1 FlüAG vorübergehend fortsetzen, jedoch sollen dabei drei Monate nicht überschrit-

ten werden (§ 9 Abs. 3 FlüAG). Die Frage des korrekten Feststellens des Endes der vorläufigen Unterbringung nach spätestens 24 Monaten hat auch der Landesrechnungshof in seiner Prüfung bei der Hälfte der Stadt- und Landkreise aufgegriffen (Prüfungsmitteilung vom August 2017, Landkreistag Rundschr. Nr. 997/2017 vom 11. September 2017). Er hat dabei festgestellt, dass zur Verlängerung der vorläufigen Unterbringung um die 3-monatige Übergangsfrist eine Einzelfallentscheidung erforderlich sei, aus welcher der Grund für die Fortführung der vorläufigen Unterbringung ersichtlich sei. Quantitativ gingen seine Erkenntnisse u. a. dahin, dass z. B. bei einem Landkreis insgesamt 82 Personen zum Stichtag 31.12.2015 länger als 24 Monate in den Unterkünften der vorläufigen Unterbringung wohnten; zwei Personen kamen auf beachtliche 106 bzw. 107 Monate.

3.6.2

(Rechtliches) Procedere beim Übergang von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung

Die vorstehenden Erkenntnisse des Landesrechnungshofs, wie auch die Feststellungen der GPA in den überörtlichen Prüfungen, führen zu dem Schluss, dass das „Übergabemanagement“ der beim Landkreis zuständigen Ämter (Ausländeramt, untere Aufnahmebehörde und Sozialamt bzw. Jobcenter) untereinander, wie auch im Verhältnis zur kreisangehörigen Gemeinde, vielfach nicht bzw. nur eingeschränkt effizient funktioniert. Umso wichtiger, gerade auch im Sinne eines guten Miteinanders zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden, ist ein geordnetes Verfahren beim Zuständigkeitsübergang.

Beim Übergang von einer LEA in eine Einrichtung der vorläufigen Unterbringung erlässt die zuständige Landesbehörde nach § 50 Abs. 1 Satz 1 Asylgesetz (AsylG) eine Zuweisungsentscheidung. Diese ist nach Satz 2 des Absatzes 4 schriftlich zu erlassen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Ein demgemäß formelles Verfahren oder eine analoge Anwendung des § 50 Abs. 4 AsylG ist für den Fall des Übergangs von der vorläufigen Unterbringung in die Anschlussunterbringung nicht vorgesehen. Gleichwohl wird es nicht nur aus Sicht der GPA, sondern auch aus der der Kommunalen Landesverbände, als dringend geboten erachtet, dass die beabsichtigte Zuteilung seitens des Landkreises in die Anschlussunterbringung schriftlich, rechtzeitig und hinreichend be-

stimmt gegenüber der aufnehmenden Gemeinde bekannt zu geben ist. Diese „Zuweisungsentscheidung“ sollte neben den Grunddaten, wie Name, Vorname und Geburtstag, die Staatsangehörigkeit, den aktuellen aufenthaltsrechtlichen Status, die Religionszugehörigkeit sowie die familiären Beziehungen erkennen lassen.

3.6.3

Beendigung der Anschlussunterbringung

Wie der Beginn, so ist auch das zeitliche Ende der Anschlussunterbringung nicht gesetzlich definiert. Allenfalls aus dem Wortlaut des § 18 Abs. 2 Satz 2 FlüAG kann abgeleitet werden, dass sie frühestens dann endet, wenn die Flüchtlinge endgültig untergebracht sind, sich also nicht (mehr) in der vorübergehenden Unterbringung durch die Gemeinde befinden. Sie wohnen dann in eigenständig angemietetem Wohnraum und sind außerdem unabhängig von öffentlichen Transferzahlungen. Dies sind vor allem Leistungen nach dem AsylbLG, nach SGB II und SGB XII. Der Begriff sollte gerade im Blick auf das Ziel einer gezielten und gelingenden Integration nicht zu eng ausgelegt werden. Auch beim (alleinigen) Bezug von Leistungen nach dem Wohngeldgesetz handelt es sich noch um öffentliche Transferzahlungen.

Aus finanzieller Sicht hat die Beendigung der Anschlussunterbringung Auswirkungen für die Ermittlung der Grundlagen für den Integrationslastenausgleich nach § 29 d Abs. 1 FAG (s. unten), der allerdings nur für die Jahre 2017 und 2018 gewährt wird. Zudem hat das Ende der Anschlussunterbringung Folgen für die Zuständigkeit für die soziale Beratung und Betreuung der Flüchtlinge. Nach § 18 Abs. 2 Satz 3 FlüAG obliegt den unteren Aufnahmebehörden die Aufgabe der sozialen Beratung und Betreuung, solange sich die Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung befinden.

3.6.4

Kalkulation und Festsetzung der Benutzungsgebühren bei der Unterbringung der Flüchtlinge

Bei der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass in Einzelfällen keine, in vielen Fällen keine aktuelle, den tatsächlichen Objektbestand regelnde Satzung über die Benutzung von Flüchtlingsunterkünften vorlag. Verän-

derungen am Objektbestand sind in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund des Aufnahmedrucks die Regel gewesen. Wo noch nicht geschehen, sollten dringend aktuelle Kalkulationen erstellt und entsprechende Gebührensätze vom Gemeinderat festgesetzt werden (§§ 24 Abs. 1 Satz 1, 39 Abs. 2 Nr. 15 GemO). Die Flüchtlingsunterkünfte sollten in der Regel, gleich ob im Eigentum der Gemeinde oder angemietet, als einheitliche öffentliche Einrichtung i.S. des § 10 GemO geführt werden. Die Benutzung der Unterkunft ist durch Satzung zu regeln, die auch Bestimmungen über eine zu entrichtende Gebühr für die Inanspruchnahme der Unterkunft auf der Grundlage der §§ 2, 14 KAG enthält. Bei der Umsetzung kann ggf. auf das vom Gemeindetag Baden-Württemberg veröffentlichte Satzungsmuster (Gt-info Nr. 01/2015) zurückgegriffen werden. Enthalten sind darin auch Ausführungen zur Kalkulation der Gebührensätze für Obdachlosen- bzw. Flüchtlingsunterkünfte.

In den geprüften Gebührenkalkulationen findet sich eine auffällige Fehlerhäufung. Die Palette reicht von leichten Fehlern bis hin zu gravierenden Unstimmigkeiten bei der Ermittlung der Gebührensatzobergrenzen. So wurden z. B. Kosten für den Einsatz ehrenamtlicher Helfer in der Flüchtlingsbetreuung (Fahrtkosten, Kosten für Hausaufgabenbetreuung) in die Kalkulation mit einbezogen, obwohl diese nicht im Zusammenhang mit der gemeindlichen Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung standen. Auf der anderen Seite wurden anteilige Personal- und Sachkosten für die Inanspruchnahme der zentralen Verwaltungsbereiche entgegen § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KAG nicht als berücksichtigungsfähige Kosten eingerechnet. In einem Fall wurde für alle maßgeblichen Wohnobjekte eine Gebühr kalkuliert, jedoch fälschlicherweise nur auf der Basis der Kosten für angeschaffte Wohncontainer. Tatsächlich festgesetzt wurde in diesem Einzelfall dann aber eine Gebühr in Höhe der Miete für ein ebenso im Bestand befindliches Mietobjekt, was auch zu einem falschen Ergebnis führte. Bei einer weiteren Kommune wurden zwar Gebühren für die einzelnen Objekte kalkuliert, eine Entscheidung hinsichtlich der Höhe der Gebühr durch den zuständigen Gemeinderat erfolgte dann jedoch aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht.

Fehleranfällig bleibt auch die Ermittlung der als Nebenkosten zu berücksichtigenden laufenden Betriebskosten. So wurden teilweise Kosten für Wartungen, Kehrgebühren und Grundsteuer nicht berücksichtigt. Eine Übersicht darüber, welche Kosten ggf. als Nebenkosten

in Form laufender Betriebskosten berücksichtigt werden können, ergibt sich aus der Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche, über die Aufstellung von Betriebskosten und zur Änderung anderer Verordnungen vom 25. November 2003, BGBl. I S. 2346, 2347, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 03. Mai 2012, BGBl. I S. 958. Nicht akzeptiert werden kann die Praxis, mangels einer vollständig gebäudebezogenen Betriebskostenermittlung für die Heizkosten, den Durchschnittssatz der letzten vorhandenen Mietobjektabrechnung eines angemieteten Objekts im Gesamtbestand grundsätzlich für alle zu kalkulierenden Objekte zu Grunde zu legen. Die verbrauchsabhängigen Nebenkosten können nicht unmittelbar zur Erstattung, analog mietrechtlicher Bestimmungen, herangezogen werden. Die anfallenden Nebenkosten für Heizung, Wasser, Strom, etc. müssen vielmehr entweder in die allgemeine Benutzungsgebühr einkalkuliert oder in der Satzung als eigener Gebührentatbestand festgelegt werden. Dabei können die Nebenkosten auf einer anderen Bemessungsgrundlage auf die untergebrachten Personen verteilt werden (z. B. pauschal nach der Zahl der untergebrachten Personen), als die Kosten für die reine Unterkunftsgewährung (z. B. nach der Größe der Unterkunft), (Gössl/Reif in Praxis der Kommunalverwaltung S. 17 ff.). Praktische Hinweise zur Umsetzung finden sich in „Kalkulation der Gebührensätze für Obdachlosen- bzw. Flüchtlingsunterkünfte“ in der Gt-info Nr. 01/2015.

Ergänzend zu diesen Hinweisen zur Ermittlung der Gebühren ist schließlich festzuhalten, dass auch die allgemeinen gebührenrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind. Neben dem Kostendeckungs- und Gleichheitsgrundsatz ist im Blick auf die Festsetzung der Gebührensätze das Äquivalenzprinzip wesentlich. Danach müssen Benutzungsgebühren ihrer Höhe nach in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Benutzung stehen. Unangemessen wäre es, wenn die Gebühren für die Benutzung der gemeindlichen Unterkunft vergleichbare private Mietpreise deutlich übersteigen würden. Dieser vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entwickelte Grundsatz (VGH, Urt. v. 09. Februar 1995, 2 S 542/94) ist aufgrund der inzwischen auf den kommunalen Wohnungsmarkt drängenden potenziellen Mieter, vor einer gravierend veränderten Marktsituation zu sehen und im Einzelfall, ggf. bezogen auf das gemeindliche Marktumfeld, neu zu bewerten. Mittlerweile ist der Markt für Bewohner von Unterkünften mit mittlerer bis einfachster Ausstattung in Einzelfällen möglicherweise derart verengt und im Blick auf den Marktpreis überhitzt,

dass heute festgesetzte Gebühren zwar als vergleichsweise hoch, aber dennoch als angemessen und dem Äquivalenzprinzip entsprechend betrachtet werden können und müssen.

3.6.5

„Pakt für Integration“ mit neuem Integrationslastenausgleich und Förderprogramm „Integrationsmanager“

Mit dem Pakt für Integration leitet das Land von der jährlichen Integrationspauschale des Bundes in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 160 Millionen Euro an die Kommunen weiter. 70 Millionen davon fließen in gezielte Integrationsprogramme, ein Kernstück bildet dabei das Förderprogramm „Integrationsmanagement“, für das für die Jahre 2017 und 2018 jeweils 58 Millionen Euro zur Verfügung standen bzw. stehen, der andere Teil fließt in den sog. Integrationslastenausgleich.

90 Millionen Euro werden also mit Hilfe des neuen § 29 d Abs. 1 FAG „Förderung der Integration und der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern“ als Integrationslastenausgleich an die Städte und Gemeinden verteilt. § 29 d Abs. 1 Satz 3 FAG regelt die Ermittlung der Kopfpauschale. Danach sind die Personen (zahlen) maßgeblich, die sich zum Stichtag 15. September des laufenden Jahres aus den Flüchtlingszugängen des Landes im Zeitraum 1. Januar 2015 bis 29. Februar 2016 nachweislich in der jeweiligen Gemeinde in der Anschlussunterbringung befanden, zuzüglich der Personen, die infolge des Familiennachzugs gefolgt sind. Nach Satz 4 ist die Zahl der zu berücksichtigenden Personen von der jeweiligen Gemeinde zu erheben. Die Stadt- und Landkreise melden wiederum in Abstimmung mit den kreisangehörigen Gemeinden die Zahlen bis zum 15. Oktober des laufenden Jahres dem Statistischen Landesamt. Da nach Satz 6 nachträgliche Anpassungen der übermittelten Daten nur in begründeten Fällen bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres zulässig sind, ist von Seiten der Kommunen von Vorneherein auf eine korrekte und vollzählige Erfassung und Meldung der maßgeblichen Personen zu achten.

Zur Sicherstellung der flächendeckenden sozialen Beratung und Betreuung von Flüchtlingen in der Anschlussunterbringung fördert das Land in den Jahren 2017 und 2018 die Schaffung von ca. 1.000 Integrationsmanager-

stellen bei Städten, Gemeinden und Landkreisen. Mit den Zuwendungsrichtlinien des Ministeriums für Soziales und Integration zur Förderung des Integrationsmanagements in den Städten, Gemeinden und Landkreisen (VwV Integrationsmanagement) vom 11. Dezember 2017, GABl. S. 711, hat das Land die rechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung des Förderprogramms geschaffen. Zuvor war es bereits seit Juli 2017 möglich gewesen, auf der Basis sog. „Vorläufiger Hinweise zum Integrationsmanagement“ vorläufige Fördermittel zu beantragen. Antragsberechtigt sind grundsätzlich alle Städte und Gemeinden sowie, im Falle entsprechenden Einverständnisses zwischen Landkreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden, auch der jeweilige Landkreis. Für Personal, das in den Kommunen bereits im Bereich der sozialen Beratung und Begleitung von Flüchtlingen tätig ist - und solche Stellen waren in den Jahren 2016/2017 in zahlreichen Kommunen eigenständig und eigenverantwortlich geschaffen worden - kann eine Förderung rückwirkend ab dem 01. Januar 2017 beantragt werden, soweit das in der VwV geforderte Tätigkeitsprofil des Integrationsmanagers und die entsprechenden Qualifikationsanforderungen erfüllt sind.

3.7

Kur- und Badeeinrichtungen: Erhebung der Kurtaxe

3.7.1

Allgemeines

Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können (und sollen - § 78 GemO) auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes und nach Maßgabe einer örtlichen Kurtaxesatzung eine Kurtaxe erheben, um ihre Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen zu decken.

Im vergangenen Jahr wurde die Regelung zur Erhebung der Kurtaxe (§ 43 KAG) durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände, des Gesetzes über den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg und des Kommunalabgabengesetzes vom 07. November 2017 (GBl. S. 592) fortgeschrieben. Danach sind nun auch Kosten im Rahmen interkommunaler Zusammen-

beschlüsse, auch für außerhalb des Gemeindegebiets bereitgestellte Einrichtungen und Veranstaltungen, kurtaxefähig. Des Weiteren wurden die Satzungsgeber ermächtigt, in ihrer Kurtaxesatzung eine Verpflichtung zur Anwendung eines elektronischen Meldeverfahrens einzuführen. Eine Ergänzung der Vorschrift stellt die Kurtaxepflicht von ortsfremden Personen, die in einer anderen Gemeinde arbeiten, klar.

Diese Gesetzesänderung wird zum Anlass genommen, im Folgenden einen Überblick über die wesentlichen Erfahrungen aus der überörtlichen Prüfung der Erhebung von Kurtaxe und ihre Auswirkungen auf den Fremdenverkehrslastenausgleich zu geben.

3.7.2

Kalkulation und Erhebung der Kurtaxe

Kurtaxe darf auch von sonstigen Fremdenverkehrsgemeinden erhoben werden.

Neben Kurorten und Erholungsorten im Sinne des Gesetzes über die Anerkennung von Kurorten und Erholungsorten sind auch sonstige Fremdenverkehrsgemeinden berechtigt, eine Kurtaxe zu erheben. Gemeint sind damit aber nicht alle Orte mit Fremdenverkehr, sondern nur Orte, deren Charakter mit demjenigen von Kur- und Erholungsorten vergleichbar ist und die insgesamt einen touristisch ansprechenden Gesamteindruck vermitteln. So lässt sich beispielsweise eine Großstadt regelmäßig nicht durch gebietstypische, vornehmlich an den Tourismus adressierte Einrichtungen charakterisieren, was gegen deren Ermächtigung zur Erhebung einer Kurtaxe spricht. Sonstige Fremdenverkehrsgemeinden, ohne Anerkennung als Kur- oder Erholungsort, nehmen nicht am pauschalen Fremdenverkehrslastenausgleich des § 20 FAG teil.

Anforderungen an die Kalkulation des Kurtaxesatzes

Die Gemeinden erheben Kurtaxe auf der Grundlage einer nach Maßgabe der § 2 KAG i.V.m. § 4 GemO erlassenen Abgabensatzung.

Vereinzelte wurde festgestellt, dass dem Satzungsbeschluss des Gemeinderats zur Höhe des Kurtaxesatzes keine bzw. keine hinreichende Kalkulation zugrunde lag. Der Gemeinderat kann als zuständiger Ortsgesetzgeber

den für die Erhebung einer Kurtaxe geltenden Kurtaxesatz jedoch nur auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Kalkulation fehlerfrei festsetzen. Dabei ist zwar eine die kurtaxefähigen Kosten vollständig erfassende Kalkulation nicht erforderlich, wenn von der Gemeinde eine volle Deckung dieser Kosten nicht angestrebt wird. Eine nur überschlägige Ermittlung der kurtaxefähigen Kosten reicht vielmehr aus, wenn sich auch auf ihrer Grundlage mit Sicherheit feststellen lässt, dass der Kostendeckungsgrundsatz sowie das Verbot der Doppelfinanzierung beachtet sind (s. VGH, Urteil vom 21. März 2012, Az. 2 S 1418/11). Hierzu genügt eine vereinfachte Gegenüberstellung des voraussichtlichen Kurtaxeaufkommens und der im Einzelnen nicht näher beschriebenen Kosten für Kur- und Erholungseinrichtungen allerdings nicht. Die kurtaxefähigen Maßnahmen werden in § 43 Abs. 1 Satz 1 KAG nur allgemein beschrieben, so dass eine konkretisierende, nachvollziehbare Aufschlüsselung der berücksichtigungsfähigen Kosten trotz allem unerlässlich ist.

Im Übrigen können bei der Bemessung des Kurtaxesatzes die Gesamtkosten eines mehrjährigen Zeitraums, höchstens jedoch von fünf Jahren, berücksichtigt werden (§ 43 Abs. 1 Satz 3, 2. HS i.V.m. § 14 Abs. 2 Satz 1 KAG).

Zu beachten ist ferner, dass die laufenden Zuweisungen nach § 20 FAG nicht von den Kosten abzusetzen sind (§ 43 Abs. 1 Satz 2 KAG).

Die Bildung von Kurzonen muss durch sachliche, am Vorteilsprinzip orientierte Gründe gerechtfertigt sein.

Die Kurtaxe kann auch in gestaffelten Sätzen festgesetzt werden. Insbesondere eine zeitliche Unterscheidung in Haupt- und Nebensaison oder eine räumliche Differenzierung nach Kurzonen ist bisweilen in Kurtaxesatzungen vorgesehen.

Hinsichtlich der Bildung von Kurzonen haben die Gemeinden einen weiten Gestaltungsspielraum. Im Einzelnen muss die Entscheidung des Gemeinderats jedoch durch sachliche, insbesondere am Vorteilsprinzip orientierte Gründe gerechtfertigt sein. So kann beispielsweise ein Entfernungsmaßstab gewählt werden, der sich auf die Entfernung zu den Kur- und Erholungseinrichtungen der Gemeinde bezieht. Von einem nicht am Vorteilsprinzip orientierten Maßstab ist hingegen zum Beispiel in dem Fall auszugehen, bei dem die Bildung von Kurzonen von der räumlichen Entfernung zu einer privaten Fachklinik und damit nicht zu einer gemeindlichen Kur- oder Erholungseinrichtung abhängt.

Hat sich der Gemeinderat für einen Entfernungsmaßstab entschieden, muss dieser in allen Fällen durchgehalten werden. Soll dieser Maßstab durch andere Gesichtspunkte modifiziert, ergänzt oder ersetzt werden, etwa wegen der Verkehrsanbindung, so müssen auch diese Gründe nachvollziehbar und plausibel sein (s. VGH, Normenkontrollbeschluss vom 23. April 1992, Az. 14 S 802/90).

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der jeweilige räumliche Geltungsbereich von Kurzonen mit unterschiedlichen Abgabesätzen in der Kurtaxeesatzung parzellenscharf festgelegt werden muss.

3.7.3

Kurtaxepflichtiger Personenkreis

Insbesondere bei Patienten in Krankenhäusern bzw. Kliniken ist deren Zugehörigkeit zum Kreis der kurtaxepflichtigen Personen zu prüfen.

Die Bestimmung des kurtaxepflichtigen Personenkreises ist auch wegen der Auswirkungen auf den Fremdenverkehrslastenausgleich nach § 20 FAG bedeutsam. Maßgebend für den Fremdenverkehrslastenausgleich sind nämlich die (objektiv) kurtaxepflichtigen Übernachtungen, weshalb dort auch die Übernachtungen von Personen mitzählen, die auf örtlicher Ebene ggf. von der Kurtaxe befreit sind.

Die Kurtaxe wird grundsätzlich von allen ortsfremden Personen und Einwohnern im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 KAG erhoben, denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten ist (§ 43 Abs. 2 KAG). Eine Erweiterung dieses kurtaxepflichtigen Personenkreises ist nicht möglich, gleichwohl wären Befreiungen von der Kurtaxepflicht unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Zwecks der Kurtaxe zulässig.

Nicht unter den kurtaxepflichtigen Personenkreis fallen von vornherein solche Personen, bei denen es offenkundig ist, dass sie keine Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Einrichtungen bzw. Veranstaltungen haben, wie z. B. bettlägerige Kranke oder Insassen von geschlossenen Anstalten (s. VGH, Beschluss vom 25. Februar 2002, Az. 2 S 277/02). Da diese Personen zur Benutzung der gemeindlichen Einrichtungen nicht in der Lage sind, können

sie selbstverständlich auch dann nicht zur Kurtaxe herangezogen werden, wenn die Satzung keine entsprechende Befreiungsregelung enthält (s. VGH, Beschluss vom 19. März 1998, Az. 2 S 669/94). Die Übernachtungen dieser Personen bleiben daher auch im Rahmen der Pauschalzuweisungen des Fremdenverkehrslastenausgleichs unberücksichtigt.

Im Weiteren gilt, dass bei ortsfremden Personen, bei denen ein offensichtlicher Ausschluss der Nutzungsmöglichkeit nicht gegeben ist, die Gemeinde von der widerlegbaren Vermutung ausgehen darf, dass es diesen Personen rechtlich und tatsächlich möglich ist, die Kur- und Erholungseinrichtungen zu benutzen. Daher ist es nicht Sache der Gemeinde, für jeden einzelnen Übernachtungsgast nachzuweisen, dass die Nutzung ihrer Kureinrichtungen möglich war. Vielmehr obliegt es den Kurtaxepflichtigen bzw. im Fall eines Haftungsbescheids den Beherbergungsbetrieben, die Vermutung einer bestehenden Nutzungsmöglichkeit und damit die Kurtaxepflicht einzelner Personen zu widerlegen (s. VGH, Urteil vom 28. Februar 2002, Az. 2 S 2283/01). So darf z. B. die Freistellung von der Kurtaxepflicht bei Patienten von der Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses abhängig gemacht werden. Patienten in Krankenhäusern bzw. Kliniken, die tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, Kureinrichtungen der Gemeinde zu nutzen, sind daher uneingeschränkt kurtaxepflichtig. Nichts Anderes gilt auch bei Vorliegen einer zwischen den Patienten und dem Krankenhaus bzw. der Klinik getroffenen Vereinbarung, nach der die Patienten das Gelände der Einrichtung nicht verlassen dürfen, da diese nur im Verhältnis zwischen den Vertragsparteien wirkt (s. VGH, Beschluss vom 25. Februar 2002, Az. 2 S 277/02).

Zusammengefasst bedeutet dies, dass bei Patienten in Krankenhäusern bzw. Kliniken stets zu prüfen ist, ob diese überhaupt dem kurtaxepflichtigen Personenkreis zuzuordnen sind, ob die Vermutung einer Nutzungsmöglichkeit durch Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses widerlegt wurde oder ob die Patienten die Möglichkeit haben, Kureinrichtungen oder -veranstaltungen zu besuchen und damit kurtaxepflichtig sind.

Die pauschale Jahreskurtaxe wird häufig nicht konsequent von kurtaxepflichtigen Einwohnern erhoben.

Nach § 43 Abs. 2 Satz 2 KAG wird die Kurtaxe auch von Einwohnern erhoben, die den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen in einer anderen Gemeinde haben. Unter

diese Regelung fallen insbesondere die Inhaber von Zweitwohnungen. Für diesen Personenkreis wird in den örtlichen Kurtaxesatzungen zumeist eine pauschale Jahreskurtaxe geregelt.

In Gemeinden mit entsprechender Satzungsregelung werden oftmals nur in wenigen Einzelfällen pauschale Jahreskurtaxen festgesetzt, obwohl eine weitaus höhere Personenzahl mit Nebenwohnsitz in der Gemeinde gemeldet ist. Zwar entspricht der im Kurtaxerecht verwendete Einwohnerbegriff nicht dem melderechtlichen Begriff. Gleichwohl ist bei der rechtlichen Beurteilung auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen einer Person abzuheben, der anhand von objektiven Kriterien, die einer wertenden Betrachtung der gesamten Lebensverhältnisse des Wohnungsinhabers bedürfen, zu ermitteln ist (s. VGH, Urteil vom 13. September 1985, Az. 14 S 2528/84). Insoweit ist der melderechtliche Nebenwohnsitz stets ein Indiz bei der Betrachtung dieser Lebensverhältnisse.

Dieser Personenkreis sollte nach eingehender Prüfung des Sachverhalts im Falle einer Kurtaxepflicht, unter Beachtung der Festsetzungsverjährung (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 c KAG i.V.m. §§ 169ff. AO), zur Leistung der pauschalen Jahreskurtaxe herangezogen werden. Gleichzeitig sind diese Fälle in die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Fremdenverkehrslastenausgleichs einzubeziehen.

Im Weiteren ist zu beachten, dass die Abgabensatzung auch einer Regelung zur Festsetzung der Jahrespauschalkurtaxe für die Fälle eines unterjährigen Zu- oder Wegzugs bedarf.

Die in § 43 Abs. 2 Satz 3 KAG vorgesehene Freistellung von der Kurtaxepflicht führt in der praktischen Anwendung teilweise zu Schwierigkeiten.

Nicht zum kurtaxepflichtigen Personenkreis gehören kraft Gesetzes ortsfremde Personen und Einwohner, welche den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen in einer anderen Gemeinde haben, die in der Gemeinde arbeiten oder in Ausbildung stehen oder sich dort aus beruflichen Gründen zur Teilnahme an Tagungen oder sonstigen Veranstaltungen, die in der Gemeinde stattfinden, aufhalten (§ 43 Abs. 2 Satz 3 KAG).

Vielerorts wird dieser Ausnahmetatbestand derart weit ausgelegt, dass sämtliche beruflich bedingten Auf-

enthalte – unabhängig vom Ort des Geschehens – nicht als kurtaxepflichtig betrachtet werden. Diese Sichtweise ist nicht zutreffend. Vielmehr bezieht sich die Regelung, nunmehr auch in der Norm klargestellt, ausschließlich auf Personen, die genau in der Gemeinde auch arbeiten oder in Ausbildung stehen oder sich dort aus beruflichen Gründen zur Teilnahme an Tagungen oder sonstigen Veranstaltungen aufhalten. Für Montagearbeiter, die in der Gemeinde arbeiten, ist z. B. unstrittig, dass diese nicht kurtaxepflichtig sind (s. VGH, Urteil vom 28. Februar 2002, Az. 2 S 2283/01). Übernachten die ortsfremden Personen bzw. die Einwohner im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 2 KAG jedoch lediglich in der Gemeinde und arbeiten sie in einer anderen Gemeinde oder stehen dort in Ausbildung, besteht die uneingeschränkte Kurtaxepflicht. Gleiches gilt in dem Fall, in dem eine Tagung nicht in der Gemeinde stattfindet, in welche die Personen zur Übernachtung angereist sind, sondern z. B. in einer Nachbargemeinde. Auch diese Personen unterliegen der allgemeinen Kurtaxepflicht des § 43 Abs. 2 Satz 1 KAG. Allein die (mittelbare) berufliche Veranlassung des Aufenthalts führt somit nicht bereits zur Kurtaxefreiheit. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten zur Nutzung des Angebots an kurtaxefähigen Einrichtungen bei der Wahl des Aufenthaltsortes eine Rolle spielt (s. LT-Drs. 16/2657, 15).

Durch Satzung kann nach § 43 Abs. 3 Nr. 1 KAG bestimmt werden, dass die Kurtaxe auch von ortsfremden Personen und von Einwohnern im Sinne von § 43 Abs. 2 Satz 2 KAG erhoben wird, die sich aus beruflichen Gründen zur Teilnahme an Tagungen oder sonstigen Veranstaltungen in der Gemeinde selbst aufhalten. Die Kurtaxefreiheit der Personen, die in der Gemeinde arbeiten oder in Ausbildung stehen, bleibt hiervon unberührt; für sie kann durch Satzung keine Kurtaxepflicht eingeführt werden.

Bei der Regelung von Befreiungstatbeständen sind insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz sowie der Zweck der Kurtaxe zu beachten.

Allgemein gilt, dass nur Personen von der Kurtaxepflicht befreit werden können, die zunächst überhaupt zum Kreis der objektiv kurtaxepflichtigen Personen zählen. Bei Personen, die offenkundig keine Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Kureinrichtungen bzw. -veranstaltungen haben, besteht bereits nach den Regelungen des KAG keine Kurtaxepflicht, unabhängig von der Ausgestaltung der örtlichen Kurtaxesatzung. Dies ist auch mit Blick auf die

für den Fremdenverkehrslastenausgleich maßgebende Zahl der objektiv kurtaxepflichtigen Übernachtungen von Bedeutung.

Prüfungsfeststellungen in diesem Zusammenhang beziehen sich häufig auf ortsfremde Personen und Einwohner im Sinne von § 43 Abs. 2 Satz 2 KAG, die sich aus beruflichen Gründen zur Teilnahme an Tagungen oder sonstigen Veranstaltungen in der Gemeinde aufhalten und durch Satzungsregelung der Kurtaxepflicht unterworfen werden können. Wird eine solche Satzungsregelung jedoch nicht explizit getroffen, bleibt auch kein Raum für eine Befreiung dieses Personenkreises von der Kurtaxe, weil von vorne herein eine objektive Kurtaxepflicht nicht eintritt. Diese Übernachtungen sind beim Fremdenverkehrslastenausgleich nicht zu berücksichtigen.

Vereinzelte sind auch Kurtaxesatzungen anzutreffen, die den oben genannten Personenkreis zunächst der Kurtaxepflicht unterwerfen, für eben diesen Personenkreis dann aber eine generelle Befreiung vorsehen. Solche Satzungsregelungen sind rechtsmissbräuchlich, weil sie nicht die Kurtaxepflicht, sondern ausschließlich die Berücksichtigung der (objektiv) kurtaxepflichtigen Übernachtungen beim Fremdenverkehrslastenausgleich bezwecken, für den die objektiv kurtaxepflichtigen Übernachtungen und damit auch die Übernachtungen, die von der Kurtaxe befreit sind, maßgeblich sind. Ohnehin erscheint bei solchen widersprüchlichen satzungsrechtlichen Ausgestaltungen die für den Fremdenverkehrslastenausgleich maßgebende objektive Kurtaxepflicht überhaupt fraglich.

Zur Befreiung von der Kurtaxepflicht enthält das KAG keine gesetzlichen Tatbestände. Dadurch ist der örtliche Satzungsgeber aber nicht völlig frei, bei gegebener objektiver Kurtaxepflicht willkürlich Befreiungen einzuräumen. Zwar besteht für ihn ein weiter Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Kurtaxesatzung, dennoch sind stets die allgemeinen Grundsätze des Abgabenrechts zu beachten. Insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz und der Zweck der Kurtaxe sind bei den Abwägungen zur Einführung eines Befreiungstatbestands zu beachten.

Deswegen überschreitet der Satzungsgeber die Grenzen seiner aus der Satzungsautonomie folgenden Gestaltungsfreiheit dann, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonst einleuchtender Grund für eine Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt. Es ist deshalb grundsätzlich

Sache des Normgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinne als gleich ansehen will. Er muss allerdings eine sachgerechte Auswahl treffen (s. VGH, Beschluss vom 17. August 1992, Az. 14 S 249/90). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd und deshalb willkürlich ist, ist mit Blick auf den Zweck der Kurtaxe zu beurteilen. Diese wird als Gegenleistung dafür erhoben, dass dem kurtaxepflichtigen Personenkreis die Möglichkeit geboten wird, die zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen sowie die für den gleichen Zweck durchgeführten Veranstaltungen zu besuchen und dient der Deckung des Aufwands, welcher der Gemeinde für die Herstellung und Unterhaltung bzw. die Durchführung der genannten Einrichtungen und Veranstaltungen entsteht.

Neben den üblichen Befreiungen für Passanten, Kinder oder etwa Teilnehmer von Schullandheimaufenthalten, denen die Möglichkeit zur Benutzung von Kur- und Erholungseinrichtungen nicht uneingeschränkt offensteht, werden auf örtlicher Ebene vereinzelt weitergehende Befreiungstatbestände eingeführt. Diesen muss eine sorgfältige Prüfung und Abwägung vorausgehen. Jedenfalls wäre eine allgemeine Befreiung für alle mit Nebenwohnsitz in der Gemeinde gemeldeten Einwohner, ebenso wie eine Befreiung aller sich berufsbedingt in der Gemeinde aufhaltenden Personen, wegen Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie den Zweck der Kurtaxe unzulässig. Gleiches gilt bei einer allgemeinen Befreiung bestimmter Berufsgruppen, wie z. B. von Reiseleitern. Solche Befreiungen, die an bestimmte Personengruppen bzw. Sachverhalte anknüpfen, ohne dass es darauf ankommt, dass die Kurtaxeerhebung nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre, würden auch den Grundsätzen der § 3 Abs. 1 KAG i.V.m. §§ 163, 227 AO widersprechen.

Unabhängig davon sind Kurtaxesatzungen, die eine ganzjährig bestehende Kurtaxepflicht regeln, bei gleichzeitiger genereller Befreiung von der Kurtaxepflicht eines mehrere Monate umfassenden Zeitraums rechtsmissbräuchlich, da sie nicht die Kurtaxepflicht, sondern ausschließlich die Berücksichtigung der (objektiv) kurtaxepflichtigen Übernachtungen beim Fremdenverkehrslastenausgleich bezwecken (s. hierzu bereits Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, 67).

3.7.4

Verfahren der Kurtaxerhebung

Die Einziehung und Abführung der Kurtaxe u.a. durch Beherberger sowie deren Heranziehung mittels Haftungsbescheid führten zu Prüfungsfeststellungen.

Durch Satzung kann bestimmt werden, dass Beherberger und Betreiber eines Campingplatzes oder einer Hafenanlage mit Schiffsliegeplatz verpflichtet sind, die bei ihnen verweilenden ortsfremden Personen der Gemeinde zu melden sowie die Kurtaxe einzuziehen und an die Gemeinde abzuführen (§ 43 Abs. 3 Nr. 2 KAG). Sie haften insoweit für die Einziehung und Abführung der Kurtaxe. Gleiches gilt nach § 43 Abs. 3 Nr. 4 KAG, eine entsprechende satzungsrechtliche Regelung vorausgesetzt, auch für Reiseunternehmern, wenn die Kurtaxe in dem Entgelt enthalten ist, welches die Reisetilnehmer an den Reiseunternehmer zu entrichten haben.

Zur Konkretisierung der Meldepflicht sind in der Satzung Bestimmungen über die zur Ermittlung und Festsetzung der Kurtaxe erforderlichen Daten zu treffen. Welche Daten zur Erhebung der Kurtaxe nach der jeweiligen Satzung erforderlich sind, ist sorgfältig auch mit Blick auf die Prüfung möglicher Befreiungen oder Ermäßigungen für bestimmte Personenkreise abzuwägen (s. LT-Drs. 16/2657, 16). Auch die Art und Weise der Meldung, z. B. durch Vordrucke, Verzeichnisse oder mit Blick auf § 43 Abs. 3 Nr. 3 KAG elektronisch, kann in diesem Zusammenhang geregelt werden.

Abgabepflichtiger bleibt stets die ortsfremde Person im Sinne des § 43 Abs. 2 Satz 1 KAG, auch wenn die Kurtaxe von den Meldepflichtigen eingezogen und an die Gemeinde abgeführt wird.

Die Pflicht der Meldepflichtigen, die einbehaltene Kurtaxe an die Gemeinde abzuführen, ergibt sich unmittelbar aus der Satzung und erfordert keine weitere Aufforderung durch die Gemeinde. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung ist bisweilen aufgefallen, dass die tatsächliche praktische Verfahrensweise mit dem in der Satzung konkretisierten Einzugs- und Ablieferungsverfahren nicht übereingestimmt hat. Verwaltungshandeln und Satzungsregelung sind in solchen Fällen in Einklang zu bringen.

Daneben wurden gelegentlich Kurtaxebescheide gegenüber Meldepflichtigen, insbesondere Beherbergern, verfügt. Eine Erhebung der Kurtaxe bei den Meldepflich-

tigen durch Abgabebescheid ist abgabenrechtlich ausgeschlossen. Diese sind nicht Abgabenschuldner, sondern haften lediglich der Gemeinde gegenüber für den vollständigen und richtigen Einzug der Kurtaxe. Meldepflichtige können daher nur mittels Haftungsbescheid als Haftungsschuldner nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 c KAG i.V.m. § 191 Abs. 1 AO in Anspruch genommen werden. Sie haften dabei neben dem Abgabenschuldner als Gesamtschuldner (s. § 3 Abs. 1 Nr. 2 b KAG i.V.m. § 44 AO). Einer vorherigen Inanspruchnahme der Abgabenschuldner bedarf es nicht, die Gemeinde kann sich vielmehr unmittelbar z. B. an Beherberger als Gesamtschuldner halten, da diese verpflichtet sind, die Kurtaxe einzuziehen und abzuführen (s. § 3 Abs. 1 Nr. 5 a KAG i.V.m. § 219 Satz 2 AO sowie VGH, Beschluss vom 25. Februar 2002, Az. 2 S 277/02).

Ein Haftungsbescheid ist allerdings nur rechtmäßig, soweit die Abgabenschuld, für die gehaftet wird, tatsächlich besteht, d. h. soweit sich der Haftungsbescheid auf kurtaxepflichtige Personen bezieht. Daher hat eine Gemeinde vor Erlass eines solchen Haftungsbescheids zu klären, welche Personen möglicherweise nicht der Kurtaxepflicht unterliegen. Dies ist einer Gemeinde auf Grund der Meldepflichten der Haftungsschuldner auch möglich. Es ist grundsätzlich Sache der Gemeinde, das Verfahren zur Feststellung der kurtaxepflichtigen Personen unter Rückgriff auf die gesetzlichen und satzungsrechtlichen Mitwirkungspflichten der Meldepflichtigen so auszugestalten, dass vor Erlass eines Haftungsbescheids Klarheit darüber besteht, welche Personen die Gemeinde als kurtaxepflichtig betrachtet. Ein Verfahren, wonach die Gemeinde, unbesehen für sämtliche ihr gemeldeten Personen einen Haftungsbescheid erlässt, genügt diesen Anforderungen nicht (s. VGH, Urteil vom 19. März 1998, Az. 2 S 669/94). Eine Schätzung der Bemessungsgrundlagen durch die Gemeinde wäre allenfalls dann zulässig, wenn die Gemeinde diese nicht ermitteln kann, weil etwa ein Beherberger seinen Meldepflichten nicht nachkommt (s. § 3 Abs. 1 Nr. 4 c KAG i.V.m. § 162 AO). Falls sich Daten aus früher erfolgten Meldungen ergeben, sind diese der Schätzung zugrunde zu legen (vgl. VGH, Beschluss vom 25. Februar 2002, Az. 2 S 277/02).

Über die Kurtaxepflicht bzw. das Vorliegen von Befreiungstatbeständen entscheidet stets ausschließlich die Gemeinde selbst, nicht der Meldepflichtige. Ist sich ein Haftungsschuldner im Einzelfall nicht sicher, ob eine Kurtaxepflicht vorliegt, hat er die Entscheidung der Gemeinde einzuholen. Ansonsten kann er der satzungsge-

mäßen Einzugsverpflichtung nicht nachkommen und wird gleichwohl als Haftungsschuldner von der Gemeinde in Anspruch genommen.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Gemeinde be-rechtigt ist, Bücher und Aufzeichnungen der Meldepflichtigen zu prüfen, soweit dies für die Festsetzung und Erhebung der Kurtaxe und die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der durch Satzung übertragenen Pflichten erforderlich ist (s. § 3 Abs. 1 Nr. 4 b KAG i.V.m. §§ 140ff. AO).

Vereinbarungen über pauschale Nachlässe bei der Kurtaxe sind unzulässig.

Im vergangenen Berichtsjahr sind vermehrt Vereinbarungen, insbesondere mit Kliniken, über pauschale Nachlässe bei der Kurtaxe bzw. ermäßigte Kurtaxesätze aufgefallen. Begründet wird diese Praxis beispielsweise damit, dass ein Großteil der Patienten aufgrund ihres Krankheitsbildes bettlägerig und damit nicht kurtaxepflichtig seien. Anstatt in jedem Einzelfall die Kurtaxepflicht zu prüfen, wurde von den Beteiligten aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität eine pauschale Ermäßigung der Kurtaxe aller Patienten vereinbart.

Öffentliche Abgaben dürfen jedoch grundsätzlich nur nach Maßgabe des Gesetzes bzw. der satzungsrechtlichen Grundlagen erhoben werden. Neben der gesetzlich geregelten Möglichkeit der Ablösung der Kurtaxe durch eine Jahrespauschalkurtaxe nach § 43 Abs. 3 Nr. 5 KAG, sind im Abgaberecht keine weiteren Vereinbarungen zur Abgabenerhebung, etwa im Sinne der Vereinbarung eines Nachlasses denkbar und zulässig. Vielmehr handelt es sich in solchen Fällen um eine (unzulässige) Vereinbarung über eine von der Satzung abweichende Rechtsanwendung auf der Rechtsfolgeseite. Zudem sind die Auswirkungen auf den Fremdenverkehrslastenausgleich zu beachten, denn die Übernachtungen der Patienten werden regelmäßig allesamt gemeldet, obwohl teilweise keine Kurtaxepflicht besteht.

Die Beauftragung Dritter mit der Erhebung der Kurtaxe setzt eine Ermächtigung in der Kurtaxesatzung voraus.

Nach § 2 Abs. 3 KAG kann die Erhebung der Kurtaxe auf Dritte übertragen werden. Hierfür ist eine satzungsrechtliche Regelung stets erforderlich (§ 2 Abs. 3 Satz 1 KAG).

Häufig wurde festgestellt, dass eine entsprechende Regelung in der Kurtaxesatzung fehlte oder nicht mehr den aktuellen Verhältnissen vor Ort entsprach. Auf die GPA-Mitteilung 14/2006 i.d.F. vom 26. Juli 2017 wird ergänzend hingewiesen.

Die Gemeinden erhalten von beauftragten Dritten teilweise keine zahlungsbegründenden Unterlagen. So beschränkten sich in einzelnen Fällen die für die jeweiligen Gemeinden zu erstellenden Nachweise darauf, dass der Gemeinde die Anzahl der kurtaxepflichtigen Übernachtungen und die Kurtaxehöhe mitgeteilt wurden. Eine Auflistung der Beherbergungsbetriebe, welche die Kurtaxe eingezogen und an den Dritten abzuführen hatten bzw. der Einzelpersonen, die zur Zahlung der Kurtaxe verpflichtet waren, erfolgte nicht. Der Kurtaxeabrechnung mit der Gemeinde sind jedoch aussagefähige Belege beizufügen (§ 36 Abs. 4 GemHVO).

An dieser Stelle bleibt schließlich noch zu ergänzen, dass die Erhebung der Fremdenverkehrsbeiträge (§ 44 KAG) nicht auf Dritte übertragen werden kann (§ 2 Abs. 3 KAG).

3.7.5

Ablösung der Kurtaxe

Die Ermittlung der Jahrespauschalkurtaxe zur Ablösung der Kurtaxe konnte vereinzelt nicht nachvollzogen werden. Nach § 43 Abs. 3 Nr. 5 KAG kann durch Satzung bestimmt werden, dass die Beherberger und Betreiber eines Campingplatzes oder einer Hafenanlage mit Schiffsliegeplatz die von den ortsfremden Personen zu erhebende Kurtaxe durch eine Jahrespauschalkurtaxe ablösen können.

Mit dem Abschluss einer solchen Ablösevereinbarung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung entfällt die gesonderte Erhebung der Kurtaxe sowie der Nachweis der erhobenen und abzuführenden Kurtaxe. Beherberger und Betreiber eines Campingplatzes oder einer Hafenanlage können im Weiteren die anteilige Jahrespauschalkurtaxe in den Übernachtungspreis einkalkulieren (s. LT-Drs. 13/3966, 63f.).

Solche Ablösevereinbarungen sind auch mit Krankenhäusern bzw. Kliniken verschiedenster Art anzutreffen. Vereinzelt war die Ermittlung der vereinbarten Jahrespauschalkurtaxen nicht nachvollziehbar. Dabei sollte be-

dacht werden, dass Patienten in Krankenhäusern bzw. Kliniken, die tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, die Kureinrichtungen der Stadt zu nutzen, kurtaxepflichtig sind, unabhängig davon, ob die Kur- und Erholungseinrichtungen tatsächlich genutzt werden (s. VGH, Beschluss vom 25. Februar 2002, Az. 2 S 277/02).

Auch bei der Ablösung der Kurtaxe ist die Gemeinde an den Gleichheitsgrundsatz und den Zweck der Kurtaxe gebunden. Die Ablösung darf nicht zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung einzelner Kurtaxepflichtiger führen. Deswegen muss allgemein festgelegt werden, wie der zu vereinbarende Ablösungsbetrag im Einzelfall ermittelt wird. Neben dem in der Satzung geregelten Kurtaxensatz muss sich die Jahrespauschalkurtaxe auch nach der Zahl der kurtaxepflichtigen Übernachtungen des jeweiligen Betriebs bemessen. Diesbezüglich ist auf örtlicher Ebene zu regeln, ob die voraussichtliche Zahl der kurtaxepflichtigen Übernachtungen des Jahres der Ablösung, die Werte des Vorjahres oder möglicherweise eines Durchschnitts mehrerer Vorjahre als Grundlage der Ermittlung der Jahrespauschalkurtaxe herangezogen werden. Stets wird jedoch eine sorgfältige Erhebung der jeweiligen Bemessungsgrundlage bzw. der Grundlage für die Prognose der kurtaxepflichtigen Übernachtungen im Jahr der Ablösung vorausgesetzt, wenngleich sich Abweichungen der tatsächlich im Jahr der Ablösung anfallenden kurtaxepflichtigen Übernachtungen von der der Ablösung zugrunde gelegten Zahl naturgemäß ergeben.

Die in der Kurtaxensatzung geregelte Meldepflicht bleibt übrigens auch im Fall einer Ablösung bestehen, damit die Gemeinde die Entwicklung der kurtaxepflichtigen Übernachtungen als Grundlage für künftige Ablösevereinbarungen beobachten kann.

3.8

Straßen- und Parkierungseinrichtungen

3.8.1

Abgabenmaßstab

Ein wirksamer Abgabenmaßstab ist unverzichtbarer Mindestinhalt einer Abgabensatzung (§ 2 Abs. 1 KAG). Der Abgabenmaßstab darf keine von der Verwaltung auszufüllende Rahmenregelung enthalten, sondern muss jeden Anwendungsfall im Geltungsbe- reich der Beitragssatzung hinreichend konkret fest-

legen (Grundsatz der konkreten Vollständigkeit). Bei der Ausgestaltung des Abgabenmaßstabs in der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbeitragsatzung, vor allem in beplanten Gewerbe-, Industrie- und sonstigen Sondergebieten, besteht keine Bindung an die Obergrenzen des § 17 Baunutzungsverordnung (BauNVO); eine Abkopplung vom Baurecht ist insoweit zulässig. Gleichwohl muss der Abgabenmaßstab den durch die kommunale Einrichtung vermittelten unterschiedlichen Vorteilen angemessen Rechnung tragen.

Neben den in § 32 Abs. 1 KAG im Einzelnen aufgeführten Tatbestandsvoraussetzungen setzt das Entstehen der sachlichen Anschlussbeitragsschuld eine Beitragssatzung mit wirksamer Verteilungsregelung voraus. Bei der Ausgestaltung des Verteilungsmaßstabs steht dem Satzungsgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Gleichwohl ist dieser Ermessensspielraum durch das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 GG) beschränkt. Der Verteilungsmaßstab muss eine vorteilsgerechte Verteilung des beitragsfähigen Aufwands auf die begünstigten Grundstückseigentümer ermöglichen können. Dazu bedarf es eines hinreichend ausdifferenzierten Abgabenmaßstabs, der die durch die kommunale Einrichtung vermittelten unterschiedlichen Vorteile vorteilsgerecht berücksichtigt (vgl. Driehaus, Abgabensatzungen, 2. Aufl. 2017, § 7 Rdnr. 14 ff.). Bei der Ausgestaltung des Verteilungsmaßstabs ist weiter darauf zu achten, dass dieser nicht nur eine von der Verwaltung auszufüllende Rahmenregelung enthält, sondern dem Grundsatz der konkreten Vollständigkeit Rechnung trägt, d. h. der gewählte Verteilungsmaßstab muss für alle Veranlagungsfälle im Gebiet des Einrichtungsträgers die bei realistischer Betrachtung zu erwartenden Anwendungsfälle regeln und damit die Berechnung der beitragspflichtigen Flächen ermöglichen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27. Juni 2012 – 9 B 20.11; VGH, Urt. v. 20. September 1984 – 2 S 461/82). Denn ohne vollständige Maßstabsregelung fehlt der Satzung der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG notwendige Mindestinhalt. In der rechtlichen Konsequenz hat dies nach der überwiegenden Ansicht in der Rechtsprechung und der Fachliteratur die Ungültigkeit der gesamten Beitragssatzung zur Folge (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27. Juni 2012, a.a.O.; OVG Münster, Beschl. v. 30. Oktober 1996 – 15 A 262/96; Driehaus, Abgabensatzungen, a.a.O., Rdnrn. 2 ff. und 37 ff. zu § 8).

Die Baunutzungsverordnung 1990 enthält einen neu formulierten § 17 BauNVO. Die Tabelle verzichtet im Ver-

gleich zur BauNVO 1977 auf eine Differenzierung der zulässigen Obergrenze nach der Zahl der Vollgeschosse. Die noch in der Fassung von 1977 vorgesehenen Obergrenzen für höchstzulässige Grund- und Geschossflächenzahlen bleiben in § 17 BauNVO für Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete, allgemeine Wohngebiete, Ferien- und Wochenendhausgebiete bestehen. In allen anderen Gebieten, z. B. Gewerbegebieten, findet eine Erhöhung der zulässigen Obergrenzen, also eine Verdichtung der Bebauungsmöglichkeiten statt. Wird in Bebauungsplänen von der erstmals durch die Baunutzungsverordnung i.d.F. von 1990 geschaffenen Möglichkeit, das Maß der baulichen Nutzung durch die Festsetzung der Höhe baulicher Anlagen zu regeln, Gebrauch gemacht, bedarf es in der Beitragssatzung – zumindest differenziert nach Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung – eines Umrechnungsfaktors, der die Höhe der Geschosse bestimmt und diese in den Verteilungsmaßstab umrechnet. Orientiert sich der Ortsgesetzgeber beim Beitragsmaßstab an der Geschossflächenzahl (GFZ), kann er im Rahmen der Beitragssatzung in beplanten Gewerbe-, Industrie- und sonstigen Sondergebieten die GFZ-Obergrenze des § 17 BauNVO von maximal 2,4 überschreiten. Denn mit der Festsetzung der Höhe baulicher Anlagen wird mehr an Kubatur zugelassen, als mit der Festsetzung der Baumassenzahl. Bei der Festlegung der Staffelung steht dem Ortsgesetzgeber ein Ermessensspielraum zu. Er muss sich nicht an die in § 17 BauNVO i.d.F. von 1977 vorgesehene Nutzungssteigerung je Geschoss anlehnen (vgl. Erläuterungen zum Muster einer Abwasser-satzung des Gemeindetags, Anmerkungen, Nr. 3.4.6.4, BWGZ 1997, 247 ff. sowie Erläuterungen zum Muster einer Wasserversorgungssatzung des Gemeindetags, Anmerkungen zu § 30, BWGZ 1996, 642 ff.). Gleichwohl bleibt es ihm unbenommen, die Regelung des § 17 BauNVO i.d.F. von 1977 in die Beitragssatzung zu übernehmen, da dort die höchstzulässige Zahl der Vollgeschosse und die max. zulässige Geschossflächenzahl einander zugeordnet sind (vgl. Birk in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand Juli 2017, Rdnrn. 666 b und 666 zu § 8).

3.8.2

Widerspruch gegen Anschluss- oder Erschließungsbeitragsbescheid und Festsetzungsverjährung

Wird Widerspruch gegen einen Anschluss- oder Erschließungsbeitragsbescheid eingelegt, hat dies zur Folge, dass die Festsetzungsverjährungsfrist bis zur unanfechtbaren Entscheidung über den Widerspruch nicht abläuft (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c KAG i.V.m. § 171 Abs. 3 a Satz 1 AO). Diese verjährungsaufschiebende Wirkung des § 171 Abs. 3 a Satz 1 AO wurde durch die Änderung von Art. 17 Nr. 9 StBereinG vom 22. Dezember 1999 auf den gesamten Beitragsanspruch erweitert. Da diese zeitweilig verjährungsaufschiebende Wirkung auf die Unanfechtbarkeit der auf den Rechtsbehelf ergehenden Entscheidung begrenzt ist, ist im Einzelfall die Gemeinde bei (teilweiser) Aufhebung des Ausgangsbescheids durch Widerspruchsbescheid – soweit bereits vier Jahre seit dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht verstrichen sind – zur Vermeidung des Eintritts der Festsetzungsverjährung ihrer Beitragsansprüche gut beraten, ggf. Klage auf Aufhebung des Widerspruchsbescheids zu erheben.

Von besonderer Bedeutung ist die verjährungsaufschiebende Wirkung des § 173 Abs. 3 a AO im Fall der Anfechtung eines Beitragsbescheids durch Widerspruchseinlegung. War noch nach § 171 Abs. 3 Satz 1 AO i.d.F. vom 20. Dezember 1996 die verjährungsaufschiebende Wirkung der Ablaufhemmung auf den Umfang des Rechtsbehelfsantrags beschränkt (Bekanntmachung des Bundesministeriums der Finanzen IV A 4 – S 0342 – 6/97 vom 25. Juni 1997, Bundessteuerblatt 1997 Teil I), so wurde dies durch die Rechtsänderung von Art. 17 Nr. 9 StBereinG vom 22. Dezember 1999 (in Kraft getreten am 30. Dezember 1999) auf den gesamten Abgabeananspruch erweitert. Sofern kein unzulässiger Rechtsbehelf vorliegt, ist der Ablauf der Festsetzungsfrist hinsichtlich des gesamten Abgabeanpruchs gehemmt, d.h. der Umfang der Ablaufhemmung beschränkt sich nicht auf den im Bescheid festgesetzten Betrag. Die Festsetzungsfrist läuft damit im Fall der Anfechtung des Beitragsbescheids mit Widerspruch oder Klage nicht ab, bevor über den Anfechtungsantrag unanfechtbar entschieden worden, d.h. der Widerspruchsbescheid bestandskräftig geworden ist. Damit kann der angefochtene Bescheid zu Lasten des Beitragspflichtigen „verbösert“ werden (vgl. Sauthoff

in: Driehaus, a.a.O., Rdnr. 41 zu § 12). Wird der Beitragsbescheid im gerichtlichen Verfahren in Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufgehoben, ist über den Rechtsbehelf erst dann unanfechtbar entschieden, wenn in dem aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Urteils anschließenden Verwaltungsverfahren ein unter Beachtung des Urteils verfügter neuer Abgabenbescheid unanfechtbar geworden ist (§ 171 Abs. 3 a Satz 3 AO).

3.8.3

Verböserung nach Anfechtung von Beitragsbescheiden

§ 171 Abs. 3 a AO bezieht sich nur auf die Verjährungsfrist. Sie ersetzt nicht die erforderliche materielle Grundlage für die Verböserung eines angefochtenen Beitragsbescheids.

Im Zuge der Rechtsänderung des Kommunalabgabengesetzes 1986 durch Art. 1 Nr. 1 b (15. Dezember 1986, GBl. S. 465) wurde über § 3 KAG die Regelung des § 367 Abs. 2 Satz 2 AO für anwendbar erklärt und damit eine Rechtsgrundlage für die Verböserung geschaffen. Da es sich bei der Erhebung von Kommunalabgaben um eine nur der Rechtsaufsicht unterliegende Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde handelt, bedurfte es dieser Regelung. Denn der Rechtsaufsichtbehörde als Widerspruchsbehörde steht mangels Fachaufsicht kein unbeschränktes Weisungsrecht zu. Ergibt die Prüfung der Widerspruchsbehörde einen im Vergleich zum angefochtenen Ausgangsbescheid höheren Beitragsanspruch, ist die Behörde vor dem Hintergrund der Beitragserhebungspflicht in der Regel verpflichtet, zu Lasten des Beitragspflichtigen den angefochtenen Beitragsbescheid zu verbösern (vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, Rdnrn. 26–27 zu § 10). Die Anhörungspflicht des Beitragspflichtigen vor einer beabsichtigten Verböserung bleibt unberührt (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 KAG i.V.m. § 367 Abs. 2 Satz 2 AO, BVerwG, Urt. vom 19. Mai 1999, 8 B 61/99, NVwZ 1999, 1218–1220).

Verjährungsrisiken können sich für die Gemeinde als Beitragsgläubigerin ergeben, soweit mehr als 4 Jahre seit Ende des Jahres, in dem die sachliche Beitragspflicht entstanden ist, vergangen sind, über einen eingelegten Widerspruch noch nicht entschieden ist und zugleich ein Eigentumswechsel in Bezug auf das veranlagte Grundstück infolge Veräußerung oder Erbfall eingetreten ist. Nachdem die zeitweilig verjährungsaufschiebende Wir-

kung auf die Unanfechtbarkeit der auf den Rechtsbehelf ergehenden Entscheidung begrenzt ist, ist möglicherweise die Gemeinde bei (teilweiser) Aufhebung des Ausgangsbescheids durch Widerspruchsbescheid im Einzelfall gut beraten, ggf. Klage auf Aufhebung des Widerspruchsbescheids zu erheben, um so die Hemmung der Festsetzungsfrist zu bewirken. § 171 Abs. 3 a Satz 3 AO ist nicht analog anwendbar; ausdrücklich bezieht sich die Vorschrift nur auf Fälle einer gerichtlichen Entscheidung (vgl. Sauthoff in: Driehaus, a.a.O., Rdnrn. 32 a ff.).

Beispiel:

G ist Eigentümer eines Grundstücks an der A-Straße. Die sachliche Beitragspflicht war im Jahr 2013 entstanden. Mit Bescheid vom 28. Dezember 2016 wurde G zum Erschließungsbeitrag herangezogen, gegen den er fristgerecht am 13. Januar 2017 Widerspruch einlegte. Im Frühjahr 2017 verkaufte G sein Grundstück an einen Investor. Dieser wird am 03. April 2017 als neuer Eigentümerin ins Grundbuch eingetragen. G teilte dies der Gemeinde unverzüglich unter Hinweis auf die Aufrechterhaltung des Widerspruchs mit. Mit Widerspruchsbescheid vom 25. August 2017, ordnungsgemäß zugestellt am 28. August 2017, wurde der Beitragsbescheid vom 28. Dezember 2016 mit der Begründung des fehlerhaften Ermittlungsraums und der Einbeziehung nicht erschließungsbeitragsfähiger Kosten aufgehoben. Die Gemeinde akzeptierte die Entscheidung der Widerspruchsbehörde und erlässt am 06. Oktober 2017 einen abgeänderten Erschließungsbeitragsbescheid an den Investor. Dieser beruft sich auf den Eintritt der Festsetzungsverjährung.

Lösung:

Der ursprünglich gegen den Beitragsbescheid vom 28. Dezember 2016 eingelegte Widerspruch verlor seine verjährungsaufschiebende Wirkung mit Eintritt der Bestandskraft des Widerspruchsbescheids, d. h. mit Ablauf der Klagefrist am 28. September 2017.

Auf die Wirkung des § 171 Abs. 3 a Satz 1 AO kommt es nicht an, da die vierjährige Festsetzungsfrist erst mit Ablauf des 31. Dezember 2017 und nicht schon am 28. September 2017 endet.

Anders wäre der Sachverhalt zu beurteilen, wenn die Festsetzungsverjährungsfrist bereits Ende 2016 abgelaufen wäre. In dieser Fallkonstellation wäre gegenüber dem Investor bereits die Festsetzungsverjährung abgelaufen. Der Widerspruch von G und die dadurch ausgelöste verjährungsaufschiebende Wirkung würde nur die

gegen G gerichtete Beitragsforderung erfassen und hätte keine Wirkung gegenüber dem Investor. Dann hätte die Gemeinde durch Aufrechterhaltung der Wirkung des § 171 Abs. 3 a Satz 1 AO, also durch Klageerhebung beim zuständigen Verwaltungsgericht, versuchen müssen, den Fehler der Erschließungsbeitragsabrechnung im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens zu beheben, um dadurch die Beitragsforderung gegen G aufrechtzuerhalten.

3.9

Prüfung der Bauausgaben: Pauschalverträge

3.9.1

Grundlagen

Ein Pauschalvertrag zeichnet sich dadurch aus, dass die Vergütung grundsätzlich unverändert bleibt (§ 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 1 VOB/B). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Leistung so ausgeführt wird, wie vereinbart und zwar unabhängig von den tatsächlich angefallenen Massen. Wird die vereinbarte Leistung jedoch erweitert, zieht dies grundsätzlich Nachtragsansprüche des Auftragnehmers nach sich (bei Minderleistungen allerdings Ansprüche des Auftraggebers auf Reduzierung der Vergütung). Entgegen einer weit verbreiteten Meinung besteht bei einem Pauschalvertrag also nur eingeschränkte Kostensicherheit. Hinzu kommt, dass die Neuvergütung, im Falle von geänderten oder zusätzlichen Leistungen, oft schwieriger zu ermitteln ist, als bei Einheitspreisverträgen.

Kommt es zu bloßen Mengenerhöhungen, weil sich die dem Vertrag zugrunde gelegten Mengen als unzutreffend erweisen, die Leistung aber wie vereinbart ausgeführt wird, bleibt die Pauschale unverändert (es sei denn, die Mengenänderungen sind so gravierend, dass eine Störung der Geschäftsgrundlage vorliegt, vgl. dazu 3.1.7). Insofern besteht tatsächlich Kostensicherheit.

Ein weiterer Vorteil des Pauschalvertrags besteht darin, dass der Abrechnungsaufwand geringer ist als beim Einheitspreisvertrag, da grundsätzlich kein Aufmaß erstellt wird und insoweit auch der Prüfungsaufwand entfällt. Erfahrungen aus der Praxis zeigen allerdings auch, dass Auftragnehmer bei Pauschalverträgen – eher als bei Einheitspreisverträgen – dazu neigen, von der vereinbarten Leistung abzuweichen, was wohl damit zu tun hat, dass kein Aufmaß erstellt wird.

Es gibt Pauschalverträge, in denen nicht nur die Vergütung, sondern auch die Leistung pauschaliert werden (sog. Globalpauschalverträge). Bei diesen Verträgen wird in der Hauptsache ein Vertragsziel vereinbart, ohne die Leistung im Einzelnen festzulegen. Dieser Vertragstyp ist für den Auftragnehmer relativ riskant, da er bei einem solchen Vertrag alle Leistungen erbringen muss, die sich nachträglich als erforderlich erweisen, um das Vertragsziel zu erreichen.

Aus Sicht des Auftraggebers besteht ein Nachteil des Pauschalvertrags in dem Risiko, dass sich die Abrechnung der Pauschale (z.B. infolge von Mengenermittlungsfehlern) als unwirtschaftlich erweist.

- Im Leistungsverzeichnis für ein Regenüberlaufbecken war unter der Position „Verbau für das Becken“ ein Vordersatz von 900 m² angegeben. Diese Mengenangabe war unzutreffend. Bei korrekter Anwendung der Aufmaßbestimmungen, die im Wortlaut dieser Position genau beschrieben waren, ermittelte sich die Verbaumenge zu 504 m². Der Auftragnehmer hatte den Fehler bei der Kalkulation seines Angebots offenbar erkannt, denn er unterbreitete ein Nebenangebot, das die Pauschalierung der Verbauarbeiten bei einem Nachlass von 14.000 EUR auf den Positionsgesamtpreis vorsah. Dieses vermeintlich günstige Nebenangebot wurde angenommen, was für die Gemeinde von erheblichem Nachteil war. Bei Abrechnung des Verbaus nach Einheitspreis hätte der Auftraggeber (trotz des hohen Nachlasses aufgrund der Pauschalierung) rd. 47.000 EUR weniger zahlen müssen als nach der Pauschale.

3.9.2

Vergaberechtliche Voraussetzungen für Pauschalverträge

In vergaberechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass Pauschalverträge nur abgeschlossen werden dürfen, wenn die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A). Diese Voraussetzungen liegen bei Umbauten und Tiefbaumaßnahmen normalerweise nicht vor. Hier kommt es regelmäßig zu Abweichungen gegenüber dem Geplanten.

Dabei ist zu bedenken, dass ein Auftraggeber, der ein Pauschalpreisnebenangebot trotz fehlender vergabe-

rechtlicher Voraussetzungen beauftragt, sich schadensersatzpflichtig machen kann, wenn dadurch ein anderer Bieter übergangen wird. So hat das Oberlandesgericht Naumburg einem Bieter, der das wirtschaftlichste Hauptangebot abgegeben hatte, Schadensersatz zugesprochen, weil nicht dessen Hauptangebot, sondern ein preislich niedrigeres Pauschalpreisnebenangebot eines anderen Bieters beauftragt wurde. Das Gericht hat seine Entscheidung u.a. damit begründet, die vergaberechtlichen Voraussetzungen für die Vereinbarung eines Pauschalpreises seien nicht erfüllt gewesen, zumal es sich um eine Tiefbaumaßnahme handele. Bei Tiefbauarbeiten seien unerwartete Baugrundverhältnisse mit Auswirkungen auf die auszuführenden Leistungen oder Mengenabweichungen nicht selten, so dass die nach der VOB/A vorgesehenen Voraussetzungen für den Abschluss eines Pauschalpreisvertrags - in Fällen, in denen die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist - regelmäßig nicht erfüllt seien.⁹

§ 2 Abs. 9 VOB/B	Vergütung für vom Auftraggeber verlangte Zeichnungen, Berechnungen usw.
§ 8 Abs. 1 VOB/B, § 648 BGB	Kündigung durch den Auftraggeber
§§ 280, 311 Abs. 2 Ziff. 1, 241 Abs. 2 BGB	Schadenersatzansprüche aus vorvertraglichen und vertraglichen Pflichtverletzungen
6 Abs. 6 Satz 1 VOB/B	Schadenersatzansprüche bei Behinderungen
§ 642 BGB, § 6 Abs. 6 Satz 2 VOB/B	Entschädigungsansprüche bei Behinderungen
§ 4 Abs. 1 Nr. 4 VOB/B	Ungerechtfertigte Erschwernisse infolge von Anordnungen des Auftraggebers
§ 313 BGB, § 2 Abs. 7 Nr. 1 VOB/B	Vertragsanpassung wegen Störung der Geschäftsgrundlage

3.9.3

Vertragsrechtliche Bestimmungen für Pauschalverträge

Auch bei Pauschalverträgen sind die nachfolgend genannten Bestimmungen, die sich mit Preisanpassungen bzw. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen befassen, anwendbar. Schon aus der Vielzahl dieser Bestimmungen lässt sich ersehen, dass bei Pauschalverträgen nur insoweit Kostensicherheit besteht, als der Vertrag planmäßig abgewickelt wird und keine Behinderungs- oder sonstigen Störungstatbestände auftreten.

§§ 2 Abs. 5, 2 Abs. 7 Nr. 2 VOB/B	Leistungsänderungen
§§ 2 Abs. 6, 2 Abs. 7 Nr. 2 VOB/B	Zusatzleistungen
§§ 2 Abs. 4, 2 Abs. 7 Nr. 2 VOB/B	Selbstübernahme von Leistungen durch den Auftraggeber
§ 2 Abs. 8 VOB/B	eigenmächtige Vertragsabweichungen des Auftragnehmers

.....
9 OLG Naumburg, Urt. v. 20. Dezember 2012, IBR 2013, 300.

Keine Anwendung von § 2 Abs. 3 VOB/B bei Pauschalverträgen

Charakteristisches Merkmal eines Pauschalvertrags ist, dass Mengenänderungen ohne Zutun des Auftraggebers die Pauschale grundsätzlich unberührt lassen. § 2 Abs. 3 VOB/B, welcher die Folgen solcher Mengenänderungen beim Einheitspreisvertrag regelt, ist daher nicht anwendbar. Kommt es jedoch zu gravierenden Mengenabweichungen, können ggf. nach § 313 BGB Ansprüche auf Vertragsanpassung wegen Störung der Geschäftsgrundlage geltend gemacht werden.

3.9.4

Arten von Pauschalverträgen

Zu unterscheiden sind zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Pauschalverträgen, Detailpauschalverträge und Globalpauschalverträge. Daneben gibt es zahlreiche Mischformen (Detailpauschalverträge, die einzelne Globalpauschalpositionen umfassen, Teilpauschalen, Globalpauschalverträge mit Detaillierungen usw.).

Detailpauschalverträge

Ein Detailpauschalvertrag zeichnet sich dadurch aus, dass

- der geschuldete Leistungsumfang durch Angaben in einer vollständigen oder nicht erkennbar unvollständigen Leistungsbeschreibung näher bestimmt wird und sich damit
- der vertraglich vereinbarte Leistungsumfang des Auftragnehmers vorrangig an den Leistungen orientiert, die aus der Leistungsbeschreibung bei Vertragsschluss ersichtlich sind und somit
- nur der **Preis und nicht die Leistung** pauschaliert wird.¹⁰

Ein Detailpauschalvertrag kommt dadurch zustande, dass der Auftraggeber zwar mit Leistungsverzeichnis, nach Einheitspreisen, ausschreibt, ein Bieter jedoch ein Pauschalpreisnebenangebot unterbreitet, welches vom Auftraggeber angenommen wird. In Einzelfällen entstehen Detailpauschalverträge auch durch die einvernehmliche Umwandlung bereits bestehender Einheitspreisverträge im Zuge der Baudurchführung.

Gegenstand eines Detailpauschalvertrags ist i.d.R. nicht die schlüsselfertige Erstellung eines Bauwerks, sondern ein einzelnes Gewerk i.S. der DIN 19299 ff. bzw. der VOB/C (z. B. Erd-, Mauer-, Beton- und Stahlbetonarbeiten oder Erd- und Rohrverlegearbeiten).

Bei sog. Parallelausschreibungen (bei diesem Verfahren werden Einzelgewerke ausgeschrieben und parallel dazu Generalunternehmerangebote auf Grundlage der Vergabeunterlagen der Einzelgewerke zugelassen) stehen Einzelunternehmer und Generalunternehmer gemeinsam im Wettbewerb. Wird nach einer solchen Ausschreibung ein Generalunternehmer zu einem Pauschalpreis beauftragt, liegen diesem Vertrag die detaillierten Leistungsbeschreibungen der Einzelgewerke zugrunde. Ein solcher Vertrag ist dann ebenfalls ein Detailpauschalvertrag.

Globalpauschalverträge

Der Globalpauschalvertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass

- der geschuldete Leistungsumfang durch Angaben in einer erkennbar lückenhaften und unvollständigen Leistungsbeschreibung bestimmt wird und sich somit
- der vertraglich vereinbarte Leistungsumfang des Auftragnehmers an dem funktionsgerechten Werk als

.....
10 BWI, Bauvertragsrecht für Ingenieur und Kaufleute, 12/2016, Kap. 4, Teil 7b.

Leistungsziel orientiert, unabhängig davon, ob das Werk in der Leistungsbeschreibung mehr oder weniger detailliert beschrieben worden ist und damit ein bestimmtes Leistungsziel zu einem bestimmten Preis versprochen wird und somit

- der **Preis und die Leistung** pauschaliert werden.¹¹

Ein Globalpauschalvertrag kommt durch Abschluss eines Generalunternehmervertrags zustande, welchem Pläne (Zeichnungen) und Baubeschreibungen zugrunde liegen (z. B. sog. Globalbeschreibungen, funktionale Leistungsbeschreibungen oder Raumbücher). Gegenstand eines Generalunternehmervertrags ist in der Regel die schlüsselfertige Erstellung eines Bauwerks (z. B. einer Brücke, einer Kläranlage oder eines Hochbauvorhabens).

3.9.5

Geänderte und zusätzliche Leistungen

Detailpauschalvertrag

Beim Detailpauschalvertrag werden im Grundsatz nur diejenigen Leistungen geschuldet, die in der Leistungsbeschreibung (bzw. in den Positionen) konkret benannt sind. Allerdings müssen dabei auch die weiteren Unterlagen, wie Pläne sowie sämtliche nach der gewerblichen Verkehrssitte und nach den Vertragsbedingungen geschuldeten Nebenleistungen, berücksichtigt werden. In quantitativer Hinsicht werden die Massen geschuldet, die zur Herstellung des vertraglich vereinbarten Bauwerkes erforderlich sind.

Für die Frage, ob Leistungsänderungen oder Zusatzleistungen vorliegen, ist zunächst festzustellen, welche Leistungen der Auftragnehmer im Einzelnen schuldet. Dazu kann es erforderlich sein, die vertraglichen Vereinbarungen nach §§ 133, 157 BGB auszulegen. Ordnet der Auftraggeber an, dass die unter einer Position erfassten Leistungen geändert ausgeführt werden oder ordnet er Zusatzleistungen an, führt dies zu Nachtragsansprüchen des Auftragnehmers bzw., bei angeordneten Leistungsminderungen, zu Preisminderungsansprüchen des Auftraggebers. Diese sind nach § 2 Abs. 5 VOB/B bzw. § 2 Abs. 6 VOB/B zu ermitteln. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Leistungsmodifikationen erheblich sind. Eine Anpassung der Pauschale kann bereits bei geringfügigen

.....
11 DBWI, Bauvertragsrecht für Ingenieur und Kaufleute, 12/2016, Kap. 4, Teil 7c.

Leistungsänderungen bzw. Zusatzleistungen verlangt werden. Fehlt es an einer (wirksamen) Anordnung des Auftraggebers, ist ein evtl. Vergütungsanspruch des Auftragnehmers nach § 2 Abs. 8 VOB/B zu beurteilen.

Wie bereits erwähnt, wirken sich Mengenänderungen ohne nachträglichen Eingriff des Auftraggebers in die Leistung nicht auf die vereinbarte Pauschale aus. Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Mengenänderungen auf vom Auftraggeber angeordnete Leistungsänderungen zurückgehen. In diesem Fall können der Auftragnehmer (bei Mehrmengen) bzw. der Auftraggeber (bei Mindermengen) eine Anpassung des Pauschalpreises verlangen.

Beispiele für Leistungsänderungen und Zusatzleistungen beim Detailpauschalvertrag:

- Der Auftragnehmer eines Detailpauschalvertrags muss auf Anordnung des Auftraggebers einen tieferen Abtrag vom Estrich vornehmen als im Leistungsverzeichnis beschrieben.
- Es besteht ein Pauschalvertrag, der auf einem detaillierten Leistungsverzeichnis basiert. Gegenstand dieses Vertrags ist u. a. die Wasserhaltung bei einem Bauvorhaben. Dazu muss der Auftragnehmer Horizontalbohrungen auch unterhalb eines vorhandenen Gebäudes ausbringen. Über die Bodenverhältnisse hat der Auftraggeber ein Bodengutachten erstellen lassen, das Bodenklassen von 1 bis 5 ausweist. Bei Durchführung der Bohrungen stellt sich heraus, dass sich unter dem Gebäude ein mit Bauschutt verfüllter Gewölbekeller (Bodenklassen 6 und 7) befindet, wodurch die Arbeiten erheblich erschwert werden.¹²
- Die Vertragspartner haben einen Detailpauschalvertrag geschlossen, dem die VOB/B (und damit auch die VOB/C, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 5 VOB/B) zugrunde liegt. Für die Baudurchführung sind Gerüste mit Arbeitsbühnenhöhen von über 2 m erforderlich. Solche Gerüste stellen nach der DIN 18229 und der einschlägigen DIN 18338 eine Besondere Leistung dar, welche nur dann zum Vertragsumfang gehört, wenn sie in der Leistungsbeschreibung ausdrücklich erwähnt ist. Eine solche Erwähnung enthält das LV jedoch nicht.¹³

.....
12 OLG Celle, Urt. v. 09. August 2012, IBR 2014, 330.

13 BGH, Urt. v. 27. Juli 2006, BauR 2006, 2040.

- Bei der Abwicklung eines Detailpauschalvertrags erhöht sich die Menge an Baustahl infolge nachträglicher Planungsänderungen.¹⁴

Globalpauschalvertrag

Beim Globalpauschalvertrag muss der Auftragnehmer alle Leistungen erbringen, die zum Erreichen des vereinbarten Leistungszieles erforderlich sind. Die Rechtsprechung büdet dem Auftragnehmer in diesen Fällen das Risiko der Unüberschaubarkeit der Einzelleistungen in der Weise auf, dass sie den vertraglichen Leistungsumfang und das vertragliche Risiko aus einer nachträglichen Beurteilung daran misst, welche Einzelleistungen für das vertragliche Leistungsziel erforderlich waren. Entscheidend dafür, ob der Auftragnehmer in Fällen unvollständiger Leistungsbeschreibung nach diesen Grundsätzen das Risiko trägt, ist die Frage, ob der Auftragnehmer die Lückenhaftigkeit der Leistungsbeschreibung erkannt und bewusst in Kauf genommen hat.¹⁵

Somit begründen Leistungen, die im Rahmen des Leistungsziels erforderlich sind, vom Auftragnehmer jedoch nicht einkalkuliert wurden, keinen Anspruch auf eine besondere Vergütung bzw. auf Anpassung der Pauschale. Im Übrigen ist es für die Wirksamkeit des Vertrags auch nicht erforderlich, dass die übernommenen Verpflichtungen kalkulierbar sind, sie müssen nur bestimmbar sein.¹⁶

Beispiel:

- Es besteht ein Pauschalvertrag über Asbestsanierung. Das dort festgelegte vom Auftragnehmer zu erreichende Ziel ist die „Asbestfaserfreimessung“. Grundlage dieses Pauschalvertrags ist ein sog. UCR-Gutachten. Zielrichtung dieses Gutachtens ist die Erfüllung der Kennzeichnungsanforderungen nach der Gefahrstoffverordnung, nicht jedoch die genaue Ermittlung der zu entsorgenden Asbestmengen. Des Weiteren basiert der Vertrag auf einem Ausführungskonzept, welches vom Auftragnehmer nach vorheriger Ortsbesichtigung selbst entwickelt wurde.

Bei der Durchführung der Sanierung erhebt der Auftragnehmer Mehrforderungen wegen „erst jetzt“ er-

.....
14 OLG Celle, Urt. v. 05. Oktober 1995, BauR 1996, 723.

15 R. Thode, ehemaliger stv. vorsitzender Richter am Bausenat des BGH.

16 BGH, Urt. v. 27. Juni 1996, IBR 1996, 487.

kannter Mehrmengen. Die Mehrmengen haben ein Gewicht von 67,3 % in Bezug auf den vereinbarten Pauschalpreis. Da der Auftraggeber die Mehrforderungen ablehnt, kommt es zum Prozess.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Mehrforderungen des Auftragnehmers nicht gerechtfertigt seien. Das Gericht vertritt die Auffassung, vorliegend kämen die Regeln über den sog. „Globalpauschalvertrag“ zur Anwendung, zumal das UCR-Gutachten erkennbar kein Leistungsverzeichnis darstelle, was sich schon aus der Zielrichtung des Gutachtens ergäbe. Im Übrigen basiere der Vertrag auf einem vom Auftragnehmer selbst entwickelten Sanierungskonzept zur Erreichung des vertraglichen Leistungsziels. Ansprüche auf Anpassung der Pauschale bestünden nicht, zumal der vom Auftragnehmer nicht kalkulierte Mehraufwand nicht über das vereinbarte Leistungsziel (Asbestfaserfreimessung) hinausgehe. Eine Störung der Geschäftsgrundlage liege ebenso wenig vor, da die Mehrmassen für den Auftragnehmer nicht unvorhersehbar gewesen seien. Dies folge schon daraus, dass das Gutachten ausdrücklich darauf hinweise, dass nur offensichtliche, nicht jedoch evtl. verdeckte Asbestvorkommen bewertet worden seien. Der Auftragnehmer habe deshalb wissen müssen, dass das UCR-Gutachten nicht sämtliche Asbestvorkommen abschließend erfasse.¹⁷

Auch bei einem Globalpauschalvertrag ist die Leistungspflicht des Auftragnehmers allerdings nicht unbegrenzt. Ändert der Auftraggeber das vereinbarte Leistungsziel oder zumindest Teilziele (wie z. B. Art, Form und Aufbau einzelner Bauelemente) kann eine Anpassung der Pauschale verlangt werden. Das Gleiche gilt, wenn die Bauumstände (z. B. Bauzeit) durch auftraggeberseitige Weisungen nach Vertragsabschluss geändert werden.

Beispiele für Leistungsänderungen und Zusatzleistungen beim Globalpauschalvertrag

- Es besteht ein Globalpauschalvertrag über einen Hallenneubau, welcher auch die Haustechnik der Halle umfasst. Gegenstand des Vertrags sind u. a. die Planung, Lieferung und der Einbau einer mechanischen Lüftungsanlage „je nach Erfordernis“ für Bistro und Einbauküche. Der Vertrag basiert auf einem funktionalen Angebot, welches der Auftragnehmer nach Vor-

17 OLG Düsseldorf, Urt. v. 26. Juni 2001, BauR 2002, 1003.

gaben des Auftraggebers ausgearbeitet hat. Diese sahen vor, dass Bistro und Küche getrennt voneinander angeordnet sind. Nach Vertragsschluss ändert der Auftraggeber die Grundrissplanung mit der Konsequenz, dass Bistro und Küche integriert und somit gemeinsam be- und entlüftet werden müssen, was erhebliche Änderungen der Lüftungsanlage nach sich zieht.¹⁸

- Nach dem Vertrag ist ein Bürohochhaus mit Großraumbüros zu erstellen. Davon abweichend verlangt der Auftraggeber nach Vertragsabschluss eine Unterteilung in kleine Büros durch Zwischenwände.
- Ein Generalunternehmer (GU) wird auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung mit der Sanierung eines Gebäudes zum Pauschalpreis beauftragt. Nach den vertraglichen Regelungen ist der GU „ab Übergabe Versorgungsunternehmen“ zum Neuaufbau der Versorgungs- und Abwasserleitungen verpflichtet. Bei der Durchführung der Sanierung stellt sich heraus, dass der Stromanschluss größer dimensioniert werden muss. Diese Leistung fällt jedoch nicht unter den mit dem GU geschlossenen Vertrag, welcher sich nur auf das innerhalb des Gebäudes liegende Stromsystem bezieht.¹⁹
- Ein Kindergarten soll nach dem (Globalpauschal-)Vertrag als Flachdachgebäude ausgeführt werden. Nach Vertragsabschluss ordnet der Auftraggeber die Errichtung eines geneigten Daches an.
- Im Bauvertrag für ein Wohn- und Geschäftshaus ist eine Streifenfundamentbreite („gemäß statischer Vorausschätzung“) von 1 Meter vorgesehen. Nach einem nach Vertragsschluss übergebenen Positionsplan sind jedoch Fundamente mit einer Breite von 2 m herzustellen.²⁰

Grundsätze für die Bemessung des neuen Preises

Die Preisanpassung wegen geänderter Ausführungen richtet sich nach § 2 Abs. 5 VOB/B oder § 2 Abs. 6 VOB/B, wobei die Urkalkulation des Pauschalpreises herangezogen werden muss, um die jeweilige Preisanpassung er-

18 BGH, Urt. v. 13. März 2008, IBR 2008, 311.

19 OLG Köln, B. v. 05. November 2012, IBR 2014, 13.

20 OLG Köln, Urt. v. 31. Oktober 2000, IBR 2002, 2.

mitteln zu können. Für die Ermittlung des neuen Preises sind die Preisgrundlagen des Ursprungsvertrages maßgeblich. Das Preisniveau bzw. Preisgefüge kann daher nicht zu Lasten einer der Vertragsparteien geändert werden, es ist vielmehr fortzuschreiben. Auch bei Pauschalverträgen gilt der Grundsatz „guter Preis bleibt guter Preis, schlechter Preis bleibt schlechter Preis“. Die Mehr-/Minderkosten aufgrund der geänderten Ausführung können auf verschiedene Weise vergütet werden, z.B. nach Einheitspreisen oder durch Bildung einer neuen Pauschale. Die Art der Vergütung ist zweitrangig. Entscheidend ist, dass die Mehr-/Minderkosten richtig, also nach den einschlägigen Regeln ermittelt werden.

3.9.6

Entfall von Leistungen

Entfallen Teilleistungen, weil diese vom Auftraggeber selbst übernommen werden, liegt ein Fall von § 2 Abs. 4 VOB/B in Verbindung mit § 2 Abs. 7 Nr. 2 VOB/B vor.

Werden Position auf Anordnung des Auftraggebers nicht ausgeführt, liegt eine Teilkündigung vor. In diesem Fall hat der Auftragnehmer gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 VOB/B Anspruch auf die vereinbarte Vergütung, also auf den Teil der Pauschale, welcher der gekündigten Teilleistung entspricht, allerdings abzüglich dessen, was der Auftragnehmer infolge der Teilkündigung an Aufwendungen erspart oder durch anderweitige Verwendung seiner Arbeitskraft und seines Betriebs erwirbt oder zu erwerben böswillig unterlässt (§ 8 Abs. 1 VOB/B, § 648 BGB). Positionen können auch deshalb entfallen, weil sich bei der Baudurchführung erweist, dass sie nicht erforderlich sind (Nullpositionen). Für den Einheitspreisvertrag hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass der Auftragnehmer für die Nullpositionen eine Vergütung nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 Nr. 3 VOB/B verlangen kann.²¹ Da § 2 Abs. 3 VOB/B beim Pauschalvertrag aber keine Anwendung findet, ist diese Rechtsprechung auf Pauschalverträge nicht übertragbar. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Folgen entfallener Positionen bei Pauschalverträgen nach den Regeln der (Teil-) Kündigung, also nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 VOB/B zu beurteilen sind.²² Hierzu muss jedoch die weitere Rechtsprechung abgewartet werden.

.....
21 BGH, Urt. v. 26. Januar 2012, IBR 2012, 188.

22 vgl. auch OLG Düsseldorf, Urt. v. 20. Februar 2001, BauR 2001, 803.

Für die Folgen entfallender Leistungen kommt es auch darauf an, ob ein Detail- oder ein Globalpauschalvertrag vorliegt. Beim Detailpauschalvertrag sind nachträglich entfallende Leistungen grundsätzlich durch einen entsprechenden Abzug zu berücksichtigen. Beim Globalpauschalvertrag sind entfallende Leistungen nicht auszugleichen, soweit sie sich im Rahmen des vertraglichen Leistungsumfangs halten, also für die Erreichung des vereinbarten Leistungsziels nicht erforderlich sind.

3.9.7

Störung der Geschäftsgrundlage, § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B

Die Störung der Geschäftsgrundlage hat beim Detailpauschalvertrag erhebliche, beim Globalpauschalvertrag nur untergeordnete Bedeutung. Hauptanwendungsfall ist die Abweichung der ausgeführten von der vorgesehenen Menge, ohne nachträglichen Eingriff des Auftraggebers in die vertragliche Leistung (also der beim Einheitspreisvertrag unter § 2 Abs. 3 VOB/B geregelte Fall).

Regelungsinhalt des § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B

Nach § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B ist auf Verlangen ein Ausgleich unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu gewähren, wenn die ausgeführte Leistung von der vertraglich vorgesehenen so erheblich abweicht, dass ein Festhalten an der Pauschalsumme nicht zumutbar ist. Die Regelung verweist auf die gesetzliche Bestimmung über die Störung der Geschäftsgrundlage (§ 313 BGB).

Geschäftsgrundlage sind nach ständiger Rechtsprechung die bei Vertragsschluss bestehenden gemeinsamen Vorstellungen beider Parteien oder die dem Geschäftspartner erkennbaren und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Geschäftspartei vom Vorhandensein oder dem zukünftigen Eintritt gewisser Umstände, sofern der Geschäftswille der Parteien auf dieser Vorstellung beruht.²³

Anwendungsfälle des § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B

Der in § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B enthaltene Begriff der Abweichung der ausgeführten Leistung von der ver-

.....
23 BGH, Urt. v. 25. Februar 1993, ZfBR 1993, 171; BGH, Urt. v. 13. Juli 1995, ZfBR 1995, 302; BGH, Urt. v. 30. Juni 2011, NZBau 2011, 535, 555.

traglich vorgesehenen, ist irreführend, denn hierunter fallen nach dem Verständnis der VOB/B nicht die vom Auftraggeber angeordneten oder vom Auftragnehmer eigenmächtig vorgenommenen Leistungsänderungen und Zusatzleistungen (und genauso wenig Pflichtverletzungen des Auftragnehmers). Leistungsänderungen und Zusatzleistungen sind bereits über § 2 Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 8 VOB/B erfasst; sie können schon deshalb nicht Gegenstand der o.g. Regelung sein. Hinzu kommt, dass diese Regelung auf die Bestimmung des BGB über die Störung der Geschäftsgrundlage verweist. Diese Bestimmung ist subsidiär. Sie kommt nur zur Anwendung, wenn die Leistungsabweichung nicht bereits von einer vertraglichen Regelung erfasst wird, was aber bei vom Auftraggeber angeordneten Leistungsänderungen (§ 2 Abs. 5 VOB/B) und Zusatzleistungen (§ 2 Abs. 6 VOB/B) der Fall ist. Auch eigenmächtige Vertragsabweichungen und Pflichtverletzungen des Auftragnehmers werden über Bestimmungen der VOB/B bzw. des BGB erfasst und sind daher kein Fall der Störung der Geschäftsgrundlage.

Der Begriff „ausgeführte Leistung“ zielt deswegen auf Aspekte der Leistung ab, die nach dem Willen der Parteien zur Geschäftsgrundlage erhoben werden sollten, ohne dass diese Vertragsinhalte geworden sind. Solche Aspekte sind v.a. die der Pauschalierung zugrunde gelegten Mengen. Des Weiteren können bestimmte informatorische Angaben in der Leistungsbeschreibung zur Geschäftsgrundlage gehören (z.B. „ca.-Angaben“ über voraussichtlich anzutreffende Schichtdicken).

- Ein Bauunternehmer (AN) wurde mit dem Abbruch einer Klinik beauftragt. Hierfür war eine Vergütung von 618.655,49 Euro vereinbart. Sie setzte sich zusammen aus Pauschalen für den Abriss von drei Bauteilen und für diverse Zulagepositionen. In der Position „Zulage für Abbruch Estrich mit Trittschalldämmung: Aufmeißeln des Estrichs (...)“ war seine Stärke mit 3 cm (geschätzt) angegeben. Tatsächlich wurden Estrichstärken von über 4 cm angetroffen. Wegen des damit verbundenen Mehraufwands forderte der Auftragnehmer 124.965,00 Euro Mehrvergütung.

Der Bundesgerichtshof verwies die Sache an das Oberlandesgericht zurück. Allerdings befand er, dass der Auftragnehmer keine auf § 2 Abs. 5 bzw. 6 VOB/B gestützte Nachtragsansprüche geltend machen könne, da die Pauschale die gesamten Abbrucharbeiten umfasse, gleich welche Stärke der abzubrechende Es-

trich habe. Darüber hinaus formulierte der Bundesgerichtshof folgende Leitsätze:²⁴

- „Inwieweit eine detaillierte Angabe im Leistungsverzeichnis einer funktionalen Ausschreibung (hier: Abbruch einer Klinik) dazu führt, dass sie die Pauschalierung der Vergütung begrenzt, ergibt die Auslegung des Vertrags. Die Auslegung kann auch ergeben, dass die detaillierte Angabe lediglich die Geschäftsgrundlage des Vertrags beschreibt.
- Beschreibt der Auftraggeber in einem Pauschalvertrag Mengen oder die Mengen beeinflussende Faktoren (hier: Estrichstärke in einer Zulageposition), können diese zur Geschäftsgrundlage des Vertrags erhoben worden sein. Das kann insbesondere dann angenommen werden, wenn der Auftragnehmer davon ausgehen durfte, der Auftraggeber habe eine gewisse Gewähr für eine verlässliche Kalkulationsgrundlage geben wollen.
- In diesem Fall kommt ein Ausgleichsanspruch nach § 2 Nr. 7 Abs. 1 VOB/B in Betracht, wenn sich eine deutliche Mengensteigerung ergibt. Wirken sich die von den irreführenden Angaben des Auftraggebers im Vertrag abweichenden Mengen derart auf die Vergütung aus, dass das finanzielle Gesamtergebnis des Vertrags nicht nur den zu erwartenden Gewinn des Auftragnehmers aufzehrt, sondern auch zu Verlusten führt, ist das Festhalten an der Preisvereinbarung häufig nicht mehr zumutbar. Auf eine starre Risikogrenze von 20% der Gesamtvergütung kann nicht abgestellt werden.“

Ausgleich auch bei bewusster Risikoübernahme?

Die Abweichung muss unvorhersehbar gewesen sein. Dies ist nicht der Fall, soweit der Auftragnehmer ein offenkundiges Risiko übernommen hat, so z.B. bei Sammelpositionen oder bei sog. Wahlschuldverhältnissen (z.B. „Ausführung nach Wahl der Bauleitung“). Auch bei einem Globalpauschalvertrag kommt § 2 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 VOB/B i.R. nicht zur Anwendung. Bei diesem Vertragstyp übernimmt der Auftragnehmer offen zu Tage tretende Risiken, die nicht selten erheblich sind. Für eine Berücksichtigung von Störungen der Geschäftsgrundlage ist kein Raum, wenn sich ein Risiko verwirklicht, das nach

24 BGH, Urt. v. 30. Juni 2011, VII ZR 13/10, IBR 2011, 503.

der vertraglichen Regelung in den Risikobereich einer Partei fällt.²⁵

Zumutbarkeitsgrenze

Die Anpassung des Pauschalpreises kommt in Betracht, wenn die sog. Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird. Darunter versteht man die Grenze, bis zu der ein Abweichen von der ausgeschriebenen Leistung hingenommen werden muss.

Allerdings hat der Bundesgerichtshof immer wieder betont, dass es keine starre Zumutbarkeitsgrenze in Gestalt eines bestimmten Prozentsatzes des vereinbarten Pauschalpreises gibt, ab dem die Preisanpassung vorgenommen werden muss.²⁶ Vielmehr bedarf es einer Einzelfallbeurteilung. Dabei kommt es grundsätzlich nicht auf einzelne Positionen, sondern auf den Umfang der Abweichung bei der gesamten Leistung oder dem Leistungsteil, für den der Pauschalpreis vereinbart ist, an.²⁷

Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung sind verschiedene Gesichtspunkte zu betrachten. So ist z. B. zu berücksichtigen, ob der Auftraggeber durch irreführende Angaben in der Ausschreibung zur Fehlkalkulation beigetragen hat. Auch spielt es eine Rolle, ob die Abweichung lediglich dazu führt, dass der Gewinn des Auftragnehmers aufgezehrt wird oder ob dieser infolge der Abweichung sogar Verluste macht. Eine Vergütungsanpassung wird regelmäßig dann vorzunehmen sein, wenn sich die Abweichung derart auf die Vergütung auswirkt, dass das finanzielle Gesamtergebnis des Vertrages nicht nur den zu erwartenden Gewinn des Auftragnehmers aufzehrt, sondern auch zu Verlusten führt.²⁸

In Einzelfällen haben Gerichte die Auffassung vertreten, dass es nicht nur auf die Gesamtabweichung (also die Gesamtmehr-/Gesamtminderbelastung des Auftragnehmers) ankomme, sondern dass darüber hinaus auch untersucht werden müsse, inwieweit sich Änderungen bei den Einzelpositionen ergeben haben.²⁹ So ist der Bundesgerichtshof in einer älteren Entscheidung zu der Auf-

fassung gelangt, dass eine Störung der Geschäftsgrundlage vorliege, obwohl die Mehrbelastung, bezogen auf den Gesamtpreis, nur 10% betrug, es aber bei drei Positionen zu Abweichungen von 100% und mehr gekommen war.

Für die Praxis kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Zumutbarkeitsgrenze i.d.R. erst überschritten wird, wenn die Mehr- oder Minderbelastung mehr als 20%, bezogen auf die vereinbarte Pauschale, beträgt.³⁰ Diese Grenze wird auch im staatlichen Vergahandbuch (VHB) erwähnt.³¹

Wenn der Pauschalpreis aufgrund eines Nachlasses auf den Angebotspreis gebildet worden ist, so ist bei der Ermittlung des Pauschalpreises dieser Nachlass zu berücksichtigen. Es ist deshalb nicht richtig, den um einen prozentualen Nachlass verringerten ursprünglichen Gesamtpreis (Pauschalpreis) ins Verhältnis zu setzen mit dem nicht in gleicher Weise reduzierten, sondern ungekürzten Preis der Mengenerhöhung. Verglichen werden können sinnvollerweise nur auf gleicher Berechnungsgrundlage ermittelte Beträge, also entweder auf der Grundlage der Einheitspreise ermittelte Beträge oder Beträge, die beide entsprechend dem Verhältnis Angebotspreis/Pauschalpreis herabgesetzt sind.³² Der Auftragnehmer muss sich damit an der Vereinbarung eines Nachlasses festhalten lassen. Mehrkosten, die sich aus der Störung bzw. Mengenänderung ergeben, dürfen also nur unter Abzug des Pauschalierungsnachlasses berücksichtigt werden.

Erfolgt der Ausgleich automatisch?

Liegen die Voraussetzungen für eine Vertragsanpassung vor, kann die Partei, zu deren Lasten eine Verschiebung entstanden ist, eine Anpassung verlangen. Es kommt nicht zu einer automatischen Preisanpassung. Sollten sich die Parteien nicht auf eine Vergütungsanpassung einigen, ist eine klageweise Durchsetzung des Anspruches möglich. Anpassungsberechtigter kann dabei grundsätzlich auch der Auftraggeber sein.³³

25 BGH, Urt. v. 25. Februar 1993, ZfBR 1993, 171.

26 Es ist auch nicht zulässig, hilfsweise auf die 10% - Bagatellgrenze des § 2 Abs. 3 VOB/B zurückzugreifen.

27 OLG Stuttgart, Urt. v. 07. August 2000, IBR 2000, 593.

28 BGH, Urt. v. 30. Juni 2011, IBR 2011, 503.

29 BGH, VersR 1965, 803.

30 Vgl. z.B. OLG München, Urt. v. 10. Juni 2008, IBR 2009, 313; OLG Naumburg, Urt. v. 02. Februar 2006, IBR 2007, 10; OLG Bamberg, BauR 2005, 1819.

31 Vgl. VHB-Richtlinie 510 (Leitfaden zur Vergütung bei Nachträgen), Nr. 2.7.

32 BGH, Urt. v. 02. November 1995, ZfBR 1996, 82.

33 BGH, Urt. v. 11. September 2003, IBR 2004, 60.

Umfang der Preisanpassung

Besteht ein Anspruch auf Anpassung des Pauschalpreises, so ist die Anpassung nach obergerichtlicher Rechtsprechung für den vollen Umfang der Leistungsabweichung vorzunehmen, quasi nach dem Prinzip „ganz oder gar nicht“.³⁴

Eine andere, überzeugendere Meinung geht davon aus, dass der Ausgleich bzw. die Preisanpassung nur so weit verlangt werden kann, bis die Zumutbarkeit für ein Festhalten an der Pauschalsumme wieder erreicht ist.³⁵

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Rechtsauffassungen haben die Parteien die Möglichkeit, im Vertrag zu regeln, wie der Ausgleich vorzunehmen ist. Dabei ist zu beachten, dass § 2 Abs. 7 Nr. 1 S. 3 VOB/B vorsieht, dass die Preisanpassung auf der Grundlage der Preisermittlung des Pauschalpreises erfolgen muss. Dies hat zur Folge, dass das Preisgefüge grundsätzlich bestehen bleibt. Eine etwaige Unterdeckung darf also genauso wenig zugunsten des Auftragnehmers ausgeglichen werden, wie ein überhöhtes Preisgefüge zugunsten des Auftraggebers korrigiert werden darf.³⁶

Außerdem sind die im Rahmen der Pauschalierung vorgenommenen Nachlässe bei der Preisanpassung zu berücksichtigen.³⁷

Vertragliche Regelungen zur Zumutbarkeitsgrenze und zum Umfang der Preisanpassung

Die Parteien haben die Möglichkeit, die Zumutbarkeitsgrenze sowie den Umfang der Preisanpassung vertraglich zu regeln. Sie können z. B. vereinbaren, dass eine Preisanpassung erfolgt, sobald Mengenabweichungen i. S. von § 2 Abs. 3 VOB/B eintreten, die wertmäßig einen bestimmten Prozentsatz der vereinbarten Pauschale übersteigen.

Außerdem haben die Parteien die Möglichkeit, zu regeln, wie die Preisanpassung vorzunehmen ist, wenn die Zumutbarkeitsgrenze überschritten wird. Man könnte

.....

34 Vgl. z. B. OLG Düsseldorf, OLGR 1995, 52.

35 Vgl. z. B. Althaus/ Heindl, Der öffentliche Bauauftrag, 2. Auflage, Teil 4, Rdnr. 138.

36 OLG Hamm, Urt. v. 12. März 2009, IBR 2010, 14.

37 BGH, Urt. v. 11. September 2003, IBR 2004, 60.

z. B. vereinbaren, dass eine Preisanpassung für die volle Abweichung oder nur für den über der Zumutbarkeitsgrenze liegenden Teil erfolgt. Denkbar wäre auch eine Staffelung, etwa der Art, dass bis zur Zumutbarkeitsgrenze eine Preisanpassung zu 50% und darüber hinaus eine volle Preisanpassung erfolgt.

3.9.8 Teilpauschalen

Die für den Pauschalvertrag geltenden Bestimmungen des § 2 Abs. 7 Nr. 1 und Nr. 2 VOB/B (betr. Leistungsänderungen, Zusatzleistungen, die Selbstübernahme von Leistungen durch den Auftraggeber und die Störung der Geschäftsgrundlage) gelten auch für sog. Teilpauschalen (Pauschalsummen für Teile der Leistung), § 2 Abs. 7 Nr. 3 VOB/B.

Darüber hinaus besteht eine Sonderregelung für Leistungen, für die eine Pauschalsumme vereinbart ist, die aber von einer unter einem Einheitspreis erfassten Leistung oder Teilleistung abhängig sind. Ändert sich in diesen Fällen der betreffende Einheitspreis, so kann auch eine angemessene Änderung der Pauschalsumme verlangt werden. (§ 2 Abs. 7 Nr. 2 VOB/B i. V. mit § 2 Abs. 3 Nr. 4 VOB/B). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anspruch auf Anpassung der Pauschale auch dann besteht, wenn eine Anpassung der Einheitspreise nicht vorgenommen wird.

3.9.9 Stundenlohnarbeiten und Bedarfspositionen

Oftmals wird ein Pauschalvertrag auf Grundlage eines detaillierten Leistungsverzeichnisses geschlossen (z. B. durch Annahme eines Pauschalpreisnebenangebots). Dabei ist Folgendes zu beachten: Enthält das Ursprungsleistungsverzeichnis Bedarfspositionen oder angehängte Stundenlohnpositionen, so werden diese bei Abschluss des Pauschalvertrags nicht Vertragsbestandteil. Dies gilt auch dann, wenn der Wert dieser Positionen in die Pauschale eingeflossen ist. Grund dafür ist, dass die in Rede stehenden Positionen bei Vertragsschluss noch nicht fester Vertragsbestandteil sind. Etwas anderes gilt nur, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bzw. der Annahme

des Pauschalpreisenangebots bereits vereinbart wird, dass bestimmte Bedarfspositionen bzw. bestimmte konkret zu beschreibende Stundenlohnleistungen im Pauschalpreis enthalten sind.

- Das Oberlandesgericht Düsseldorf hatte sich mit der Frage zu befassen, ob der vereinbarte Pauschalpreis wegen der nicht angefallenen Positionen für Bauhelfer, Facharbeiter, Helfer und Kompressor gekürzt werden kann. Das Gericht befand, dass eine Kürzung des vereinbarten Pauschalpreises nicht vorzunehmen sei. Diese Positionen hätten nicht zu dem vom Auftragnehmer geschuldeten Vertragsumfang gehört und würden daher nicht von dem vereinbarten Pauschalpreis umfasst. Bei den genannten Positionen handle es sich um sog. angehängte Stundenlohnarbeiten, die auch dann als Eventualpositionen anzusehen seien, wenn für sie nicht nur Einheitspreise angegeben seien. Solche Positionen würden im Zweifelsfall als nicht beauftragt gelten, wenn der Pauschalpreis den Angebotspreis wie im vorliegenden Fall ganz erheblich unterschreite. In diesem Fall sei davon auszugehen, dass die Parteien diese Eventualpositionen, deren Erfordernis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses weder dem Grunde nach noch quantitativ festgestanden habe, bei der Kalkulation des Pauschalpreises einvernehmlich nicht berücksichtigt hätten, was auch bei den übrigen Eventualpositionen unstreitig der Fall gewesen sei.³⁸

3.10

Programmprüfung

Die Reform der Programmprüfung zum 01. Januar 2006 hat sich bewährt. Die Programmprüfung ist bei Anwendern und Programmherstellern bzw. -anbietern gleichermaßen anerkannt. Mit der Einführung der Kommunalen Doppik ändert sich allerdings in Teilen die bisherige Abgrenzung zwischen prüfungspflichtigen und lediglich freiwillig zu prüfenden Programmen (Pflichtprüfung, Kann-Prüfung).

Die Reform der Programmprüfung liegt mittlerweile über 10 Jahre zurück. Das Instrument der zentralen Programmprüfung durch die GPA, mit der Unterscheidung in zwingend zu prüfende Programme nach § 114a Abs. 1 Satz 1

.....

³⁸ OLG Düsseldorf, Urt. v. 20. Februar 2001, BauR 2001, 803.

GemO (Pflichtprüfung) und fakultativ zu prüfende Programme nach Abs. 2 Satz 2 (Kann-Prüfung) hat sich bewährt. Die Programmprüfung ist auch bei den Herstellern und Anbietern von ADV-Verfahren im Kommunalen Finanzwesen in hohem Maße anerkannt.

Mit der GPA-Mitteilung 3/2006 (s. Homepage der GPA) hat die GPA über die Rechtsänderung bereits umfassend informiert und gleichzeitig auch eine Abgrenzung der prüfungspflichtigen Programme vorgenommen. Nach § 114a Abs. 1 Satz 1 GemO sind die im Rechnungswesen sowie die zur Feststellung und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen und Ansprüchen eingesetzten Programme von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung zwingend zu prüfen (Prüfung der zentralen Finanzvorgänge), während die sonstigen Programme von erheblicher kommunalwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher oder statistischer Bedeutung und Verbreitung anlassbezogen geprüft werden können (Abs. 2 Satz 2). Mit der Einführung der Kommunalen Doppik ist diese Abgrenzung teilweise neu vorzunehmen.

So wurden beispielsweise die ADV-Verfahren zur Anlagenbuchhaltung in der kameralen Welt der Kann-Prüfung zugeordnet, während in der Kommunalen Doppik diesen Programmen für eine flächendeckende Vermögensbewertung sowie die Abbildung des Ressourcenverbrauchs eine erhebliche finanzwirtschaftliche Bedeutung i.S. des § 114a Abs. 1 GemO zukommt, so dass sie jetzt der Pflichtprüfung unterliegen (vgl. bereits Fußnote 3 der Anlage zur GPA-Mitteilung 3/2006). Dies gilt regelmäßig auch für die eingesetzten Friedhofsverfahren, da bei diesen die unmittelbar finanzwirksamen Programmteile in der Kommunalen Doppik an Bedeutung gewonnen haben (z. B. für die passive Rechnungsabgrenzung bei Grabnutzungsgebühren, vgl. hierzu Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage, Kapitel 4.5). Daneben können künftig auch weitere ADV-Verfahren, wie z. B. zur Liegenschaftsverwaltung, zur Materialbuchhaltung und Lagerwirtschaft bzw. zur Schuldenverwaltung, der Pflichtprüfung unterliegen, wobei die finanzwirtschaftliche Bedeutung der jeweiligen Verfahrensfunktionalitäten ausschlaggebend ist.

Die Programmprüfungen im Bereich der Kommunalen Doppik sind weitestgehend abgeschlossen.

Die von der überwiegenden Anzahl der Kommunen in Baden-Württemberg eingesetzten ADV-Verfahren im Bereich der Kommunalen Doppik sind von der GPA nach

§ 114a Abs. 1 GemO geprüft und testiert worden. Im Einzelnen wird hierzu auf die Homepage der GPA verwiesen. Sofern Prüfungsverfahren bereits vor der Evaluation der Kommunalen Doppik stattgefunden haben, wurden die ADV-Verfahren einer Nachprüfung im Sinne einer Delta-Prüfung unterzogen oder die Änderungen wurden im Rahmen einer begleitenden Prüfung betrachtet.

Die Verantwortung für den Programmeinsatz liegt beim Anwender.

Beim Einsatz von ADV-Verfahren bleiben die Anwender als Buchführungspflichtige für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben letztendlich verantwortlich (vgl. Kapitel 1.0 Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme GoBS). Werden beispielsweise im Rahmen einer (kunden-)individuellen Verfahrenssteuerung Sachkonten mit Buchungsvorgängen verknüpft, die in dieser Fallgestaltung nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, kann dies dazu führen, dass Fehlerfälle nicht mehr über verfahrensinterne Plausibilitätsprüfungen erkannt werden können (ggf. mit dem Ergebnis einer fehlerhaften Berichtigung der Eröffnungsbilanz über die Ergebnisrechnung). Insoweit kommt der Programmfreigabe nach § 35 Abs. 5 Nr. 1 GemHVO eine grundlegende Bedeutung zu, da dort vor Einsatz des Programms festzustellen ist, ob ein individuell ausgestaltetes Buchführungsverfahren mit dem geltenden Recht übereinstimmt.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Musterausdrucke zur Haushalts- bzw. Finanzplanung sowie zum Jahresabschluss werden von den ADV-Verfahren nicht vollumfänglich unterstützt. Teilweise werden allerdings auch Ausdrucke vom Anwender selbst gestaltet, obwohl ADV-Verfahren diese zur Verfügung stellen.

In den ADV-Verfahren zur Finanzbuchhaltung werden Ausdrucke (Berichte, Reports) entsprechend den Mustern der VwV Produkt- und Kontenrahmen nicht vollumfänglich zur Verfügung gestellt. Ursächlich dafür ist auch (z.B. bei den Anlagen 16 und 28 der VwV), dass Angaben bzw. Werte in den Ausdrucken dargestellt bzw. in Formeln angewendet werden, die nicht in den ADV-Verfahren gespeichert sind (z. B. Einwohnerzahlen zu einem bestimmten Stichtag). In diesen Fällen muss der Anwender diese Werte selbst eingeben oder entsprechend ergänzen. Teilweise müssen in den zu erstellenden Auswertungen Zuordnungen durch den Anwender selbst vorgenommen werden (z. B. Zuordnung der entsprechenden Kontenar-

ten bzw. Konten zu den jeweiligen Zeileneinträgen gemäß Anlagen 5 bzw. 22 der VwV). Allerdings werden vielfach auch die zur Verfügung gestellten Ausdrucke mit den standardisierten Layouts nicht genutzt, sondern es werden von Anwendern eigene Layouts für die Haushaltsplanung und Rechnungslegung verwendet. In diesen Fällen obliegt die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auswertungen vollumfänglich beim Anwender.

Prüfung von ADV-Verfahren in Musik- und Volkshochschulen

Die Prüfungen der Verfahren, die in Musik- und Volkshochschulen eingesetzt werden, konnten im Jahr 2017 weitestgehend abgeschlossen werden. Bei allen geprüften Verfahren werden die Daten zu Schülern/Teilnehmern, Dozenten, Unterrichtseinheiten usw. verwaltet sowie die Gebühren- und ggf. auch die Honorarabrechnungen abgebildet. Für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Geschäftsvorgänge sind konzeptionelle Vorüberlegungen zum Verfahrenseinsatz und zu den vor Ort gegebenen Einsatzbedingungen notwendig, wobei entscheidend ist, wie das Verfahren tatsächlich in die Organisation eingebettet wird. Dabei ist auf eine ausreichende Funktionstrennung zwischen fachlicher Sachbearbeitung und Erledigung von Kassenaufgaben zu achten (vgl. § 35 Abs. 6 GemHVO).

Das jeweilige Verfahren ist nach seinen haushalts- und kassenrechtlich relevanten Verfahrensfunktionen einzuordnen. Dabei ist entscheidend, ob es ein Vor- bzw. Nebenbuch i.S. des § 36 Abs. 1 Satz 3 GemHVO abbildet. Sobald mit Hilfe des Musik- und Volkshochschulverfahrens ermittelte Zahlungsbeträge in Summe pro Sachkonto an das nachgelagerte (Haupt-)Buchhaltungsverfahren (maschinell oder manuell) übergeben werden, hat das Fachverfahren Vorbuchfunktion. Insoweit muss im Fachverfahren der Nachweis der Einzelpositionen pro Zahlungspflichtigem erbracht werden. Daneben kann es je nach Ausgestaltung des Verfahrensprozesses erforderlich sein, dass der Bürgermeister von den Sonderregelungen des § 1 Abs. 2 GemKVO Gebrauch macht (Erledigung von Buchführungsgeschäften, mit Ausnahme der Buchung der Zahlungen durch das Fachamt).

Die geprüften Verfahren bieten Ausdrucke und Auswertungen an. Dabei ist zu unterscheiden, ob mit dem Verfahren Zahlungsanordnungen i.S. des § 8 GemKVO erzeugt bzw. zumindest vorbereitet werden oder ob An-

ordnungen manuell erstellt werden müssen. Es ist insoweit festzulegen, welche Ausdrücke abhängig von den örtlichen Einsatzbedingungen als Kassenanordnung (auch Sammelanordnung mit Einzelbetragsaufstellung) und begründende Unterlagen (§ 36 Abs. 4 GemHVO) verwendet werden bzw. ob und inwieweit diese manuell zu ergänzen sind, um den Belegpflichten nachzukommen.

In den Verfahren sind für den Anwender Möglichkeiten zur Parametrierung und Anpassung auf örtliche Gegebenheiten vorhanden. Beispielsweise können Gebührensätze, Berechnungsmodalitäten, Sachkonten, Berechtigungsgruppen sowie Verfahrensbenutzer hinterlegt werden. Diese in Steuerungstabellen hinterlegten Daten sowie alle Änderungen daran, sind gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO i.V. mit Kapitel 6 der GoBS zu dokumentieren. Diese Dokumentation ist den Aufbewahrungsfristen für Belege bzw. Bücher (bei Verfahren mit Vorbuchfunktion) unterworfen (§ 6 GemKVO, § 35 Abs. 5 Nr. 5 GemHVO).

Zuständigkeiten bei gehosteten autonomen Finanzverfahren der Rechenzentren

Wie bereits im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016 dargestellt (Kapitel 3.6 Seite 95) bieten die kommunalen Rechenzentren KDRS und KIRU ihren Kunden an, dass diese ihre autonome Finanzsoftware auf einem Server beim Rechenzentrum laufen lassen können (sogen. Hosting). Im Rahmen der Einbindung der Programmprüfung in die überörtliche Finanzprüfung in Fragen der Daten- und Programmsicherheit konnte festgestellt werden, dass vereinzelt die Aufgabenverteilung zwischen Rechenzentrum und Anwender unklar war oder verschiedene Themengebiete (beispielsweise Einsatz neuer Programmversionen, Notfallmaßnahmen für bestimmte Szenarien, Datensicherung, Zugriffskontrollen etc.) vertraglich nicht oder nur unzureichend geregelt waren. Schlussendlich muss ein Anwender der ein autonomes Verfahren im Hosting-Betrieb einsetzt, die Verantwortungsbereiche zwischen allen Beteiligten (Rechenzentrum, Verfahrensanbieter/Hersteller, Anwender) eindeutig abgrenzen, dies idealerweise in einem Vertrag mit dem kommunalen Rechenzentrum und ggf. dem Verfahrensanbieter/Hersteller regeln und die getroffenen vertraglichen Regelungen überwachen.

3.11

Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

3.11.1

Entwicklung der Beratungstätigkeit

Nach der Einführung der neuen Entgeltordnung hat die Zahl der Beratungen weiter zugenommen. Dies wirkte sich insbesondere im Bereich der Einzelanfragen aus. Im Geschäftsjahr 2017 hat die Abteilung Kommunale Organisationsberatung insgesamt 541 Beratungen durchgeführt. Nach 487 Beratungen im Jahr 2015 und 498 Beratungen in 2016 wurde erneut ein neuer Höchstwert erreicht. Die Zahl der Einzelanfragen stieg, insbesondere wegen der neuen Entgeltordnung, von 360 auf 404. Außerdem hat die GPA 77 Bewertungskommissionen betreut. Die Zahl der Gutachten und Kurzberatungen in Personal- und Organisationsfragen war mit 60 Beratungen nahezu unverändert.

Die Nachfrage nach Organisationsuntersuchungen und Stellenbewertungen bewegt sich also weiterhin auf sehr hohem Niveau. Infolge dieser hohen Nachfrage und einer nicht zu vernachlässigenden Personalfuktuation beträgt die „Wartezeit“ für größere Untersuchungen derzeit rd. 1 Jahr. Ein (weiteres) Personalgewinnungsverfahren, um dem nachhaltig zu begegnen, ist eingeleitet.

3.11.2

Novellierung der Stellenobergrenzenverordnung (StOGVO)

Bereits im letztjährigen Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht ist dieses Thema angesprochen worden. Zwischenzeitlich wurden durch das Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften³⁹ die Änderungen konkretisiert. Durch diese Änderungen können theoretisch auch in kleinen und kleinsten Gemeinden nicht nur Spitzenämter des gehobenen Dienstes sondern auch Stellen des höheren Dienstes ausgebracht werden. Allerdings ist durch § 2 Abs. 1 der StOGVO und § 20 des Landesbesoldungsge-

.....
39 Gesetzblatt von Baden-Württemberg Nr. 14 vom 28. Juli 2017, S. 334 – 340

setzes unverändert und zwingend geregelt, dass die Dienstposten sachgerecht bewertet werden müssen.

Folgende Kernaussagen enthielt der Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017:

- Die im kommunalen Bereich geltenden Obergrenzen sind im Allgemeinen ausreichend. Sie können bei sachgerechter Bewertung in vielen Fällen noch nicht einmal ausgeschöpft werden, weil die Aufbauorganisation oder die Aufgabenbündelung dem entgegenstehen. Ein Überschreiten der Obergrenzen kommt nach der Stellenbewertung nur in ganz seltenen Ausnahmefällen vor. Die überörtliche Finanzprüfung hat Verstöße gegen die StOGVO äußerst selten zu verzeichnen. Das aktuelle Obergrenzenrecht und die Bewertungsverfahren passen zusammen.

Zwischenzeitlich erreichen die GPA allerdings selbst aus Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern Anfragen zur Ausweisung von Stellen in der Wertigkeit der Bes.-Gr. A 14.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die KGSt® in Ihrem Gutachten „Stellenplan, Stellenbewertung“, aus dem Jahr 2009, selbst in Kommunen mit bis zu 25.000 Einwohnern nur in Ausnahmefällen Dienstposten der Wertigkeit A 14 und dies auch nur an zwei Positionen ausbringt. Die Amtsleitungen „Zentrale Verwaltung und Personal“ und „Finanzen“ sieht die KGSt® in der Wertigkeit der Bes.-Gr. A 13. Nur wenn beide Aufgabenbereiche unter einer gemeinsamen Amtsleitung angesiedelt sind, erfolgt für Gemeinden über 10.000 Einwohnern eine modellhafte Bewertung nach Bes.-Gr. A 14.

Die GPA hat in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern bisher keine Fallkonstellation angetroffen, die zu einer sachgerechten Bewertung nach Bes.-Gr. A 14 hätten führen müssen bzw. können. Im Übrigen sollte hier auch ein Quervergleich zur Bürgermeisterbesoldung angestellt werden; ein Abstand von nur ein bis zwei Besoldungsgruppen zwischen Amtsleiter und Bürgermeister erscheint nicht sachgerecht.

3.11.3 Nochmals: Neue Entgeltordnung

Bereits im letztjährige Geschäftsbericht ist der Aufwand für die Einführung der neuen Entgeltordnung zum TVöD

beschrieben und auf verschiedene Schwachstellen hingewiesen worden.

In der täglichen Arbeit hat sich gezeigt, dass selbst „erfahrene Personaler“ Probleme bei der Umsetzung des neuen Rechts hatten. Die Beratungsleistungen der GPA wurden zur Lösung der aufgetretenen Fragen häufig nachgefragt. Auch spiegeln sich die Problemstellungen in der gestiegenen Zahl der Einzelanfragen zu Stellenbewertungen wieder.

Ein weiterer Schwerpunkt ergab sich aus einer Vielzahl von Stellen, die noch nie bewertet waren oder schon vor sehr langer Zeit bewertet wurden. Die Zahl der Bewertungsfälle in den Sitzungen der von der GPA betreuten Bewertungskommissionen ist deshalb spürbar angestiegen.

Weiterhin noch nicht vereinbart sind die speziellen Eingruppierungsregelungen (sog. Ferner-Merkmale) für handwerkliche Tätigkeiten. Manche Arbeitsplätze erfüllen deshalb Tarifmerkmale aus der Entgeltordnung und aus dem alten Lohngruppenverzeichnis zum BMTG. Es wäre wünschenswert, dass die neuen Ferner-Merkmale (die wohl in Anlehnung an die bisherigen Merkmale neu gefasst werden sollen) zeitnah vereinbart werden.

3.11.4 Stellenbemessung in kommunalen Bauhöfen, Notwendigkeit der Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktion

In der Beratungspraxis ist häufig zu beobachten, dass Stellenbemessungen nicht aussagekräftig durchgeführt werden können. In der Regel ist dies auf organisatorische Schwachstellen zurückzuführen. Im Folgenden werden die Auswirkungen einer fehlenden Trennung zwischen den Funktionen Auftraggeber und Auftragnehmer erläutert.

Stellenbemessung

Grundlage der Stellenbemessung sind in erster Linie die Aufgaben. Sie werden durch zwei Faktoren quantifiziert:

- Arbeitsmenge (z. B. m² Rasen, Anzahl Papierkörbe) und

- Arbeitshäufigkeit (z.B. Pflege-, Mäh- und Reinigungsintervalle).

Auf der Basis dieser Werte lässt sich mit Hilfe von Leistungszahlen der Stellenbedarf ermitteln.

Arbeitsmenge

Prinzipiell ist für die Aufstellung und Fortführung der Aufgabenverzeichnisse (= Kataster) der Auftraggeber zuständig, da diese Unterlagen für die Auftragserteilung und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Arbeitsleistung benötigt werden.

Arbeitshäufigkeit

Auch die Festlegung der Arbeitshäufigkeit, im Sinne von Leistungs- und Pflegestandards, ist grundsätzlich Aufgabe des Auftraggebers.

Der interne Auftraggeber hat also die Aufträge an den Bauhof, sowohl bezüglich der Menge, wie auch der Intensität, zu definieren. Geschieht dies nicht, ist es dem Bauhof als Auftragnehmer überlassen, in welcher Intensität er welche Aufgaben wahrnimmt. In diesem Fall übernimmt er die Funktion des Auftraggebers und die des Auftragnehmers. Bei einer solchen Funktionsbündelung können sich Nachteile ergeben:

- Indem der Bauhof die Leistungsintensität selbst bestimmt, kann er den Personalbedarf beeinflussen, z. B. durch Verkürzung der Pflegeintervalle (mit der Folge eines höheren Personalbedarfs). Da Leistungswerte von keinem Auftraggeber auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft werden, kann ein auf dieser Grundlage errechneter Stellenbedarf richtigerweise nicht für Entscheidungen zur notwendigen Personalausstattung herangezogen werden.
- Wird dem Bauhof nicht vorgegeben, welche Aufgaben er wie zu erfüllen hat, wird er selbst darüber entscheiden. Dies erfolgt u. a. auf der Grundlage der vorhandenen Stellenausstattung. Bei durchschnittlicher Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter müsste der für eine Stellenbemessung errechnete Personalbedarf somit der vorhandenen Ausstattung entsprechen. Eine Stellenbemessung hätte also keine Aussagekraft.

Es ist daher aus Gründen der Effizienz notwendig, dass dem Bauhof die Definition der Standards nicht selbst

überlassen bleibt. Vielmehr sollte diese Vorgabe vom Bauamt oder der sonst zuständigen Organisationseinheit erfolgen. Nur dann kann auf der Grundlage von vorhandenen oder neu zu erstellenden Aufgabenkatastern eine aussagekräftige Ermittlung des notwendigen Stellenbedarfs erfolgen.

3.11.5

Hinweise zum Stellenbedarf bei Hausmeisterdiensten

Die Organisation der kommunalen Hausmeisterdienste ist ein ständiges Beratungsfeld der GPA. Für die Kommunen steht dabei neben der organisatorischen Zuordnung und der Bewertung der Hausmeisterstellen die Frage nach der angemessenen Stellenausstattung bei den Hausmeisterdiensten im Vordergrund.

Die Festlegung von Bemessungskriterien für den Personalbedarf ist grundsätzlich Ausfluss des Direktionsrechts des Arbeitgebers. Es gibt keine Normen, die für die Bemessung von Hausmeisterdiensten herangezogen werden können. In der kommunalen Praxis wird nicht selten noch nach dem Grundsatzverfahren, das je Objekt/Schule eine Vollzeitstelle ausgewiesen wird. Dies führt i. d. R. zu erheblichen Unterschieden in der Arbeitsbelastung und Auslastung von Hausmeisterstellen und ist im Hinblick auf das Ziel einer wirtschaftlichen Gebäudebewirtschaftung kritisch zu bewerten.

Zur Bestimmung des Grundbedarfs an Hausmeisterstellen hat sich seit längerem die bundesweit anerkannte Orientierung an Flächenparametern bewährt. Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt®) befasste sich u. a. in ihrem Bericht Nr. 5/2010 mit der Organisation von Hausmeisterdiensten in Kommunen. Ihre Bemessungsvorschläge beruhen auf Kennzahlen bzw. Richtwerten, die auf die Bruttogrundfläche (BGF) abheben. Die BGF ist Bestandteil der DIN 277 und dient zur Berechnung von Grundflächen von Bauwerken. Rechnerisch ist sie die Summe der Grundflächen aller Grundrissebenen eines Bauwerks. Die BGF ist vergleichsweise einfach herzuleiten und daher eine für die kommunale Praxis geeignete Größe für eine Einordnung des eigenen Grundbedarfs an Hausmeisterstellen.

Bei einer pauschalierten Betrachtung wird unter idealtypischen Rahmenbedingungen davon ausgegangen,

dass je Vollzeitstelle Hausmeister (39 Wochenstunden) eine BGF von 10.000 m² (plus 10.000 m² Außenfläche) bezogen auf einen Normalaufgabenkatalog und durchschnittliche Objektgegebenheiten in mittlerer Güte betreut werden kann.

Der o.a. Richtwert geht dabei von folgenden Voraussetzungen aus:

- Nur ein Gebäude, von evtl. separat gelegener Turnhalle, Hausmeisterhaus und dergleichen abgesehen,
- betreuungsfreundliches Objekt, also nicht außergewöhnlich unübersichtlich, pflegeintensiv und reparaturanfällig,
- unproblematische Nutzer,
- keine Beanspruchung des Hausmeisters durch Fremdnutzung am Abend,
- Fremdreinigung,
- bedienungsfreundliche Heizung,
- ausreichende maschinelle Ausstattung für den Winterdienst.

Bei der Anwendung von Flächenparametern wird ferner davon ausgegangen, dass sogenannte Normalaufgaben bei der Objektbetreuung anfallen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Einzelaufgaben:

Gebäudebezogene Aufgaben	
Gebäudeverwaltung	Betreuung technischer Anlagen
Schließdienst Kontrollgänge Sichtprüfungen Reinigung Verkehrssicherungspflicht Müllbeseitigung Kleinreparaturen Betreuung Handwerker/Drittfirmen Lieferscheine Schadensmeldungen Betriebstagebücher/ Objektbücher Dokumentation/ Verkehrssicherungspflichten Reinigung usw. Schlüsselverwaltung, Schließanlagen	Heizung und Lüftung Wasser und Sanitär Elektrotechnik Unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV) Sicherheitseinrichtung Erfassung Verbrauchswerte Aufzüge Mensa/Schulküche Beschallung/Multimedia/ Uhrenanlagen

Schulbezogene Aufgaben

Unterstützung Schulbetrieb
 Botengänge
 Vorbereitung von Veranstaltungen
 Fundsachen
 Annahme von Lieferungen
 Multimedia
 Organisation/Entsorgung ausgemusterter Gegenstände (Lehr- und Lernmittel, Sportgeräte/Mobiliar, usw.), Lagerung, Verwaltung und Herausgabe von schulischem Verbrauchsmaterial

Verwaltungsbezogene Aufgaben

Allgemeine Verwaltung
 Inventarisierung
 Beschaffung, Lager- und Vorratshaltung, Verbrauchsmaterial (z. B. Reinigungsmittel, usw.)
 Teilnahme an Dienstbesprechungen, Unterweisungen, Aus- und Weiterbildung
 Schadensmeldungen
 Ausübung Hausrecht (außerhalb Schulzeit)
 Bei Eigenreinigung: Personalverantwortung
 Bei Fremdreinigung Qualitätskontrolle Dokumentation
 Kontakt- und Präsenzzeiten für Einrichtungsleitung
 Mitwirkung Haushaltsplan, Mitwirkung/Teilnahme bei dienstlichen Begehungen (Sicherheitsbeauftragter, Brandschutz, usw.)
 Bewirtschaftungsbefugnis i.R. der Vorgaben

Außenanlagen

Flächen am Eingangsbereich
 Verkehrssicherungspflicht
 Kontrollgänge
 Reinigung/Müllentsorgung
 Instandhaltung
 Winterdienst (im normalen Rahmen)

In der kommunalen Praxis finden sich weitere Aufgaben, die durch Hausmeister erledigt werden, die aber nicht im Normalaufgabenkatalog zur Flächenbemessung enthalten sind. Werden solche Aufgaben wahrgenommen, rechtfertigt dies Zuschläge auf den nach Flächen ermittelten Stellenbedarf. Am häufigsten sind folgende Aufgaben vorzufinden:

- **Unterhalts- und Grundreinigungsarbeiten:** Reinigungsaufgaben sollten grundsätzlich durch Reinigungspersonal erledigt werden, da diese Aufgaben so oder insbes. durch externe Dienstleister wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Sollte einem Hausmeister ein eigenes Unterhaltsreinigungsrevier übertragen sein, so ist der durch den Arbeitgeber hierfür vorgesehene Zeitumfang dem Stellenbedarf bei der Grundbemessung nach Flächen zuzuschlagen.
- **Größere Arbeiten in den Außenanlagen:** Eine vollständig pauschalierte Betrachtung der Außenanlagen ist nicht möglich. Grundsätzlich hat der Hausmeister auf dem Objektgelände die Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht wahrzunehmen. Verbunden damit sind Kontrollgänge, mit einer umgehenden Gefahrenbeseitigung und Beseitigung des groben Unrats. Arbeiten, wie z. B. Grün- und Heckenschnitte u. Ä., sind nicht in der Flächenrichtzahl enthalten. Vor einer Aufgabenübertragung an Hausmeister sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen werden, d. h. es sollte verglichen werden, ob die Grünpflegearbeiten durch den Bauhof oder Dritte nicht kostengünstiger erledigt werden können.
- **Veranstaltungen:** Veranstaltungen, insbesondere solche außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeiten, können den Personalbedarf der Hausmeisterdienste stark beeinflussen. Für diese Veranstaltungen ist daher eine gesonderte Ermittlung des Zeitbedarfs erforderlich.

Neben den Zeitanteilen für Sonderaufgaben müssen im Einzelfall bei der Stellenbedarfsbemessung für Hausmeister auch örtliche Gegebenheiten i. S. v. „Sonderfaktoren“ betrachtet werden. Als Sonderfaktoren kommen u. a. der Gebäudezustand, die technische Gebäudeausstattung, die Betreuung von Lehrschwimmb Becken oder auch der Aufwand für Wegezeiten zwischen entfernten Gebäuden und Gebäudeteilen in Betracht.

Auch die Nutzungsart eines Objektes kann einen Mehraufwand begründen. Die GPA empfiehlt z. B. für Schulen mit Ganztagesbetrieb einen Zuschlag von 5% bis 10% auf die Fläche des zu betreuenden Objektes.

Der Betreuungsaufwand für Kleinstschulen, Kindertagesstätten oder sonstige zu betreuende Objekte, mit einer Fläche von 1.500 m² BGF und weniger, lässt sich in der Regel nur durch einen klaren Dienstauftrag, mit festen Zeitansätzen für einzelne Aufgaben, sinnvoll und

wirtschaftlich vertretbar lösen. Eine Berechnung allein über die Größe der Gebäudefläche ergibt hier keine sinnvollen Resultate.

Dies zeigt, dass eine pauschale Einordnung des Stellenbedarfs für Hausmeister alleine an der Fläche i. d. R. nicht zu sachgerechten Ergebnissen führt, weil sie die örtlichen Gegebenheiten ausblendet. Die Bemessung sollte sich somit an den Größen „zu betreuende Gebäudefläche“ und an „Bedarfszuschlägen für örtliche Besonderheiten“ orientieren.

Zu beachten ist schließlich, dass Kennzahlen und Richtwerte nicht schematisch angewandt werden können. Die Vorgehensweise hilft jedoch, bei vergleichsweise geringem Erhebungsaufwand, zu erkennen, ob die eigene Stellenausstattung mit Hausmeistern tendenziell eher durchschnittlich, über- oder unterdurchschnittlich ist.

Die Soll-Empfehlungen der GPA bei in den letzten Jahren durchgeführten Organisationsberatungen liegen nach einer systematischen Aufgabenkritik und unter Berücksichtigung von örtlichen Besonderheiten im Mittel bei rd. 8.500 m² BGF zu betreuende Objektfläche je Vollzeitstelle Hausmeister. Bezogen auf den Richtwert von 10.000 m² BGF werden also durchschnittlich knapp 6 Wochenstunden als „Bedarfs-Zuschläge für örtliche Besonderheiten“ bei der Stellenbemessung anerkannt.

Werden bei eigenen Berechnungen wesentliche Abweichungen von diesem Mittelwert nach unten oder oben festgestellt, sollte dies dazu führen, dass die Hausmeisterdienste einer vertieften, systematischen Betrachtung unterzogen werden.

Kommunale Doppik

4.1

Stand der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung in Baden-Württemberg auf die Kommunale Doppik¹

Die aktuell fortgeschriebene Auswertung über den Umstellungsstand auf die Kommunale Doppik zeigt nach wie vor ein ernüchterndes Ergebnis: Bis zum 01. Januar 2020 müssen noch 695 kreisangehörige Gemeinden ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umstellen. Sollte die Umstellung nicht rechtzeitig gelingen, kann bei diesen Gemeinden keine

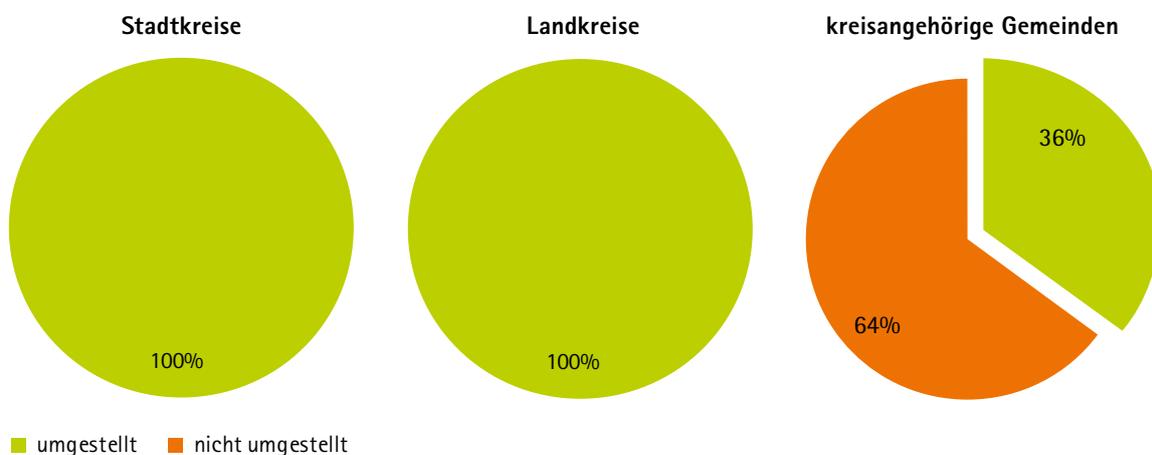
rechtmäßige Haushaltssatzung erlassen werden, so dass in Konsequenz die Einschränkungen einer vorläufigen Haushaltsführung greifen.

Im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015 hat die GPA erstmalig und dann jährlich fortgeschrieben über die jeweiligen Umstellungsstände (vollzogene bzw. konkret geplante Umstellungsprojekte) berichtet. Neben eigenen Erkenntnissen und Erhebungen bei den geprüften Kommunen fließen insbesondere auch die Ergebnisse entsprechender Umfragen bei den Regionalen Rechenzentren in die Daten mit ein. Für die aktuelle Fortschreibung dieser Zahlen konnte der bei bislang 96 kreisangehörigen Gemeinden offene bzw. nicht bekannte Umstellungszeitpunkt ermittelt werden.

Zum 01. Januar 2018 haben alle 35 Landkreise ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umgestellt. Bei den kreisangehörigen Gemeinden erhöhte sich zum Jahreswechsel 2017/2018 die Zahl der vollzogenen

1 Mit Abschluss der Evaluation spricht die GPA nicht mehr vom Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR), sondern von der Kommunalen Doppik. Ab dem 01. Januar 2020 ist die Kommunale Doppik die allein noch zulässige Form der Haushaltswirtschaft. „Eine Weiterführung der Haushaltswirtschaft nach kameralen Regeln im Jahr 2020 wäre ein aufsichtsrechtlich nicht hinnehmbarer rechtswidriger Zustand.“ (Landtagsdrucksache 16/3586)

Anteil der auf die Kommunale Doppik bis zum 01. Januar 2018 umgestellten Kommunen (eigene Erhebungen)



Umstellungen von 249 auf 397. Bezogen auf alle kreisangehörigen Gemeinden stieg der Anteil der „doppischen“ Kommunen damit von 23 % auf rd. 36 %. Andererseits bedeutet das aber auch, dass, nach derzeitiger Rechtslage, beinahe noch zwei Drittel (64 %) der kreisangehörigen Gemeinden in den nächsten beiden Jahren ihre Haushaltswirtschaft umstellen müssen. Im Jahr 2017 konnte die Zahl der umgestellten Gemeinden nur um 13 % gesteigert werden.

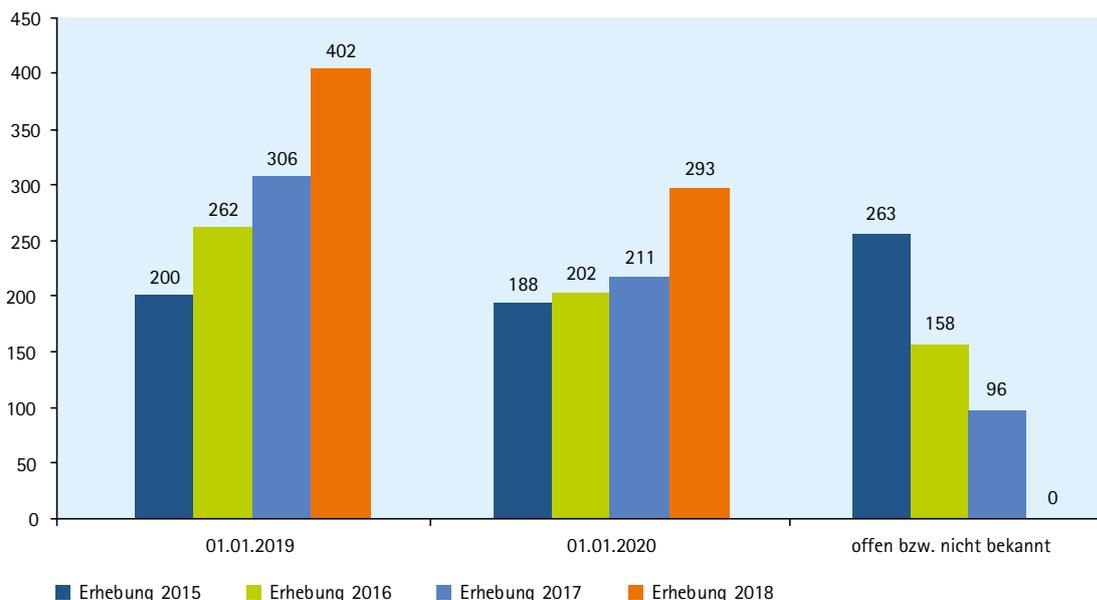
Die nachfolgende Grafik zeigt die Verteilung der beabsichtigten Umstellungsprojekte bei den kreisangehörigen Gemeinden für die verbleibenden zwei Jahre. Insgesamt müssen noch 695 kreisangehörige Gemeinden den Umstieg auf die Kommunale Doppik vornehmen. Rund 37 % der kreisangehörigen Gemeinden planen eine Umstellung zum 01. Januar 2019. Die verbleibenden Gemeinden (27 %) beabsichtigen erst zum letztmöglichen Umstellungszeitpunkt, dem 01. Januar 2020, ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umzustellen. Von den 233 Kommunen, die ursprünglich zum 01.01.2018 ihre Haushaltswirtschaft nach der Kommunalen Doppik führen wollten (vgl. Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, Kap. 4.1), haben etwa ein Drittel den Umstellungszeitpunkt auf den 01.01.2019 bzw. 01.01.2020 verschoben.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor schleppenden Umstellung wird wiederholt auf die rechtlichen Risiken und Konsequenzen hingewiesen, falls bis zum 01. Januar 2020 keine „doppische“ Haushaltssatzung einschließlich Haushaltsplan erlassen worden und in Kraft getreten ist.

Ohne eine rechtmäßige Haushaltssatzung darf eine Gemeinde in der dann zum Tragen kommenden sogen. Interimswirtschaft (§ 83 GemO) lediglich

- finanzielle Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind (§ 83 Abs. 1 Nr. 1 GemO),
- die Grund- und Gewerbesteuer – soweit die Sätze in der Haushaltssatzung festgesetzt werden – nur vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres erheben (§ 83 Abs. 1 Nr. 2 GemO) und
- Kredite umschulden (§ 83 Abs. 1 Nr. 3 GemO).
- Zur Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts dürfen Kredite nur mit (Einzel-)Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bis zu einem Viertel des durchschnittlichen

Geplante Umstellungsprojekte vom 01. Januar 2019 bis 01. Januar 2020 (eigene Erhebungen)



Betrags der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufgenommen werden (§ 83 Abs. 2 GemO).

- Neue Maßnahmen des Finanzhaushalts, für die erstmals im Haushaltsplan des Jahres 2020 Beträge zu veranschlagen sind, darf die Gemeinde während der Interimszeit nicht beginnen, es sei denn, sie sind zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar (§ 83 Abs. 1 Nr. 1 GemO).
- Für Kassenkredite gilt die Obergrenze der Ermächtigung des Vorjahres (§ 89 Abs. 2 Satz 2 GemO).

Mit Beginn des Haushaltsjahres 2020 haben die Gemeinden nach § 77 Abs. 3 GemO Bücher zu führen, in denen nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen, die Verwaltungsfälle und die Vermögens-, Ertrags-, und Finanzlage in Form der doppelten Buchführung (Kommunale Doppik) ersichtlich zu machen sind. Die bisher eingesetzten „kamerale“ ADV-Verfahren entsprechen diesen Anforderungen nicht. Sie können lediglich ab dem 01.01.2020 hilfsweise die Funktion eines Vor- bzw. Nebenbuchs übernehmen. Der Aufwand eines späteren Korrekturbedarfs bei Überführung in ein „doppisches“ ADV-Verfahren sollte nicht unterschätzt werden. Wer jetzt zudem nicht das für die Umstellung notwendige Personal „an Bord“ hat, wird sich mit dieser Aufgabe schwertun. Bei der gegenwärtigen Situation am Arbeitsmarkt ist zu befürchten, dass für altersbedingt ausscheidende Fachkräfte (besonders in der Kämmerei) infolge der speziellen Aufgabenstellung kurzfristig kaum geeignetes und qualifiziertes Personal mehr gewonnen werden kann.

4.2

Aktive Begleitung und Unterstützung beim Umstieg auf die Kommunale Doppik; Evaluation des Kommunalen Gesamtabschlusses

Im vergangenen Jahr haben das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration (Innenministerium), die Kommunalen Landesverbände unter Einbindung von kommunalen Praktikern und die GPA in mehreren Arbeitsgruppen Erleichterungen und Klärstellungen erarbeitet, welche die Kommunen bei der Umstellung auf die Kommunale Doppik unterstützen.

Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg

Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg wurde redaktionell überarbeitet. Neben einer Arbeitshilfe in Excel wurde auch eine Neuauflage in Papierform veröffentlicht. Das FAQ-Dokument, in dem häufige Fragen zum Kommunalen Produktplan nach Produktbereichen gegliedert sind, wurde mehrfach ergänzt und aktualisiert; besonders hervorzuheben sind die Klarstellungen zum Umgang mit der Produktgruppe 11.24 Gebäudemanagement, Techn. Immobilienmanagement.

Leitfaden Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Im Juni 2017 erfolgte die Veröffentlichung der ersten Auflage des Leitfadens Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Dieser enthält Vorgaben und Ausführungen für die buchhalterische und bilanzielle Behandlung einer städtebaulichen Sanierung. Dargestellt werden auch Vorgaben für die Buchung und Bilanzierung von Sonderrechnungen nach § 59 Abs. 1 GemHVO, mit denen noch vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz für die Kommunale Doppik begonnen wurde. Ebenso behandelt werden die Sonderrechnungen nach § 59 Abs. 2 GemHVO, die nach der Umstellung auf die Kommunale Doppik begonnen wurden bzw. werden.

Leitfaden zur Bilanzierung

Ebenfalls im Juni 2017 erschien die dritte Auflage des Leitfadens zur Bilanzierung. Eingearbeitet wurden insbesondere die Ergebnisse aus der Evaluation des Gemeindegewirtschaftsrechts. Zusätzlich enthält der Leitfaden weitergehende Erläuterungen zu Themen, die sich durch Nachfragen aus der Praxis oder aus den Erfahrungen der überörtlichen Finanzprüfung ergeben haben. Um künftig kurzfristig auf gehäufte Anfragen aus der Praxis reagieren zu können und Erläuterungen zu aktuellen Themen zeitnah veröffentlichen zu können, erstellte die Arbeitsgruppe Bilanzierung und Jahresabschluss ein Dokument mit ergänzenden Hinweisen aus ihrem Geschäftsbereich.

Datenbank Kontenrahmen/Zuordnungsvorschriften

Die Arbeitsgruppe Buchungsbeispiele und Kontenrahmen hat eine Datenbank erstellt, die den als Anlage 30.2 der VwV Produkt- und Kontenrahmen veröffentlichten Kontenrahmen einschließlich die als Anlage 30.3 veröffentlichten Zuordnungsvorschriften als Arbeitshilfe enthält.

Darüber hinaus wurde das FAQ-Dokument für den Bereich der AG Buchungsbeispiele und Kontenrahmen ergänzt. Eine Neuauflage des Leitfadens zur Buchführung ist vorgesehen.

Alle Unterlagen können auf der Homepage des Innenministeriums abgerufen werden (<https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/nkhr/>).

Unterarbeitsgruppe Gesamtabschluss

Bereits im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017 (Kapitel 4.3) wurde darauf hingewiesen, dass die Evaluation des Kommunalen Gesamtabschlusses ansteht. Nunmehr wurde eine Unterarbeitsgruppe Gesamtabschluss (UAG Gesamtabschluss) unter Federführung des Innenministeriums gebildet. Diese mit Vertretern des Innenministeriums, der Kommunalen Landesverbände, der GPA sowie kommunalen Praktikern besetzte UAG soll entsprechend ihrem Arbeitsauftrag bis spätestens Ende 2018 Vorschläge für Erleichterungen bei der Erstellung des Kommunalen Gesamtabschlusses erarbeiten und diese der Arbeitsgruppe Evaluation vorlegen. Im Jahr 2017 fanden drei Arbeitsgruppensitzungen statt, in denen z. B. Themen wie die Abgrenzung des Konsolidierungskreises sowie systematische Vorgehensweisen (z. B. zur Kapitalkonsolidierung, zur Schuldenkonsolidierung) behandelt wurden.

4.3

Einzelne Themen aus der Prüfungs- und Beratungspraxis

Bilanzielle Behandlung von Sonderzahlungen an den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg (KVBW) als aktive Rechnungsabgrenzungsposten

Nach § 13 der Allgemeinen Satzung des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg (KVBW) können Mitglieder über die Allgemeine Umlage hinaus Sonderzahlungen auf künftige Verpflichtungen leisten. Diese werden auf Antrag einschließlich der vom KVBW daraus generierten Erträge mit späteren Verpflichtungen des Mitglieds verrechnet. Kommunen können so teilweise eine „Glättung“ der künftigen Belastungen aus der Altersversorgung ihrer Beamten erreichen. Eine Rückzahlung der Sonderzahlung an die Kommune ist ausge-

schlossen, weshalb eine Behandlung als Geldanlage und damit ein Ausweis als solche in der kommunalen Bilanz ausscheidet.

Unabhängig davon muss der Jahresabschluss nach § 95 Abs. 1 Satz 3 GemO sämtliche Vermögensgegenstände sowie Erträge und Aufwendungen enthalten, wobei letztere unabhängig von den entsprechenden Zahlungszeitpunkten zu berücksichtigen sind (§ 43 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO). Ergänzend vorgeschrieben ist nach § 48 Abs. 1 GemHVO, dass vor dem Abschlussstag geleistete Ausgaben, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen, als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen sind.

Im vorliegenden Fall werden die Sonderzahlungen im Vorgriff auf zukünftige Verpflichtungen geleistet. Die Kommune kann selbst bestimmen, in welchen Jahren diese Sonderzahlungen nebst Erträgen auf die im jeweiligen Jahr entstehenden Verpflichtungen, i. d. R. aus Umlageaufwendungen, angerechnet werden sollen. Die Kommunen leisten zum Zeitpunkt der Auszahlung der Sonderzahlung daher Ausgaben für Aufwendungen nach dem Abschlussstichtag. Insoweit sind die Sonderzahlungen entsprechend § 48 Abs. 1 GemHVO als Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite auszuweisen. Auf eine Rechnungsabgrenzung kann im vorliegenden Fall auch deshalb nicht verzichtet werden, da es sich nicht um regelmäßig wiederkehrende Erträge und Aufwendungen in etwa gleichbleibender Höhe handelt und die Beträge in der Regel auch nicht unterhalb einer von der Kommune festzulegenden Wesentlichkeitsgrenze liegen (vgl. Ziffer 2.2.1 Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage Juni 2017). In den Haushaltsjahren, in denen die geleisteten Sonderzahlungen mit den Umlageaufwendungen verrechnet werden, erfolgt eine entsprechende aufwandswirksame Auflösung des Rechnungsabgrenzungspostens.

Kein Ausweis des Sondervermögens für die Kameradschaftspflege nach § 18 Feuerwehrgesetz („Kameradschaftskasse“) in der kommunalen Bilanz

In der Vergangenheit behandelten einige Finanzämter Gemeindefeuerwehren steuerrechtlich wie rechtsfähige Vereine und ordneten diese nicht „steuerbegünstigend“ den Kommunen zu. Als Reaktion darauf wurde schon 1989 das Feuerwehrgesetz (FwG) klarstellend geändert (s. a. Gesetzesbegründung, LtDrs. 10/222 v. 21.07. 1988). Seitdem kann eine „Kameradschaftskasse“, in welche i. d. R. Überschüsse aus Feuerwehrveranstaltungen flie-

Ben, als „öffentliche Kasse der Gemeinde“ unter weitgehender Verantwortung der Gemeindefeuerwehr, aber steuerlich begünstigt, geführt werden. Mit Einführung der Kommunalen Doppik kam die Frage auf, ob diese Sondervermögen jetzt in der Bilanz der Kommunen ausgewiesen werden müssen oder nicht.

Nach § 96 Abs. 1 Nr. 5 GemO i.V.m. § 18 FwG ist das Sondervermögen für die Kameradschaftspflege Sondervermögen der Gemeinde. Die Gemeindeordnung legt aber nicht fest, nach welchen (haushaltsrechtlichen) Regelungen dieses Sondervermögen zu führen ist. Konkrete Regelungen enthält § 18 FwG. Dort ist u.a. bestimmt, dass die letztendliche Verfügungsgewalt über das Sondervermögen der Feuerwehr bzw. den Organen der Feuerwehr zugeordnet wird (§ 18 Abs. 3 und 4 FwG). Zudem wird ausdrücklich klargestellt, dass die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft auf Sondervermögen nach § 18 Abs. 1 FwG nicht anzuwenden sind und stattdessen das Nähere zur Wirtschaftsführung in einer Satzung zu regeln ist (§ 18 Abs. 4 FwG).

Als Konsequenz ist das Sondervermögen für die Kameradschaftspflege (einschließlich Sonderkasse i.S. § 18 Abs. 2 Nr. 2 FwG) – weiterhin – nicht im kommunalen Haushalt nachzuweisen. Ebenso wird es nicht in den kommunalen Jahresabschluss (§ 95 GemO) bzw. in die Bilanz (§ 52 GemHVO) einbezogen. Auch ein Ausweis der Nettoposition des Sondervermögens der Kameradschaftspflege analog dem Ausweis der Nettoposition der Eigenbetriebe in der kommunalen Bilanz scheidet aus. Hierfür wäre es erforderlich, dass das wirtschaftliche Eigentum und insoweit auch die Verfügungsgewalt über dieses Sondervermögen uneingeschränkt bei den Organen der Gemeinde liegen, was aber gerade nicht der Fall ist. Diese Auffassung wird dadurch unterstrichen, dass nach § 95a Abs. 1 Nr. 1 GemO das Sondervermögen für die Kameradschaftspflege ausdrücklich nicht in den Konsolidierungskreis des Kommunalen Gesamtabschlusses einzu beziehen ist.

Ausweis von Davon-Positionen in der Ergebnissrücklage nach § 23 Satz 2 GemHVO

In der kommunalen Bilanz werden auf der Passivseite unter den Rücklagen die Ergebnissrücklagen (Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses sowie des Sonderergebnisses) und die zweckgebundenen Rücklagen ausgewiesen (§ 52 Abs. 4 Nrn. 1.2.1, 1.2.2 GemHVO). Im Rahmen der Evaluation der Kommunalen Doppik

(s.a. Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, Kapitel 4.3) wurde klargestellt, dass zweckgebundene Rücklagen lediglich für (die Nettoposition von) rechtlich unselbstständigen örtlichen Stiftungen sowie für unbedeutendes Treuhandvermögen im Sinne von § 95 Abs. 2 GemO gebildet werden dürfen (§ 23 Satz 3 GemHVO). Im Umkehrschluss können sogenannte „Ansparrücklagen“ nicht als zweckgebundene Rücklagen behandelt werden.

Um weiterhin „Ansparrücklagen“ (bilden und) darstellen zu können, wurde die Möglichkeit geschaffen, unter den Ergebnissrücklagen entsprechende Mittel „für bestimmte Zwecke“ als Davon-Position auszuweisen (§ 23 Satz 2 GemHVO). Der Ausweis einer solchen Davon-Position ist nur dann möglich, wenn zuvor den jeweiligen Ergebnissrücklagen Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses oder des Sonderergebnisses zugeführt worden sind (§ 90 Abs. 1 GemO, § 49 Abs. 3 Satz 2 GemHVO). Sofern zuvor keine Ergebnissrücklagen erwirtschaftet oder diese zum Ausgleich von Fehlbeträgen aufgebraucht wurden, scheidet eine Davon-Position aus. Dies gilt auch für die Eröffnungsbilanz, da weder die kamerale Allgemeine Rücklage noch die kamerale Sonderrücklagen in die Ergebnissrücklagen übergeleitet werden (vgl. Ziffern 5.3.3 und 5.3.4 Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage Juni 2017). Weiter ist zu beachten, dass nach § 61 Nr. 14 GemHVO Erträge und insoweit indirekt auch Ergebnisüberschüsse einen zahlungs- und nichtzahlungswirksamen Wertzuwachs (Ressourcenaufkommen) eines Haushaltsjahres darstellen. Der Ausweis von Mitteln, welche der Gemeinde von Dritten mit einer Zweckbindung versehen überlassen und noch nicht bestimmungsgemäß verwendet wurden, scheidet als Davon-Position in den Ergebnissrücklagen aus, weil diese noch nicht zu einem Ertrag geführt haben (z.B. Spenden mit Zweckbindung, zweckgebundene Zuweisungen usw.). Diese Mittel sind entsprechend § 52 Abs. 4 GemHVO und den Anlagen 30.2 und 30.3 der VwV Produkt- und Kontenrahmen in den zutreffenden Bilanzpositionen bzw. auf den zutreffenden Bestandskonten auszuweisen (z.B. Sonderposten, Rückstellung oder Rechnungsabgrenzung).

Mit dem Ausweis von Davon-Positionen innerhalb der Ergebnissrücklagen wird festgelegt, welchem Verwendungszweck erwirtschaftete Überschüsse künftig zugeführt werden sollen. Da durch diese Festlegung das Etatrecht des Gemeinderats tangiert wird, bedarf die Bildung einer Davon-Position in den Ergebnissrücklagen der Zustimmung des Hauptorgans. Abgesehen davon ändert

eine Davon-Position aber nichts daran, dass die durch die (freiwillige) Mittelbindung nach § 23 Satz 2 GemHVO gebundenen Beträge immer noch Teil der Ergebnisrücklagen sind. Eine Ausbuchung oder Umgliederung aus den Ergebnisrücklagen erfolgt nicht. Daher stehen die in der Davon-Position gebundenen Beträge der Ergebnisrücklage weiterhin zum Erreichen des Haushaltsausgleichs zur Verfügung und sind hierfür heranzuziehen, sofern dies geboten ist (§ 80 Abs. 2 GemO; §§ 24, 25 GemHVO). Im Übrigen ist mit der freiwilligen Mittelbindung in den Ergebnisrücklagen auch keine explizite Reservierung von vorhandenen liquiden Mitteln verbunden.

Anhebung der steuerlichen Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) zum 01.01.2018, Verbuchung von Negativzinsen

Wegen des Sachzusammenhangs sind die Auswirkungen der Anhebung der steuerlichen Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter zum 01.01.2018 und die Verbuchung von Negativzinsen in der Kommunalen Doppik bereits in den Kapiteln 3.3.3 und 3.3.4 behandelt worden; darauf wird verwiesen.

		2013	13/12	2014	14/13	2015	15/14	2016	16/15	2017	17/16
		Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
1	Einnahmen										
	Steuern netto	12.622	1,7	12.809	1,5	13.776	7,6	14.541	5,5	15.688	7,9
	- Gewerbesteuer brutto	6.359	- 3,6	6.308	- 0,8	6.910	9,5	7.478	8,2	7.809	4,4
1.1	- Gewerbesteuer netto	5.179	- 3,7	5.117	- 1,2	5.599	9,4	6.108	9,1	6.351	4,0
	- Gemeindeanteil Einkommensteuer	4.998	7,0	5.208	4,2	5.531	6,2	5.713	3,3	6.389	11,8
	- Gemeindeanteil Umsatzsteuer	544	1,9	558	2,6	654	17,2	671	2,6	836	24,6
	- Grundsteuern A und B	1.635	1,4	1.657	1,3	1.688	1,9	1.718	1,8	1.758	2,4
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und LWV-Umlagen	9.747	4,8	10.054	3,1	10.368	3,1	10.570	1,9	10.764	1,8
	Darunter: Gebühren u.ä. Entgelte	1.961	3,4	2.006	2,3	2.114	5,4	2.259	6,9	2.311	2,3
1.3	Allgemeine und laufende Zuweisungen u. Zuschüsse, Erstattungen vom Land¹⁾	9.991	6,3	10.850	8,6	11.782	8,6	14.067	19,4	13.951	- 0,8
	Darunter: Schlüsselzuweisungen²⁾	4.990	4,9	5.675	13,7	5.992	5,6	6.647	10,9	6.819	2,6
1.4	Zuweisungen für Investitionen vom Land	561	1,1	568	1,3	590	3,9	559	- 5,3	556	- 0,5
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerung, Beiträge u.ä. Entgelte, sonstige Einnahmen des VmH (ohne 1.4 sowie Kredite u. innere Darlehen)	1.602	6,9	1.772	10,6	1.842	4,0	1.713	- 7,0	1.773	3,5
1.6	Einnahmen der laufenden Rechnung³⁾	32.330	3,9	33.713	4,3	35.981	6,7	39.240	9,1	40.464	3,1
1.7	Einnahmen der Kapitalrechnung³⁾	2.178	3,7	2.362	8,5	2.464	4,3	2.300	- 6,7	2.343	1,9
1.8	Bereinigte Gesamteinnahmen³⁾	34.508	3,9	36.075	4,5	38.445	6,6	41.540	8,0	42.807	3,1
2	Ausgaben										
2.1	Personalausgaben	7.750	5,2	8.152	5,2	8.517	4,5	9.032	6,0	9.436	4,5
2.2	Laufende Sachausgaben	5.744	8,1	6.002	4,5	6.413	6,8	6.984	8,9	7.132	2,1
2.3	Zinsausgaben	250	- 5,7	226	- 9,6	206	- 8,8	185	- 10,2	169	- 8,7
2.4	Soziale Leistungen	5.512	9,2	5.776	4,8	6.109	5,8	6.783	11,0	7.046	3,9
	Darunter: Sozialhilfe	3.453	7,1	3.604	4,4	3.738	3,7	3.805	1,8	4.058	6,7
2.5	Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse (ohne 2.4), allgemeine Umlagen (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverbands-Umlagen)	9.821	8,9	10.322	5,1	10.902	5,6	11.505	5,5	12.071	4,9
2.6	Sachinvestitionen	3.950	16,5	4.275	8,2	4.309	0,8	4.910	13,9	4.599	- 6,3
	Darunter: Baumaßnahmen	2.986	17,6	3.238	8,4	3.229	- 0,3	3.638	12,7	3.453	- 5,1
2.7	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen, Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. u. w.	1.096	72,1	901	- 17,8	1.047	16,2	921	- 12,0	1.012	9,9
2.8	Ausgaben der laufenden Rechnung³⁾	29.077	7,6	30.477	4,8	32.148	5,5	34.489	7,3	35.854	4,0
2.9	Ausgaben der Kapitalrechnung³⁾	5.045	25,3	5.176	2,6	5.356	3,5	5.830	8,8	5.611	- 3,8
2.10	Bereinigte Gesamtausgaben³⁾	34.122	9,9	35.653	4,5	37.504	5,2	40.319	7,5	41.465	2,8
3.1	Allg. Zuführung vom VwH zum VmH	3.253		3.236		3.871		4.751		4.610	
3.2	Kredittilgung, Kreditbeschaffungskosten	688		708		913		844		777	
3.3	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)⁴⁾	2.565		2.528		2.958		3.907		3.833	
4	Finanzierungssaldo (1.8 ./ 2.10)	386		422		941		1.221		1.342	
5	Schulden⁵⁾ am 31.12.										
5.1	Haushalte	6.363	- 3,4	6.104	- 4,1	6.159	0,9	6.367	3,4	(5.953)	--
	EUR/Einw.	601		558		571		583			
	Nettoneuverschuldung	- 225		- 259		55		208			
	Nachrichtl. enthaltene Kassenkredite	118		199		210		225		(157)	
5.2	Eigenbetriebe	7.671	1,1	7.873	2,6	8.183	3,9	8.217	0,4	n.n.b.	--
	EUR/Einw.	724		738		759		752			
	Zuwachs/Nettoneuverschuldung	81		202		310		34			

*) Werte nach Kassenstatistik (ausgen. Schulden bis 2016). Endgültige Ergebnisse Schuldenstatistik 2017 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

1) Einschl. Familienleistungsausgleich (§ 29a FAG).

2) Einschl. komm. Investitionszuschüsse.

3) Einschl. Zahlungen auf gleicher Ebene; entspricht VwH bzw. VmH ohne haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge.

4) Überschuss der lfd. Rechnung abzüglich ordentliche Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten.

5) Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich. Ohne innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte; Wert 2017 nach Kassenstatistik

Der Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018 ist auch im Internet veröffentlicht unter www.gpabw.de
Die Herstellung von Auszügen ist mit Quellenangabe gestattet.
Weitere Exemplare können in begrenztem Umfang bezogen werden von:

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA)

Hoffstraße 1 a, 76133 Karlsruhe
Telefon 0721 85005-0, Fax 0721 85005-120
E-Mail: poststelle@gpabw.de

Gestaltung: Info Verlag GmbH, Karlsruhe, Bretten, www.infoverlag.de

