2020

Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA)
Hoffstraße 1 a, 76133 Karlsruhe
Telefon 0721 85005 - 0, Fax 0721 85005 - 120
E-Mail: poststelle@gpabw.de

Der Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht unterliegt dem Urheberrecht.
Die Herstellung von Textauszügen ist mit Quellenangabe gestattet.

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

Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2020

Karlsruhe, im Juni 2020

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Inhalt

Vorwort des stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden 7

1 **GESCHÄFTSBERICHT**

1.1 **Die Gemeindeprüfungsanstalt: Prüfungs- und Beratungseinrichtung für die Kommunalverwaltung** 9
1.1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben 9
1.1.2 Organe und Aufsicht 10
1.1.3 Organisation und Personal 12
1.1.4 Haushalt und Finanzen 16

1.2 **Tätigkeitsbericht – auf einen Blick** 20
1.2.1 Kunden der GPA – prüfungspflichtige Einrichtungen 20
1.2.2 Überörtliche Prüfungen 20
1.2.3 Sonstige Prüfungen 21
1.2.4 Beratungen 21
1.2.5 Veröffentlichungen 22

2 **ENTWICKLUNG DER KOMMUNALFINANZEN**

2.1 **Finanzlage 2019** 23

2.2 **Entwicklung 2020 und 2021** 35

3 **PRÜFUNG UND BERATUNG**

3.1 **Örtliche Prüfung** 39

3.2 **Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen** 40
3.2.1 Kommunale Doppik 40
3.2.2 Einlagensicherung bei Bausparkassen 43
3.2.3 Kassenrechtliche Aspekte bei der Erledigung einzelner Kassengeschäfte von Beteiligungsunternehmen durch die Gemeindekasse 44

3.3 **Steuerung: Dienstfahrzeuge** ... 49

3.4 **Personalwesen** ... 50

3.5 **Gebäudemanagement** ... 52

3.6 **Abgabewesen: Abgabenerhebung durch Dritte nach § 2 Abs. 3 KAG** ... 54

3.7 **Feuerwehrwesen** ... 55

3.7.1 Pauschalierte Kostenersätze ... 55

3.7.2 Kann-Aufgabe in Abgrenzung zur freiwilligen Aufgabe ... 56

3.7.3 Grobe Fahrlässigkeit ... 58

3.7.4 Mischlagen ... 58

3.8 **Grundgebühren in der Abwasserbeseitigung** ... 59

3.8.1 Grundsätzliches ... 59

3.8.2 Geeigneter Gebührenmaßstab ... 60

3.8.3 Anforderungen an die Gebührenkalkulation ... 62

3.9 **Vergabe- und Beschaffungswesen: Zulässigkeit von Produktangaben in Leistungsbeschreibungen** ... 62

3.9.1 Regelungsinhalt der einschlägigen Rechtsnormen ... 62

3.9.2 Beschaffungsautonomie des Auftraggebers ... 63

3.9.3 Möglichkeiten der Beschreibung von Produkten ... 63

3.9.4 Produktneutrale Beschreibung ... 64

3.9.5 Vorgabe eines Leitfabrikats mit Zusatz „oder gleichwertig" ... 64

3.9.6 Produktspezifische Ausschreibung ... 65

3.9.7 Verdeckte produktspezifische Ausschreibung ... 66

3.10 **Grundsicherung für Arbeitsuchende – kontroverse Diskussion über das Schlüssige Konzept** ... 66

3.11 **Programmprüfung** ... 67

3.12 **Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit** ... 69

3.12.1 Entwicklung der Beratungstätigkeit ... 69

3.12.2 Eingruppierung des gemeindlichen Vollzugsdiensts / des kommunalen Ordnungsdiensts ... 70

3.12.3 Dienstpostenbewertung für Stellen kommunaler Feuerwehrbeamter ... 71

Anhang ... 73

Vorwort des stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden

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

der vorliegende Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht der GPA beruht in weiten Teilen auf dem Geschäftsjahr 2019; er blickt damit zu einem guten Stück auf ein „normales Jahr" zurück. Ganz anders verhält es sich im laufenden Jahr. Das erste Halbjahr 2020 bescherte der GPA und uns allen, im beruflichen, wie im privaten Leben, alles andere als „Business as usual".

Am Anfang des Jahres ist Dr. Rainer Haas, der langjährige Landrat des Landkreises Ludwigsburg, in den Ruhestand getreten und hat damit auch seine Tätigkeit im Verwaltungsrat der GPA beendet. Landrat a. D. Dr. Haas gehörte dem Verwaltungsrat seit März 1996 an, den Vorsitz bekleidete er von Mitte Mai 2013 bis zu seinem Ruhestand.

Bedeutende Entwicklungen für die GPA in seiner Amtszeit waren u. a. die ursprünglich aus Gründen des Brandschutzes notwendige Generalsanierung der Dienststelle in Karlsruhe, die Auslagerung einiger Aufgaben des Personalmanagements an den KVBW und der Ausbau der Digitalisierung, einschließlich und insbesondere der Schriftgutverwaltung auf ein digitales Dokumentenmanagementsystem.

Herrn Landrat a. D. Dr. Haas danke ich im Namen des Verwaltungsrats und der GPA für seine langjährige zum Wohle der GPA und der Kommunen geleistete Arbeit. Für den neuen Lebensabschnitt wünsche ich ihm persönlich alles Gute, Glück und Gesundheit.

Nach nur drei Jahren im Amt ist zudem Präsident Weis aus privaten Gründen in den Ruhestand getreten. Ihm danke ich für sein Engagement und die immer gute und transparente Zusammenarbeit im Verwaltungsrat. Auch ihn begleiten meine besten Wünsche für das weitere Leben als „Privatier".

Zur neuen Präsidentin hat der Innenminister im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat die frühere Leiterin des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Karlsruhe, Frau Monika Berndt-Eberle ernannt. Sie hat ihr Amt am 01. Mai 2020 „in schwierigem Fahrwasser" angetreten. Ich wünsche Frau Präsidentin Berndt-Eberle für diese anspruchs- und verantwortungsvolle Aufgabe alles Gute und das notwendige Augenmaß, insbesondere aber nicht nur in den gegenwärtigen Krisenzeiten.

Dem Corona-Virus ist es geschuldet, dass der Verwaltungsrat noch keinen neuen Vorsitzenden hat wählen können. Dies wird erst nach Redaktionsschluss für diesen Bericht möglich sein. Viel schwerer wiegen allerdings andere Folgen der Pandemie und der damit einhergehenden Einschränkungen in den kommunalen Verwaltungen, im Handel und in der baden-württembergischen Industrie.

Nur dank der Nutzung aller gegebenen technischen Möglichkeiten zur Arbeit im Home-Office und der Bereitschaft bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, jedoch vor allem auch bei den zu prüfenden Verwaltungen, ist es bislang gelungen, den Prüfungsbetrieb weitestgehend aufrecht zu erhalten. Nicht auszuschließen ist, dass am Ende des Jahres ein Defizit in der Aufgabenwahrnehmung und im Gebührenaufkommen festgestellt werden muss.

Für die Kommunen zeichnen sich noch schwerwiegendere Folgen ab. In eindrücklicher und eindringlicher Weise haben die kommunalen Landesverbände Anfang April in einem gemeinsamen Schreiben an die Staatskanzlei auf die haushalts- und finanzpolitischen Herausforderungen für die Gemeinden, Städte und Kreise durch die Corona-Pandemie hingewiesen.

Prognosen für das laufende Haushaltsjahr und die folgenden sind extrem schwierig. Jedenfalls sind erhebliche wirtschaftliche Beeinträchtigungen zu erwarten, die sich auf die Haushalts- und Finanzplanungen der Kommunen auswirken werden und die vermutlich flächendeckend zu einer situationsbezogenen Neubewertung und Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung sowie zu Nachtragshaushaltsplänen führen müssen.

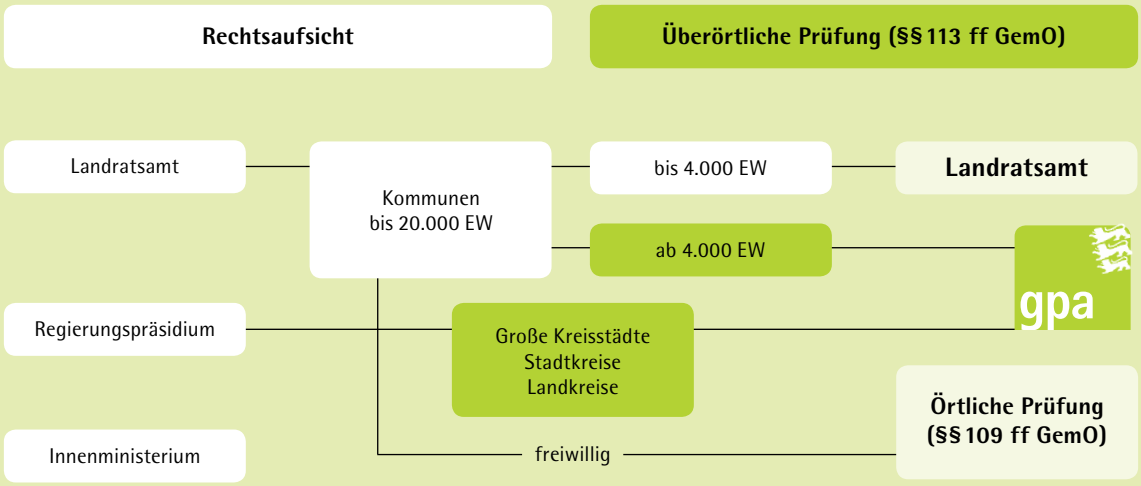
Es ist uns allen zu wünschen, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie wirksam bleiben und eine gute wirtschaftliche Erholung erfolgen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Nowitzki
Bürgermeister von Oberderdingen
Stellvertretender Vorsitzender des Verwaltungsrats
der Gemeindeprüfungsanstalt 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 **Ersatzprüfungen** (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahres-

abschlussprüfung nach § 316 HGB) vornehmen, wenn dem kommunalen Gesellschafter von der oberen Rechtsaufsichtsbehörde eine Ausnahme vom Prüfungserfordernis nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 lit. b GemO zugelassen worden ist (§ 103 Abs. 1 Satz 2 GemO).

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 Zweckmäßigkeitsfragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung, durch die Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung",

- zwischen den Prüfungen – auf Anfrage – die **prüfungsnahe 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, Abgabenwesen 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 Hans-Dieter Weis. Seine Nachfolgerin, ab 01. Mai 2020, ist Monika Berndt-Eberle. Ihr Stellvertreter ist Vizepräsident Markus Günther.

Der **Verwaltungsrat** ist u. a. zuständig für den Erlass von Satzungen, insbesondere der Haushaltssatzung, sowie für sonstige Angelegenheiten, die für die Organisation und Wirtschaft der GPA von erheblicher Bedeutung sind (§ 5 GPAG). Er tagte am 11. April und am 20. November. Hauptsächliche Beratungsgegenstände im Jahr 2019 waren

- die Feststellung des Jahresabschlusses 2018,
- die Nachkalkulation der Gebührensätze 2017 – 2018,
- die Wahl der Präsidentin,
- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan für 2020,
- die Nachtragssatzung und der Nachtragshaushaltsplan für 2020,
- die Erhöhung der Umlagesätze für die GPA-Umlage,
- Personalangelegenheiten.

VERWALTUNGSRÄTE	STELLVERTRETER
Landrat Frank Scherer, Landkreis Ortenaukreis	Landrat Harald Sievers, Landkreis Ravensburg
Landrat Dr. Christoph Schnaudigel, Landkreis Karlsruhe	Landrat Edgar Wolff, Landkreis Göppingen
Landrat Joachim Walter, Landkreis Tübingen	Landrat Dr. Martin Kistler, Landkreis Waldshut
Bürgermeister Gerhard Häuser, Schwaikheim	Bürgermeister Joachim Locher, Waibstadt
Bürgermeister Klaus Jehle, Hohberg	Bürgermeister Thomas Ludwig, Seckach
Bürgermeister Thomas Nowitzki, Oberderdingen – stellvertretender Vorsitzender –	Bürgermeister Michael Scharf, Bonndorf im Schwarzwald
Oberbürgermeister Bernhard Ilg, Heidenheim	Oberbürgermeister Sebastian Schrempp, Rheinstetten
Oberbürgermeister Dr. Frank Mentrup, Karlsruhe	Bürgermeister Thomas Fuhrmann, Stuttgart
Bürgermeister Karsten Mußler, Kuppenheim	Bürgermeister Dr. Clemens Maier, Trossingen

Vorsitzender des Verwaltungsrats war bis 04. Januar 2020 Landrat a. D. Dr. Rainer Haas, Landkreis Ludwigsburg.
Ein Nachfolger war bis Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht gewählt.

Verabschiedung von Landrat a. D. Dr. Haas aus dem Verwaltungsrat – von links: Präsident a. D. Hans-Dieter Weis, Landrat a. D. Dr. Rainer Haas, Bürgermeister und stellvertretender Vorsitzender des Verwaltungsrats Thomas Nowitzki

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 Ministeriums (§ 12 Abs. 2 GPAG) ist Ministerialdirigent Volker Jochimsen, Leiter der Abteilung „Verfassung, Kommunal- und Sparkassenwesen, Recht". Er hat das Recht, an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilzunehmen.

1.1.3
Organisation und Personal

Aufbauorganisation

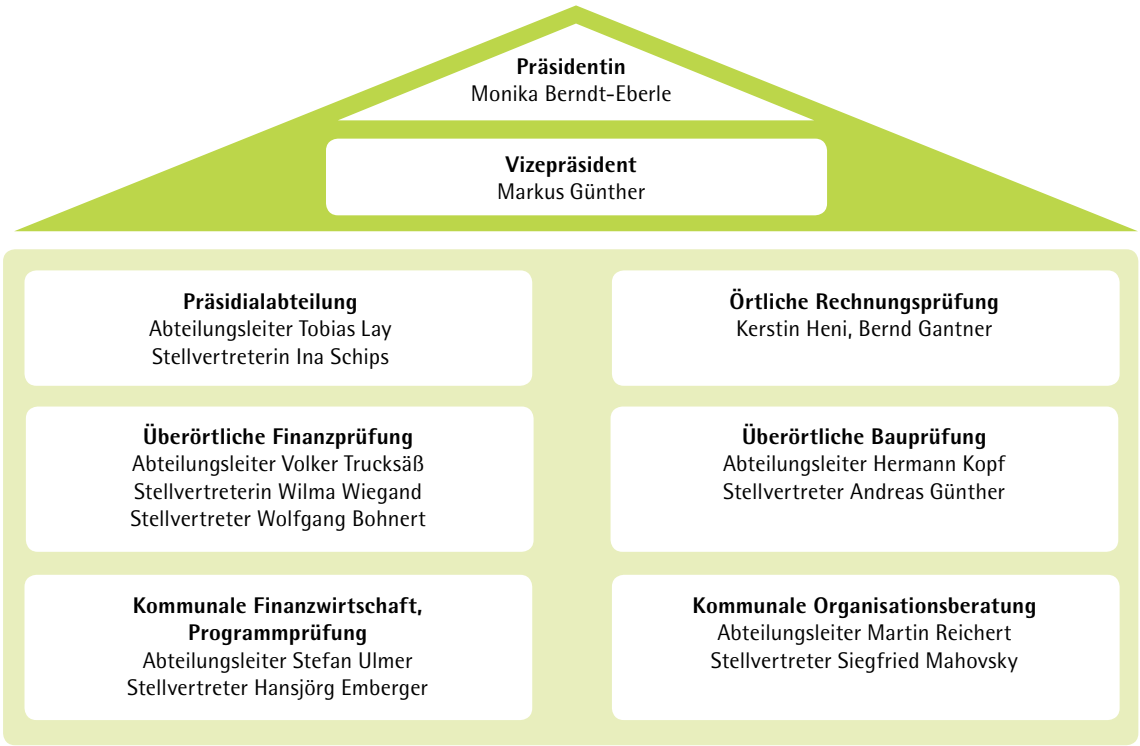
Der organisatorische Aufbau der GPA hat sich im Berichtsjahr nicht verändert. Vier operativen Abteilungen sind die externen Prüfungs- und Beratungsaufgaben sowie die interne Grundsatzarbeit und Qualitätssicherung zugeordnet. Mit den Aufgaben ihrer jeweiligen Abteilung sind die Prüferinnen und Prüfer,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

Einschneidende personelle Veränderungen gab es erneut auf der obersten Leitungsebene der GPA. Mit Ablauf des 31. Juli 2019 trat der langjährige Leiter der Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung", Herr Günter Oschlies, in den Ruhestand. Zu seinem Nachfolger ist Herr Volker Trucksäß bestellt worden, der zuvor bereits in der Stellvertreterfunktion tätig war. Seit 01. März 2020 ist dessen Funktion mit Frau Wilma Wiegand besetzt, zuvor Leiterin des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Aalen.

Präsidentin der GPA ist seit dem 01. Mai 2020 Frau Monika Berndt-Eberle. Sie ist von der Stadt Karlsruhe zur GPA gekommen, wo ihr die Leitung des Rechnungsprüfungsamts übertragen war.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die GPA genießt im kommunalen Bereich erfreulicherweise ein hohes Ansehen, ihrer Arbeit wird eine hohe Wertschätzung entgegengebracht. Beides gründet insbesondere auf der persönlichen und fachlichen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im täglichen Prüfungs- und Beratungsgeschäft die GPA vor Ort repräsentieren und in vielen Zweifelsfragen sachlicher, rechtlicher oder auch kommunalpolitischer Art den Kommunen mit „Rat und Tat" zur Verfügung stehen. Die GPA wird, wie es der gesetzliche Auftrag verlangt, als landesweit unabhängige, neutrale, sachkundige Instanz wahr-



	Beamte		Beschäftigte		gesamt	
	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt	Planstellen	besetzt
2016	128	117	36	37	164	154
2017	125	116	39	38	164	154
2018	125	112	39	40	164	152
2019*	122	105,57	41	38,20	163	143,77
2019* („nach Köpfen")	122	111	41	41	163	152

* Stichtag 31.12.2019

genommen. Auch im Jahr 2019 sind die der GPA gesetzlich gesetzten Ziele erfüllt worden. Es ist an dieser Stelle allen zu danken, die hierzu beigetragen haben.

Personalnachrichten [1]

Im Jahr 2019 konnten in der GPA als **neue Kolleginnen und Kollegen** begrüßt werden (in alphabetischer Reihenfolge):

- Herr Holger Braun,
  Abteilung „Überörtliche Bauprüfung",
- Herr Florian Fringer,
  Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung",
- Herr Stephan Henßler,
  Abteilung „Überörtliche Bauprüfung",
- Herr Marcus Kubach,
  Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung",
- Frau Susanne Reuter,
  Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung".

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

- Herr Wolfgang Bohnert,
  Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung", **40 Jahre**,
- Herr Volker Gottschling,
  Abteilung „Überörtliche Bauprüfung", **40 Jahre**,
- Herr Eugen Rehm,
  Abteilung „Kommunale Finanzwirtschaft, Programmprüfung", **40 Jahre**,
- Frau Nadine Ulas-Doninger,
  Abteilung „Überörtliche Finanzprüfung", **25 Jahre**,
- Herr Hans-Dieter Weis,
  Präsident, **40 Jahre**,
- Frau Anja Womann,
  Abteilung „Kommunale Finanzwirtschaft, Programmprüfung", **25 Jahre**.

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

Personalwirtschaft, Strukturdaten

Die Anzahl der bei der GPA ausgebrachten Planstellen und deren Besetzung sind in der Tabelle mit Stichtag 31. Dezember 2019 dargestellt; unterjährige Personalbewegungen sind nicht berücksichtigt.

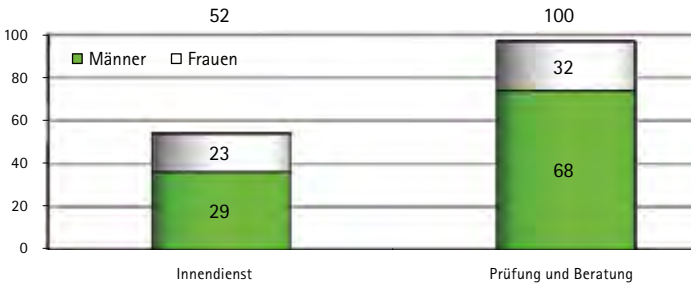
Seit einigen Jahren ist es zunehmend schwieriger, der u. a. fluktuationsbedingten personellen Unterbesetzung, insbesondere im Bereich der Prüfung, möglichst zeitnah und wirksam entgegenzutreten. In 2019 konnten wenigstens die altersbedingt oder aus sonstigen Gründen erfolgten Austritte durch Neueinstellungen ausgeglichen werden. Alle Nachbesetzungen betrafen den Prüfungsdienst mit Außendiensttätigkeit.

Schon immer ist der Anteil der männlichen Mitarbeiter bei der GPA hoch. Die Trendwende der letzten Jahre hält aber weiterhin an. Insbesondere in der Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes bleibt die Quote der Bewerbungen und Einstellungen von Frauen anhaltend hoch. Insgesamt ist der Frauenanteil bei der GPA von rund 37 % im Jahr 2018 mit rund 36 % im Jahr 2019 gleichwohl annähernd gleichgeblieben. Erfreulich ist, dass in der höchsten Leitungsebene (mit der Präsidentin und der ersten Stellvertreterin in der Abteilung

„Finanzprüfung") seit diesem Jahr auch zwei Frauen „angekommen" sind.

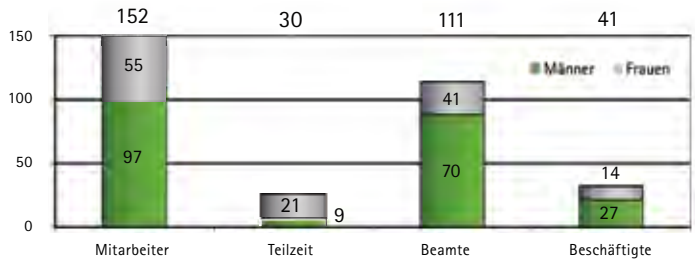
Die Zahl von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ist im Berichtsjahr 2019 von 24 auf 30 angestiegen (mit Altersteilzeit). In Teilzeit zu arbeiten ist auch bei der GPA mittlerweile kein reines „Frauenthema" mehr; neun Mitarbeiter waren im Betrachtungszeitraum in Teilzeit beschäftigt (drei mehr als im Vorjahr). Die Gesamtquote für das Jahr 2019 lag bei rund 19 % (2018: 15 %). Hier zeigt sich, dass die GPA der vielerorts politisch wie gesellschaftlich stark diskutierten Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterhin große Bedeutung beimisst und diese im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in die Praxis umsetzt.

Stellenbesetzung 2019

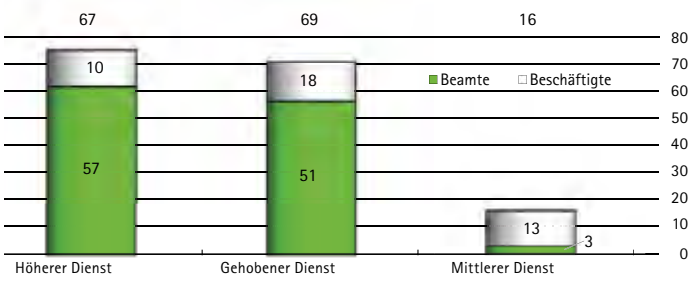


Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an der gesamten Belegschaft der GPA liegt deutlich höher als der Beschäftigtenanteil. Mit 111 Beamtinnen und Beamten gegenüber 41 Beschäftigten hat sich dies auch im Berichtsjahr 2019 nicht geändert. Das Verhältnis hat sich nur leicht zugunsten des Beschäftigtenbereichs verschoben (ein Beschäftigter mehr als im Jahr 2018). Doch noch immer sind rund 27 % der Belegschaft im Beschäftigten- und rund 73 % im Beamtenverhältnis. Die Verteilung der Geschlechter ist dagegen in beiden Anstellungsverhältnissen ähnlich: Im Beschäftigtenbereich gibt es fast doppelt so viele männliche wie weibliche Mitarbeiter; im Beamtenbereich stehen 70 Beamten 41 Beamtinnen gegenüber.

Mitarbeiterstruktur 2019



Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen 2019



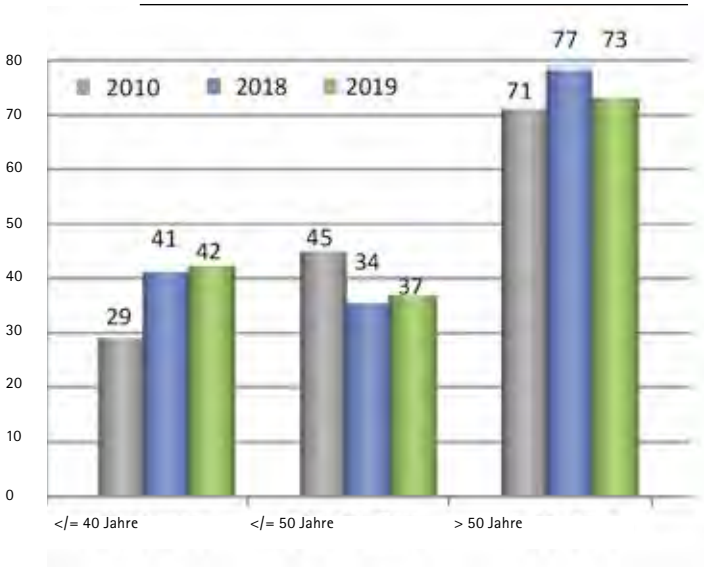
Der Stellenplan der GPA weist einen zufriedenstellenden Anteil an Planstellen im (vergleichbar) höheren Dienst aus. Die obenstehende Grafik veranschaulicht die tatsächliche Besetzung der Stellen im (vergleichbar) mittleren, gehobenen und höheren Dienst im Jahr 2019 und wie sich diese auf Beamte und Beschäftigte verteilt.

Demografie, Personalgewinnung und berufliche Entwicklung

Im Berichtsjahr konnten fünf neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem Durchschnittsalter von 46 Jahren (hiervon keine Person unter/gleich 30 Jahren) für eine Tätigkeit bei der GPA gewonnen werden. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 waren wie im Vorjahr rund 27 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GPA 40 Jahre oder jünger. Diese gute Entwicklung gilt es auch in der Zukunft weiter zu festigen, da in den Jahren 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 2019 vorherrschende Altersstruktur des Personalkörpers im Vergleich zu den Jahren 2010 und 2018.

Entwicklung der Altersstruktur



Die rückläufige Entwicklung in der Altersgruppe der 40 bis 50-Jährigen, die im Jahr 2010 ihren Anfang nahm und auch im Jahr 2017 noch andauerte, hat sich seit dem Jahr 2018 nicht weiter fortgesetzt, obwohl diese Gruppe natürlich weiterhin kontinuierlich in die Gruppe der über 50-jährigen Beschäftigten „einspeist". Im Jahr 2019 ist der Anteil der Personen in dieser Altersgruppe erstmals wieder gestiegen. Gegenüber dem deutlichen Anstieg des Anteils der über 50-jährigen auf bis zu 80 Personen im Jahr 2017, ist deren Zahl im Jahr 2018 auf 77 Personen und im aktuell betrachteten Berichtszeitraum während des Jahres 2019 weiter auf 73 Personen gesunken. Diese Zahlen ändern aber nichts an der grundsätzlichen Entwicklung, dass die anspruchsvollen Funktionsebenen (z. B. Prüfungsleitung, Berater bei größeren Körperschaften) zunehmend von jüngeren Beschäftigten abgedeckt werden müssen.

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

Personalrat

Im Berichtsjahr 2019 wurde der Personalrat neu gewählt. Dem neuen Personalrat gehören an:

- Yvonne Gutri
  Zum 30.01.2020 rückte Günter Weuffen als Ersatzmitglied in der Gruppe der Beamten für die in einer Freistellungsphase befindliche Frau Gutri nach.
- Marc Kirchherr
- Lisa-Sophia Lampe
- Philipp Roser
- Anne-Katrin Stengel
- Benjamin Tichopad
- Nadine Ulas-Doninger

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 Belange der GPA und des Personals im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit und ihrer Beteiligungsrechte mitgetragen. Hierfür und auch für die sonstige Mitarbeit, insbesondere bei der Planung und Durchführung unserer Gemeinschaftsveranstaltungen, ein herzliches Dankeschön dem Personalrat und seiner Vorsitzenden, Frau Nadine Ulas-Doninger.

1.1.4

Haushalt und Finanzen

Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

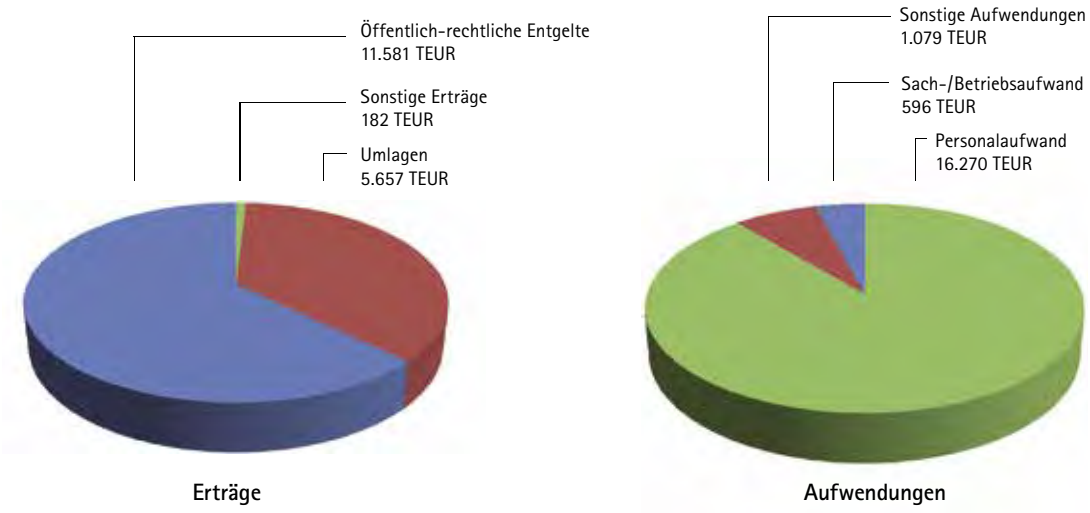
- Bilanz,
- Ergebnishaushalt / Ergebnisrechnung,
- Finanzhaushalt / Finanzrechnung.

Finanzierung

Wie bereits in den Vorjahren wurde die Ergebnisrechnung vor allem von Personalaufwendungen geprägt; diese sind im Jahr 2019 deutlich gestiegen. Ursächlich für den Anstieg waren Tarifsteigerungen und Bezügeerhöhungen sowie eine gestiegene Umlage des KVBW. Die Sachaufwendungen lagen insgesamt leicht über dem Niveau des Vorjahres. Die Aufwendungen wurden auf Notwendiges beschränkt.

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 Beratungstätigkeiten (§ 11 Abs. 1 GPAG). Im Haushaltsjahr 2019 blieben die GPA-Umlagesätze unverändert. Die daraus erzielten Erträge sind infolge steigender Einwohnerzahlen, im Vergleich zum Vorjahr, leicht gestiegen. Für die Gebührensätze gilt die Gebührensatzung vom 29. November 2018. Der Ansatz für die Gebührenerträge musste durch eine Nachtragssatzung mit Nachtragshaushalt angepasst werden. Hintergrund war eine gegenüber der Kalkulation geringere Anzahl an Mitarbeitern bzw. Vollzeitäquivalenten in der überörtlichen Finanzprüfung. Erzielt wurde ein negatives ordentliches Ergebnis von 524.950 TEUR, das durch Entnahme aus der Rücklage des ordentlichen Ergebnisses und der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses ausgeglichen wurde.

Aufwendungen und Erträge



Gesamtergebnisrechnung 2019

Nr.	Ertrags- und Aufwandsarten	Ergebnis 2018 EUR	Ergebnis 2019 EUR
2	Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	5.623.736,55	5.657.171,71
5	Entgelte für öffentliche Leistungen oder Einrichtungen	11.190.958,97	11.580.908,40
6	Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	7.122,96	7.122,96
7	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	0,00	0,00
8	Zinsen und ähnliche Erträge	93,79	0,42
10	Sonstige ordentliche Erträge	187.795,16	175.235,91
11	**Ordentliche Erträge**	**17.009.707,43**	**17.420.439,40**
12	Personalaufwendungen	15.458.271,17	16.270.154,94
14	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	570.621,77	595.925,13
15	Planmäßige Abschreibungen	162.364,57	202.916,12
16	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	2.380,35	2.329,20
18	Sonstige ordentliche Aufwendungen	873.975,38	874.064,28
19	**Ordentliche Aufwendungen**	**17.067.613,24**	**17.945.389,67**
20	**Ordentliches Ergebnis**	**-57.905,81**	**-524.950,27**
21	Außerordentliche Erträge	7.658,50	0,00
22	Außerordentliche Aufwendungen	2.249,10	1.710,70
23	**Sonderergebnis**	**5.409,40**	**-1.710,70**
24	**Gesamtergebnis**	**-52.496,41**	**-526.660,97**

Gesamtfinanzrechnung 2019*

Nr.	Einzahlungs- und Auszahlungsarten	Ergebnis 2019 EUR
9	Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	16.777.000,31
16	Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	-17.616.401,06
17	Zahlungsmittelüberschuss/ -bedarf der Ergebnisrechnung	-839.400,75
23	Summe der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	1.124,99
30	Summe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-105.149,02
31	Finanzierungsmittelüberschuss/ -bedarf aus Investitionstätigkeit	-104.024,03
32	Finanzierungsmittelüberschuss/ -bedarf	-943.424,78
35	Finanzierungsmittelüberschuss/ -bedarf aus Finanzierungstätigkeit	0
36	Änderung des Finanzierungsmittelbestands zum Ende des Haushaltsjahrs	-943.424,78
39	Überschuss/Bedarf aus haushaltsunwirksamen Einzahlungen und Auszahlungen	3.078,24
40	Anfangsbestand an Zahlungsmitteln	2.092.201,02
41	Veränderung des Bestands an Zahlungsmitteln	-940.346,54
42	Endbestand an Zahlungsmitteln am Ende des Haushaltsjahrs	1.079.854,48

* verkürzte Darstellung

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 20. November 2019); sie wurden zum 01. Januar 2020 erhöht.

Die Gebührenerträge beruhten für das Haushaltsjahr 2019 auf der Gebührensatzung der GPA vom 29. November 2018. 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.

Die Gebührensätze der GPA

Aufgrund der in den letzten Jahren neugefassten Bestimmungen des KAG und der dazu vorliegenden Rechtsprechung hat die GPA ihre Gebührensätze von 2012 bis 2016 jährlich neu kalkuliert und diese entsprechend festgesetzt.

Gebührensätze der GPA 2019 und 2020	Euro
für die überörtliche Finanz- und Bauprüfung	714,00
für die Prüfung der ADV-Programme im kommunalen Finanzwesen	650,00
für die Ersatzprüfung	750,00
für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	740,00
Pauschalierter Zuschlag für Reisekosten je Tagewerk	48,00

Seit einer entsprechenden Änderung des GPA-Gesetzes kalkuliert die GPA die Gebührensätze für einen mehrjährigen Zeitraum, unter Berücksichtigung der Erträge aus der GPA-Umlage, erstmals für die Haushaltsjahre 2017 und 2018. Die Gebührensatzung für die Jahre 2019 und 2020 wurde am 29. November 2018 beschlossen.

Zur Begrenzung weiterer Gebührensatzanhebungen wurde, mit Beschluss des Verwaltungsrats der GPA vom 29. November 2018, die Finanzierung der Gemeinkosten für die Kommunale Doppik ausschließlich durch die GPA-Umlage auf 2022 verlängert.

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit haben die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überstiegen, so dass ein Zahlungsmittelbedarf der Ergebnisrechnung von 839.400,75 EUR entstanden ist. Der negative Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von -104.024,03 EUR erhöhte den Zahlungsmittelbedarf, mit dem Ergebnis, dass ein Finanzierungsmittelbedarf von 943.424,78 EUR erzielt wurde. Der Endbestand an Zahlungsmitteln zum Jahresende betrug 1.079.854,48 EUR.

Bilanz der GPA zum 31. Dezember 2019

Als zentrales Element des doppischen Rechnungssystems stellt die Bilanz das Vermögen und das Kapital der GPA gegenüber. Im Vergleich zu 2018 hat sich die Bilanzsumme zum Bilanzstichtag 2019 um rund 552 TEUR verringert. Das Sachvermögen und das immaterielle Vermögen haben sich verringert, da die Reinvestitionen unter den Abschreibungen geblieben sind. Die liquiden Mittel haben sich verringert. Die Lohn- und Gehaltsrückstellungen haben sich, ebenso wie die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und die Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses, verringert. Im Finanzvermögen haben sich die kurzfristigen Forderungen im Vergleich zum Vorjahr deutlich erhöht, die kurzfristigen Verbindlichkeiten sind im Vergleich zum Vorjahr gesunken.

Nach § 27 Abs. 5 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg bildet der

KVBW eine einheitliche Pensionsrückstellung für die gesamten Pensionsverpflichtungen der Gemeindeprüfungsanstalt, 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 auf 101.714.427 EUR erhöht.

Bilanz 2019*

Aktiva		2018 in EUR	2019 in EUR
1	Vermögen		
1.1	Immaterielle Vermögensgegenstände	85.958,68	67.813,03
1.2	Sachvermögen	1.307.909,25	1.224.177,10
1.3	Finanzvermögen	2.339.663,37	1.886.675,72
2	Abgrenzungsposten	451.510,04	454.022,32
3	Nettoposition	0,00	0,00
	Bilanzsumme	4.185.041,34	3.632.688,17

Passiva		2018 in EUR	2019 in EUR
1	Eigenkapital		
1.1	Basiskapital	2.395.566,49	2.395.566,49
1.2	Rücklagen	1.287.972,43	761.311,46
2	Sonderposten	0,00	0,00
3	Rückstellungen	376.616,21	363.771,08
4	Verbindlichkeiten	124.886,21	112.039,14
5	Passive Rechnungsabgrenzung	0,00	0,00
	Bilanzsumme	4.185.041,34	3.632.688,17

* verkürzte Darstellung

1.2
Tätigkeitsbericht – auf einen Blick

1.2.1
Kunden der GPA – prüfungspflichtige Einrichtungen

Verwaltungen	2019	2018
Städte und Gemeinden	627	625
Landkreise	35	35
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	698	693
Kommunale Stiftungen	140	137
Regionalverbände	12	12
Nachbarschaftsverbände	5	5
Sonstige Verwaltungen	5	5
zusammen	1.522	1.512

1.2.2
Überörtliche Prüfungen

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

	Zahl der geprüften Jahresrechnungen		Zahl der geprüften Verwaltungen	
Verwaltungen	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**
Städte und Gemeinden	391	611	79	128
Landkreise	30	25	6	5
Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände	512	581	98	106
Kommunale Stiftungen	89	89	17	18
Regionalverbände	0	13	0	2
Nachbarschaftsverbände	0	14	0	2
Sonstige Verwaltungen	0	0	0	0
zusammen	1.022	1.333	200	261

- **Kassenprüfungen** — 2019: 51, 2018: 80
- **Prüfungen von Bauausgaben** — 2019: 200, 2018: 215

1.2.3
Sonstige Prüfungen

	2019	2018
Prüfungen von ADV-Programmen nach § 114 a GemO	12	9
Ersatzprüfungen nach § 103 Abs. 1 Satz 2 GemO (andere geeignete Prüfungsmaßnahmen als Ersatz für die Jahresabschlussprüfung)	6	11
Sonderprüfungen	1	1

1.2.4
Beratungen

	2019	2018
Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen	533	498
sonstige fachspezifische Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatungen und prüfungsnahe Fachberatungen	13	26
Bautechnische Beratungen	7	19

1.2.5
Veröffentlichungen

Im Berichtsjahr und zu Beginn des laufenden Jahres sind, ergänzend zu den z.T. sehr ausführlichen Fachinformationen im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, folgende Informationen veröffentlicht worden:

- GPA-Mitteilung Kommunales Bauwesen
  - 1/2019 Die Mindest- und Höchstsätze der HOAI sind europarechtswidrig
- GPA-Mitteilung Kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung
  - 1/2020 Der gebührenrechtliche Ausgleich von Kostenüber- und kostenunterdeckungen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG
  - 2/2020 Abgabeerhebung durch Dritte nach § 2 Abs. 3 KAG
- Handreichungen für die kommunale Prüfung (Veröffentlichungsreihe, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzengremien der Rechnungsprüfungsämter)
  - März 2020 Prüfung der Kassenführung

Nicht berücksichtigt sind in dieser Aufstellung die schriftlichen und mündlichen Auskünfte an kommunale Verwaltungen, mit denen Anfragen verschiedenster Art beantwortet wurden. Die GPA ist zu solchen Beratungen, für die bei geringem Zeitaufwand keine Gebühren erhoben werden, im Rahmen ihrer personellen und zeitlichen Möglichkeiten gerne bereit. Sie muss sich dabei aber auf prüfungsrelevante Fragen beschränken, 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 oder der Novellierung des Eigenbetriebsrechts – die leider ohne spezifischen finanziellen Ausgleich bleibt.

Entwicklung der Kommunalfinanzen

Deutliche Ausgabenzuwächse und zugleich schwächere Einnahmesteigerungen führten im Berichtsjahr 2019 bei den baden-württembergischen Gemeinden (GV) zu einem auf rd. 1,2 Mrd. EUR spürbar eingebrochenen Finanzierungssaldo, gegenüber 2018, mit noch rd. 2,1 Mrd. EUR. Ursächlich für die schwächeren Einnahmesteigerungen ist im Wesentlichen der Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen.

Prognosen für die Jahre 2020 und 2021 sind angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen in Verbindung mit der COVID-19-Pandemie und wegen der kaum absehbaren Folgen für den ökonomischen und den sozialen Sektor nur sehr eingeschränkt möglich. Trotz der zu erwartenden bzw. erhofften Bundes- und Landeshilfen ist aber davon auszugehen, dass der kommunale Finanzierungssaldo nach wegbrechenden Steuereinnahmen nicht mehr die positiven Ergebnisse der vorangegangenen Jahre erreichen wird.

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. Die dargestellten Ergebnisse beschränken sich damit auf die in den Kämmereihaushalten abgebildeten Bereiche.

Für die im April 2020 zusammengestellte Einschätzung der Kommunalfinanzen im Haushaltsjahr 2019 wurde auf Daten der kommunalen Kassenstatistik 2019 zurückgegriffen (Eckdatenübersichten Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stand 20. März 2020; Statistisches Bundesamt, Stand 25. März 2020). Eine Fortschreibung der auf die Kassenstatistik zurückgehenden Vorjahreswerte bis 2018 auf die Ergebnisse der späteren Jahresrechnungsstatistik ist nicht vorgenommen worden, 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 2019 zeigt die Eckdatenübersicht im Anhang am Ende des Berichts.

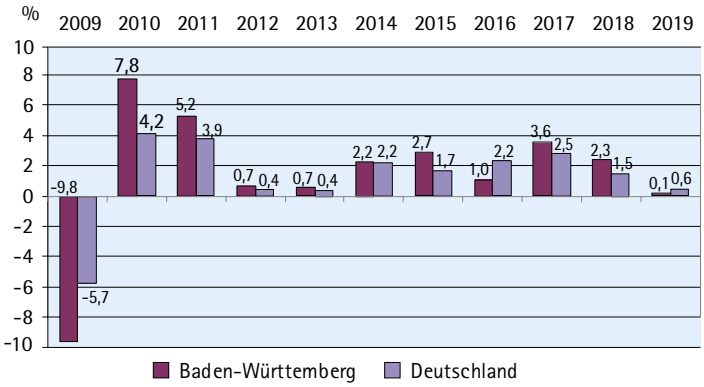
2.1 Finanzlage 2019

Schwaches Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg

Der bereits 2018 eingetretene Rückgang der Dynamik bei der Entwicklung des Wirtschaftswachstums in Baden-Württemberg (2018: + 2,3 %; 2017: + 3,6 %) setzte sich nach den Daten des Statistischen Landesamts in 2019 fort. Im ersten und im dritten Quartal waren zwar noch jeweils kleine Steigerungen, in den übrigen Quartalen waren jedoch negative Veränderungsraten zum jeweiligen Vorjahresquartal festzustellen. Auf das Gesamtjahr bezogen kam es in Summe gerade noch zu einer marginalen Steigerung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,1 %. In der Detailbetrachtung zeigte die Industrieproduktion, und dort insbesondere der Bereich Maschinenbau, einen anhaltenden Abwärtstrend entsprechend der zurückgehenden Nachfrage im In- und Ausland. Ein stabilisierender Effekt ergab sich dagegen aus der weiterhin positiven Entwicklung im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich. Die Schwäche beim in Baden-Württemberg besonders bedeutsamen Industriesektor war damit dennoch nicht ausgeglichen. Im Ergebnis fällt die Steigerung des Wirtschaftswachstums in Baden-Württemberg in 2019 zudem auch noch deutlich

hinter den ohnehin schon schwachen Deutschlandtrend (+ 0,6 %) zurück (Statistisches Landesamt; Pressemitteilung 71/2020 vom 30. März 2020). In 2018 lag das Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg mit + 2,3 % dagegen noch deutlich über dem Bundesdurchschnitt von + 1,5 %.

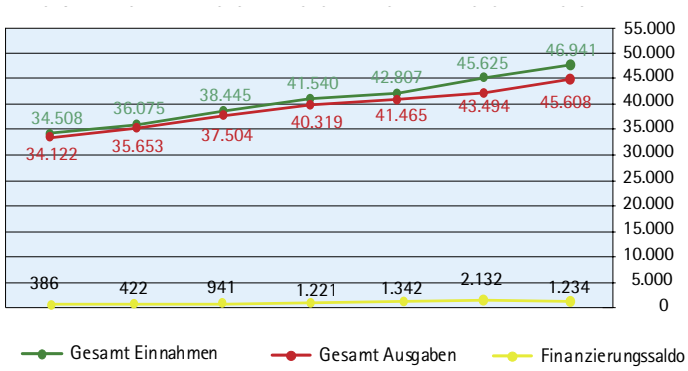
Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg und Deutschland



den (zeitversetzten) Zunahme des Steueraufkommens aus.

Die mehrjährige Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Übersicht:

Kommunaler Finanzierungssaldo



Ausgabesteigerungen übertreffen Einnahmesteigerungen deutlich

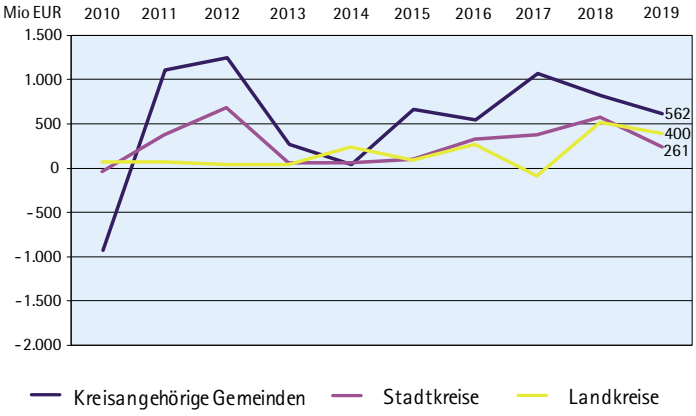
Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik weisen die Ausgaben im Jahr 2019 (Steigerung rd. 4,9 %), im Vergleich zu den Einnahmen (Steigerung rd. 2,7 %), deutlich höhere Zuwachsraten auf. Bei einer Gegenüberstellung der ausgewiesenen Gesamteinnahmen von rd. 46,8 Mrd. EUR mit den Gesamtausgaben von rd. 45,6 Mrd. EUR verbleibt ein positiver Finanzierungssaldo von nur noch rd. 1,2 Mrd. EUR. Die im Vergleich zum Vorjahr annähernde Halbierung dieses Finanzierungssaldos (Rückgang rd. 900 Mio. EU), ist dem – im Vergleich zu den Einnahmen – deutlich steileren Ausgabenzuwachs geschuldet. Letztlich liegt der verbleibende Finanzierungssaldo damit wieder in etwa auf dem Niveau von 2017 (rd. 1,3 Mrd. EUR).

Trotz dieser Entwicklung ist andererseits bemerkenswert, dass der kommunale Finanzierungssaldo in den letzten Jahren zwar von einem Auf und Ab geprägt war, aber nunmehr schon seit fast einer Dekade (seit dem Jahr 2011) ein positives Ergebnis aufweist. Ungeachtet der nur noch verhalten positiven Einnahmeentwicklung bei den Gemeinden (GV) im Jahr 2019 wirkt sich somit zumindest noch die in den vorangegangenen Jahren gute wirtschaftliche Gesamtentwicklung mit der resultierenden Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik weisen die Finanzierungssalden der einzelnen Körperschaftsgruppen gegenüber dem Vorjahr durchweg rückläufige Entwicklungen auf. So ergab sich bei den kreisangehörigen Gemeinden, nach einer noch überschaubaren Abnahme im Jahr 2018 (um rd. -153 Mio. EUR oder rd. -14,7 % auf rd. 893 Mio. EUR), in 2019 ein sehr deutlicher Rückgang um rd. -331 Mio. EUR oder rd. -37,1 % auf rd. 562 Mio. EUR (Anteil am Finanzierungssaldo rd. 46 %). Bei den Landkreisen zeigte sich mit einem Rückgang des Finanzierungssaldos um rd. -213 Mio. EUR oder rd. -34,8 % auf rd. 400 Mio. EUR (Anteil am Finanzierungssaldo rd. 32 %) im Ergebnis ein ähnliches Bild. Allerdings konnte bei den Landkreisen im Vorjahr 2018 noch ein deutlich positives Ergebnis des Finanzierungssaldos von rd. 608 Mio. EUR konstatiert werden. Auch bei den Stadtkreisen endete die positive Entwicklung der Vorjahre in 2019. Es erfolgte ein deutlicher Einbruch des Finanzierungssaldos um rd. -357 Mio. EUR oder rd. -57,8 % auf rd. 261 Mio. EUR (Anteil am Finanzierungssaldo: rd. 21 %). Nach einer Zunahme im Vorjahr 2018 von noch rd. 224 Mio. EUR (auf damals 618 Mio. EUR) fiel der Finanzierungssaldo in 2019 merklich unter das Niveau des Jahres 2017 (rd. 394 Mio. EUR) zurück.

Ursächlich für diese Entwicklung sind wiederum die gegenüber den Einnahmen überproportionalen Ausgaben. In der Detailbetrachtung zeigt die Einnahmenseite niedrige bzw. stagnierende Zuwachsraten (kreisangehörige Gemeinden: rd. 4,2 %; Stadtkreise: rd. 0,2 %; Landkreise: rd. 1,5 %). Die Zuwachsraten auf der Ausgabenseite bewegen sich dagegen auf deutlich höherem Niveau (kreisangehörige Gemeinden: rd. 5,7 %; Stadtkreise: rd. 4,1 %; Landkreise: rd. 3,6 %). Diese Rückgänge der einnahmeseitigen Zuwachsraten haben je nach Körperschaftsgruppe unterschiedliche Ursachen. So ist in 2019 bei den Stadtkreisen eine Stagnation (rd. 3 Mio. EUR oder rd. 0,2 %) und bei den kreisangehörigen Gemeinden sogar ein Rückgang (rd. -167 Mio. EUR oder rd. -3,3 %) bei den Gewerbesteuernettoeinnahmen eingetreten. Ferner mussten bei den Stadt- und Landkreisen teilweise deutliche Mindereinnahmen bei den Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land hingenommen werden (Stadtkreise: rd. -112 Mio. EUR oder rd. -8 %; Landkreise: rd. -58 Mio. oder rd. -2,2 %).

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

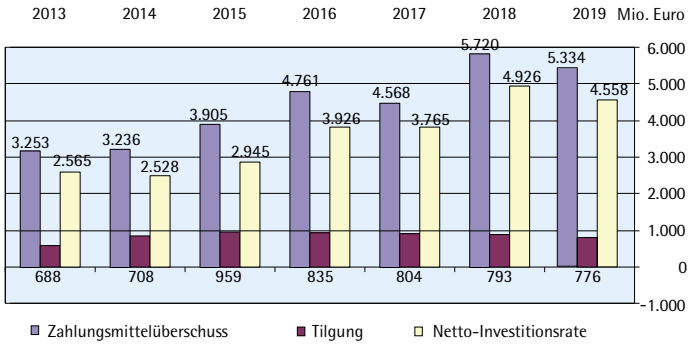
Finanzierungssalden einzelner Körperschaftsgruppen



Nettoinvestitionsraten gingen 2019 erkennbar zurück

Zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden (GV), für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und für den Erhalt der dauerhaft 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 bzw. sind die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel. Sie ergeben 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 [1] und der Rückstellungsbeträge (vgl. dazu Eckdatenübersicht im Anhang; Saldo von Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung, abzüglich der Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten). Mit fortschreitender Umstellung bei den Gemeinden (GV) auf die Kommunale Doppik hat sich die Aussagekraft dieser Kennzahl allerdings zunehmend abgeschwächt. So ist im verbindlichen doppischen Kontenrahmen keine Differenzierung von ordentlichen Tilgungen, außerordentlichen Tilgungen und Umschuldungen vorgesehen. Deshalb werden diese Posten (im Gegensatz zum kameralen Umfeld) auch als gesammelte Tilgungsleistungen an das Statistische Landesamt gemeldet. Der auf Grundlage dieser Meldungen errechnete Landesdurchschnitt der Nettoinvestitionsraten / Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel verändert sich demnach, je nach den enthaltenen außerordentlichen Tilgungen und Umschuldungen, in seiner Aussagekraft. Verzerrungen sind insbesondere bei den Stadt- und Landkreisen zu erwarten, da diese bereits alle auf die Kommunale Doppik umgestellt haben und insoweit ohnehin verhältnismäßig wenige Vergleichskörperschaften vorhanden sind. Die mehrjährige Entwicklung zeigt folgende Übersicht:

Nettoinvestitionsrate



1 Bei Redaktionsschluss standen noch keine detaillierten Daten (Gruppierungsebene) zur Kassenstatistik 2019 zur Verfügung. Für die Kreditbeschaffungskosten wurden deshalb die Vorjahreszahlen (Kassenstatistik 2018) angenommen. Aufgrund der geringen Einflussgröße der Kreditbeschaffungskosten bei der Berechnung der Nettoinvestitionsrate sind keine größeren Abweichungen zu erwarten.

Nettoinvestitionsrate 2014 bis 2019 [1]

2014 – 2017 Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik
2018 und 2019 **vorläufige** Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik

	2014	2015	2016	2017	2018 [2]	2019 [2][3]
	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.	EUR/Einw.
Stadtkreise	170	120	339	384	432	374
Gemeinden	217	261	283	331	355	335
Landkreise	52	49	82	2	97	86

[1] Eigenmittel für Investitionen aus dem erwirtschafteten Überschuss der laufenden Rechnung nach Abzug der Ausgaben für die Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten. Die Werte berücksichtigen z.T. Sondertilgungen, die aufgrund des vorgegebenen Kontenrahmens statistisch nicht gesondert ausgewiesen werden können.
[2] Die vorläufigen Werte aus der Kassenstatistik weichen erfahrungsgemäß nicht unerheblich von denen der späteren Jahresrechnungsstatistik ab.
[3] Bei Redaktionsschluss standen noch keine detaillierten Daten (Gruppierungsebene) zur Kassenstatistik 2019 zur Verfügung. Für die Kreditbeschaffungskosten wurden deshalb die Vorjahreszahlen (Kassenstatistik 2018) angenommen. Aufgrund der geringen Einflussgröße der Kreditbeschaffungskosten bei der Berechnung der Nettoinvestitionsrate sind daraus keine größeren Abweichungen zu erwarten.

Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik lag die Nettoinvestitionsrate 2019 mit rd. 4,6 Mrd. EUR erkennbar unter dem Vorjahresniveau (2018: rd. 4,9 Mrd. EUR). Ursächlich hierfür ist die – in Umkehr der Vorjahresentwicklung – sowohl in Summe als auch in den einzelnen Körperschaftsgruppen überproportionale Zunahme der Ausgaben gegenüber den Einnahmen. Unterschiede zeigen sich bei den Entwicklungen in den einzelnen Körperschaftsgruppen. Bei den Stadtkreisen und den Landkreisen nahmen die laufenden Ausgaben (Stadtkreise: rd. 244 Mio. EUR oder rd. 3,0 %; Landkreise: rd. 298 Mio. EUR oder rd. 3,0 %) erkennbar stärker zu, als die laufenden Einnahmen (Stadtkreise: rd. 85 Mio. EUR oder rd. 0,9 %; Landkreise: rd. 187 Mio. EUR oder rd. 1,7 %). Im Gegensatz dazu lagen die Steigerungen bei den kreisangehörigen Gemeinden, relativ gesehen, nur wenig näher beieinander. Dort stiegen die Ausgaben um rd. 900 Mio. EUR oder rd. 4,7 % und die Einnahmen um rd. 781 Mio. oder rd. 3,5 %.

Gleichzeitig zeigt sich bei den Stadt- und Landkreisen ein deutlicher Rückgang der Tilgungsleistungen. Unter gleichen Verhältnissen wie im Vorjahr wäre der Rückgang der Nettoinvestitionsrate viel stärker ausgeprägt gewesen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist dagegen eine Ausweitung der Tilgungsleistungen im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten. Gleichwohl fällt der Rückgang der Nettoinvestitionsrate im Verhältnis schwächer aus, als bei den vorgenannten Körperschaftsgruppen.

Die Entwicklung der Nettoinvestitionsraten bei den einzelnen Körperschaftsgruppen zeigt obenstehende Übersicht.

Die Investitionen nahmen in 2019 mit rd. 611 Mio. EUR oder um rd. 12,1 % erneut deutlich zu und überstiegen damit den bisherigen Spitzenwert der letzten Jahre aus 2016. Gleichzeitig ist ein deutlicher Rückgang der Nettoinvestitionsraten zu verzeichnen. Dies führt dazu, dass der Finanzierungsbeitrag der Nettoinvestitionsrate an den Sachinvestitionen 2019 mit rd. 80 % deutlich unter das Vorjahresniveau fällt.

Finanzierungsbeitrag der Nettoinvestitionsrate an den Sachinvestitionen

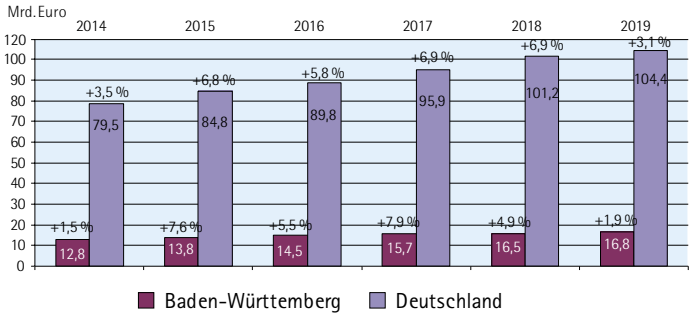
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sachinvestitionen (Mio. EUR)	4.275	4.512	5.091	4.823	5.044	5.655
Nettoinvestitionsrate (Mio. EUR)	2.528	2.945	3.926	3.764	4.921	4.549
Finanzierungsbeitrag	59 %	65 %	77 %	78 %	98 %	80 %

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 Euro-Betrag.

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen

Bei den Nettosteuereinnahmen (Steueraufkommen nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) fiel der Zuwachs in 2019 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich schwächer aus. So wurden bei einer Zunahme von rd. 316 Mio. EUR (2018: rd. 772 Mio. EUR) oder rd. 1,9 % (2018: rd. 4,9 %) in 2019 Nettosteuereinnahmen von rd. 16,8 Mrd. EUR erreicht. Die baden-württembergischen Gemeinden (GV) liegen damit im bundesweiten Vergleich deutlich hinter der Entwicklung in den Flächenländern (Steigerung dort rd. 3,1 %). Maßgeblich hierfür ist insbesondere eine Stagnation bzw. der teilweise Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen, als Folge einer ab dem Jahr 2018 langsam einsetzenden Abkühlung des wirtschaftlichen Umfelds. Auch die Grundsteuereinnahmen waren 2019 insgesamt rückläufig. Nach Auswertung der Kassenstatistik zeigt sich bei den weiteren Einnahmenarten dagegen eine größtenteils positive Entwicklung.

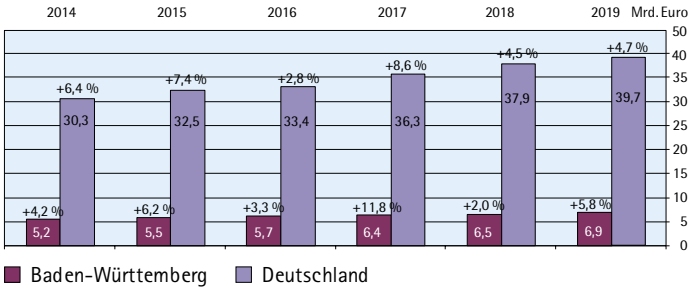
Nettosteuereinnahmen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



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

Im Berichtsjahr 2019 nahm der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit rd. 6,9 Mrd. EUR den größten Anteil (rd. 41 %) an den Nettosteuereinnahmen ein. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Zuwachs um rd. 378 Mio. EUR. Dieser fällt jahresbezogen mit rd. 5,8 % deutlich höher aus, als im Vorjahr (rd. 2 %), ist damit aber weit von der Zuwachsrate 2017 (rd. 11,8 %) entfernt. Das hohe Aufkommen und die über die letzten Jahre beständigen Zuwachsraten in diesem Bereich dürften insbesondere auf eine steigende Zahl an Erwerbstätigen bei insgesamt höheren Löhnen und das daraus resultierende, steigende Lohnsteueraufkommen zurückzuführen sein. Diese Vermutung wird zum einen durch die in 2019 erneut sehr niedrige Arbeitslosenquote in Baden-Württemberg gestützt (2019: 3,2 %, 2018: 3,2 %, 2017: 3,5 %, Statistisches Landesamt, www.statistik-bw.de, aufgerufen am 16. April 2020). Des Weiteren weist das Statistische Landesamt (Pressemitteilung 72/2020 vom 30. März 2020) für 2019 auch auf einen merklichen Zuwachs der Bruttolöhne und -gehälter um 2,9 % hin.

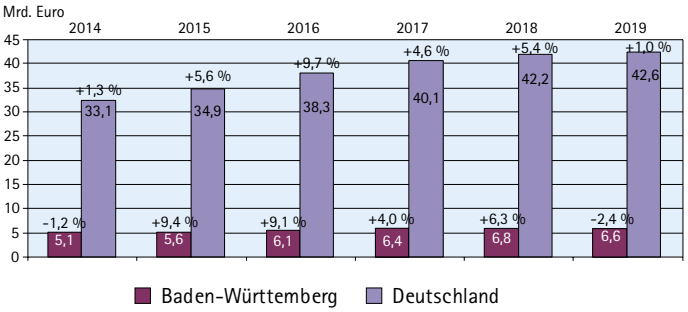
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



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

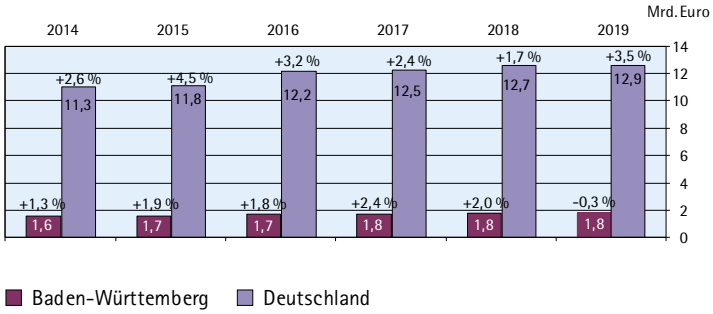
In 2019 nahm die Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) mit einem Aufkommen von rd. 6,6 Mrd. EUR (2018: rd. 6,8 Mrd. EUR) nur noch den zweitgrößten Anteil (rd. 39 %) an den Nettosteuereinnahmen ein. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutete das eine Abnahme um rd. -164 Mio. EUR oder um rd. -2,4 %. Damit verlief die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen bei den Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg deutlich schwächer, als dies im Durchschnitt aller Flächenländer der Fall war (dort + rd. 1,0 %). Diese Entwicklung dürfte insbesondere auch auf die bereits 2018 einsetzende Abkühlung des wirtschaftlichen Umfelds (Handelskonflikte, Brexit) und den damit verbundenen negativen Folgewirkungen auf die besonders exportorientierte Industrieproduktion in Baden-Württemberg zurückzuführen sein (Statistisches Landesamt; Pressemitteilung 71/2020 vom 30. März 2020 und Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute im Herbst 2019).

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



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

Grundsteuereinnahmen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



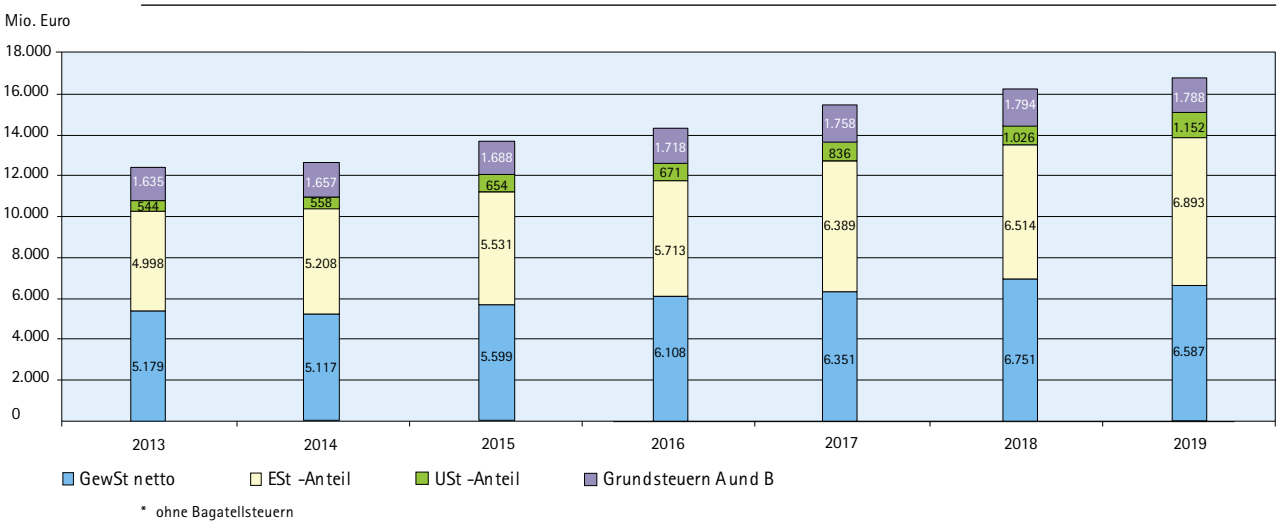
Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 703 ff.

Das Grundsteueraufkommen (Grundsteuern A und B) betrug 2019 rd. 1,8 Mrd. EUR und war um rd. -6 Mio oder rd. -0,3 % zurückgegangen. Die seit Jahren stetige Zunahme des Aufkommens (zuletzt 2018 im Vergleich zum Vorjahr rd. 2 %) hat sich nicht fortgesetzt. Ganz im Gegensatz dazu, setzte sich der stetige Zuwachs des Aufkommens bei den Flächenländern weiter fort. Dort waren für 2019 mit rd. 3,5 % sogar deutlich steigende Zuwächse zu verzeichnen (2018: rd. 1,7 %; 2017: rd. 2,4 %). Die beschriebene Entwicklung dürfte (entspr. den Meldungen an das Statistische Landesamt zur Kassenstatistik) auf die bei den Gemeinden (GV) nur minimale Anpassung der durchschnittlichen Hebesätze zurückzuführen sein (Grundsteuer A 2019: 358 Prozentpunkte, Zuwachs rd. 0,1 %; Grundsteuer B: 355 Prozentpunkte, Zuwachs rd. 0,2 %). Daneben weisen die Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Baden-Württemberg für 2019 (Statistisches Landesamt, Pressemitteilung 71/2020 vom 30. März 2020) mit einem nur moderaten Wachstum im Baugewerbe (2019: rd. 2,6 %; 2018: rd. 0,7 %) darauf hin, dass sich entsprechend auch die Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer nur leicht verbreitert haben dürften. Der Anteil der Grundsteuer am Gesamtsteueraufkommen lag für 2019 bei rd. 11 %.

Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer überstieg 2019 mit einer Zunahme von rd. 126 Mio. EUR (oder rd. 12,3 %) nunmehr deutlich die Milliardenschwelle (rd. 1,2 Mrd. EUR), wenngleich die letztjährigen Zuwächse (2018: rd. 190 Mio. EUR oder rd. 22,7 %) nicht mehr erreicht wurden. Der Grund für die dennoch deutliche Aufkommenssteigerung dürfte u.a. in der Aufstockung der Unterstützung der Kommunen aus dem Umsatzsteueraufkommen auf 2,4 Mrd. EUR für das Jahr 2019 zu finden sein (Art. 1 Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755).

Der Zuwachs bei den Konsumausgaben der privaten Haushalte – als eine weitere wichtige Kennzahl – ist mit einer überschlägigen Zunahme in 2019 von rd. 1,5 % (Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Private Konsumausgaben und Verfügbares Einkommen, 4. Vierteljahr 2019) etwas stärker als im Vorjahr (rd. 1,2 %) ausgefallen. Der Anteil des Umsatzsteueranteils der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen lag für 2019 bei rd. 7 %.

Kommunale Steuereinnahmen* 2013 – 2019



Die Zusammensetzung der Kommunalen Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg zeigt die obige Grafik.

Die Einnahmen aus den sog. Bagatellsteuern (wesentliche Anteile: Vergnügungssteuer, Hundesteuer und Zweitwohnungssteuer) haben mit insgesamt rd. 355 Mio. in 2019 das letztjährige Aufkommen (2018: rd. 374 Mio. EUR; 2017: rd. 353 Mio. EUR) nicht mehr erreicht.

Nach den Ergebnissen der Kassenstatistik 2019 haben dagegen die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten mit rd. 2,5 Mrd. EUR (2018: rd. 2,4 Mrd. EUR) zugenommen. Allerdings war in 2019 mit rd. 3,9 % eine etwas schwächere Steigerungsrate, im Vergleich zu 2018, mit noch rd. 5,3 % zu verzeichnen.

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 Eigenbetrieben 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 aufgeführten 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

	2013	2014	2015	2016	2017
Freibäder	30,7	24,4	34,2	33,0	25,7
4.000 – 10.000	27,3	22,6	29,4	26,1	27,0
10.000 – 25.000	33,9	27,4	41,1	44,3	22,7
25.000 – 50.000	22,8	18,6	27,8	19,5	[2]
über 50.000	45,5	[2]	[2]	[2]	[2]
Hallenbäder	26,3	23,2	23,4	22,5	20,7
4.000 – 10.000	24,4	23,5	22,5	23,9	21,1
10.000 – 25.000	27,2	22,6	24,5	20,0	[2]
25.000 – 50.000	25,5	25,2	26,0	[2]	[2]
über 50.000	38,3	[2]	[2]	[2]	[2]
Abwasserbeseitigung	102,1	101,8	103,9	103,5	106,9
4.000 – 10.000	102,1	101,4	103,8	102,8	103,3
10.000 – 25.000	102,5	101,9	104,4	103,7	100,7
25.000 – 50.000	102,4	104,3	102,2	103,4	105,7
über 50.000	101,7	101,0	104,2	103,9	113,5
Abfallentsorgung	104,0	102,4	102,3	103,1	100,0
4.000 – 10.000	100,5	97,1	96,8	92,5	72,5
10.000 – 25.000	98,8	94,1	101,8	83,1	92,4
25.000 – 50.000	96,7	97,6	[2]	[2]	[2]
über 50.000	103,0	101,3	103,0	104,4	86,6
Landkreise	104,7	103,0	102,2	102,6	106,6
Bestattungswesen	65,8	62,7	64,8	67,8	71,8
4.000 – 10.000	50,0	48,1	49,7	46,8	45,4
10.000 – 25.000	60,8	57,3	61,4	55,4	56,4
25.000 – 50.000	70,7	66,0	63,1	66,8	72,4
über 50.000	80,8	78,3	78,8	82,5	89,1

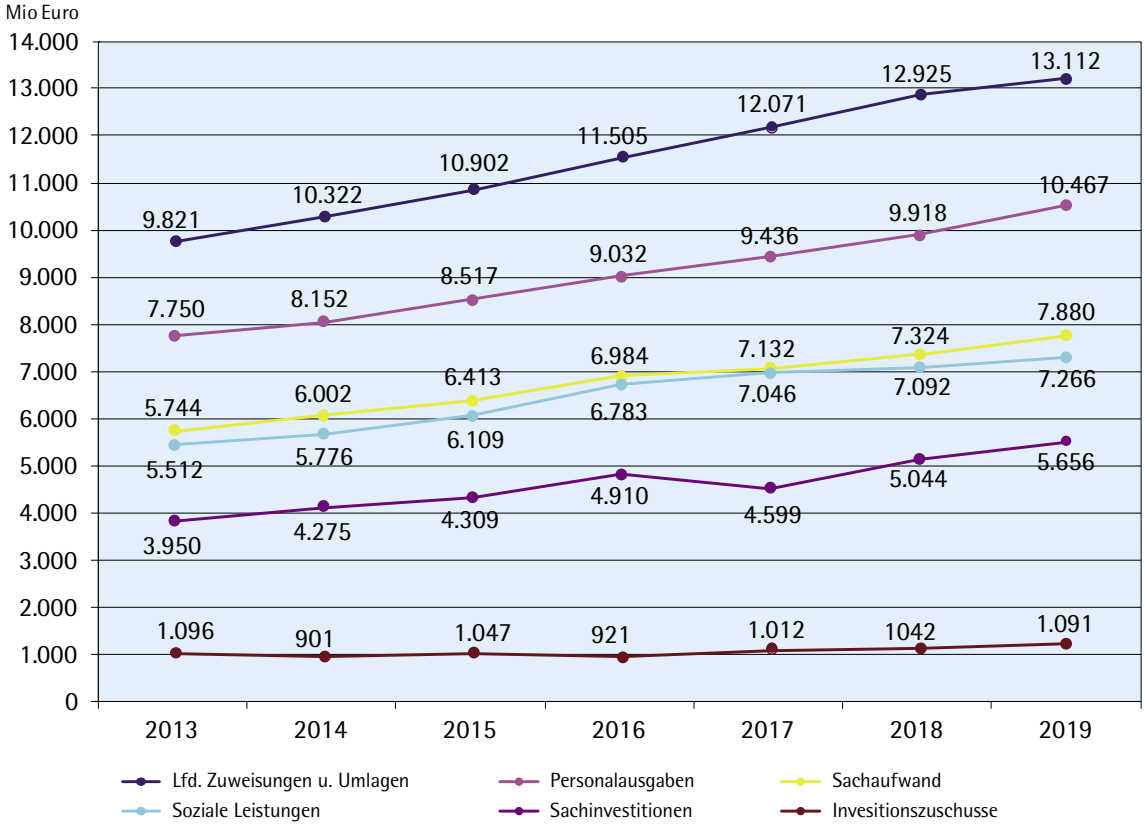
[1] Erfasst sind Regiebetriebe im Kernhaushalt und Eigenbetriebe (aber keine Beteiligungsunternehmen) jeweils mit den Gesamtdurchschnittswerten (grüne Zeilen) und den Durchschnittswerten nach Gemeindegrößengruppen. Abweichungen gegenüber den Angaben im Geschäftsbericht 2019 beruhen auf der Berücksichtigung weiterer Einrichtungen in zwischenzeitlich geprüften Gemeinden und Landkreisen (Stand 09. April 2020).

[2] Es liegen keine verwertbaren Ergebnisse vor.

Die allgemeinen und laufenden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen vom Land haben nach den Ergebnissen der Kassenstatistik 2019 um rd. 717 Mio. EUR (oder rd. 4,7 %) auf rd. 16 Mrd. EUR wieder deutlich zugenommen (2018: rd. 15,3 Mrd. EUR). Die erneut starke Steigerung bei den darin enthaltenen Schlüsselzuweisungen vom Land (um rd. 495 Mio. EUR), auf rd. 7,7 Mrd. EUR, ist u.a. finanzausgleichsbedingte Folge des steuerstarken Jahres 2017 und der deshalb nach wie vor hohen verteilungsfähigen Finanzausgleichsmasse. Bei den Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen bei den Körperschaftsgruppen. Während bei den kreisangehörigen Gemeinden 2019 eine starke Zunahme (rd. 256 Mio. EUR oder rd. 14,5 %) zu verzeichnen war, sind bei den Landkreisen merkliche (rd. -58 Mio. EUR oder rd. -2,2 %) und bei den Stadtkreisen deutliche (rd. -112 Mio. EUR oder rd. -8 %) Rückgänge festzustellen.

Die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer dürften sich Ende 2019 auf rd. 2,09 Mrd. EUR (2018: rd. 1,92 Mrd. EUR) belaufen (Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern Fachserie 14 Reihe 4 vom 07. April 2020). Davon werden den Stadt- und Landkreisen 38,85 %, rd. 812 Mio. EUR für 2019, überlassen (§ 11 Abs. 2 FAG).

Kommunale Ausgaben im Zeitvergleich

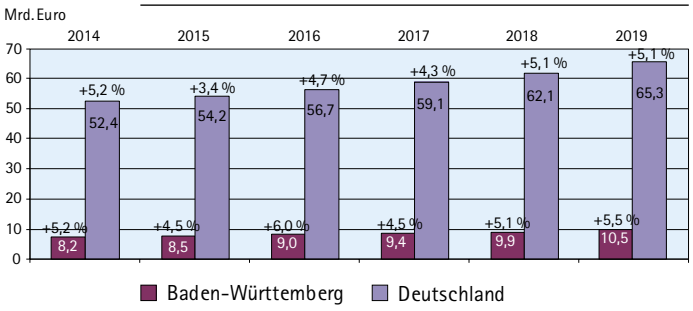


Entwicklung der wesentlichen Ausgaben

Die bereits im Vorjahr zu beobachtenden deutlichen Ausgabensteigerungen setzten sich 2019 nahezu identisch fort (Zunahme 2019: rd. 2,1 Mrd. EUR oder rd. 4,9 %; 2018: rd. 2 Mrd. EUR oder rd. 4,9 %). Insgesamt stiegen die bereinigten Gesamtausgaben der Gemeinden (GV) in 2019 damit auf rd. 45,6 Mrd. EUR (2018: rd. 43,5 Mrd. EUR). Die Steigerung resultierte hauptsächlich (zu rd. 69 %) aus einem Anstieg der laufenden Ausgaben (rd. 3,9 % oder rd. 1,5 Mrd. EUR). Die bereits im Vorjahr eingetretene deutliche Ausgabensteigerung in der Kapitalrechnung („Vermögenshaushalt") setzte sich auch 2019 mit rd. 660 Mio. EUR oder rd. 10,9 % fort (Steigerung 2018: rd. 475 Mio. EUR oder rd. 8,5 %). Der Anteil der laufenden Rechnung an den Gesamtausgaben mit rd. 85 % (2018: rd. 86 %) bzw. der Anteil der Kapitalrechnung mit rd. 15 % (2018: 14 %) änderte sich dagegen kaum.

Die Personalausgaben stiegen 2019 um rd. 549 Mio. EUR oder rd. 5,5 % erstmalig in den zweistelligen Milliardenbereich (auf rd. 10,5 Mrd. EUR). Der Anstieg fällt je nach Körperschaftsgruppe jedoch sehr unterschiedlich aus. Während die Steigerung bei den Stadtkreisen mit rd. 3,8 % (Anteil an der Gesamtsteigerung rd. 15 %) noch moderat ausfällt, ist diese bei den kreisangehörigen Gemeinden mit rd. 5,8 % (Anteil an der Gesamtsteigerung rd. 61 %) und den Landkreisen mit

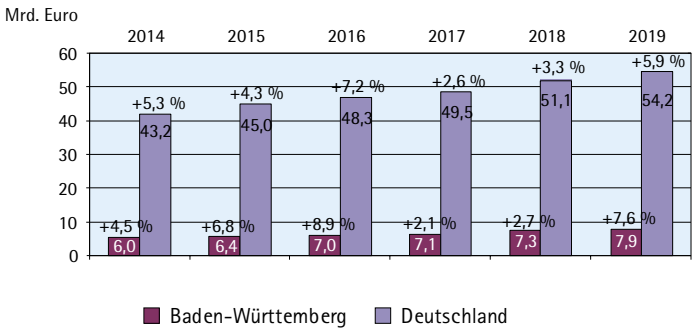
Personalausgaben der Gemeinden (GV) in den Flächenländern (Kernhaushalte)



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte), Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 715 ff.

rd. 6,8 % (Anteil an der Gesamtsteigerung rd. 24 %) deutlich stärker ausgeprägt. Die aktuelle Zunahme liegt über die Körperschaftsgruppen hinweg auch etwas über dem Niveau des durchschnittlichen Anstiegs in den Flächenländern Deutschlands (rd. 5,1 %). Der Anstieg dürfte teilweise der Anpassung der Vergütungen der kommunalen Beschäftigten (+3,09 % ab 01. April 2019) bzw. den für alle Besoldungsgruppen ab 01. Januar 2019 erhöhten Beamtenbezügen (+3,2 %) zuzuschreiben sein. Ebenso dürfte sich daran zeigen, dass u.a. das Personal im Bereich der Kinderbetreuung nach wie vor weiter aufgestockt wird (siehe hierzu auch https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/studie-kita-personal-100.html, aufgerufen am 24. April 2020).

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



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte) Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 715 ff.

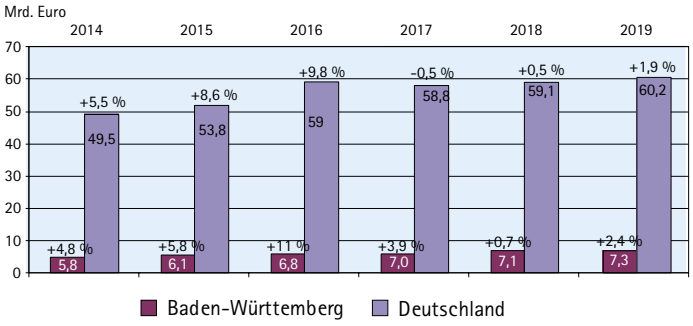
Die laufenden Sachausgaben haben 2019 um rd. 556 Mio. EUR bzw. rd. 7,6 % auf rd. 7,9 Mrd. EUR zugenommen. Die Steigerung fiel damit im Vergleich zu 2018 deutlich stärker aus (2018: rd. 2,7 %) und schloss wieder an die hohen Steigerungsraten der Vorjahre an (2016: rd. 8,9 %, 2015: rd. 6,8 %). Damit lag die Steigerung auch wieder deutlich über der entsprechenden durchschnittlichen Steigerungsrate in den Flächenländern Deutschlands (rd. 5,9 %). Nur teilweise dürfte die höhere Zunahme in 2019 auch auf anziehende Verbraucherpreise zurückzuführen sein (Baden-Württemberg, 2019: 1,5 %, 2018: 2,0 %, 2017: 1,6 %; Deutschland, 2019: 1,4 %, 2018: 1,8 %, 2017: 1,5 %; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, www.statistik-bw.de, aufgerufen am 17. April 2020). Die Zunahme in 2019 speiste sich im Übrigen zu rd. 73 % aus Steigerungen bei den kreisangehörigen Gemeinden (rd. 405 Mio. EUR oder rd. 9,5 %), zu rd. 21 % ist die Steigerung den Stadtkreisen zuzuordnen (rd. 116 Mio. EUR oder rd. 7,9 %). Bei den Landkreisen fiel die Zunahme zwar moderat aus (Anteil an der Gesamtsteigerung rd. 6 %), bei Berücksichtigung der rückläufigen Zahlen in den Vorjahren verlief die Steigerungskurve jedoch auf ähnlichem Niveau wie bei den anderen Körperschaftsgruppen (2019: rd. 32 Mio. EUR oder rd. 2,1 %; 2018: rd. -89 Mio. EUR oder rd. -5,5 %, 2017: rd. -19 Mio. EUR oder rd. -1,2 %).

Das unverändert niedrige allgemeine Zinsniveau und das Auslaufen bislang höherverzinslicher Darlehen haben dazu beigetragen, dass die Zinsausgaben 2019 um rd. -12 Mio. EUR auf rd. 137 Mio. EUR erneut zurückgegangen sind (2018: rd. 149 Mio. EUR; 2017: rd. 169 Mio. EUR; 2016: rd. 185 Mio. EUR). Damit ergibt sich bei einer Gegenüberstellung von Zinsausgaben und Kreditbestand der Kernhaushalte überschlägig ein durchschnittlicher Zinssatz von rd. 2,4 % (2018: rd. 2,6 %).

Bei den Sozialausgaben hat sich die moderate Vorjahresentwicklung (2018: Zunahme rd. 47 Mio. EUR oder rd. 0,7 %) nicht fortgesetzt. Die hohen Steigerungsraten der Vergangenheit (2017: rd. 263 Mio. EUR oder rd. 3,9 %, 2016: rd. 674 Mio. EUR oder rd. 11 %) wurden zwar nicht wieder erreicht, gleichwohl war in 2019 ein anziehender Steigerungsverlauf von rd. 173 Mio. EUR oder rd. 2,4 % festzustellen. Unabhängig davon bewegen sich die Sozialausgaben mit rd. 7,3 Mrd. EUR (2018: rd. 7,1 Mrd. EUR) nach wie vor auf hohem Niveau und sind einer der größten Ausgabeposten der Stadt- und Landkreise (Anteil der Sozialausgaben an den Ausgaben der lfd. Rechnung: Stadtkreise: rd. 24,5 %, Landkreise rd. 49,5 %). Mit Blick auf einen längeren Vergleichszeitraum ist festzustellen, dass sich die kommunalen Ausgaben unter dem Posten „Soziale Leistungen" damit innerhalb von nur fünfzehn Jahren (seit 2004 mit rd. 3,6 Mrd. EUR) mehr als verdoppelt haben.

Der Entwicklung in 2019 liegen in Baden-Württemberg ein Ausgabenanstieg bei den Leistungen der Sozialhilfe innerhalb (um rd. 128 Mio. EUR auf rd. 2,4 Mrd. EUR) und außerhalb (um rd. 102 Mio. EUR auf rd. 1,1 Mrd. EUR) von Einrichtungen und der Jugendhilfe (um rd. 23 Mio. EUR auf rd. 1,3 Mrd. EUR) zugrunde. Dagegen sind z.B. die sonstigen sozialen Leistungen um rd. 59 Mio. EUR auf rd. 1,3 Mrd. EUR leicht zurückgegangen. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind wie im Vorjahr leicht zurückgegangen (um rd. -7 Mio. EUR auf rd. 315 Mio. EUR), bewegen sich damit aber im Fünf-

Soziale Leistungen der Gemeinden (GV) in den Flächenländern



Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte) Gemeindetag Baden-Württemberg, Gemeindefinanzbericht BWGZ 2015, 715 ff.

Jahresvergleich (2014: rd. 187 Mio. EUR) nach wie vor auf relativ hohem Niveau. Die in 2019 noch bemerkenswert gute Arbeitsmarktlage in Baden-Württemberg dürfte angesichts der bereits schon seit einigen Jahren sehr niedrigen Arbeitslosenquote (2017: 3,5 %, 2018: 3,2 %, 2019: 3,2 %) keinen zusätzlich maßgeblichen Anteil zur aktuellen Entwicklung beigetragen haben.

Das Kreisumlageaufkommen hat ungeachtet weiter fallender Kreisumlagesätze (gewogener Landesdurchschnitt 2016: 32,09; 2017: 31,48; 2018: 30,87; 2019: 30,12 Punkte) auf rd. 4 Mrd. EUR zugenommen (Statistisches Landesamt, Pressemitteilung 135/2019 vom 06. Juni 2019, Informationsschreiben des Landkreistags vom 23. April 2019). Nach Angaben des Statistischen Landesamts haben 3 Landkreise ihren Umlagehebesatz erhöht, wohingegen 22 Landkreise eine Absenkung beschlossen haben. Der gewogene Kreisumlagesatz in Baden-Württemberg erreichte damit den geringsten Stand seit der Umsetzung der Verwaltungsreform 2005.

Ursächlich für das höhere Gesamtaufkommen ist die erneut deutliche Steigerung der Bemessungsgrundlagen (Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im zweitvorangegangenen Jahr; maßgeblich für 2019 demnach 2017; Zunahme gegenüber 2016: 5,88 %). Einwohnerbezogen hat das Kreisumlageaufkommen 2019 gegenüber dem Vorjahr um 13 EUR/Einw. auf 444 EUR/Einw. (2018: 431 EUR/Einw.) zugenommen.

Merklicher Anstieg bei den Einnahmen der Kapitalrechnung

Nach der bereits deutlichen Zunahme im Vorjahr verbesserte sich die Einnahmensituation in diesem Bereich 2019 mit einer Steigerung um rd. 148 Mio. EUR oder rd. 5,9 % wieder merklich. Die Steigerungsquote erreichte damit annähernd Vorjahresniveau (2018: rd. 155 Mio. EUR oder rd. 6,6 %; 2017: rd. 43 Mio. EUR oder rd. 1,9 %). Insgesamt beliefen sich die Einnahmen aus der Kapitalrechnung 2019 auf rd. 2,6 Mrd. EUR (2018: rd. 2,5 Mrd. EUR; 2017: rd. 2,3 Mrd. EUR). Im Gegensatz zum Vorjahr 2018 resultierte die Zunahme 2019 allerdings nur aus der Steigerung in einer Körperschaftsgruppe. So stiegen die Einnahmen der Kapitalrechnung bei den kreisangehörigen Gemeinden stark an (um rd. 238 Mio. EUR oder rd. 12,3 %) und erreichten in 2019 rd. 2,2 Mrd. EUR. Bei den Landkreisen war hingegen ein erkennbarer Rückgang um rd. -19 Mio. EUR oder rd. -9,8 % auf rd. 177 EUR in 2019 zu verzeichnen. Noch stärker fiel diese Entwicklung bei den Stadtkreisen aus. Hier betrug der Rückgang rd. -70 Mio. EUR oder rd. -19,6 %, was zu Einnahmen der Kapitalrechnung in 2019 von noch rd. 288 Mio. EUR führte.

Größere Änderungen zeigen sich bei verschiedenen Posten der Kapitalrechnung, mit teilweise gegenläufigen Entwicklungen, je nach Körperschaftsgruppe. So waren deutliche Steigerungen bei den Darlehensrückflüssen festzustellen (rd. 97 Mio. EUR oder rd. 41 %), die sich in erster Linie durch Zuwächse bei den kreisangehörigen Gemeinden (rd. 114 Mio. EUR oder rd. 96,8 %) ergaben, wohingegen dieser Posten bei den Stadtkreisen 2019 rückläufig war (rd. -31 Mio. EUR oder rd. -50,6 %).

Bei den Einnahmen aus Beteiligungen und Rückflüssen von Kapitaleinlagen war 2019 ein starker Rückgang über alle Körperschaftsgruppen hinweg um insgesamt rd. -183 Mio. EUR oder um rd. -82,7 % zu beobachten (2018 dagegen: Zunahme um rd. 191 Mio. EUR). Die Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens, mit rd. 1,1 Mrd. EUR der größte Posten der Einnahmen der Kapitalrechnung, erreichte 2019 mit rd. 17 Mio. EUR oder rd. 1,6 % nach einem Rückgang im Vorjahr 2018 (rd. -41 Mio. EUR oder rd. -3,6 %) wieder leichte Zuwächse, die allerdings nur aufgrund einer Steigerung bei den Stadtkreisen (rd. 45 Mio. EUR oder rd. 38,8 %) eintraten. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (rd. -26 Mio. EUR oder rd. -2,8 %) und bei den Landkreisen (rd. -1,6 Mio. EUR oder rd. -4,5 %) waren nur Rückgänge festzustellen.

Stark zunehmende Investitionstätigkeit 2019 in allen Körperschaftsgruppen

Die Ausgaben der Kapitalrechnung sind 2019 mit rd. 660 Mio. EUR oder rd. 10,9 % auf insgesamt rd. 6,7 Mrd. EUR erneut stark angestiegen. Im Vorjahr war bereits eine deutliche Steigerung von rd. 475 Mio. EUR oder rd. 8,5 % zu verzeichnen, die jedoch in 2019 demnach nochmals übertroffen wurde. Die Ausgaben im investiven Bereich zeigten 2019 bei allen Körperschaftsgruppen stark steigende Verläufe. So nahm die Investitionstätigkeit bei den Landkreisen mit rd. 83 Mio. EUR oder rd. 13,9 % sehr stark zu. Auch bei den Stadtkreisen ist mit rd. 127 Mio. EUR oder rd. 13,4 % (nach einem leichten Rückgang 2018 von rd. -0,8 % oder rd. -8 Mio. EUR) eine ähnlich hohe Steigerung festzustellen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden sind mit rd. 450 Mio. EUR oder rd. 10 % wiederum ähnlich hohe Zuwächse wie im Vorjahr zu verzeichnen.

Der Anteil der Baumaßnahmen an den Ausgaben der Kapitalrechnung stieg 2019 auf rd. 64 % (Anteil an den Sachinvestitionen rd. 76 %) und erreichte einen Umfang von insgesamt rd. 4,3 Mrd. EUR. Dies entspricht einer Zunahme um rd. 444 Mio. EUR oder rd. 11,6 %. Damit setzte sich die bereits 2018 zu konstatierende Entwicklung stark steigender Bauausgaben fort (Zunahme 2018: rd. 369 Mio. EUR oder rd. 11,5 %). Im Gegensatz zum Vorjahr 2018 war in 2019 eine starke Zunahme der Bautätigkeiten durchweg bei allen Körperschaftsgruppen zu verzeichnen (Landkreise: rd. 51 Mio. EUR oder rd. 19 %; Stadtkreise: rd. 72 Mio. EUR oder rd. 14,5 %; kreisangehörige Gemeinden: rd. 321 Mio. EUR oder rd. 10,4 %).

Ein Investitionsschwerpunkt war in 2019, wie im Vorjahr, insbesondere der Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. Dort ist über alle Körperschaftsgruppen hinweg eine Zunahme von insgesamt rd. 132 Mio. EUR oder rd. 14,9 % zu verzeichnen. Als weiterer Investitionsschwerpunkt kann 2019 der Schulbereich mit einer Zunahme um rd. 106 Mio. EUR oder um rd. 15,1 % auf rd. 807 Mio. EUR über alle Körperschaftsgruppen hinweg festgehalten werden.

Die genannten Schwerpunkte mit starken Ausgabenzuwächsen decken sich auch mit einer bundesweiten Erhebung bei Gemeinden und Landkreisen mit mindestens 2.000 Einwohnern in 2018 (siehe KfW-Kommunalpanel 2019), nach der von den dort geplanten Investitionen 25 % auf die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, weitere 21 % auf Schulen, 8 % auf öffentliche Verwaltungsgebäude und jeweils 7 % auf die Kinderbetreuung, die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie den Brand- und Katastrophenschutz entfielen.

Entwicklung der kommunalen Schulden

Bei Redaktionsschluss des letztjährigen Geschäfts- und Kommunalfinanzberichts lagen die Ergebnisse der Schuldenstatistik 2018 noch nicht vor. Nach dem aktuell vorliegenden Statistischen Bericht belief sich die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember 2018 auf insgesamt rd. 6,06 Mrd. EUR. Gegenüber den im Bericht korrigierten Werten zum 31. Dezember 2017 bedeutet das einen Rückgang um rd. -1,7 % bzw. rd. -103 Mio. EUR. Enthalten sind darin rd. 259 Mio. EUR an Kassenkrediten, nach der Kassenstatistik 2018 waren es noch rd. 218 Mio. EUR (endgültige Zunahme zum 31. Dezember 2018 gegenüber dem Vorjahreswert damit rd. 21 % bzw. rd. 45 Mio. EUR). Daneben hat die Verschuldung der Eigenbetriebe zum 31. Dezember 2018 um rd. 121 Mio. EUR oder um rd. 1,5 % auf rd. 8,5 Mrd. EUR zugenommen. Beides zusammen ergibt insoweit einen minimalen Anstieg des Schuldenstands um rd. 18 Mio. EUR oder rd. 0,1 % auf insgesamt rd. 14,54 Mrd. EUR.

Für diesen Bericht lagen noch keine Ergebnisse der Schuldenstatistik 2019 vor, weshalb hilfsweise auf die in der Kassenstatistik ausgewiesenen Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden (GV) am Ende des Berichtsjahres 2019 zurückgegriffen wird. Demnach liegt die Verschuldung der Kernhaushalte bei rd. 5,6 Mrd. EUR, einschließlich rd. 198 Mio. EUR an Kassenkrediten.

Bei der Betrachtung der Schulden ist stets auch das in Teilen damit geschaffene Vermögen zu berücksichtigen. Allerdings sind dazu (noch) keine aussagekräftigen statistischen 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 2018, zurückgegriffen werden. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in ihren Kernhaushalten erheblich mehr Finanzvermögen (rd. 25,9 Mrd. EUR; Vorjahr rd. 24,4 Mrd. EUR) halten, als sie Schulden (rd. 6,06 Mrd. EUR) ausweisen (Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 5.1). Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass von diesem Finanzvermögen wohl weit weniger als die Hälfte zeitnah realisiert werden könnte.

Schulden [1] (ohne Krankenhäuser)

Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik [2], Stand jeweils 31.12. in EUR/Einw.;
Für 2019 vorläufige Angaben auf Basis der Kassenstatistik

	15/14	**2015**	16/15	**2016**	17/16	**2017**	18/17	**2018**	19/18	**2019**
Veränder. gegenüber Vorjahr	%	EUR/ Einw.	%	EUR/ Einw.	%	EUR/ Einw.	%	EUR/ Einw.	%	EUR/ Einw.
Stadtkreise	6,5	1.663	- 1,1	1.644	- 1,3	1.622	1,8	1.652		
Haushalt	4,2	645	3,3	666	- 1,2	658	4,3	686	(-6,5)	(642)
Eigenbetriebe	8,0	1.018	- 4,0	978	- 1,4	964	0,1	965		
Gemeinden	0,4	1.068	0,1	1.068	0,1	1.070	-0,2	1.068		
Haushalt	- 1,2	408	0,045	408	- 3,8	392	-1,9	385	(-6,5)	(360)
Eigenbetriebe	1,4	660	0,1	661	2,6	678	0,9	684		
Landkreise	0,5	187	4,8	196	- 6,8	182	-6,9	170		
Haushalt	1,4	148	6,0	156	- 6,5	146	-9,9	131	(-10,8)	(117)
Eigenbetriebe	- 0,9	39	0,5	40	- 8,1	36	5,5	38		

[1] Schulden im nicht-öffentlichen **und** öffentlichen Bereich; **ohne** innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte, jedoch **einschließlich** Kassenkrediten. Kopfzeilen jeweils Kämmerei- und Eigenbetriebsschulden insgesamt.
[2] Einwohnerbasis 30.06. des jeweiligen Haushaltsjahres; für 2019 Einwohnerbasis 30.06.2018

In Kapitel 2.1 des Geschäfts- und Kommunalfinanzberichts 2019 (S. 25 ff.) wurde ausführlich auf die kommunalen Schulden im Allgemeinen und auf die damit verbundenen Problemstellungen bei der Beurteilung bzw. Bewertung der Verschuldung einer Kommune – auch im statistischen Vergleich – eingegangen. Auch wurde dort die Thematik der „Kommunalen Gesamtverschuldung" behandelt. Diese ist nicht allein die Summe der Schulden von Kernhaushalten (2018: rd. 6,06 Mrd. EUR) und Eigenbetrieben (2018: rd. 8,5 Mrd. EUR) i.H.v rd. 14,5 Mrd. EUR. Hinzu kommen 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 2018, bezogen auf Kernhaushalte und Extrahaushalte (10,6 Mrd. EUR) sowie auf dem kommunalen Bereich zuordenbare Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (rd. 42,6 Mrd. EUR), als Gesamtverschuldung ein Betrag von rd. 53,2 Mrd. EUR entnommen werden (das entspricht für die Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg rd. 4.819 EUR/Einw.). Anzunehmen ist, dass dieser Wert etwas überzeichnet sein könnte (z.B. keine Konsolidierung von Krediten der Kernhaushalte an Eigenbetriebe).

2.2 Entwicklungen 2020 und 2021

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu Beginn 2020

In ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2019 haben die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Konjunkturprognosen für 2020 auf 1,1 % zurückgenommen. Hintergrund war eine für Deutschland bereits zu diesem Zeitpunkt abzusehende Eintrübung im industriellen Sektor, mit bereits auf unternehmensnahe Dienstleister durchschlagende weitere negative Auswirkungen. Vor dem Hintergrund hoher Lohnabschlüsse, Steuererleichterungen und der Ausweitung staatlicher Transfers wurde diese Entwicklung durch die anhaltende Kauflaune der privaten Haushalte teilweise noch ausgeglichen.

Ein wegen der in den Raum gestellten konjunkturellen Abkühlung nachlassender Beschäftigungsaufbau, bis hin zum Abbau industrieller Arbeitsplätze, wäre für 2020 zu erwarten gewesen. Fiskalische Maßnahmen, wie Mehrbelastungen bei der Rentenversicherung, Erhöhung des Kindergelds, Entlastung bei der Einkommensteuer und die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, werden in der Gemeinschaftsdiagnose als weitere Faktoren

genannt, die den staatlichen Finanzierungsüberschuss mit verzögerter Wirkung 2021 nahezu aufgezehrt hätten.

Mit der Herbst-Steuerschätzung (28. bis 30. Oktober 2019) wurde aber trotz sich eintrübender gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen in 2020 für die Gemeinden (GV) aller Bundesländer noch eine deutliche Steigerung der Steuereinnahmen um insgesamt 3,5 % prognostiziert.

Konjunkturelle Unsicherheiten und erwartete Steuereinbrüche

Spätestens mit der weltweiten Ausbreitung des neuen Corona-Virus ab Februar 2020 und den damit einhergehenden, tiefgreifenden globalen Verwerfungen, mussten die bis dahin geltenden Annahmen in den genannten Konjunkturprognosen und Steuerschätzungen jedoch umfassend neu bewertet werden. So haben die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr 2020 die bisher angenommenen wirtschaftlichen Eckdaten für die Jahre 2020 und 2021 auch grundlegend revidiert und gehen für Deutschland von einer schwerwiegenden Rezession aus.

Es wird erwartet, dass das Bruttoinlandsprodukt im ersten Quartal 2020 um -1,9 % und im zweiten Quartal um -9,8 % zurückgehen wird. Auf das Gesamtjahr 2020 gerechnet, wird ein Rückgang um -4,2 % der Wirtschaftsleistung prognostiziert. In der Folge werden deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf die öffentlichen Haushalte angenommen. Die Arbeitslosenquote würde im Jahr 2020 demnach auf 5,9 % und die Zahl der Kurzarbeiter auf 2,4 Mio. steigen. Diese Entwicklungen würden zu einem Rekorddefizit beim Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) von 159 Mrd. EUR führen. Zwar wird im weiteren Verlauf eine rasche wirtschaftliche Erholung für 2021 nicht ausgeschlossen (erwartetes Wirtschaftswachstum für 2021: 5,8 %), jedoch sind die mit der derzeitigen Prognose verbundenen Abwärtsrisiken erheblich. So wären bei einer sich entgegen anfänglicher Erwartungen langsamer abschwächenden Pandemie weitere Verwerfungen im Finanzsystem, wie z.B. steigende Fallzahlen bei den Unternehmensinsolvenzen, sehr wahrscheinlich.

Diese Unwägbarkeiten werden auch in einem Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 23. März 2020 beschrieben. Danach müssen zum aktuellen Zeitpunkt drei mögliche Szenarien zum wirtschaftlichen Verlauf in 2020 und 2021 in Betracht gezogen werden.

- Im Basisszenario geht der Sachverständigenrat davon aus, dass sich die wirtschaftliche Lage über den Sommer 2020 hinweg normalisieren wird. Unter dieser Annahme käme es in 2020 zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von -2,8 %. In 2021 könnten Aufholeffekte sowie ein hoher statistischer Überhang das Bruttoinlandsprodukt aber bereits wieder auf 3,7 % ansteigen lassen. Nach Einschätzung des Sachverständigenrats wird dieses Basisszenario als die wahrscheinlichste Entwicklung prognostiziert.

- Im Risikoszenario „ausgeprägtes V" werden die wirtschaftlichen Folgen zugrunde gelegt, die entstehen könnten, wenn es zu großflächigen Produktionsstillegungen kommen sollte oder die einschränkenden Maßnahmen länger als geplant aufrechterhalten werden müssten. Aufgrund eines deswegen stärkeren Einbruchs im ersten Halbjahr 2020 würde sich ein jahresdurchschnittlicher Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um -5,4 % einstellen. Auch hier könnten Aufholeffekte dafür sorgen, dass sich die Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 wieder dem Potentialniveau annähert.

- Soweit die eindämmenden Maßnahmen über den Sommer 2020 hinaus andauern sollten, könnte sich die wirtschaftliche Erholung in einem Risikoszenario „langes U" in das Jahr 2021 verzögern. Hiernach würden die getroffenen politischen Maßnahmen auch nicht ausreichen, tiefgreifende Beeinträchtigungen der Wirtschaftsstruktur durch Insolvenzen und Entlassungen zu verhindern. Weiterhin könnten aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheit Investitionen zurückgestellt werden und eine Kaufzurückhaltung der Haushalte eintreten. In einem solchen Szenario wäre ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von -4,5 % in 2020 und ein nur langsames positives Wachstum von 1,0 % in 2021 zu erwarten.

Ausgehend vom Basisszenario sind bereits deutlich sinkende Haushaltssalden zu erwarten. So wäre für 2020 von einem gesamtstaatlichen Defizit von rd. -27 Mrd. EUR (-0,8 % in Relation zum BIP) und für 2021 von einem Defizit von rd. -37 Mrd. EUR (-1,0 % in Relation zum BIP) auszugehen. Diesem Szenario liegt u.a. ein zu erwartender Rückgang der Steuereinnahmen um -0,7 % in 2020 (im Vergleich zum Vorjahr) zugrunde.

Auswirkungen auf kommunaler Ebene und mögliche Maßnahmen

Die Kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg haben in einem Schreiben an die Landesregierung die Notwendigkeit eines finanziellen Schutzschirms für die Kommunen herausgestellt (Schreiben vom 02. April 2020 und gemeinsame Pressemitteilung der Verbände vom 06. April 2020). Begründet wird dies zum einen mit den zu erwartenden Einnahmeausfällen aufgrund rückläufiger kommunaler Steuern, geringer ausfallender Schlüsselzuweisungen und geschlossener kommunaler Einrichtungen. Gleichzeitig werden aber auch Mehraufwendungen aufgrund direkter pandemiebedingter Sofortmaßnahmen und zusätzlicher Ausgaben im Sozialbereich erwartet. Allein die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge unter den momentan schwierigen Bedingungen führt demnach zu starken Belastungen der finanziellen und personellen Ressourcen.

Zur Unterstützung von Familien hat das Land Baden-Württemberg bereits eine Soforthilfe in Höhe von 100 Mio. EUR beschlossen (s. Pressemitteilung vom 27. März 2020). Diese fungiert als Kostenbeteiligung, wenn aufgrund von Corona-Infektionen kommunale Kinderbetreuungseinrichtungen geschlossen bleiben müssen und für diesen Zeitraum auf Elternbeiträge und Gebühren verzichtet wird. Die Soforthilfe trägt neben der familienpolitischen Zielsetzung damit auch zur Liquiditätssicherung der betreffenden Kommunen bei. Weiterhin wird vom Land ein zumindest teilweiser Ausgleich für ausbleibende Gebühren an den Volkshochschulen und für die Schülerbeförderung zugesagt und es sind Zuschüsse an die Kommunen für weitere soziale Einrichtungen, wie Musikschulen oder für soziale Dienste, vorgesehen. Bei Redaktionsschluss war noch nicht bekannt, in welchem Rahmen und in welchem Umfang weitere, über die bereits laufenden und geplanten Landeshilfen hinausgehende, Stützungs- und Hilfsmaßnahmen des Bundes und der Länder folgen werden.

Parallelen zur Finanzkrise 2008 und 2009

Eine der derzeitig erwarteten wirtschaftlichen Situation annähernd vergleichbare Lage findet sich in der jüngeren Vergangenheit nur in der Finanzkrise 2008 und 2009. Mit dem Übergreifen der damaligen Bankenkrise auf die Realwirtschaft, im Jahr 2009, war ein deutschlandweiter Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von -5,7 % eingetreten. Im Zuge einbrechender internationaler Märkte wirkte sich die Finanzkrise auf die stark exportorientierte Wirtschaft Baden-Württembergs mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von -9,8 % sogar noch deutlich stärker aus. Im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2010 musste der – in Folge eines in der Nachkriegszeit einmaligen Rückgangs der wirtschaftlichen Indizes – zu verzeichnende Einbruch der kommunalen Einnahmen als drastisch eingestuft werden. So waren 2009 ein Rückgang der Nettosteuereinnahmen von rd. -1,7 Mrd. EUR oder rd. -14,5 % (Rückgang Gewerbesteuer: rd. -1,2 Mrd. EUR) und rückläufige (bereinigte) Gesamteinnahmen von rd. -1,5 Mrd. EUR oder rd. -5,1 % zu verbuchen. Ein solch starker Einbruch kann, insbesondere vor dem Hintergrund zu erfüllender Pflichtaufgaben, auch nicht kurzfristig durch Einsparungen auf der Ausgabenseite aufgefangen werden. Im Gegenteil können – gesamtwirtschaftlich gesehen – in solchen Situationen sogar Ausgabesteigerungen, insbesondere im investiven Bereich, angezeigt sein (bereinigte Gesamtausgaben 2009: + 2,8 Mrd. EUR oder rd. + 9,9 %, Sachinvestitionen 2009: rd. + 329 Mio. EUR oder rd. + 8,7 %). Als Ergebnis dieser Entwicklungen wurde für 2009 ein bis dahin nie erreichter negativer Finanzierungssaldo von rd. -2,6 Mrd. EUR ausgewiesen. Trotz dieser äußerst schlechten Ausgangslage konnte damals, aufgrund einer bald einsetzenden wirtschaftlichen Erholung, bereits schon im Jahr 2011 wieder ein positiver Finanzierungssaldo (rd. 1,7 Mrd. EUR) festgestellt werden.

Nach allem steht, nach den Erfahrungen der Finanzkrise 2009, zu hoffen, auch wenn die Zahlen zur aktuellen wirtschaftlichen Situation und die prognostizierten Szenarien noch stärkere Negativausschläge befürchten lassen, dass die Perspektive einer sich anschließend raschen Erholung der Gesamtwirtschaft und ausgeglichener Kommunalfinanzen doch nicht ganz unbegründet ist.

Prüfung und Beratung[1]

Die Kommunale Doppik ist in Baden-Württemberg zum Beginn des laufenden Jahres flächendeckend eingeführt. In der zurückliegenden Übergangsphase hat die GPA eine Vielzahl von rechtlichen und praktischen Hinweisen, u. a. in einem speziellen Kapitel des Geschäfts- und Kommunalfinanzberichts gegeben. Mit der Einbindung in das Kapitel „Prüfung und Beratung" wird ein „Stück Normalität" ausgedrückt und der gesetzlichen Vorgabe Rechnung getragen. Tatsache ist, dass in vielen Verwaltungen noch viel Arbeit in diesem Zusammenhang notwendig ist.

Im Blick auf die Verwaltungsprodukte des kommunalen Produktplans war das Berichtsjahr im Wesentlichen unauffällig. In aller Regel kann den Kommunen in Baden-Württemberg eine sachgerechte kompetente Arbeit bescheinigt werden.

3.1 Örtliche Prüfung

Örtliche und überörtliche Kassenprüfungen gehören zum Pflicht- und Kernbestand des kommunalen Prüfungswesens. Die Handreichung „Kassenführung der Gemeinden und Landkreise, Prüfung der Kassenführung" ist fertiggestellt und veröffentlicht worden.

Die örtliche Kassenprüfung obliegt gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 GemPrO dem Rechnungsprüfungsamt bzw. einem dafür geeigneten Bediensteten (Rechnungsprüfer, § 109 Abs. 1 GemO). In Gemeinden ohne örtliche Prüfungseinrichtung ist primär der Bürgermeister für die Prüfung verantwortlich; dieser kann die Prüfungen allerdings auf den Fachbediensteten für das Finanzwesen (§ 116 GemO) oder einen anderen geeigneten Bediensteten übertragen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 GemPrO). Die überörtliche Prüfung erfolgt durch die Rechtsaufsichtsbehörden (Landratsämter) und in Kommunen mit mehr als 4.000 Einwohnern durch die GPA (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO).

Die Workshop-Reihe zu grundsätzlichen, schwerpunktbildenden Prüfungsthemen ist in Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden, beteiligten Rechnungsprüfungsämtern und Finanzverwaltungen verschiedener Kommunen im Juli 2018 mit der Aufarbeitung der Kassenprüfung fortgesetzt worden. Die **Handreichung „Kassenführung der Gemeinden und Landkreise, Prüfung der Kassenführung"** konnte um den Jahreswechsel fertiggestellt und inzwischen veröffentlicht werden (u. a. auf der Website der GPA). Zur Unterstützung bei der örtlichen und überörtlichen Kassenprüfung werden in der Handreichung die Themenfelder „Kassenbestandsaufnahme nach § 8 Abs. 1 GemPrO" und „Kassenprüfung nach § 8 Abs. 2 GemPrO" umfassend behandelt. Als nächstes Workshop-Thema steht die „Wirksamkeit der kommunalen Prüfung" an.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Kapitel 3 auf geschlechtsspezifische Formulierungen und insbesondere die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche personenbezogenen Substantive und Pronomen beziehen sich gleichermaßen auf alle Geschlechter. Die Verwendung der männlichen Form dient der sprachlichen Vereinfachung und ist als geschlechtsneutral zu verstehen. Benachteiligungen im Sinne des § 1 AGG sind damit nicht verbunden.

3.2
Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

3.2.1
Kommunale Doppik

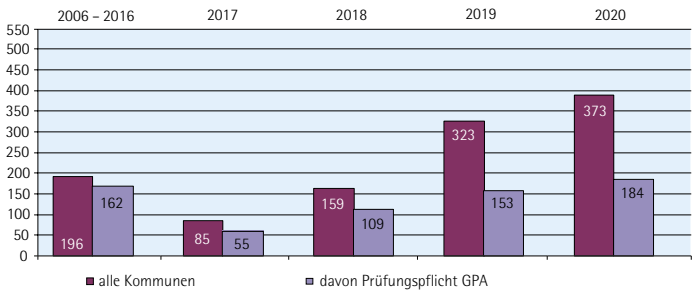
Umstellung der Kommunen auf die Kommunale Doppik

Die Kommunen in Baden-Württemberg wenden seit dem 01. Januar 2020 die Kommunale Doppik an.

Ausgehend von den gesetzlichen Vorgaben des Art. 13 Abs. 2 Satz 1 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04. Mai 2009 (GBl., S. 185 ff.) i.V.m. Art. 5 Nr. 1 Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 16. April 2013 (GBl., S. 55 ff.) ist die Umstellung auf die Kommunale Doppik bei allen kreisangehörigen Gemeinden erfolgt. Bereits zum 01. Januar 2018 hatten sämtliche Stadt- und Landkreise auf die Kommunale Doppik umgestellt. Es liegen der GPA keine Erkenntnisse vor, wonach einzelne Kommunen noch die kamerale Buchführung anwenden würden.

Der Begriff „Umstellung" bedarf in diesem Zusammenhang aber durchaus einer näheren Betrachtung. So wird die Umstellung auf die Kommunale Doppik mit der dv-technischen Umstellung (Systemwechsel) zum Stichtag der Eröffnungsbilanz auf ein Verfahren der Kommunalen Doppik verbunden, da dann in Konsequenz nach neuem Recht geplant, bewirtschaftet und gebucht und insoweit den oben genannten Vorschriften entsprochen wird. Eine Umstellung im Sinne einer Veränderung der grundlegenden Geschäftsprozesse wird allerdings frühestens mit der Auf- bzw. Feststellung des 1. doppischen Jahresabschlusses abgeschlossen sein, da erst dann sämtliche grundlegende Tätigkeitsbereiche zumindest einmal durchlaufen worden sind. Auch dürfte sich bei den Mitarbeitern der Verwaltungen erst dann eine gewisse Erfahrung im Umgang mit der Kommunalen Doppik entwickelt haben. Unabhängig davon wird es in den kommenden Jahren notwendig sein, die Mitarbeiter – ggf. dann vertiefend – zu schulen und fortzubilden. Auch werden die Verwaltungsprozesse noch nach und nach im Sinne der Reform des Gemeindehaushaltsrechts (z. B. Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen) auszurichten sein.

Umstellung auf die Kommunale Doppik
kreisangehörige Gemeinden, Stadt- und Lankreise
– davon Prüfungspflicht GPA –

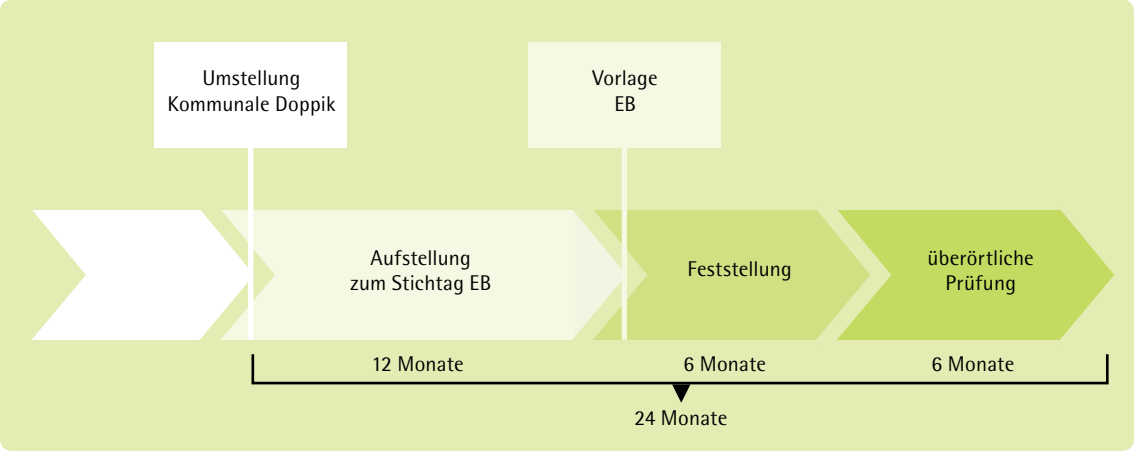


Die GPA wird in den kommenden Jahren bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der ersten doppischen Jahresabschlüsse vor große Herausforderungen gestellt.

Der letztjährige Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht ist ausführlich auf den Umstellungsprozess, die jeweils zugrunde zu legenden Rechtsvorschriften und die Auswirkungen auf die Kommunen eingegangen. Nachfolgend wird der Fokus auf die überörtliche Prüfung und hierbei speziell auf die Prüfung der Eröffnungsbilanzen gelegt. Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO unterliegen die Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern der überörtlichen Prüfung durch die GPA. Die Zuständigkeit der GPA für die überörtliche Prüfung der Landkreise ergibt sich aus § 48 LKrO i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO.[2] Zum Stichtag 01. Januar 2019 unterlagen, neben den 35 Landkreisen und den 9 Stadtkreisen, 619 kreisangehörige Gemeinden der Prüfungspflicht (insgesamt 663 Kommunen). Bis einschließlich 2019 hatten hiervon 479 auf die Kommunale Doppik umgestellt, so dass zum 01. Januar 2020 noch 184 durch die GPA zu prüfende Kommunen umstellen mussten.

Nach Art. 13 Abs. 5 Satz 4 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04. Mai 2009 soll die überörtliche Prüfungsbehörde die Eröffnungsbilanz innerhalb eines Jahres nach Ende des (ersten doppischen) Haushaltsjahres prüfen. Es handelt sich hierbei um eine zusätzliche einmalige Prüfungsaufgabe, die neben der Prü-

2 Hinzu kommen noch Gemeindeverwaltungs- und Zweckverbände, kommunale Stiftungen, Regional- und Nachbarschaftsverbände sowie sonstige Verwaltungen, welche ebenfalls der Prüfungspflicht durch die GPA unterliegen (siehe hierzu Kapitel 1.2.1).



fung der Jahresabschlüsse (früher: Jahresrechnungen) erfolgt. Das Zeitfenster der überörtlichen Prüfung einer fristgerecht auf- und auch festgestellten Eröffnungsbilanz soll sich hierbei auf lediglich sechs Monate belaufen.

Auf Basis der jährlich vollzogenen Umstellungen auf die Kommunale Doppik ergibt sich bei Einhaltung der gesetzlichen Auf- bzw. Feststellungsfristen durch die Kommunen ein maximaler Zeitversatz von 2 Jahren zwischen Umstellung und überörtlicher Prüfung der Eröffnungsbilanz.

Durch die zunächst schleppende Umstellung auf die Kommunale Doppik bis zum Jahr 2018 steht der Großteil der Prüfungen der Eröffnungsbilanzen noch an. Hinzu kommen zu prüfende Eröffnungsbilanzen von Kommunen, die zwar vor dem 01. Januar 2018 umgestellt, ihre Eröffnungsbilanz aber nicht fristgerecht festgestellt haben.

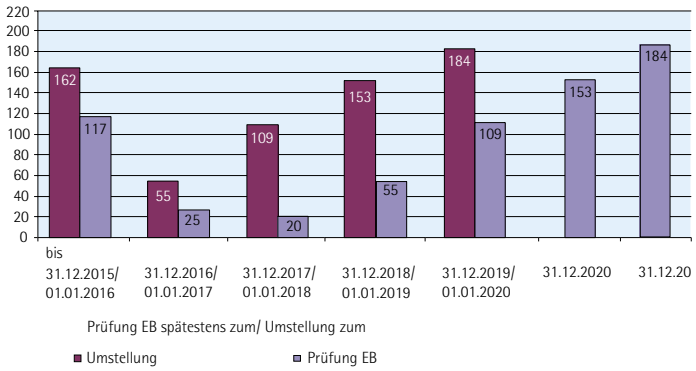
Für eine zielgerichtete, sachgerechte und auch effiziente Prüfung ist es unabdingbar, dass von der Kommune eine aussagekräftige Dokumentation der Bewertungsgrundlagen für die Eröffnungsbilanz erstellt worden ist.

Die Dokumentation der Bewertungsgrundlagen für die Eröffnungsbilanz ist Bestandteil (Ausgangspunkt) der Buchführung, sie hat Belegfunktion i.S. des § 36 Abs. 4 GemHVO und muss den Anforderungen des § 34 Abs. 2 Satz 2 GemHVO gerecht werden.

Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Verwaltungsvorfälle und über die wirtschaftliche Lage der Kommune vermitteln kann.

Bei einer nicht unerheblichen Anzahl von Prüfungen wurden insoweit erhebliche Defizite festgestellt (beispielsweise bei der Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der Überleitung der Kassenreste). Dadurch wird zum einen die Prüfung erheblich erschwert und damit auch aufwändiger. Zum anderen könnten Fehler bei einer entsprechenden Dokumentation möglicherweise selbst frühzeitig erkannt und bereinigt werden, so dass es im Nachgang der Prüfung bei der Kommune zu weniger umfangreichen (oder keinen) Nacharbeiten kommen würde. Es

Umstellung auf die Kommunalen Doppik überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz (EB)



ist daher nochmals ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Dokumentation daran auszurichten ist, dass ein sachverständiger Dritter (ohne ergänzende Erläuterungen durch den jeweiligen Sachbearbeiter) die Bewertungen vollständig nachvollziehen kann. Dies ist ferner vor dem Hintergrund von Personalfluktuationen unabdingbar.

Auch ist zu beachten, dass eine fristgerechte Auf- bzw. Feststellung der Eröffnungsbilanz grundlegende Voraussetzung für eine geordnete, nachfolgende Haushaltsführung ist. Die Nichteinhaltung der Aufstellungs- bzw. Feststellungsfristen der Eröffnungsbilanz kann beispielsweise mangels einer belastbaren Bewertung des Vermögens zu einer schwierigen bzw. lediglich groben Planung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten sowie der Aufwendungen aus der Abschreibung der Vermögensgegenstände führen und damit Folgeprobleme nach sich ziehen. Dies kann die Aussagekraft des Haushaltsplans deutlich einschränken und sogar im Genehmigungsverfahren zu Schwierigkeiten führen. Ohne eine Eröffnungsbilanz ist auch kein (doppischer) Jahresabschluss möglich. Nach Erkenntnissen der GPA führt eine längere Bearbeitungsdauer bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht zwangsläufig zu qualitativ besseren Wertansätzen in der Bilanz, da es mit zunehmendem Zeitablauf immer schwieriger wird, die Bewertung zum Stichtag der Eröffnungsbilanz sachgerecht vorzunehmen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass im Nachhinein von der Verwaltung festgestellte Fehler bei der erstmaligen Bewertung (Eröffnungsbilanz) nach § 63 GemHVO dem Grunde nach relativ einfach berichtigt werden können.

Die Umstellung auf die Kommunale Doppik erfordert eine intensive Qualifizierung der Prüferinnen und Prüfer.

Die große Anzahl an zusätzlichen Prüfungen von Eröffnungsbilanzen bedarf einer umfassenden Vorbereitung aller Finanzprüfer. Im 2. Halbjahr 2019 fanden deshalb nochmals mehrere interne Schulungen statt, um die Kollegen mit den neuesten Entwicklungen in der Kommunalen Doppik vertraut zu machen. Zudem werden derzeit die Prüfungsansätze validiert, um eine effektive und auch effiziente Prüfung der Eröffnungsbilanzen zu erreichen.

Gleichwohl steht die GPA vor einer großen Herausforderung bei der zusätzlichen Aufgabe der Prüfung der Eröffnungsbilanzen. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass diese Prüfungsaufgabe maßgeblich vom Zeitpunkt der Feststellung der Eröffnungsbilanz und damit deren „Prüfungsbereitschaft" beeinflusst wird und die GPA darauf im Rahmen ihrer Prüfungsplanung keinen unmittelbaren Einfluss hat.

Anwendung der Kommunalen Doppik bei Zweckverbänden

Zweckverbände, welche gemäß § 18 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) ihre Wirtschaftsführung nach den Vorschriften über die Gemeindewirtschaft abwickeln, mussten ebenfalls bis zum 01. Januar 2020 von der Kameralistik auf die Kommunale Doppik umstellen. Da einige Vorschriften der Kommunalen Doppik für Zweckverbände wegen der dortigen Vermögens- und Umlagefinanzierung nicht geeignet sind, steht eine Änderung des § 18 GKZ an. Im Hinblick auf die damit verbundenen Problemstellungen bei der Umstellung auf die Kommunale Doppik wurde von den kommunalen Landesverbänden im Mai 2019, in Absprache mit dem Ministerium für Inneres, Migration und Digitales Baden-Württemberg (Innenministerium) und der GPA, eine Handreichung zur Vermögens- und Umlagefinanzierung von Zweckverbänden und Gemeindeverwaltungsverbänden in der Kommunalen Doppik veröffentlicht.

Der Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage, Juni 2017, enthält umfangreiche Ausführungen zur Abbildung der Vermögens- und Umlagefinanzierung von Zweckverbänden in der Kommunalen Doppik (Ziffern 3.3.2 und 3.3.10). So wird beispielsweise unter Ziffer 3.3.10 ausgeführt, dass Tilgungsumlagen an Zweckverbände im Kernhaushalt als Aufwand oder als geleistete Investitionszuschüsse mit Sofortabschreibung im laufenden Jahr oder ratierlicher Auflösung ausgewiesen werden können. Eine entsprechende Abbildung bei einem nach der Kommunalen Doppik geführten Zweckverband als Ertrag ist allerdings nur dann unproblematisch, wenn sich die Laufzeit des Kredits an der Nutzungsdauer der finanzierten Vermögensgegenstände orientiert, d.h. eine fristenkongruente Finanzierung vorliegt. Ansonsten kann es im weiteren Verlauf beim Zweckverband zu einer den Finanzbedarf übersteigenden Ansammlung von liquiden Mitteln kommen. Eine Umlageerhebung zur Deckung eines späteren Finanzbedarfs (hier nicht Ergebnissicht, sondern Liquiditätssicht) ist allerdings nicht zulässig (§ 19 Abs. 1 Satz 1 GKZ). Auch die Passivierung der Tilgungsumlage als Sonderposten führt nicht zwangsläufig dazu, dass im Zweckverband den Abschreibungen ausreichend Erträge aus der Auflösung dieser Sonderposten gegenüberstehen,

da die Sonderposten lediglich in Höhe der Tilgungsumlage gebildet werden können. Für den Fall, dass die Abschreibungsdauer länger als die Tilgungsdauer ist, wäre ggf. eine zusätzliche Abschreibungsumlage zu erheben, wodurch es aber ebenfalls zu einer den Finanzbedarf übersteigenden Ansammlung von liquiden Mitteln kommen würde. Darüber hinaus führt eine solche Vorgehensweise zu einer Vielzahl von Sonderposten, die den Vermögensgegenständen einzeln zuzuordnen sind und damit zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand.

Im Hinblick auf diese vielschichtigen Problemstellungen haben die kommunalen Landesverbände im Mai 2019, in Absprache mit dem Innenministerium und der GPA, eine Handreichung zur Vermögens- und Umlagefinanzierung von Zweckverbänden und Gemeindeverwaltungsverbänden in der Kommunalen Doppik veröffentlicht (aktueller Stand der fortgeschriebenen Fassung: 28. Oktober 2019). Die Handreichung berücksichtigt bereits die im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Eigenbetriebsgesetzes, des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit und der Gemeindeordnung beabsichtigte Änderung des § 18 GKZ.

Nach derzeitigem Sachstand soll § 18 GKZ u. a. insoweit ergänzt werden, als

- erhobene Investitionsumlagen im Eigenkapital als weiterer Posten oder als zu passivierende Sonderposten behandelt werden können,
- erhobene Tilgungsumlagen im Eigenkapital ausgewiesen werden,
- Rückführungen aus dem Eigenkapital zu leisten sind, soweit Abschreibungsumlagen die geleisteten Tilgungen übersteigen und
- unter bestimmten Voraussetzungen die Vorgaben zur Gliederung des Haushalts in Teilhaushalte (§ 4 GemHVO) sowie zur Mindestliquidität (§ 22 Abs. 2 GemHVO) nicht angewendet werden müssen.

Vor dem Hintergrund der genannten Problemstellungen wird es die GPA bei der überörtlichen Prüfung nicht aufgreifen, wenn bei den aktuell durchgeführten Umstellungen der Zweckverbände auf die Kommunale Doppik die künftigen Regelungen im Vorgriff auf die Rechtsänderung bereits angewandt worden sind.

Nach der Gesetzesänderung sollen der Leitfaden zur Bilanzierung und auch der Leitfaden zur Buchführung entsprechend fortgeschrieben werden. Bis zu dieser Fortschreibung sind die diesbezüglichen Festlegungen, Hinweise und Empfehlungen in den Leitfäden teilweise nicht mehr anwendbar. Vielmehr sind die Ausführungen in der Handreichung zur Abbildung der jeweiligen Buchungsvorgänge im Kernhaushalt und beim Zweckverband heranzuziehen (bzgl. der Behandlung von Tilgungsumlagen vgl. z. B. Ziffern 4.4. und 4.5 der Handreichung).

Für Gemeindeverwaltungsverbände gelten diese Ausführungen entsprechend (§§ 59, 60 Abs. 1 GemO i. V. m. § 18 GKZ).

3.2.2
Einlagensicherung bei Bausparkassen

Die Geldanlage in Bausparverträgen ist angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase wieder verstärkt zu beobachten. Wie auch bei anderen Geldanlagen, ist hier die Frage nach ausreichender Sicherheit zu stellen. Der frühere freiwillige Einlagensicherungsfonds der privaten Bausparkassen ist zum 01. März 2017 aufgelöst worden, so dass nur noch Anlagen bei zwei Bausparkassen, die von der Auflösung nicht betroffen sind, abgesichert sind. Gleichwohl sind Anlagen bei privaten Bausparkassen nicht grundsätzlich unzulässig.

Nachdem das Zinsniveau für Geldanlagen der Städte und Gemeinden kontinuierlich gesunken ist und der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) am 05. Juni 2014 beschlossen hat, für bei ihr getätigte Einlagen bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte negative Einlagenzinsen zu erheben, haben nun vermehrt Kreditinstitute auch für Guthaben ihrer kommunalen Kunden so genannte Negativzinsen (bzw. Verwahrentgelte) eingeführt, meist sofern die Guthaben einen bestimmten Wert überschreiten. Darüber hinaus hat am 05. April 2017 der Bankenverband eine Reform der Einlagensicherung der Privatbanken beschlossen, mit dem wesentlichen Ziel, den Schutz des Einlagensicherungsfonds vor allem auf private Anleger zu konzentrieren. Dadurch ist die freiwillige Einlagensicherung für kommunale Geldanlagen bei Privatbanken weitestgehend weggefallen, abgesehen von Geldanlagen rechtlich selbständiger Stiftungen und – eingeschränkt – so genannter „halbstaatlicher" Stellen, wie z. B. Versorgungswerken. In diesem Zusammenhang wurden in letzter Zeit vermehrt Fragen zum Abschluss

von Bausparverträgen als Alternative zu klassischen Geldanlageformen an die GPA herangetragen.

Für Bausparverträge, bzw. die Anlage von Geldbeträgen in Bausparverträgen, gilt zunächst, wie bei allen Geldanlagen, § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO (ausreichende Sicherheit, angemessener Ertrag) sowie ergänzend § 22 Abs. 1 GemHVO (rechtzeitige Verfügbarkeit). Soweit im Rahmen des Bausparvertrags darüber hinaus später auch eine Kreditaufnahme angedacht sein sollte (klassischer Bausparvertrag), wären ergänzend die Kreditaufnahmevoraussetzungen des § 87 GemO zu beachten. Anderweitige rechtliche Beschränkungen existieren zu Bausparverträgen nicht. Kredite sind zurzeit sehr günstig, insofern steht in den aktuellen Anfragen an die GPA die (reine) Geldanlage in einen Bausparvertrag mit späterem Verzicht auf das Darlehen im Vordergrund [3] und damit die Frage nach der ausreichenden Sicherheit (§ 91 Abs. 2 Satz 2 GemO).

Die Landesbausparkassen sind als Teil der Sparkassengruppe in das entsprechende Institutssicherungssystem einbezogen. Entsprechendes gilt für die Bausparkasse Schwäbisch Hall, als Teil des Volks- und Raiffeisenbankverbunds, sodass Anlagen bei diesen (zumindest mittelbar) vollständig abgesichert sind. Der frühere freiwillige Einlagensicherungsfonds der privaten Bausparkassen ist dagegen zum 01. März 2017 aufgelöst worden (vgl. hierzu und für weiterführende Informationen z. B. https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/BaFinVerbraucherschutz/Schieflage/sicherungs einrichtungen_node.html). Da in den Schutzbereich der – unabhängig vom früheren freiwilligen Einlagensicherungsfonds – weiterhin bestehenden gesetzlichen Einlagensicherung Geldanlagen der Kommunen bis 100.000 EUR nicht einbezogen sind, sind diese bei privaten Bausparkassen seit dem 01. März 2017 nicht mehr vollständig abgesichert.

Das heißt jedoch nicht, dass Geldanlagen bei privaten Bausparkassen grundsätzlich unzulässig wären. Weder in der Gemeindeordnung oder der Gemeindehaushaltsverordnung noch an anderer Stelle wird gefordert, dass für kommunale Geldanlagen stets eine Sicherung durch einen Einlagensicherungsfonds oder ein institutsbezogenes Sicherungssystem gegeben sein müsste. So hat die GPA bereits in ihrer Mitteilung 20/2000 u. a. Hinweise zu der nach § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO vorgegebenen „ausreichenden Sicherheit" bei kommunalen Geldanlagen gegeben. Ungeachtet des Zeitablaufs sind die Kernaussagen dieser Mitteilung nach wie vor zutreffend.

Im Ergebnis bedeutet das, dass – abgesehen von Anlagen bei einer deutschen Sparkasse, Landesbank bzw. Landesbausparkasse oder einer deutschen Volksbank bzw. Raiffeisenbank (einschließlich der Bausparkasse Schwäbisch Hall) – bei allen anderen Geldanlagen vor einer Anlageentscheidung von der Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverantwortung stets eigenverantwortlich z. B. die wirtschaftliche Lage des Kreditinstituts in Erfahrung zu bringen ist, um neben einem dem Anlageprodukt bereits innewohnenden Risiko eine sachgerechte Gesamtrisikobeurteilung anstellen zu können. Diese Beurteilung, ob also die gewählte Geldanlage noch als ausreichend sicher im Sinne von § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO anzusehen ist, ist schließlich im Zusammenhang mit der Anlagenentscheidung zu dokumentieren. Die GPA gibt hierzu keine konkreten Ratingeinschätzungen oder Produktempfehlungen ab und empfiehlt, die entsprechenden (Mindest-) Sicherheitskriterien (Mindestrating der Bank und ggf. der Anlageform, evtl. Laufzeitbegrenzungen, Höchstbeträge, Verteilung auf verschiedene Kreditinstitute o.Ä.) bereits vorab durch den Gemeinderat festlegen zu lassen. Dies kann z. B. in einer Anlagerichtlinie (freiwillig bei kurzfristigen, obligatorisch bei längerfristigen Geldanlagen) geschehen, wie es nach den Erkenntnissen der GPA in immer mehr Städten und Gemeinden inzwischen auch schon der Fall ist.

3.2.3
Kassenrechtliche Aspekte bei der Erledigung einzelner Kassengeschäfte von Beteiligungsunternehmen durch die Gemeindekasse

Für die Erledigung fremder Kassengeschäfte gelten dem Grunde nach die gleichen kassenrechtlichen Regelungen wie bei gemeindeeigenen Kassengeschäften. Allerdings wird durch die Übernahme der Erledigung

3 Allerdings kann im Einzelfall auch die Sicherung niedriger Kreditzinsen für die Zukunft im Vordergrund stehen bzw. mit den Vorteilen dieser Anlageform verbunden werden, falls jetzt schon absehbar sein sollte, dass in einigen Jahren Kreditbedarf bestehen wird (z. B. zur Anschlussfinanzierung bzw. Umschuldung) und die aktuell niedrigen Zinsen bis dahin gesichert werden sollen. Sollten dann die Kreditzinsen weiterhin niedrig oder sogar noch niedriger sein, kann der Bausparvertrag i. d. R. immer noch mit einem Verzicht auf das Bauspardarlehen gekündigt werden und die Anschlussfinanzierung anderweitig erfolgen.

des fremden Kassengeschäfts der Geltungsbereich des kommunalen Kassenrechts nicht auch auf die abgebende Stelle selbst ausgedehnt. In der Praxis ergeben sich, insbesondere bei der Abwicklung von Zahlungsverkehrsaufgaben für Beteiligungsunternehmen, Fragen der konkreten Umsetzung von formal- bzw. kassenrechtlichen Anforderungen.

Übernahme fremder Kassengeschäfte, Voraussetzungen

Nach § 2 Abs. 1 GemKVO kann der Gemeindekasse die Erledigung von Kassengeschäften (i.S.v. § 1 Abs. 1 GemKVO) für andere (Stellen) übertragen werden, wenn dies durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes bestimmt oder als Ausfluss z. B. einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen (vertraglichen) Vereinbarung der Kommune mit einem Dritten durch den Bürgermeister angeordnet ist. Eine solche Anordnung zur Übernahme von Kassengeschäften anderer darf allerdings nur erfolgen, wenn dies im Interesse der Kommune liegt und gewährleistet ist, dass miterledigte fremde Kassengeschäfte bei der Prüfung der Gemeindekasse mitgeprüft werden können. Fremde Kassengeschäfte können sowohl aus der Aufgabenübernahme von Sonderkassen der Gemeinde (§ 98 i.V.m. §§ 96 und 97 GemO), als auch aus der Übertragung von Kassenaufgaben durch andere Stellen des öffentlichen oder privaten Rechts auf die Kommune resultieren.

Geltungsbereich des Kassenrechts

Unabhängig davon, auf welcher Grundlage das fremde Kassengeschäft fußt und wie letztlich die Übernahme geregelt wird (sei es aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe, durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder privatrechtlichen Vertrag), gelten, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist, für die Erledigung des fremden Kassengeschäfts dieselben kassenrechtlichen Regelungen (z. B. der GemKVO und der GemHVO) wie bei eigenen Kassengeschäften (s.a. § 2 Abs. 2 GemKVO).

Allerdings wird im Umkehrschluss durch die Übernahme der Erledigung des fremden Kassengeschäfts der Geltungsbereich des kommunalen Kassenrechts nicht auch auf die abgebende Stelle selbst ausgedehnt. Soweit diese nicht aufgrund ihrer Rechtsnatur bereits dem Kommunalrecht unterliegt, sind für die andere Stelle die kassenrechtlichen Regelungen also nicht pauschal anwendbar.[4]

Kassenrecht bei Beteiligungsunternehmen im Zusammenhang mit „Zahlungsaufträgen"

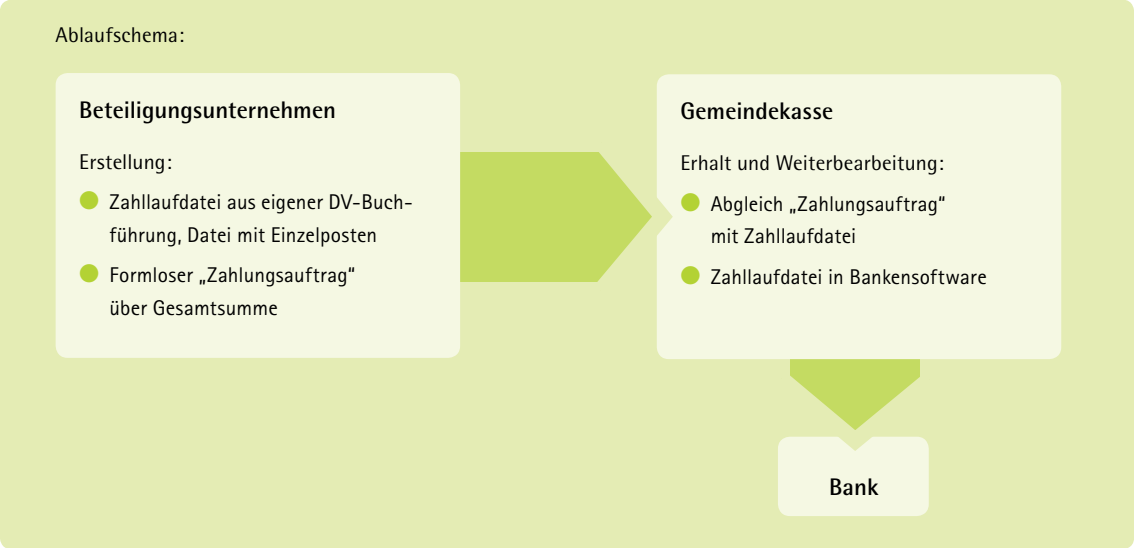
In letzter Zeit erreichen die GPA vermehrt Anfragen zur Anwendung von kassenrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit an die Gemeindekasse gerichteten, formlosen „Zahlungsaufträgen" von Beteiligungsunternehmen in Privatrechtsform (§§ 102 Abs. 1, 103 Abs. 1 GemO) und deren Abwicklung (nach Übersendung einer Zahllaufdatei vom Beteiligungsunternehmen) über gemeindeeigene Konten. Mit der Umsetzung eines solchen Geschäftsprozesses sind sowohl grundsätzliche Fragen, wie z. B. zur notwendigen Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen Gemeindekasse und Beteiligungsunternehmen, als auch formalrechtliche Fragen, z. B. zur Notwendigkeit, der Form und dem Inhalt der verwendeten „Zahlungsaufträge" verbunden.

Die Geschäftsprozesse (s. hierzu auch das Schema auf der folgenden Seite) führen, wie bereits ausgeführt, nicht zu einer Pflicht zur unmittelbaren Beachtung des kommunalen Kassenrechts bei den (privatrechtlichen) Beteiligungsunternehmen. Gleichwohl sind die kassenrechtlichen Anforderungen mindestens ab dem Übergang des Geschäftsprozesses in den Wirk- und Verantwortungsbereich der Gemeinde/-kasse (Eingang des „Zahlungsauftrags" des Beteiligungsunternehmens) vollumfänglich abzubilden.

Zur Gewährleistung eines geordneten Geschäftsprozesses und zur klaren Zuordnung der Verantwortungsbereiche ist es notwendig, die betreffenden Abläufe schriftlich zu regeln und zu dokumentieren (§ 28 Abs. 1 GemKVO).

Solche Regelungen sind je nach Verfahrensablauf, z. B. in der Dienstanweisung für die Kasse, in einer öffentlich-rechtlichen bzw. privatrechtlichen Vereinbarung und in der Geschäftsverteilungs- und Zuständigkeitsordnung

4 Bei privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen und auch bei Kommunalanstalten (§ 102a Abs. 6 GemO) sind für die Kassenführung die handelsrechtlichen Vorschriften maßgebend. Die Kassenführung kann aber – nach eigener Entscheidung – darüber hinaus an den weiteren Anforderungen des kommunalen Kassenrechts ausgerichtet werden.



zu treffen. Mit Festschreiben der Abläufe und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kommune und Beteiligungsunternehmen sind ferner Überlegungen zu haftungsrechtlichen Auswirkungen (z. B. bei Fehlern im Auszahlungsprozess) vorzunehmen.

Zudem muss sichergestellt werden, dass der Gemeindekasse alle notwendigen Informationen und Regelungen zum Geschäftsprozess rechtzeitig übermittelt werden (wie z. B. die Namen der Bediensteten, die Anordnungen erteilen dürfen, sowie Form und Umfang der Anordnungsbefugnis, § 7 Abs. 2 Satz 2 GemKVO). Geregelte und dokumentierte Abläufe sind darüber hinaus eine wichtige Voraussetzung zur ordnungsgemäßen Durchführung der örtlichen und überörtlichen Kassenprüfung (§ 2 Abs. 2 GemKVO, § 112 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 GemO).

Zu betrachten sind die weiteren kassenrechtlichen Anforderungen zunächst anhand von zwei Umsetzungsvarianten:

(1) Auszahlungen für Rechnung einer anderen Stelle (§ 16 Abs. 3 GemKVO)

Bereitstellung fremder Kassenmittel vor Leistung der Auszahlung

Soweit die Gemeindekasse (als fremdes Kassengeschäft nach § 2 GemKVO) über gemeindeeigene Bankkonten Auszahlungen für Rechnung Dritter (der Beteiligungsunternehmen) leistet, ist zu beachten, dass nach § 16 Abs. 3 GemKVO (kasseninterne Ordnungsvorschrift) hierzu keine Kassenmittel von der Gemeinde vorgestreckt werden sollen. Auszahlungen für Rechnung Dritter durch die Gemeindekasse setzen daher in der Regel voraus, dass zuvor entsprechende Kassenmittel durch die andere Stelle (hier das betreffende Beteiligungsunternehmen) bereitgestellt worden sind. An dieser Stelle wird überdies auf § 10 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO zum Verzicht auf eine Annahmeanordnung bei Erhalt von Kassenmitteln zur Weiterleitung hingewiesen.

Anordnungsbefugnis, Notwendigkeit und Inhalt einer Kassenanordnung

Die Leistung von Auszahlungen durch die Gemeindekasse darf grundsätzlich nur auf Grund einer schriftlichen Anordnung (Zahlungsanordnung) erfolgen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemKVO). Die kassenrechtliche Anordnung, hier als „Schnittstelle" zwischen Beteiligungsunternehmen und Gemeindekasse, bedarf mit ihren Formerfordernissen einer differenzierten Betrachtung.

Entsprechend § 7 Abs. 2 Satz 1 GemKVO regelt der Bürgermeister die Befugnis, Kassenanordnungen zu erteilen. Die Übertragung der Anordnungsbefugnis auf verwaltungsexterne Personen erfolgt im Rahmen einer vereinbarten Geschäftsbesorgung oder durch besondere Auftragserteilung nach §§ 662 ff. BGB.

In § 8 Abs. 1 GemKVO werden die Mindestinhalte einer Zahlungsanordnung aufgeführt. Die damit verbun-

denen Geschäftsprozesse sind in der hier abgehandelten Variante jedoch ausschließlich dem Verantwortungsbereich des Beteiligungsunternehmens zuzuordnen, wie z. B. die Benennung des Empfangsberechtigten und die Berechnung des auszuzahlenden Betrags. Das gleiche gilt im Übrigen auch für die vom Beteiligungsunternehmen übersandte Zahllaufdatei als systemtechnische Grundlage zur dv-seitigen Weiterverarbeitung. Das Ergebnis des Geschäftsprozesses „Zahlungsauftrag" unterliegt insofern auch nicht einer „Prüfung" durch die Gemeinde(-kasse). Der Trennung der Verantwortungsbereiche folgend, beschränken sich die Prüfpflichten der Gemeindekasse (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GemKVO) zur formalen Vollständigkeit der „Zahlungsanordnung" demnach vorwiegend auf den Betragsabgleich (Gesamtbetrag) der zu leistenden Auszahlung (mit der Zahllaufdatei) und auf die „Unterschrift des Anordnungsberechtigten" (§ 8 Abs. 1 Nrn. 1, 8 und 9 GemKVO).

Ein betragsmäßig bestimmter und (mit Datum) handschriftlich unterzeichneter „Zahlungsauftrag" trägt in diesem Fall demnach alle der Gemeindekasse sachnotwendigerweise zu übermittelnden Informationsbestandteile der kassenrechtlichen Zahlungsanordnung und unterliegt (nur) insoweit auch den weiteren kassenrechtlichen Anforderungen.

Besteht eine räumliche Distanz zwischen Beteiligungsunternehmen und Gemeindekasse stellt sich ggf. die Frage, ob die Gemeindekasse auch auf Grundlage eines vorab elektronisch übermittelten „Zahlungsauftrags" Auszahlungen leisten darf. Dabei sind aus kassenrechtlicher Sicht folgende Konstellationen denkbar:

- Soweit lediglich der bisherige (handschriftlich unterzeichnete) „Papier-Zahlungsauftrag" digitalisiert (eingescannt) und nur vorab elektronisch übermittelt werden soll, sind aus kassenrechtlicher Sicht in erster Linie die Anforderungen des § 39 Abs. 3 GemHVO zur Authentizität der digitalen Kopie sicherzustellen (s.a. GPA-Mitteilung 8/2005). Der Abgleich bzw. die Kontrolle in der Kasse erfolgt mit Eintreffen des „Papier-Zahlungsauftrags" im Nachgang. Die in diesem Zusammenhang ggf. aufkommenden dv-technischen Fragestellungen (z. B. zur sicheren elektronischen Übertragung oder zur Absenderauthentifizierung) sind zwischen den jeweiligen „IuKStellen" des Beteiligungsunternehmens bzw. der Gemeinde abzustimmen.

- Sollen die Auszahlungen dagegen allein aufgrund der Übergabe der Anordnungsinformationen in originär digitaler Form veranlasst werden (z. B. in einem gemeinsamen automatisierten Feststellung- und Anordnungsverfahren oder vereinfacht als Text in einer Email), sind die kassenrechtlichen Anforderungen des § 28 Abs. 2 bzw. 3 GemKVO zu beachten, wonach (handschriftliche) Unterschriften beim Einsatz automatisierter Verfahren (nur) durch die dort aufgeführten, elektronischen Signaturen ersetzt werden können (siehe hierzu Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, S. 47 ff.). Eine „einfache" elektronische Signatur genügt diesen Anforderungen im Übrigen nicht.

Aufgrund der beim Beteiligungsunternehmen verbleibenden Verantwortung für die Inhalte der „Zahlungsanordnung" (wie insbesondere die Benennung der Empfangsberechtigten der Auszahlung) könnte der gemeindeseitige Verfahrensablauf ggf. auch auf Grundlage einer allgemeinen Anweisung an die Kasse und in sinngemäßer Anwendung der Regelungen zu § 9 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO als eine „allgemeine Zahlungsanordnung" abgebildet werden. Die Kassenanordnung wäre in diesem Fall durch den Anordnungsberechtigten (bei der Gemeinde), bezogen auf den Vorgang „Auszahlung der eingegangenen fremden Kassenmittel", zu unterzeichnen. Der „Zahlungsauftrag" wäre folglich begründende Unterlage i.S. des § 36 Abs. 4 GemHVO und Grundlage für die unverzügliche Nachholung der sachlichen und rechnerischen Feststellung entsprechend § 11 Abs. 2 Satz 2 GemKVO (hier Teilfeststellung i.S. des § 11 Abs. 3 Satz 2 GemKVO durch die Gemeindekasse in Bezug auf die Übereinstimmung des Gesamtbetrags „Zahlungsauftrag" und Zahllaufdatei).

Die begründenden Unterlagen werden außerdem zur Kontrolle und zum Abgleich zwischen (vorab) eingegangener Einzahlung (des Beteiligungsunternehmens) und in Auftrag gegebener Auszahlung benötigt. Nachdem das Kassenrecht keine besonderen Formvorschriften für begründende Unterlagen vorgibt, könnte der „Zahlungsauftrag" bei dieser Variante auch elektronisch übermittelt werden.

(2) Ausnahmsweise Gewährung von Kassenkrediten

Zeitlicher Versatz beim Eingang der „fremden" Kassenmittel („Deckungsmittel")

Die Umsetzung des beschriebenen Geschäftsprozesses, unter Annahme eines regelmäßigen zeitlichen Versatzes zwischen Leistung der Auszahlung im Auftrag des Beteiligungsunternehmens und Eingang korrespondierender

(„fremder") Deckungsmittel bei der Kommune, ist wegen der gemeindeinternen Vorgaben des § 16 Abs. 3 GemKVO nur in wenigen Konstellationen, wie z. B. im Umfeld eines Liquiditätsverbunds, denkbar. In diesen Fällen würde mit der „Überbrückung" eines verzögerten oder späteren Zahlungseingangs dem Beteiligungsunternehmen insoweit ein Kassenkredit gewährt (§ 61 Nr. 24 GemHVO).

Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Darlehensgewährung an Beteiligungsunternehmen (Mehrheitsbeteiligung) wird auf die GPA-Mitteilung 7/2002 verwiesen.

Kassenanordnung wegen Kassenkreditgewährung

Allgemein aus Sicht der Gemeinde ist Grundlage für die Kassenkreditgewährung eine entsprechende öffentlich- oder privatrechtliche Vereinbarung mit dem Beteiligungsunternehmen. Diese Vereinbarung geht (im oben beschriebenen Ausnahmefall) den von der Gemeindekasse zu beachtenden Regelungen (internes Ordnungsrecht) vor.

Die Kassenkreditgewährung könnte auf dem Wege einer allgemeinen Anweisung umgesetzt werden, wonach die Gemeindekasse ermächtigt wird, Kassenkredite im vereinbarten Rahmen (z. B. anhand zeitlicher, sachlicher Befristungen) und jeweils nur in Höhe der im „Zahlungsauftrag" (und der Zahllaufdatei) genannten Auszahlungssummen zu gewähren. Dies könnte auch hier, in sinngemäßer Anwendung der Regelungen zu § 9 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO, mit einer „allgemeinen Zahlungsanordnung" erfolgen. Die Kassenanordnung wäre in diesem Fall durch den Anordnungsberechtigten (bei der Kommune), bezogen auf den Vorgang „Kassenkredit", zu unterzeichnen. Der „Zahlungsauftrag" wäre folglich auch in diesem Fall begründende Unterlage i.S. des § 36 Abs. 4 GemHVO und Grundlage für die unverzügliche Nachholung der sachlichen und rechnerischen Feststellung entsprechend § 11 Abs. 2 Satz 2 GemKVO (hier ebenfalls Teilfeststellung i.S. des § 11 Abs. 3 Satz 2 GemKVO durch die Gemeindekasse in Bezug auf die Übereinstimmung des Gesamtbetrags „Zahlungsauftrag" und Zahllaufdatei).

Die begründenden Unterlagen werden bei dieser Fallgestaltung zur Kontrolle eines ggf. gezogenen Verfügungsrahmens und zur Überwachung der „Rückzahlung" der gewährten Kassenkredite benötigt. Da, wie oben beschrieben, das Kassenrecht keine besonderen Formvorschriften für begründende Unterlagen vorgibt, könnte der „Zahlungsauftrag" bei dieser Variante auch elektronisch übermittelt werden.

Die sich anschließenden kassenrechtlichen Abläufe sind für beide Varianten dem Grunde nach identisch.

Nachweis in der Buchführung

Zwar ist in den genannten Umsetzungsvarianten die Buchführung, im Sinne eines einzelpostenbezogenen sachlichen Nachweises der Geschäftsvorfälle (aus Sicht des Beteiligungsunternehmens), nicht auch als fremdes Kassengeschäft auf die Gemeindekasse mit übertragen. Die Buchführung verbleibt im Geschäftsbereich und in der Verantwortung des Beteiligungsunternehmens. Ungeachtet dessen bedarf wiederum jede auf gemeindeeigenen Konten stattfindende Bestandsveränderung gleichwohl einer (summenmäßigen) Dokumentation (pro Zahlungsauftrag) in der Buchführung der Kommune. Je nach Zahlungsfluss sind die Vorgänge als „durchlaufende Gelder" (vgl. § 61 Nr. 11 GemHVO) über die entsprechenden Forderungs- oder Verbindlichkeitskonten in der Bilanz abzubilden (vgl. Kapitel 18.8 Leitfaden zur Buchführung, 3. Auflage von Januar 2019).

Berücksichtigung im Tagesabschluss

Der Tagesabschluss (§ 22 Abs. 1 GemKVO) der Kommune dient grundsätzlich der Dokumentation sowohl der eigenen, als auch der fremden Kassengeschäfte. Im Tagesabschluss ist der Bestand an Zahlungsmitteln sowie der Bestand auf den für den Zahlungsverkehr bei den Kreditinstituten eingerichteten Konten (Kassenistbestand) zu ermitteln und dem Barkassenbestand und dem Bestand auf den für den Nachweis der Zahlungsmittel eingerichteten Bestandskonten (Kassensollbestand) sowie dem Saldo der Finanzrechnungskonten gegenüberzustellen. Soweit Zahlungen aufgrund der Erledigung fremder Kassengeschäfte über gemeindeeigene Bankkonten abgewickelt werden, fließen diese Kontenbewegungen automatisch in den Kassenistbestand ein. Folglich müssen die Bestandsveränderungen auch im Kassensollbestand und bzgl. des Saldos der Finanzrechnung nachvollzogen werden. Ein „Weglassen" der fremden Kassengeschäfte würde unweigerlich zu „Unstimmigkeiten" (Datenschiefständen) in den Beständen führen.

3.3
Steuerung: Dienstfahrzeuge

Das Prüfgebiet „Steuerung" umfasst im mittelfristigen Prüfungsprogramm der GPA im Wesentlichen die finanziellen Beziehungen der Kommune zu ihren Verwaltungsleitungen und ehrenamtlichen Repräsentanten. Prüfungsrelevant sind insbesondere die im Rahmen der Amtsführung dieses Personenkreises entstehenden kommunalen Kosten, Erstattungssachverhalte und Ablieferungspflichten. Obwohl die rechtlichen Anforderungen an die Beschaffung und Nutzung eines Dienstwagens seit Jahren prinzipiell unverändert sind, zeigt die Prüfungs- und Beratungspraxis, wie unsicher die Fragestellungen im Detail vor Ort gelegentlich beurteilt werden.

Die **Beschaffung** eines Dienstwagens unterliegt kommunalrechtlichen Grundsätzen. Über die Zurverfügungstellung eines Dienstwagens für die Verwaltungsleiter ist dem Grunde nach vom Gemeinderat / Kreistag (oder dem zuständigen beschließenden Ausschuss) zu entscheiden. Die Entscheidung unterliegt dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 77 Abs. 2 GemO), die Bereitstellung eines Dienstwagens muss daher „notwendig und angemessen" sein. Dies sollte auch bei vergleichsweise günstigen Leasingraten beachtet werden. Nach der VwV KfZ des Finanzministeriums vom 02. Juni 2017, die im kommunalen Bereich orientierend herangezogen werden kann, sind Dienstkraftfahrzeuge im Allgemeinen „in angemessener serienmäßiger Motorisierung, Lackierung und Ausführung" zu beschaffen. Auf die GPA-Mitteilung 08/2010 i.d.F. vom 08. Mai 2015 wird ergänzend verwiesen.

Käuferin bzw. in der Regel Leasingnehmerin ist immer die Kommune, mit allen Rechten und Pflichten aus den zivilrechtlichen Vertragsverhältnissen mit dem Autohaus. Das sog. Durchreichen günstiger Kommunalkonditionen an die kommunalen Wahlbeamten ist nicht zulässig. Gemeint sind damit Konstellationen, bei denen das Fahrzeug zwar von der Kommune geleast wird, die Begünstigten das Fahrzeug aber zur vollen Verfügung überlassen bekommen und im Gegenzug, wie ein Leasingnehmer, alle Kosten (Leasingraten, KfZ-Steuer, Kraftstoff, etc.) tragen. Dienstfahrten wurden in diesen Fällen gegenüber der Kommune zu Unrecht zur Erstattung abgerechnet.

Die **dienstliche Nutzung des Dienstfahrzeugs** erfolgt auf alleinige Rechnung der Kommune. Eine dienstliche Nutzung liegt vor, wenn der Zweck der Fahrt im Rahmen der kommunalen Aufgabenstellung des Dienstreisenden liegt. Die unentgeltliche Nutzung des Dienstfahrzeugs ist somit, auch für kommunale Wahlbeamte, grundsätzlich nur für Fahrten mit einem dienstlichen Erfordernis im kommunalen Wirkungskreis zulässig, d.h. im Rahmen der Wahrnehmung dienstlicher, dem jeweiligen Hauptamt zuzurechnender Aufgabenstellungen.

Alle sonstigen Fahrten, die nicht zu einem solchen Zweck unternommen werden, sind (einschl. ggf. der rein privaten Nutzung) als außerdienstliche Nutzung des Fahrzeugs zu betrachten. Diese ist, ohne Ausnahme, nur nach einem entsprechenden zustimmenden (Grundsatz-) Beschluss des Hauptorgans und in der Regel nur gegen vollen Kostenersatz (§ 92 GemO) zulässig.

Allerdings kann das zuständige Organ, ohne gegen den allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu verstoßen, für kommunale Wahlbeamte ausnahmsweise die unentgeltliche Nutzung für alle Fahrten (auch außerdienstliche, ggf. auch rein private) im kommunalen Hoheitsgebiet (Gemeinde, Stadt, Landkreis) zulassen. Diese kommunalwirtschaftliche Auslegung beruht auf einer Entscheidung des Innenministeriums aus dem Jahr 1999 und ist auf Geschäftsführungen und Direktoren nicht übertragbar. Für außerdienstliche Fahrten, die aus dem Gemeindegebiet herausführen, muss – sofern diese nach der Beschlusslage vom Gemeinderat dem Grunde nach zugelassen sind – insgesamt ein angemessener Kostenersatz geleistet werden (also für die komplette Fahrstrecke).

Die **Höhe des Kostenersatzes** ist prinzipiell unter Berücksichtigung sämtlicher angefallener Fahrzeugkosten (z. B. Leasingrate, Abschreibung, Verzinsung, Unterhaltung, Wartung, Pflege sowie Schmier- und Kraftstoffe) und der tatsächlichen Fahrleistungen vom Gemeinderat festzusetzen. Alternativ kann der Kostenersatz – ohne weitere Nachweise – auch auf Grundlage des höchsten Entschädigungssatzes der Wegstreckenentschädigung nach § 6 LRKG (derzeit 0,35 EUR/km) festgelegt werden.

Zum Nachweis des Nutzungsumfangs und Nutzungszwecks und als Grundlage für die ordnungsgemäße Abrechnung der entgeltpflichtigen außerdienstlichen Nutzung ist ein fahrzeugbezogenes, lückenloses **Fahrtenbuch** zu führen, in dem zumindest die Fahrzeugbewegungen (Zeitraum der Fahrt, Kilometerleistung) und der Zweck der Fahrt festgehalten werden. Weitere Hinweise und Muster enthält die VwV KfZ in Abschnitt I Nr. 14 und Anlage 6.

Sofern die uneingeschränkte, unentgeltliche Nutzung im Gemeindegebiet zugelassen worden ist, können die Fahrzeugbewegungen im Gemeindegebiet bis zur nächsten Unterbrechung auch pauschal angegeben werden (z. B. 15. Mai 2020 bis 20. Mai 2020 Fahrten im Gemeindegebiet, 125 km).

Soweit sich im **Einzelfall Abgrenzungsprobleme** in den kommunalrechtlichen Belangen ergeben, insbesondere bei der Frage, ob eine dienstliche Nutzung vorliegt oder nicht, empfiehlt sich die Abstimmung mit den Rechtsaufsichtsbehörden bzw. mit der GPA.

Im Übrigen stehen die kommunalwirtschaftlichen Anforderungen **neben steuer- und versicherungsrechtlichen** Verpflichtungen. Dies bedeutet aus kommunalwirtschaftlicher Sicht vor allem, dass der volle Kostenersatz für die außerdienstliche Nutzung im dargestellten Umfang zu leisten ist, egal wie die Nutzung des Fahrzeugs steuerlich zu behandeln ist. Steuerrechtliche Belange sind mit der zuständigen Finanzverwaltung zu klären, versicherungsrechtliche mit dem Versicherer.

3.4
Personalwesen

Fehler im Personalwesen sowie in der Personalwirtschaft waren wiederholt in Bereichen aufzugreifen, die auch schon in den vergangenen Jahren betroffen waren; sie halten sich teilweise hartnäckig.

Die GPA hat zum Personalwesen in den letzten Jahren eine Vielzahl von grundlegenden Hinweisen veröffentlicht. Auf die Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte 2016, 2017, 2018 und auf die im März 2018 auf der Website veröffentlichte Handreichung für die kommunale Prüfung „Die gemeindewirtschaftsrechtliche Prüfung des Personalwesens – Rechtsverhältnisse der Beschäftigten" wird hingewiesen. Die Handreichung bietet einen Überblick über die Grundlagen des Personalwesens, der auch für Personalverantwortliche und Personalverwaltungen von grundlegender Information sein kann, wie z. B. zur Abgrenzung von Arbeitsverhältnissen zu Werk- bzw. Dienstverträgen und ehrenamtlicher Tätigkeit.

Die rechtliche Verpflichtung zur **Bewertung der Arbeitsplätze** in haushalts-, besoldungs- bzw. tarifrechtlicher Hinsicht wird nur unvollständig eingehalten. Die Umsetzung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze – insbesondere des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (§ 77 Abs. 2 GemO) – bedeutet für den Personalbereich, dass sich Leistung (Arbeitskraft) und Gegenleistung (Besoldung bzw. Entgelt) ausgleichen sollen. Um dies beurteilen zu können, ist es notwendig, die Wertigkeit der einzelnen Arbeitsplätze auf der Basis aussagefähiger Stellen- / Dienstpostenbewertungen festzustellen. Gleichwohl waren des Öfteren Mitarbeiter, ohne dass entsprechende Arbeitsplatzbewertungen vorlagen, neu eingestellt, höhergruppiert oder befördert worden. Nach dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung (§§ 20, 26, 27 LBesGBW) ist der Dienstherr verpflichtet, die Dienstposten (Aufgaben, Funktionen) der Beamten sachgerecht zu bewerten und Ämtern im statusrechtlichen Sinne zuzuordnen. Zum Nachweis der sachgerechten und tarifkonformen Eingruppierung sind auch im Beschäftigtenbereich Stellenbewertungen (§§ 12, 13 TVöD i. V. m. Anlage 1 Entgeltordnung) den jeweiligen Personalentscheidungen zu Grunde zu legen.

Mängel zeigten sich vermehrt auch bei der ordnungsgemäßen Dokumentation aussagefähiger, zahlungsbegründender Sachverhalte. Beispielsweise fehlten die Begründungen zur Stufenzuordnung bei Einstellungen oder Höhergruppierungen von Beschäftigten, die Berechnungen und Festsetzungen des Besoldungsdienstalters bzw. der Erfahrungszeiten und deren Bekanntgabe an die betreffenden Beamten (bis 31. Dezember 2010: § 103 LBesG, § 28 BBesG; seit 01. Januar 2011: §§ 31, 32 LBesGBW), die Festsetzungen der Jubiläumsdienstzeit oder die gem. Protokollerklärung Nr. 9 des Anhangs zur Anlage C zum TVöD geforderte, regelmäßig zu überprüfende Durchschnittsbelegung der betreuten Kinder in Kindertageseinrichtungen, als Basis der Eingruppierung der jeweiligen Leitungen. Auch sind Ermessensentscheidungen, bspw. bei der Vergabe von Leistungsprämien (§ 76 LBesGBW) oder der Erfüllung der Aufstiegsvoraussetzungen (§ 22 LBG), nachvollziehbar zu dokumentieren. Es sollte insgesamt ein stärkeres Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Personalakte ein vollständiges und umfassendes Bild der finanzwirksamen Belange des Mitarbeiters darstellt und jeder sachkundige Dritte daraus in annehmbarer Zeit eine Begründung für die unterschiedlichen Entscheidungen bzw. Zahlungen nachvollziehen kann. Diese Forderung wird aus kassenrechtlicher Sicht (§§ 8 Abs. 1 Nr. 7, 11 Abs. 1 GemKVO)[5] und aufgrund der kommunalrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsmä-

5 Kameral: §§ 7 Abs. 1 Nr. 6, 10 Abs. 1 GemKVO

ßige Buchführung (§ 77 Abs. 3 GemO; §§ 36 Abs. 4, 39 Abs. 1 GemHVO)[6] noch verstärkt. Der Kommune obliegt die Dokumentationspflicht (schriftlich oder elektronisch) und die Darlegungspflicht für die materielle Rechtmäßigkeit ihrer Verwaltungsvorgänge.

Beamte

Obgleich die Besoldung der Beamten abschließend durch Gesetz geregelt ist und die Kommunen an die gesetzlichen Vorgaben gebunden sind, kommt es immer wieder vor, dass **Zulagen** ausbezahlt werden, denen keine gesetzliche Regelung zugrunde liegt bzw. ohne dass solche vor Ort überprüft worden wären (beispielsweise so bezeichnete Stellenzulagen, Bildschirmzulagen, freiwillige Zulagen, Mehrarbeitsvergütungen, Aufwandsentschädigungen, Protokollführerentschädigungen, etc.). Dabei handelt es sich dann regelmäßig um Zahlungen ohne Rechtsgrund. Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die den Beamten eine höhere als die ihnen gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen, sind unwirksam (§ 3 LBesGBW). Dies gilt gleichermaßen für vom Gesetz abweichende Beschlüsse des Gemeinderates bzw. eines anderen Verwaltungsorgans, die demzufolge keine rechtsbegründende Wirkung entfalten können.

Es zeigte sich auch immer wieder, dass **Urlaubsguthaben** entgegen den gesetzlichen Regelungen übertragen und teilweise finanziell abgegolten wurden. Eine finanzielle Abgeltung des Urlaubs während eines laufenden Beamtenverhältnisses sehen die gesetzlichen Regelungen nicht vor. Lediglich unter den engen Voraussetzungen des § 25a AzUVO und der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine finanzielle Vergütung von Urlaub zulässig, allerdings nur bei aus dem aktiven Dienstverhältnis ausscheidenden Beamten. Die Vorgaben der AzUVO sind mit ihren unmittelbaren Auswirkungen im kommunalen Bereich gültig und können nicht durch Beschluss eines Organs, Vereinbarungen und dergleichen abbedungen beziehungsweise außer Kraft gesetzt werden. Auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, den gesetzlich zustehenden Erholungsurlaub innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Fristen (§ 25 Abs. 1 AzUVO) zu ermöglichen beziehungsweise gegebenenfalls auf die rechtzeitige Inanspruchnahme des Erholungsurlaubs hinzuwirken, wird im Übrigen hingewiesen.

Eine Auszahlung von **Leistungsprämien** ist ausschließlich im Rahmen des § 76 LBesGBW möglich. Hierfür ist eine herausragende besondere Einzelleistung oder die Übernahme zusätzlicher Aufgaben für einen längeren Zeitraum und ihre sachgerechte Erledigung Voraussetzung. Eine analoge Anwendung der Vorschriften zum Leistungsentgelt nach § 18 TVöD auf angenommene Prämierungssachverhalte ist tatbestands- und damit rechtswidrig, da insoweit die tatbestandlich vorausgesetzte Würdigung des Einzelfalls entfiele und überdies auch die weiteren haushaltsrechtlichen Voraussetzungen des § 76 LBesGBW verletzt würden. Dem kann auch ein Gremienbeschluss, der eine derartige Handhabung vorsieht, nicht abhelfen; auch dieser ist 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.

Eine nicht geringe Anzahl der Beamten übt eine oder mehrere **Nebentätigkeiten** aus. Hierzu zählt jede nicht zum Hauptamt der Beamten gehörende Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes, unabhängig davon, ob hierfür ein Entgelt bezahlt wird oder nicht. Alle Beamten sind nach § 8 LNTVO dazu verpflichtet, jeweils bis spätestens 01. Juli eines jeden Kalenderjahres dem Dienstvorgesetzten eine Erklärung über die im vorausgegangenen Kalenderjahr ausgeübten, genehmigungs- und anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten, mit Angaben über Art, zeitliche Inanspruchnahme, Dauer der Nebentätigkeit, Auftraggeber und Höhe der Vergütung vorzulegen. Die Dienstvorgesetzten sollen die Beamtinnen und Beamten jährlich auf diese Verpflichtung hinweisen und die Einhaltung überwachen (vgl. § 8 LNTVO i.V.m. Nr. 38.1 BeamtVwV). Dies gilt insbesondere für die Angaben zur Vergütung und Abrechnung bei den ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten. Sie sind die Basis für die Überprüfung eventueller Ablieferungsansprüche nach § 64 Abs. 3 LBG in Verbindung mit § 5 LNTVO. Ergänzend wird auf die GPA-Mitteilung 1/2013 i.d.F. vom 10. Oktober 2016 verwiesen.

Beschäftigte

Beschäftigten werden Erschwerniszuschläge, Rufbereitschaftszeiten, Überstunden, Schichtzulagen oder Zeitzuschläge als monatliche Pauschale ausbezahlt. Dabei wird die Höhe der Pauschalen oftmals jahrelang unver-

6 Kameral: §§ 22, 33 Abs. 1, 34 Abs. 1 GemKVO

ändert beibehalten. Allenfalls nehmen die Pauschalen an regelmäßigen Tarifsteigerungen teil. Eine Überprüfung der Angemessenheit und Höhe der Pauschalzahlungen findet in der Regel nicht statt. Das Vorliegen der Voraussetzungen und die Angemessenheit der Pauschale ist in regelmäßigen Abständen (i.d.R. alle fünf Jahre) durch aktuelle Arbeitszeitaufschriebe über einen repräsentativen Zeitraum zu ermitteln und ggf. neu festzusetzen (§ 36 Abs. 4 GemHVO). Sofern hiernach weiterhin eine Pauschalierung der Zuschläge oder Zeiten erfolgen soll, ist dies mit den betroffenen Beschäftigten in den Arbeitsverträgen mit gesondertem Kündigungsrecht als Nebenabrede zu vereinbaren (§ 24 Abs. 6 TVöD i.V.m. § 2 Abs. 3 Satz 2 TVöD). Auf eine ausreichende Dokumentation der Berechnungsgrundlagen als zahlungsbegründende Unterlagen ist zu achten.

Die **leistungsorientierte Bezahlung** war im öffentlichen Dienst lange herbeigesehnt worden. Gleichwohl bringt die Umsetzung der tariflichen Vorgaben etliche Probleme mit sich. Häufig erfolgt die Ausschüttung nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip". Die Bewertung der Leistungen der einzelnen Mitarbeiter wird als ungerecht, zu kompliziert, zu zeitaufwändig oder nicht für alle Seiten akzeptabel empfunden. Weitere Probleme tauchen auf, wenn in einer Kommune keine Personalvertretung vorhanden ist oder sich die Personalvertretung mit dem Dienstherrn nicht auf eine für beide Seiten annehmbare Dienstvereinbarung einigen können. Schlussendlich wird das Leistungsentgelt auf alle Beschäftigten gleichmäßig verteilt, ohne jegliche Unterscheidung und Zugrundelegung der Leistung der Beschäftigten, was dem eigentlichen Willen der Tarifvertragsparteien zuwiderläuft. Die praktizierte Ausschüttung ist tarifvertragswidrig und gemäß § 4 TVG i.V.m. § 85 Abs. 2 LPVG und § 134 BGB rechtsunwirksam (bei beiderseitiger Tarifbindung). Auf die ausführliche Abhandlung im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018 wird verwiesen.

Problembehaftet ist auch die Beschäftigung von Mitarbeitern mit einem relativ geringen **Beschäftigungsumfang**. Die aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht besonderen Beschäftigungsverhältnisse geringfügig Beschäftigter nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV sind tarifrechtlich „normale" Arbeitsverhältnisse. Wie für jedes andere Arbeitsverhältnis finden daher die allgemeinen Vorschriften des TVöD Anwendung. Lediglich kurzfristig Beschäftigte (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV) sind gemäß § 1 Abs. 2 lit. m TVöD von der Anwendung des Tarifvertrags ausgenommen. Immer wieder ist festzustellen, dass diese Beschäftigungsgruppe nicht tarifkonform behandelt wird.

Zur Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse von Teilzeitbeschäftigten wird darauf hingewiesen, dass Fest- oder Stundenvergütungen im Tarifvertrag nicht vorgesehen sind (§ 15 ff. TVöD). Auch bei Aushilfskräften und bei Arbeit auf Abruf besteht Flexibilität nur hinsichtlich der Lage der Arbeitszeit, nicht hinsichtlich des Arbeitsvolumens. Im Arbeitsvertrag ist gemäß § 12 TzBfG folglich immer eine bestimmte Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit festzulegen. Zudem wird auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie und des hohen Arbeitsaufwands bei der monatlichen Bezügeabrechnung empfohlen, die Arbeitsverhältnisse z. B. durch Festlegung einer monatlichen Stundenzahl oder eines prozentualen Anteils an der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit (Berechnungszeitraum nach § 6 Abs. 2 TVöD bis zu einem Jahr) entsprechend anzupassen. Hierbei ist stets der Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) zu beachten. Insbesondere dürfen Teilzeitbeschäftigte nach § 4 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 TzBfG ohne sachlichen Grund nicht schlechter gestellt werden, als vergleichbare Vollzeitbeschäftigte des jeweiligen Arbeitgebers (Diskriminierungsverbot). Soweit vollbeschäftigten Arbeitnehmern tarifliche Leistungen gewährt werden, müssen sie allen Beschäftigten nach gleichen Maßstäben zukommen. Daher ist u. a. auf eindeutige Regelungen zur Arbeitszeit, Eingruppierung sowie Abrechnung des Entgelts zu achten. Zudem sind die Hauptrechte und Hauptpflichten aus dem Arbeitsverhältnis bzw. die wesentlichen Vertragsbedingungen sowie Vertragsänderungen schriftlich zu dokumentieren (§ 2 Abs. 1 TVöD, § 126 BGB, § 2 Abs. 1 NachwG).

3.5
Gebäudemanagement

Zur wirtschaftlichen Vermögensverwaltung gehört, dass die Nutzungsüberlassung von Vermögen an Dritte zum vollen Wert erfolgen soll (§§ 92 Abs. 2 i.V.m. 91 Abs. 2 GemO). D.h. einem Dritten darf bei der Nutzungsüberlassung von Vermögen kein ungerechtfertigter Vorteil verschafft werden. Nur ein solches Handeln entspricht in aller Regel den §§ 77 Abs. 2 und 78 Abs. 2 Satz 1 sowie 92 Abs. 2 GemO sowie dem aus dem Rechtstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz, dass der Staat nichts zu verschenken hat. Bei den privatrechtsgeschäftlichen, auf dem Willen der Gemeinde beruhenden Begründungen von preisfreien Wohnraummietverhältnissen ist der volle Wert die ortsübliche Miete.

Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn bzw. Wiedervermietung

Mit der Einführung der sog. Mietpreisbremse durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015 (BGBl. 2015 I, 610) zum 01. Juni 2015 (bzw. § 556d Abs. 1 BGB zum 28. April 2015) dürfen die Bundesländer Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestimmen und dort durch Rechtsverordnung für die Dauer von längstens fünf Jahren die sog. Mietpreisbremse bei der Wiedervermietung von Wohnraum erlassen. Ausgenommen bleiben die Vermietung bei Wohnungsneubauten sowie die erste Wiedervermietung in umfassend modernisierten Bestandswohnungen (§ 556f BGB). Allerdings wurde die Rechtsumsetzung in der Mietpreisbegrenzungsverordnung des Landes Baden-Württemberg, welche am 01. November 2015 in Kraft trat, durch das Landgericht Stuttgart (Urt. v. 13. März 2019 – 13 S 181/18) rechtskräftig für formell unwirksam erklärt. Die sog. Mietpreisbremse bedeutet, dass die neue Miete bei Wiedervermietung von Wohnraum die ortsübliche Vergleichsmiete um nicht mehr als 10 % übersteigen darf, wenn die Wohnung in einem durch Rechtsverordnung bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt (§ 556d Abs. 1 BGB). Durchbrochen werden darf der Grundsatz der Wiedervermietungsmiete in Höhe von maximal 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die Berücksichtigung der Vormiete (§ 556e Abs. 1 BGB) oder einer durchgeführten Modernisierung (§ 556e Abs. 2 BGB).

Zum 01. April 2020 ist das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn vom 19. März 2020 (BGBl. 2020 I, 540) in Kraft getreten und die sog. Mietpreisbremse für fünf weitere Jahre bis Ende 2025 verlängert worden. Der Ministerrat Baden-Württemberg hat am 17. März 2020 die neue Mietpreisbremse mit Ausweitung der Gebietskulisse auf 89 Städte und Gemeinden freigegeben. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau hat das Inkrafttreten der Landesverordnung zur Mietpreisbremse voraussichtlich zum 01. Juni 2020 angekündigt.

Durch das Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete vom 21. Dezember 2019 (BGBl. 2019 I, 2911) wird die ortsübliche Vergleichsmiete mit Wirkung vom 01. Januar 2020 nicht mehr anhand der letzten vier, sondern der letzten sechs Jahre bestimmt (§ 558 Abs. 2 Satz 1 BGB). Die Verlängerung des Betrachtungszeitraums soll in nachfragestarken Mietmärkten zu einer Dämpfung des Mietpreisanstiegs führen. Bis Ende 2020 können Mietspiegel mit Stichtag vor dem 1. März 2020 allerdings noch nach der alten Regelung erstellt werden (Art. 229, § 50 EGBGB). An die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete sind die sog. Mietpreisbremse wie auch die Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen gekoppelt.

Miethöhe bei bestehenden Mietverhältnissen

Nach den Erkenntnissen aus der Prüfung sind die Mieten der preisfreien gemeindeeigenen Wohnungen von den Gemeinden teilweise seit Beginn der Mietverhältnisse nicht überprüft und angepasst worden. Mit Blick auf § 92 Abs. 2 GemO i.V.m. § 558 BGB sind die Mieten in regelmäßigen Zeitabständen auf ihre Angemessenheit aktenkundig zu überprüfen und ggf. bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anzupassen. Der Anspruch des Vermieters auf Zustimmung des Mieters zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete aus § 558 Abs. 1 Satz 1 BGB besteht unter bestimmten formellen Voraussetzungen (einjährige Sperrfrist gem. § 558 Abs. 1 Satz 2 BGB, Textform gem. §§ 558a Abs. 1, 126b BGB, Begründungsmittel gem. § 558a Abs. 2 BGB – u. a. ggf. Mietspiegelwertemitteilung gem. § 558a Abs. 3 BGB, ggf. Mietspiegel einer vergleichbaren Gemeinde gem. § 558a Abs. 4 Satz 2 BGB i.V.m. BGH, Urt. v. 21. August 2019 – VIII ZR 255/18) sowie materiellen (u. a. 15-monatige Wartefrist gem. § 558 Abs. 1 Satz 1 BGB, ortsübliche Vergleichsmiete gem. §§ 558 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BGB, Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB bzw. ggf. abgesenkte Kappungsgrenze gem. Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg i.S.v. § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB, Beachtung der vereinbarten Mietstruktur) und ggf. prozessualen Voraussetzungen (u. a. Ausschlussfrist gem. § 558b Abs. 2 Satz 2 BGB). Sofern besondere Gründe bzw. Ausnahmen (z. B. zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben) vorliegen, die im Einzelfall gegen eine Mietanpassung sprechen, sind diese von den Gemeinden zu dokumentieren.

Mietvertragliche Vereinbarung der Betriebskostenabrechnung

Teilweise ist von den Gemeinden in den Mietverträgen für preisfreien Wohnraum nicht vereinbart worden, dass alle in § 2 Nr. 1 bis 17 der Betriebskostenverordnung (BetrKV) vom 25. November 2003 (BGBl. 2003 I, 2346) genannten Betriebskosten auf den Mieter umgelegt werden.

Ob und in welchem Umfang Betriebskosten an den Mieter weitergegeben werden können ist ausschließlich eine Frage der Vertragsgestaltung zur Mietstruktur (§ 556 Abs. 1 und 2 BGB). Bei den Betriebskostenvereinbarungen ist auf eine inhaltlich eindeutige Formulierung zu achten, d.h. die Betriebskosten werden entweder durch Aufzählung einzelner Betriebskostenpositionen bestimmt oder sind durch Verweisung auf die gesetzlichen Vorschriften der BetrKV (bzw. der Zweiten Berechnungsverordnung) bestimmbar (BGH, Urt. v. 02. Mai 2012 – XII ZR 88/10 und Urt. v. 10. Februar 2016 – VIII ZR 137/15). Fehlt im Mietvertrag eine eindeutige Vereinbarung zur Umlage bzw. Weitergabe der Betriebskosten oder ist diese unbestimmt oder unzulässig, so sind gem. § 535 Abs. 1 Satz 3 BGB die Lasten, d. h. auch die Betriebskosten, vom Vermieter zu tragen. Eine nachträgliche Änderung der Mietstruktur kann der Vermieter grundsätzlich nur durch eine einvernehmliche Vereinbarung mit dem Mieter herbeiführen.

Es gibt eng begrenzte Ausnahmen:

- Ist die Heizkostenverordnung (HeizkostenV) vom 20. Januar 1989 (BGBl. I 1989, 115) in der ab 01. Januar 2009 geltenden Fassung (BGBl. 2008 I, 2375) gem. § 1 Abs. 1 HeizkostenV für die Verteilung der Heiz- und Warmwasserkosten anwendbar, dann gehen ihre Bestimmungen grundsätzlich rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen im Mietvertrag (auch wenn diese bereits vor dem Inkrafttreten der HeizkostenV am 01. März 1981 abgeschlossen wurden) vor (§ 2 HeizkostenV, BGH, Urt. v. 19. Juli 2006 – VIII ZR 212/05). Eine Mietstruktur, bei der die Heiz- und Warmwasserkosten in der Miete enthalten sind, oder Heizkostenpauschalen, über die nicht abgerechnet wird, widersprechen der HeizkostenV (§ 2 HeizkostenV). Sowohl der Vermieter als auch der Mieter haben einen Anspruch, dass künftig die Kosten für Heizung und Warmwasser entsprechend der HeizkostenV verbrauchsabhängig abgerechnet werden (§§ 4 Abs. 4, § 6 Abs. 4 Satz 3 HeizkostenV). Bei nicht verbrauchsabhängiger Abrechnung entgegen der HeizKV hat der Mieter das Recht, den auf ihn entfallenden Heiz- und Warmwasserkostenanteil um 15 % zu kürzen (§ 12 Abs. 1 HeizkostenV).

- Eine weitere Ausnahme in § 556a Abs. 2 BGB bestimmt, dass der Vermieter von preisfreiem Wohnraum Betriebskosten abweichend von getroffenen Vereinbarungen künftig nach einem Maßstab umlegen darf, der dem erfassten unterschiedlichen Verbrauch oder der unterschiedlichen Verursachung Rechnung trägt. Die Bestimmung des § 556a BGB gilt auch für Wohnraummietverträge, die zum 01. September 2001 (Inkrafttreten der Mietrechtsreform) schon bestanden haben (BGH, Urt. v. 21. September 2011 – VIII ZR 97/11). Die gesetzliche Umstrukturierung betrifft nicht nur Betriebskosten, welche die Mieter bisher als Pauschale schuldeten, sondern auch diejenigen, die bisher in der Grundmiete mit enthalten waren (sog. Brutto- bzw. Teilinklusivmiete). Zur Umstrukturierung der Miete hat der Vermieter eine einseitige, empfangsbedürftige Erklärung in Textform vor Beginn eines Abrechnungszeitraums abzugeben (§ 556a Abs. 2 i.V.m. § 126 b BGB).

3.6
Abgabenwesen: Abgabenerhebung durch Dritte nach § 2 Abs. 3 KAG

Abgabenberechtigte Kommunen, die Dritte mit der Erhebung von Kommunalabgaben, insbesondere von Benutzungsgebühren ihrer öffentlichen Einrichtungen, beauftragen, beachten immer wieder den von § 2 Abs. 3 KAG vorgegebenen rechtlichen Rahmen nicht.

Zuweilen fehlt es an der erforderlichen Regelung in der **Abgabensatzung**, welcher Dritte beauftragt wird und welche konkreten Aufgaben der Dritte wahrzunehmen befugt sein soll. Mitunter sind die Satzungsbestimmungen auch unzureichend, weil nur ganz allgemein die Kommune ermächtigt wird, einen Dritten mit der Abgabenerhebung zu beauftragen oder weil sich zwischenzeitlich eine Änderung in der Person des beauftragten Dritten ergeben hat.

In Einzelfällen ergaben sich ferner Feststellungen zu den vom Dritten wahrgenommenen **Tätigkeiten**. § 2 Abs. 3 KAG enthält eine abschließende Aufzählung der Tätigkeiten, die im Rahmen der Abgabenerhebung von einem Dritten durchgeführt werden dürfen, wobei es sich allesamt um Hilfstätigkeiten handelt. Eigenständige Entscheidungen des Dritten in der Sache werden von § 2 Abs. 3 KAG nicht zugelassen. Nicht umfasst und damit auch nicht auf einen Dritten übertragbar ist die Zuständigkeit für Rechtsbehelfe und Gerichtsverfahren (s. LT-Drs. 11/6586, S. 17). Ebenso wäre die Grenze einer zulässigen Abgabenerhebung durch Dritte überschritten,

wenn auch die Festsetzung von Mahngebühren (§ 14 LVwVG i.V.m. § 1 Abs. 1 LVwVGKO) oder gar von Säumniszuschlägen (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b KAG i.V.m. § 240 AO) durch den Dritten erfolgen würde. Gleiches gilt für die Wahrnehmung der (weiteren) hoheitlichen Aufgabe der Beitreibung von Kommunalabgaben.

Weil die satzungsrechtliche Regelung allein nicht ausreicht, den Dritten als Dienstleister zur Geschäftsbesorgung zu verpflichten, bedarf es hierzu einer Beauftragung des Dritten mit der Wahrnehmung der bzw. einer der in § 2 Abs. 3 KAG genannten Tätigkeiten im Rahmen eines **Geschäftsbesorgungsvertrags** (vgl. § 54 GemO, § 44 LKrO). Solche Vereinbarungen haben bei Kommunen mitunter gänzlich gefehlt, teilweise waren die vorgelegten Verträge inhaltlich unzureichend.

In einzelnen Fällen war überdies festzustellen, dass die bekannt gegebenen **Abgabenbescheide** nicht den rechtlichen Anforderungen entsprochen haben. Insbesondere muss aus den von dem Dritten gefertigten und versandten Abgabenbescheiden eindeutig hervorgehen, dass die Abgaben im Namen und für Rechnung der Kommune erhoben werden, es sich also um einen Bescheid der abgabenerhebenden Körperschaft als erlassende Behörde i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. b KAG i.V.m. § 119 Abs. 3 Satz 1 AO handelt. Außerdem ist in den Fällen, in denen mit einem Schriftstück sowohl eine öffentlich-rechtliche Abgabe durch Bescheid als auch privatrechtliche Entgelte durch Rechnung festgesetzt werden, auf die klare Trennung der beiden Forderungen und damit auch der Regelung durch Bescheid mit Rechtsbehelfsbelehrung auf der einen und der Leistungsaufforderung durch Rechnung auf der anderen Seite zu achten. Dabei ist die Frage, ob ein behördliches Schreiben als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist, nach Maßgabe eines objektiven Empfängerhorizonts unter Berücksichtigung von Treu und Glauben zu beurteilen. So hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zu einem als „Rechnung" bezeichneten Schreiben einer Stadtwerke GmbH, die nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KAG beauftragt ist, die Gebührenbescheide für die Abwasserbeseitigung zu erlassen, entschieden, dieses nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren, wenn sich ein Hinweis auf das Auftragsverhältnis und die Rechtsmittelbelehrung lediglich an „versteckter" Stelle befinden und deshalb für den Empfänger des Schreibens die hoheitliche Handlungsform nicht erkennbar ist (s. VGH, Urteil vom 15. Oktober 2009, Az. 2 S 1457/09).

Im Zusammenhang mit der Abgabenerhebung durch Dritte kann, weil es zumeist Benutzungsgebühren sind, zu deren Erhebung auf Dritte zurückgegriffen wird, auch die **Gebührenfähigkeit** des für die Dienstleistung vereinbarten Entgelts kritisch hinterfragt werden. Gerade wenn dieses vergleichsweise hoch erscheint, ist mit Blick auf den Grundsatz der Erforderlichkeit zu prüfen, ob es sich um ansatzfähige Kosten handelt. Dabei gilt grundsätzlich, dass die für die Dienstleistung des abgabenerhebenden Dritten zu entrichtenden Entgelte als betriebsbedingte Fremdleistungsentgelte dann gebührenfähig sind, wenn eine rechtliche Zahlungsverpflichtung der gebührenerhebenden Kommune gegenüber dem Dritten besteht, die Kostenansätze für die Fremdleistungen in angemessenem Verhältnis zu den von dem Dritten erbrachten Leistungen stehen und auf Seiten der gebührenerhebenden Kommune ein Wirtschaftlichkeitsnachweis insbesondere durch eine Kostenvergleichsberechnung sowie eine Ausschreibung des Dienstleistungsauftrags geführt werden kann.

Für einen umfassenden Überblick über das Thema „Abgabenerhebung durch Dritte nach § 2 Abs. 3 KAG" wird auf die GPA-Mitteilung 2/2020 verwiesen.

3.7 Feuerwehrwesen

Auch vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Feuerwehrgesetzes in Baden-Württemberg zum 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1184) erreichen die GPA zahlreiche Anfragen der Träger der Feuerwehr zur praktischen Umsetzung und sind Prüfungsbemerkungen zu schreiben. Die Änderungen sollten den Personalbestand der Feuerwehren sichern und vor allem mit einer Vereinfachung und Klarstellung der Berechnung des Kostenersatzes für Leistungen der Gemeindefeuerwehr die Wirtschaftlichkeit verbessern. Die Erfahrungen aus der prüfungsnahen Fachberatung zeigen, dass es zahlreiche Fragestellungen gibt, die von einer Vereinfachung weit entfernt sind.

3.7.1 Pauschalierte Kostenersätze

Um die Einsatzkosten geltend machen zu können, bedarf es grundsätzlich keiner ortsrechtlichen Regelung. § 34 FwG stellt bereits die materiell-rechtliche Anspruchsgrundlage dar, so dass das Bürgermeisteramt Kostenersätze im Einzelfall selbst in tatsächlicher Höhe berech-

nen und als Geschäft der laufenden Verwaltung (§ 44 Abs. 2 GemO) erheben kann. Es ist jedoch möglich, dass zur Gewährleistung der Gleichbehandlung und Transparenz sowie zur Verwaltungsvereinfachung Pauschalsätze festgelegt werden. Diese müssen gemäß § 34 Abs. 4 FwG durch Satzung festgesetzt werden. Diese Pflichtsatzung zur Erhebung der Kostenersätze besteht nur bei Pauschalierung des Kostenersatzes für ehrenamtlich Tätige (§ 34 Abs. 5 Satz 2 FwG). Das Problem beginnt aber schon eine Stufe vorher, bei der Pauschalierung der Entschädigungssätze, die gem. § 16 Abs.1 Satz 2 FwG ebenfalls durch Satzung pauschaliert werden können. Dies ist nicht neu, aber in der Umsetzung immer noch fehleranfällig. Die Fragestellungen drehen sich insgesamt alle darum, welchen Gestaltungsspielraum die Kommune hat.

Die Grundsatzentscheidung, die jede Kommune treffen muss, ist die, ob pauschaliert oder spitz abgerechnet werden soll. Trotz des Satzungsmusters über die Entschädigung für den ehrenamtlichen Feuerwehrdienst, an dem der Gemeindetag zusammen mit dem Städtetag, dem Landesfeuerwehrverband und dem Innenministerium mitgewirkt haben, bestehen Unsicherheiten, in welchen verschiedenen Varianten die Pauschalierung stattfinden kann oder muss und welche Spielräume vorhanden sind. § 16 Satz 1 FwG sieht als Grundsatz die Form der Spitzabrechnung vor. Diese gilt immer dann, wenn nicht durch Satzung Durchschnittssätze gebildet werden. Im Umkehrschluss ist eine über die Durchschnittssätze hinausgehende Abgeltung von Ansprüchen ausgeschlossen, wenn diese durch Satzung festgesetzt wurden. Es liegt im Wesen der Pauschalierung, dass die Auslagen oder der Verdienstausfall tatsächlich höher oder niedriger sein können, als die Durchschnittssätze.

Durchschnittssätze können einheitlich für den gesamten Feuerwehrdienst gelten, aber auch nach Art des Feuerwehrdienstes in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden. Das Gesetz verlangt also nicht, Verdienstausfall und Auslagen in der gleichen Form zu entschädigen. Sind z. B. für den Verdienstausfall Durchschnittssätze festgesetzt, können die Auslagen für diese Art des Feuerwehrdienstes dennoch spitz abgerechnet werden und umgekehrt. Wird nach Feuerwehrdiensten differenziert entschädigt, wird der Feuerwehrdienst, für den keine Durchschnittssätze festgesetzt sind, nach Satz 1 spitz abgerechnet.

Parallel dazu verläuft die Entscheidung der Kommune, ob die Kostenersätze gem. § 34 FwG pauschaliert oder spitz abgerechnet werden. Der Stundensatz nach Absatz 5 setzt sich aus den Leistungen der Gemeinde für Verdienstausfall, Auslagen und weiteren personenbezogenen Kosten zusammen. Diese Kostenfaktoren sind eigenständig und können parallel oder auch nur einzeln anfallen. Verdienstausfall und Auslagen können beim Kostenersatz grundsätzlich nur geltend gemacht werden, wenn sie an den Feuerwehrangehörigen auch ausgezahlt worden sind. Dies bedeutet für die Spitzabrechnung der Entschädigung, dass hier beim Kostenersatz enorm voneinander abweichende Kostenersätze entstehen können, je nachdem, ob Verdienstausfall vorgelegen hat oder nicht. Hat sich die Gemeinde im Vorfeld entschieden, die Entschädigung durch Satzung zu pauschalieren, so wird im Kostenersatz dieser Faktor regelmäßig Eingang finden.

Auch hier hat der Gesetzgeber in § 34 Abs. 5 Satz 3 FwG die Möglichkeit eröffnet, für die ehrenamtlich tätigen Einsatzkräfte Durchschnittssätze festzusetzen. Diese Durchschnittssätze sind zu unterscheiden von denen, die aufgrund von § 16 Abs. 1 Satz 2 FwG in der Entschädigungssatzung geregelt werden. Letztere können bereits nach § 34 Abs. 5 Satz 1 FwG in Rechnung gestellt werden.

Die Festsetzung der Stundensätze der hauptamtlichen Einsatzkräfte kann ebenfalls, auch wenn das Gesetz hierfür keine gesonderte Ermächtigung vorsieht, als Durchschnittsbetrag für die Laufbahngruppen erfolgen. Es ist nicht notwendig, die Stundensätze für jede Besoldungs- oder Vergütungsgruppe festzusetzen. Dies dient der Verwaltungserleichterung und es muss nicht für jede Kostenforderung im Einzelfall nachgeprüft werden, welche Kräfte der einzelnen Entgeltgruppen einbezogen waren.

3.7.2
Kann-Aufgabe in Abgrenzung zur freiwilligen Aufgabe

Die vorrangige Aufgabe der Feuerwehr ist das Retten von Leben (Menschen und Tiere) bzw. von Sachwerten; sie soll Gefahren abwehren, die das Leben, die Gesundheit oder Sachen bedrohen.

Der Übergang von der Pflicht-Aufgabe zur Kann-Aufgabe oder gar zur freiwilligen Aufgabe ist oftmals fließend. Dies ist am besten an einem Fallbeispiel darzustellen: Die Feuerwehr wird unter dem Stichwort „Brand“ zu

einer Einsatzstelle gerufen. Vor Ort stellt sich heraus, dass ein Brand zwar noch nicht ausgebrochen ist aber ein entsprechender Gefahrenherd vorhanden ist, den die Feuerwehr sodann ausräumt. Hier wurde die Feuerwehr zunächst im Rahmen einer unentgeltlichen Pflichtaufgabe gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 FwG tätig. Durch das Ausräumen der Brandgefahr nahm sie dann im Anschluss gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 FwG mit der Brandverhütung eine kostenpflichtige Kann-Aufgabe wahr (so die Entscheidung des VGH im Urt. v. 21. November 2008, Az. 1 S 656/08). Daneben wird die Feuerwehr in zahlreichen Fällen tätig, ohne dass die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 oder Abs. 2 FwG vorliegen. Typisches Beispiel ist das Auspumpen von Kellerräumen, ohne dass eine Notlage für Menschen, Tiere gegeben ist. Bestenfalls wird vor dem Eingreifen der Feuerwehr ein zivilrechtlicher Vertrag abgeschlossen oder die Abrechnung der Kosten erfolgt im Rahmen der Geschäftsführung ohne Auftrag.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung ob eine Pflicht- oder eine Kann-Aufgabe vorliegt, ist grundsätzlich die Ex-ante-Sicht, d. h. es ist der Sach- und Kenntnisstand der Feuerwehr zum Zeitpunkt ihres ersten Handelns („im Voraus") maßgeblich. Hierbei kommt es nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs nicht auf die Einschätzung des Feuerwehrkommandanten am Ort der Gefahr an, sondern es genügt, wenn im Zeitpunkt der Alarmierung und bei der anschließenden Entscheidung des Kommandanten, in welcher Stärke die Feuerwehr ausrückt, der begründete Verdacht z. B. einer lebensbedrohlichen Lage vorliegt.

Diese realitätsnahe Rechtsprechung erlaubt allerdings auch, den Feuerwehreinsatz in einen kostenfreien und in einen kostenpflichtigen Teil aufzuteilen – so auch das oben bereits genannte Urteil vom November 2008. In den folgenden Beispielen kann dieser Wechsel durchaus eine Rolle spielen:

Beispiel Türöffnung

Bei einer Türöffnung ist nicht grundsätzlich von einer lebensbedrohlichen Lage auszugehen, es kommt vielmehr auf den Einzelfall an und damit auch immer auf eine Einzelfallentscheidung. Diese Entscheidung ist aus der Ex-ante-Sicht zu beurteilen. Ist der Einsatzleiter der Meinung, dass sich der Sachverhalt bei Alarmierung der Feuerwehr als lebensbedrohlicher darstellt, so ist von einer Pflichtaufgabe und damit Unentgeltlichkeit auszugehen – auch wenn sich die Lage im Nachgang anders darstellt.

Regelmäßig ist nach Aufbruch des Schlosses – soweit dieses notwendig war – dessen Austausch erforderlich. Rein formal liegt der Austausch des defekten Schlosses nicht mehr im Aufgabenbereich der Feuerwehr. Soweit die Feuerwehr diese Aufgabe dennoch übernimmt, ist in jedem Fall die Kostenfolge im Vorfeld abzuklären. Es ist mit dem Wohnungsinhaber eine entsprechende vertragliche Regelung zu treffen; bei Abwesenheit des Wohnungsinhabers erfolgt der Austausch im Rahmen der Geschäftsführung ohne Auftrag.

Nur unter besonderen Umständen kann es sein, dass die Feuerwehr über den eigentlichen Einsatz hinaus Maßnahmen treffen muss, um Folgeschäden oder weitere Gefahren zu verhindern. Die Beseitigung von Folgeschäden einer Türöffnung gehört nach einhelliger Meinung nicht dazu, da dies nicht mehr zur ursprünglichen Rettung von Menschen aus lebensbedrohlicher Lage gehört und die Beseitigung von Folgeschäden nach Beendigung der Gefahrensituation grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Feuerwehr gehört, soweit andere Personen oder Behörden diese Aufgaben erledigen können. Eine Anweisung durch die Polizei mit der Begründung, es diene der öffentlichen Sicherheit, die Wohnung wieder zu verschließen, ist nicht rechtens, da zum einen die Polizei der Feuerwehr gegenüber nicht weisungsbefugt ist und zum anderen die Amtshilfe nur ergänzend erfolgt. Somit kann der Schlossaustausch nur als freiwillige Tätigkeit erfolgen und die Polizei kann – wenn der Wohnungsinhaber nicht greifbar ist – diese Aufgabe nicht auf die Feuerwehr übertragen.

Beispiel Tierrettung

Die Tierrettung wird in der Praxis sehr kontrovers diskutiert, hier treffen unterschiedliche Sichtweisen aufeinander. Es gilt der Grundsatz: Rettet die Feuerwehr ein Tier, das beruflich genutzt wird, ist die Rettung kostenfrei. Muss ein Haustier befreit werden, können Kosten entstehen. Kosten entstehen nicht, wenn sich ein Tier in akuter Notlage befindet und den Halter keine grobe Fahrlässigkeit trifft. Ebenso ist die Rettung kostenfrei, wenn von den Tieren eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Um Diskussionen zu vermeiden, hilft nur die eindeutige Dokumentation und der Hinweis an den Tierhalter, dass der Einsatz kostenpflichtig sein kann.

Eigentümer von Tieren sind grundsätzlich verpflichtet, Gefahren, die für oder durch ihr Tier entstehen, selbst zu beseitigen. Nur wenn der Eigentümer dies nicht selbst

kann, wird ggf. die Feuerwehr tätig. Dies ist i.d.R. eine Freiwilligkeitsleistung, die entsprechend in Rechnung gestellt werden muss.

Ein Beispiel aus der Beratung zeigt den fließenden Übergang von der Pflicht- zur Kann-Aufgabe: 20 Rinder eines Bauern sind in ein nahegelegenes Waldstück gelaufen und die Feuerwehr wurde gerufen, um diese wieder einzufangen. Eine Pflichtaufgabe gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 FwG liegt vor, wenn für diese Tiere eine Gefahr für ihr Leben besteht oder wenn diese Tiere eine Gefahr für Leib und Leben von Menschen bilden. Besteht eine solche Gefahr nicht, könnte dennoch eine Pflicht-Aufgabe gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 FwG vorliegen, wenn der Betroffene zum Einfangen der Rinder Unterstützung durch technisches Gerät benötigen würde – z. B. Ausleuchten des Waldstücks. Soweit diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, kann die Feuerwehr nur noch aufgrund von Freiwilligkeitsleistungen mit entsprechender Honorierung tätig werden.

3.7.3 Grobe Fahrlässigkeit

Die Beurteilung, ob grobe Fahrlässigkeit vorliegt, stellt die Kommunen oft vor eine besondere Herausforderung, da die Rechtsprechung zunehmend hohe Anforderungen an das Vorliegen stellt und die Kommunen grundsätzlich die Beweislast tragen. Im Gesetz findet man nur die Legaldefinition von Fahrlässigkeit. Nach § 276 Absatz 2 BGB handelt fahrlässig, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Grobe Fahrlässigkeit liegt nach allgemeiner Ansicht dementsprechend vor, wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird, indem schon einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden sowie das nicht beachtet wird, was im vorliegenden Fall jedem hätte einleuchten müssen. Grobe Fahrlässigkeit setzt einen objektiv schweren und subjektiv nicht entschuldbaren Verstoß gegen die Anforderungen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt voraus.

Die Beurteilung der groben Fahrlässigkeit ist immer eine Einzelfallentscheidung, die der einzelne Sachbearbeiter zu treffen und zu dokumentieren hat und bei der er keine wesentlichen Umstände außer Acht lassen darf. Das bekannteste Urteil ist das des Bundesgerichtshofs vom 10. Mai 2011 (AZ: VI ZR 196/10), das sich insbesondere mit der Verursachung eines Brandschadens durch Erhitzung von Fett auf dem Küchenherd beschäftigt. Dass das Erhitzen von Fett oder Öl in einem offenen Kochtopf mit einem hohen Gefahrenpotential verbunden ist und mit höchster Aufmerksamkeit durchzuführen und zumindest im Grundsatz stetig zu überwachen ist, ist unstrittig. Aber ein objektiv grober Pflichtenverstoß rechtfertigt für sich allein noch nicht den Schluss auf ein entsprechend gesteigertes persönliches Verschulden, weil ein solches häufig damit einhergehe. Voraussetzung für das Vorliegen von grober Fahrlässigkeit ist eben auch zusätzlich der Vorwurf eines besonders schwerwiegenden persönlichen Verschuldens in subjektiver Hinsicht.

Zusätzliche Schwierigkeiten bereitet in diesem Zusammenhang auch das eventuelle Vorliegen eines sogenannten Augenblicksversagens. Der Bundesgerichtshof definiert dieses im Urteil vom 08. Juli 1992 (AZ: IV ZR 223/91, BGHZ 119, 147, 149) als Umstand, wonach der Handelnde für eine kurze Zeit die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht ließ. Allerdings reicht das für sich allein nicht immer aus, um grobe Fahrlässigkeit zu verneinen. Es müssen in der Regel weitere subjektive Umstände hinzukommen, die es im konkreten Einzelfall gerechtfertigt erscheinen lassen, unter Abwägung aller Umstände den Schuldvorwurf geringer als grob fahrlässig zu bewerten. Gleichwohl sollte es in der Abwägung der Umstände und auch in der Dokumentation des Sachbearbeiters bei der Fragestellung des Kostenersatzes Berücksichtigung finden

3.7.4 Mischlagen

Aufgaben, die sowohl Polizei als auch Feuerwehr ausführen können, und Zuständigkeiten, die gesetzlich unscharf geregelt sind, können zu Problemen in der Zusammenarbeit führen. In sog. Mischlagen treffen Polizei und Feuerwehr oder auch Rettungsdienstorganisationen an Einsatzorten oft aufeinander, sind zum Kooperieren verpflichtet und die Zusammenarbeit ist für das Gelingen des Einsatzes wichtig. Es sind z. B. folgende Situationen denkbar:

- Die Feuerwehr ist im Rahmen ihrer Einsatztätigkeit befugt, verkehrssichernde Maßnahmen zu ergreifen, um Behinderungen der Einsatzkräfte und Störungen des Einsatzablaufes zu verhindern. Verkehrslenkende Maßnahmen gehören nicht zu ihrem Aufgabenbereich.

- Beim Transport von stark übergewichtigen Patienten ist nur eine originäre Aufgabe der Feuerwehr gegeben, wenn für den Transport technische Hilfe – z. B. ein Feuerwehrkran oder eine Drehleiter – benötigt wird. Die reine Tragehilfe können auch Menschen übernehmen, die keine Feuerwehrangehörigen sind.

- Bei Verkehrsunfällen ist es Aufgabe der Feuerwehr, mit Hilfe technischen Gerätes die Befreiung eingeklemmter Personen vorzunehmen. Die Patientenversorgung durch die Feuerwehr ist nur zu leisten, bis der Rettungsdienst eintrifft.

Trotz normierter Aufgabenteilung sind die Schnittmengen groß und nicht so trennscharf, wie es die Gesetzesvorgaben vermuten lassen würden. Führt dies im Einzelfall zu Unklarheiten bei der Kostenfrage, ist nur an Kooperation zu appellieren.

3.8
Grundgebühren in der Abwasserbeseitigung

In einigen Kommunen werden Überlegungen angestellt, für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung Abwasserbeseitigung neben den Leistungsgebühren für die Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung eine Grundgebühr einzuführen.

Obwohl Grundgebühren in der Abwasserbeseitigung allgemein zulässig sind, werden diese aktuell nur bei einer überschaubaren Anzahl von Kommunen erhoben, insbesondere, weil Unsicherheiten, beispielsweise hinsichtlich der Regelung des Gebührenmaßstabs, bestehen. Der folgende Beitrag stellt die Möglichkeiten der Erhebung einer Grundgebühr in der Abwasserbeseitigung dar und gibt anschließend allgemeine Hinweise zur Kalkulation derselben.

3.8.1
Grundsätzliches

Unter einer Grundgebühr ist eine Benutzungsgebühr zu verstehen, die für die Inanspruchnahme der Betriebsbereitschaft einer Einrichtung erhoben wird. Mit ihr sollen die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden, verbrauchsunabhängigen Betriebskosten (sog. Fixkosten) ganz oder teilweise abgegolten werden.

Trotz Fehlens einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung im badenwürttembergischen Landesrecht ist die Erhebung verbrauchsunabhängiger Grundgebühren allgemein anerkannt. Auch wenn zur Zulässigkeit von Grundgebühren speziell in der Abwasserbeseitigung in Baden-Württemberg bislang noch keine Rechtsprechung vorliegt, bestehen hiergegen keine Bedenken. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass der Fixkostenanteil im Bereich der Abwasserbeseitigung – wegen kalkulatorischer Abschreibungen und Verzinsungen sowie Personalkosten – sehr hoch liegt.[7] Damit verursacht nicht das Ausmaß der Inanspruchnahme der Einrichtung die wesentlichen Kosten, sondern ihr Vorhandensein als solches, ihre Betriebsbereitschaft und die Möglichkeit, sie jederzeit in Anspruch nehmen zu können. Dies rechtfertigt letztlich die Heranziehung von Benutzern zur ganz oder teilweisen Abgeltung verbrauchsunabhängiger Vorhaltekosten im Wege einer Grundgebühr (vgl. zu Grundgebühren in der Abfallwirtschaft VGH, Urteil vom 01. Februar 2011, Az. 2 S 550/09).

Somit können neben den nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessenden Gebühren für das Einleiten und Behandeln von Niederschlagswasser und Schmutzwasser Gebühren für die Vorhaltung der Abwasseranlagen in Form einer Grundgebühr erhoben werden. Mithin ermöglichen Grundgebühren die angemessene Beteiligung von Nutzern mit geringeren Abwassermengen,[8] für die dennoch in gleichem Umfang Anlagen vorgehalten werden müssen, an den unabhängig vom Ausmaß der tatsächlichen Inanspruchnahme entstehenden Fixkosten.

Grundgebühren setzen dabei stets ein die Erhebung von Leistungsgebühren rechtfertigendes Benutzungsverhältnis voraus. Da in die Grundgebühren nur verbrauchsunabhängige Fixkosten eingerechnet werden können, können diese nur gleichzeitig neben Leistungsgebühren erhoben werden, mit denen die verbrauchsabhängigen Kosten sowie ggf. der mit der Grundgebühr

7 Von der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) wird ein Fixkostenanteil von etwa 75 bis 85 Prozent der Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung in der Veröffentlichung „Wirtschaftsdaten der Abwasserbeseitigung Ausgabe 2014" genannt.

8 z. B. bei Ferienwohnungen, Nebenwohnsitzen

nicht abgedeckte Fixkostenanteil abgerechnet werden. Voraussetzung ist daher immer auch die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung (vgl. VGH, Beschluss vom 08. August 1996, Az. 2 S 1703/95). Unumstritten ist, dass bei Fehlen eines funktionsfähigen Anschlusses keine Grundgebühr erhoben werden kann.

3.8.2 Geeigneter Gebührenmaßstab

Allgemein gilt, dass eine Grundgebühr einen Teil einer Benutzungsgebühr mit einem eigenen Maßstab und einem besonderen Satz zur Abgeltung der verbrauchsunabhängigen Kosten ausmacht und daher nicht verbrauchsabhängig nach dem Maß der Benutzung bzw. der Inanspruchnahme der Einrichtung erhoben wird.

Die Erhebung einer Grundgebühr beruht vielmehr auf der Erwägung, dass die Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft der betreffenden Einrichtung für jeden Anschluss invariable, also verbrauchsunabhängige Betriebskosten verursacht, was es rechtfertigt, diese Vorhaltekosten unabhängig vom Maß der Benutzung im Einzelfall vorab auf die Benutzer der Anlage zu verteilen (vgl. HessVGH, Urteil vom 28. August 2017, Az. 5 A 2906/16, m.w.N.).

Weil Äquivalenzprinzip und Gleichheitsgrundsatz jedoch auch für Grundgebühren gelten, ist für diese ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu bestimmen, der sich im Wesentlichen an der Vorhalteleistung und an Art und Umfang der aus der Leistungsbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung zu orientieren hat. Für diesen Wahrscheinlichkeitsmaßstab genügt es, soweit einzelne Gebührenschuldner im Verhältnis zu anderen nicht übermäßig hoch belastet werden, dass der vorausgesetzte Zusammenhang zwischen Gebührenbemessung und Art und Umfang der Inanspruchnahme denkbar und nicht offensichtlich unmöglich ist. Es kann nicht gefordert werden, dass der zweckmäßigste, vernünftigste, gerechteste oder wahrscheinlichste Maßstab angewendet wird. Zusätzlich kann das Ermessen des Satzungsgebers insbesondere auch vom Gesichtspunkt der Praktikabilität geleitet werden (vgl. VGH, Urteil vom 01. Februar 2011, Az. 2 S 550/09, m.w.N.).

Bei der Beurteilung der Geeignetheit eines Gebührenmaßstabs für Grundgebühren ist ferner zu beachten, in welchem Umfang der Fixkostenanteil durch die Grundgebühr refinanziert wird. Die Anforderungen an die Wahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs, also inwieweit dieser hinsichtlich der Unterschiede in der erbrachten Vorhalteleistung differenziert, steigen, je höher der über die Grundgebühren berücksichtigte Fixkostenanteil ist. Je geringer dieser Fixkostenanteil ist, umso pauschalierender könnte die Bemessungsgrundlage sein.

Wegen der Notwendigkeit einer Schmutzwasser- und einer Niederschlagswassergebühr mit unterschiedlichen Gebührenmaßstäben (gesplittete Abwassergebühr) statt einer einheitlichen Abwassergebühr[9] stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich hieraus für die Wahl des Gebührenmaßstabs einer Grundgebühr für die Abwasserbeseitigung ergeben. Weil einschlägige Rechtsprechung in Baden-Württemberg – soweit ersichtlich – nicht vorliegt, werden nachfolgend einzelne Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe anhand von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts oder aber auch obergerichtlicher Rechtsprechung in anderen Bundesländern angeführt.

Einheitsgrundgebühr

In Frage steht, ob eine einheitliche Grundgebühr für die Vorhaltung der Abwasseranlagen der Schmutz- wie auch der Niederschlagswasserbeseitigung überhaupt denkbar wäre.

In der Fachliteratur wird hierzu die Auffassung vertreten, dass mit Blick auf das Äquivalenzprinzip und den Gleichheitsgrundsatz eine Einheitsgrundgebühr nur bei Einheitsgebühren zulässig ist (vgl. hierzu Brüning in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, RdNr. 365 zu § 6, Stand 09/2017).

Auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung vom 28. August 2017 (Az. 5 A 2906/16) zum Thema geäußert und ausgeführt, dass der Maßstab zur Bemessung einer einheitlichen Grundgebühr für die Vorhaltung der Abwasseranlagen für die Beseitigung von Niederschlagswasser und Schmutzwasser nach der **„Fläche des angeschlossenen Grundstücks"** oder der **„angeschlossenen Fläche des Grundstücks"** hinsichtlich der Vorhaltung der Anlagen zur Beseitigung von Schmutzwasser ungeeignet sei. Die Fläche des jeweils angeschlossenen Grundstücks biete, wie auch die ange-

9 Grundsatzurteil des VGH, Urteil vom 11.03.2010, Az. 2 S 2938/08

schlossene Fläche des Grundstücks, keinen – auch keinen groben – Anhaltspunkt für die Inanspruchnahmemöglichkeit hinsichtlich des Anfalls der Schmutzwassermenge auf dem betreffenden Grundstück. Offen bleibt, ob eine einheitliche Grundgebühr bei gesplitteten Benutzungsgebühren für Niederschlagswasser und Schmutzwasser rechtlich möglich ist, d.h. ob überhaupt ein geeigneter Maßstab gefunden werden kann.

Ebenso scheidet wohl die **„Durchflussmenge der Wasserzähler (Zählergröße)", die „Zahl der Wohneinheiten"** oder auch **die „Personenzahl"** wegen der Vorhaltung der Anlagen zur Niederschlagswasserbeseitigung als Gebührenmaßstab für eine Einheitsgrundgebühr aus.

Es ist daher zu bezweifeln, ob bei gesplitteten Abwassergebühren ein geeigneter einheitlicher Gebührenmaßstab gefunden werden kann oder ob sich vielmehr nur ein geeigneter Maßstab für Grundgebühren, getrennt für die Schmutzwasser- und/oder die Niederschlagswasserbeseitigung, ergibt.

Grundgebühr für die Schmutzwasserbeseitigung

- **Maßstab „Durchflussmenge der Wasserzähler (Zählergröße)"**
  Bereits das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 25. Oktober 2001, Az. 9 BN 4.01, die Normgröße des Wasserzählers als Wahrscheinlichkeitsmaßstab bestätigt (ebenso u. a. OVG NRW, Beschluss vom 11. August 2008, Az. 9 A 859/07). Wesentlichen Unterschieden bei den Zählergrößen ist durch eine sachgerechte Staffelung unter Beachtung des Äquivalenzprinzips und des Gleichheitsgrundsatzes Rechnung zu tragen. Dabei ist die Höhe der jeweiligen Grundgebühr in eine zumindest annähernde Beziehung zum wahrscheinlichen Umfang der Inanspruchnahme zu setzen, um nicht willkürlich zu sein.

- **Maßstab „Zahl der Wohneinheiten"**
  Der Grundgebührenmaßstab nach Wohnungs- und Gewerbeeinheiten bzw. nach Wohneinheiten und umgerechneten Einheiten für anders genutzte Grundstücke wird vom Sächsischen Oberverwaltungsgericht mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers bei der Auswahl des Gebührenmaßstabes grundsätzlich als tauglicher Verteilungsmaßstab angesehen (vgl. Sächs OVG, Urteil vom 07. März 2012, Az. 5 C 9/10, Urteil vom 15. Januar 2018, Az. 5 A 197/15 und Urteil vom 11. April 2018, Az. 5 A 293/15). Wird die Grundgebühr nach der Zahl der Wohneinheiten bemessen, muss die Gebühr im Regelfall nach der Größe der Wohneinheiten differenziert werden, es sei denn, im Versorgungsgebiet wären die Wohneinheiten im Wesentlichen von gleicher Größe (s. BayVGH, Urteil vom 06. Dezember 2001, Az. 23 B 01.1017).

  Problematisch und daher wenig empfehlenswert ist dieser Wahrscheinlichkeitsmaßstab allerdings deswegen, weil insbesondere bei Nutzergruppen, die nicht durch natürliche Personen geprägt sind (z. B. Industrie- und Gewerbebetriebe oder öffentliche Einrichtungen, wie etwa Schulen, Kindergärten) mit „Vergleichswerten zum natürlichen Einwohner, zur Wohneinheit, zum Haushalt" gearbeitet werden müsste, welche nur schwer durch eine schlüssige und nachvollziehbare Herleitung belegt werden können (s. Queitsch, Die Erhebung einer Grundgebühr bei grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Teil 1), KStZ 2012, 21ff. sowie zur sachgerechten Umrechnung nicht Wohnzwecken dienender Grundstücke auf Wohneinheiten OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08. September 2011, Az. 4 L 247/10).

- **Maßstab „Personenzahl"**
  Gleichen Bedenken begegnet die Gebührenbemessung nach der auf dem Grundstück lebenden Personenzahl. So wäre besonders auf die ausschließlich gewerblich oder landwirtschaftlich genutzten Grundstücke sowie auf gemischtgenutzte Grundstücke zu achten, bei denen die Nutzung nicht durch natürliche Personen geprägt ist (vgl. Queitsch, Die Erhebung einer Grundgebühr bei grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Teil 1), KStZ 2012, 21ff.).

  Dennoch hat bspw. das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt den an der Zahl der auf dem Grundstück lebenden Personen orientierten Maßstab nicht beanstandet (s. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 06. März 2007, Az. 4 L 321/06).

- **Maßstab „Nennweite Anschlusskanal"**
  Auch die Nennweite des Anschlusskanals wurde bereits als Wahrscheinlichkeitsmaßstab und damit Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität anerkannt (vgl. OVG Thüringen, Beschluss vom 26. September 2005, Az.: 4 EO 817/03). Die Gewichtung bei der Staffelung der Grundgebührensätze knüpft bei

der Verwendung eines auf die Nennweite des Anschlusskanals abstellenden Maßstabs jedoch nicht direkt an den Innendurchmesser des Anschlusskanals an, sondern an die Durchflussmenge, die bei einem Anschlusskanal mit einer bestimmten Nennweite möglich ist, da erst die Umrechnung in die jeweils möglichen Durchflussmengen einen Rückschluss auf die entsprechende Vorhalteleistung des Einrichtungsträgers rechtfertigt.

Grundgebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung

Es wird davon ausgegangen, dass die Maßstäbe „Durchflussmenge der Wasserzähler für Frischwasser (Zählergröße)", „Zahl der Wohneinheiten" oder auch „Personenzahl" den Anforderungen des Äquivalenzprinzips und Gleichheitsgrundsatzes nicht gerecht werden, denn es fehlt an einem Zusammenhang zwischen Gebührenbemessung und der Vorhalteleistung bzw. der abrufbaren Arbeitsleistung.

Überdies hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof in seiner bereits genannten Entscheidung vom 28. August 2017 offengelassen, ob der Maßstab „Fläche des angeschlossenen Grundstücks" oder „angeschlossenen Fläche des Grundstücks" für eine reine Grundgebühr auf die Fixkosten für die Beseitigung von Niederschlagswasser geeignet wäre. Wenig Sinn würde jedenfalls die Bemessung einer Grundgebühr je Quadratmeter versiegelter Fläche bei gleichzeitiger Bemessung der Leistungsgebühr je Quadratmeter versiegelter Fläche machen.

3.8.3
Anforderungen an die Gebührenkalkulation

Zunächst sind in der Kalkulation der Abwassergebühren die gebührenfähigen Gesamtkosten (der Abwasser-, der Schmutzwasser- bzw. der Niederschlagswasserbeseitigung) in verbrauchsabhängige und verbrauchsunabhängige Kosten zu trennen. Üblicherweise fließt nur ein Teil der Vorhaltekosten in die Ermittlung der Grundgebühren ein, die verbleibenden Fixkosten werden bei der Kalkulation der Leistungsgebühren berücksichtigt. Im Anschluss werden diese Kostenmassen auf die jeweiligen maßstabsbezogenen Bemessungseinheiten umgelegt. Die Aufteilung der Fixkosten auf die Leistungsgebühr und die Grundgebühr muss dabei aus der Gebührenkalkulation ersichtlich sein (s. VGH, Beschluss vom 08. August 1996, Az. 2 S 1703/95). Die Ermittlung der verbrauchsunabhängigen Kosten hat sehr sorgfältig zu erfolgen, denn eine Grundgebühr wäre rechtswidrig, wenn in ihr verbrauchsabhängige Kosten enthalten wären (Queitsch, Die Erhebung einer Grundgebühr bei grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Teil 1), KStZ 2012, 21ff.).

Bislang blieb in der Rechtsprechung in Baden-Württemberg, soweit ersichtlich, die Frage offen, ob es eine (prozentuale) Grenze des in die Grundgebühr einkalkulierten Anteils an den fixen Kosten gebe bzw. in welchem Verhältnis Grund- und Leistungsgebühr zueinander stehen müssten. Allgemein gilt jedoch, dass je größer der in der Grundgebühr berücksichtigte Fixkostenanteil ist, desto stärker muss die Höhe der Grundgebühr zu dem möglichen Umfang der Benutzung in einem angemessenen Verhältnis stehen und eine sachgerechte Staffelung der Grundgebührensätze den Unterschieden im Umfang der Inanspruchnahme der Betriebsbereitschaft Rechnung tragen. Bei einem niedrigen, über die Grundgebühr refinanzierten Kostenanteil kann hingegen davon ausgegangen werden, dass dieser letztlich durch alle Gebührenpflichtigen, unabhängig vom konkreten Ausmaß der Inanspruchnahme der Betriebsbereitschaft, mit verursacht wird und sie alle jedenfalls bis zur Höhe dieses Kostenanteils weitgehend gleichermaßen vom Vorhalten der öffentlichen Einrichtung profitieren.

3.9.
Vergabe- und Beschaffungswesen: Zulässigkeit von Produktangaben in Leistungsbeschreibungen

3.9.1
Regelungsinhalt der einschlägigen Rechtsnormen

Die vergaberechtlichen Normen gehen vom Grundsatz der Produktneutralität aus. Beispielhaft sei hier § 7 Abs. 2 VOB/A erwähnt, der Folgendes regelt:

In technischen Spezifikationen darf nicht auf eine bestimmte Herkunft oder Produktion oder ein besonderes Verfahren, das die von einem bestimmten Unternehmen bereitgestellten Produkte charakterisiert, oder auf Marken, Patente, Typen oder einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen werden, es sei denn

- dies ist durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt oder

- der Auftragsgegenstand kann nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden; solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig" zu versehen.

Weitgehend gleichlautende Formulierungen finden sich in folgenden Normen: § 7 EU Abs. 2 VOB/A, § 23 Abs. 5 UVgO, § 31 Abs. 6 VgV.

3.9.2 Beschaffungsautonomie des Auftraggebers

Der Beschreibung der zu beschaffenden Leistungen geht die Bedarfsermittlung, d.h. die Feststellung, welche Leistungen benötigt werden, voraus.

Steht fest was beschafft werden soll, sind die Vorgaben der o. g. Normen (z. B. § 7 Abs. 2 VOB/A) zu beachten. Grundsätzlich hat auch dann, wenn sich der Auftraggeber für bestimmte Produkteigenschaften entschieden hat, eine produktneutrale Leistungsbeschreibung zu erfolgen. Allerdings können die Festlegungen des Auftraggebers auf bestimmte Produkteigenschaften (z. B. Funktionalitäten) bewirken, dass der Kreis der in Frage kommenden Produkte eingeengt wird. Sofern dies sachlich gerechtfertigt ist, auf objektiven, auftragsbezogenen und nachvollziehbaren Gründen beruht und nicht in unzulässiger Weise andere Unternehmen diskriminiert werden, ist diese Konsequenz hinzunehmen (vgl. z. B. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 27. Juni 2012, IBR 2012, 663). Dabei ist zu bedenken, dass das Vergaberecht lediglich das „Wie" (also die Art und Weise) der Beschaffung regelt. Was beschafft werden soll, bestimmt hingegen der Auftraggeber. Die Bedarfsermittlung und die Beweggründe für die Vorgabe bestimmter Produkteigenschaften sind im Vergabevermerk (vgl. z. B. § 20 Abs. 1 VOB/A) zu dokumentieren.

- **Beispiel**: Ausgeschrieben ist die Lieferung eines Grippeimpfstoffs in Einwegspritzen ohne Kanüle oder mit abnehmbarer Kanüle. Ein Bieter, der nur Spritzen mit feststehender Kanüle anbietet, meint, diese Vorgabe sei unzulässig. Die gegenteilige Auffassung vertritt das Oberlandesgericht Düsseldorf. Nach Ansicht des Gerichts hat der Auftraggeber sein Leistungsbestimmungsrecht zulässig ausgeübt, da es einen rechtfertigenden Grund gebe, feststehende Kanülen nicht zuzulassen (geringere Verletzungsgefahr). Allein die Tatsache, dass auch Spritzen mit feststehenden Kanülen vertrieben werden dürfen, ändere daran nichts (OLG Düsseldorf, Beschluss. v. 27. Juni 2012, IBR 2012, 663).

In Einzelfällen kann es vorkommen, dass die Zahl der in Frage kommenden Produkte aufgrund der vom Auftraggeber verfolgten Zielsetzung (z. B. Einheitlichkeit der Gestaltung) ganz massiv bzw. auf ein ganz bestimmtes Produkt eingeschränkt wird. Auch dies ist vergaberechtskonform, sofern die Gründe hierfür anerkennenswert sind.

- **Beispiel**: Ein öffentlicher Auftraggeber schreibt die Lieferung von drei Steinway-Flügeln des Modells C 227 aus. Zur Begründung führt er an, die Beschaffung resultiere aus besonderen künstlerischen Anforderungen. Die Steinway-Flügel wiesen den höchsten Verbreitungsgrad im Konzertbereich auf. Außerdem entsprächen sie am besten den qualitativen und künstlerischen Ansprüchen an Konzert- und Theateraufführungen. Nach Auffassung des Gerichts ist diese Vorgabe nicht zu beanstanden. Die Entscheidung des Auftraggebers basiere auf sachbezogenen, willkür- und diskriminierungsfreien Erwägungen, welche im Vergabevermerk ausführlich begründet seien (OLG Karlsruhe, Beschluss v. 14. September 2016, IBR 2017, 93).

3.9.3 Möglichkeiten der Beschreibung von Produkten

Es bestehen drei Möglichkeiten, Produkte in der Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen, diese sind:

- Produktneutrale Beschreibung,
- Vorgabe eines Leitfabrikats mit Zusatz „oder gleichwertig",
- produktspezifische Ausschreibung.

Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen die vorgenannten Beschreibungsarten zulässig sind, werden nachfolgend einige Hinweise gegeben.

3.9.4
Produktneutrale Beschreibung

Bei dieser Beschreibungsart wird kein spezielles Produkt (bzw. Fabrikat/Typ) vorgegeben. Das Produkt wird vielmehr neutral, durch Angabe der gewünschten Merkmale (Leistungsvermögen, Funktionalitäten, Abmaße, Qualität, gestalterische Aspekte, usw.) beschrieben. In den meisten Fällen wird verlangt, dass der Bieter das von ihm angebotene Produkt bereits mit Angebotsabgabe benennt. Die produktneutrale Ausschreibung ist nach den vergaberechtlichen Normen (z. B. § 7 Abs. 2 VOB/A) der Regelfall, es bestehen hierfür keine besonderen rechtlichen Voraussetzungen.

Im Einzelfall kann sich die Aufstellung einer produktneutralen Leistungsbeschreibung aber als anspruchsvoll und zeitaufwändig erweisen. Dies allein berechtigt jedoch nicht zur Vorgabe eines bestimmten Produkts. Gegebenenfalls kann sich der Auftraggeber an einem der gängigen Musterleistungsverzeichnisse (z. B. Standard-Leistungsbuch; Standard-Leistungskatalog) orientieren. Prinzipiell ist auch die Übernahme von Elementen aus den Musterleistungsverzeichnissen einzelner Hersteller möglich. Allerdings ist dabei sicherzustellen, dass keine Wettbewerbsbeschränkung eintritt. Dazu sind diese Muster um die darin beschriebenen Alleinstellungsmerkmale des Herstellerprodukts zu bereinigen.

3.9.5
Vorgabe eines Leitfabrikats mit Zusatz „oder gleichwertig“

In diesem Fall wird ein bestimmtes Produkt (Leitprodukt) vorgegeben, allerdings mit dem Zusatz „oder gleichwertig“. Dabei wird das vom Bieter angebotene Produkt abgefragt. Für den Fall, dass der Bieter kein Produkt benennt, enthält der kommunale Vordruck „Angebotsschreiben“ (KEV 115.1 (B) Ang) unter Nr. 5.4 die Erklärung, dass das Leitprodukt angeboten wird. Eine gleichlautende Erklärung findet sich im Angebotsschreiben (Formular 213) des staatlichen Vergabehandbuchs (VHB).

Die Ausschreibung von Produkten (Fabrikaten/Typen) mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ geschieht nicht selten in der Annahme, durch einen Verweis auf die Möglichkeit, ein gleichwertiges Produkt anbieten zu können, werde die unzulässige Vorgabe eines Produkts geheilt. Diese Auffassung trifft nicht zu. Vielmehr handelt es sich bei der Ausschreibung eines Leitfabrikats um einen Sonderfall, an den das Vergaberecht strenge Voraussetzungen knüpft.

Voraussetzung für diese Beschreibungsart ist, dass der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann (vgl. z. B. § 7 Abs. 2 Nr. 2 VOB/A). Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung handelt es sich dabei um einen seltenen Ausnahmefall, da die Eigenschaften eines Produkts nahezu immer beschreibbar sind. Ausnahmen können insbesondere vorliegen, wenn es auf optische Gesichtspunkte (Maserung, Muster usw.) ankommt, wie etwa bei Textilien oder Bodenbelägen.

- **Beispiel:** Ausgeschrieben sind Außenputzarbeiten und die Herstellung eines Wärmedämmverbundsystems für den Neu- und Umbau eines Museums. Vorgegeben ist das Putzsystem eines bestimmten Herstellers, mit Zusatz „oder gleichwertig“. Zur Begründung führt der Auftraggeber an, das mit diesem Putz erzielbare Erscheinungsbild ließe sich nicht allgemein beschreiben. Dies gelte insbesondere für den mit dem Leitfabrikat erzielbaren Glimmereffekt. Aus Sicht des Gerichts rechtfertigt dies die Vorgabe des Produkts (OLG Düsseldorf, Beschluss v. 09. Januar 2013, IBR 2013, 228).

- **Beispiel:** Ein Auftraggeber (AG) schreibt Straßenbeleuchtungsanlagen aus. Dabei sind u. a. Beleuchtungsmasten aufzustellen. Diese beschreibt der AG im Leistungsverzeichnis produktneutral durch Vorgabe technischer Parameter. Bei den Auslegern verweist er allerdings auf ein Leitfabrikat. Zur Begründung führt er an, dieses Produkt zeichne sich durch seine filigrane Formensprache aus. Aus Sicht des Gerichts ist die Vorgabe des Leitfabrikats für die Ausleger nicht zu beanstanden. Das Gericht teilt die Auffassung des AG, wonach die filigrane Formensprache der Ausleger nicht beschreibbar sei (OLG Koblenz, Beschluss v. 26. Juli 2010 – 1 Verg 6/10).

- **Beispiel:** Ein Auftraggeber schreibt die Lieferung von 18 Tischsystemen mit modularen Gerätesystemen für eine Berufsschule aus. Dabei gibt er ein Leitfabrikat mit Zusatz „oder gleichwertig“ vor. Aus Sicht der Vergabekammer sind die Voraussetzungen für die Vorgabe des Leitfabrikats erfüllt. Bei den ausgeschriebenen Produkten handele es sich um anspruchsvolle

Tischsysteme mit modularen Gerätesystemen für zwei Elektrolabore, die hohe Anforderungen an die Gebrauchstauglichkeit stellten. Etwas Anderes würde gelten, wenn leicht beschreibbare Tische mit Aufbauten zu vergeben wären. In diesem Fall wäre die Vorgabe eines Leitfabrikats nicht gerechtfertigt (VK Baden-Württemberg, Beschluss v. 29. Januar 2015, VPR, 2015, 126).

- **Beispiel:** Bei der Beschreibung von brandschutztechnischen Anlagen ist die Bezeichnung eines bestimmten Erzeugnisses in Form der Angabe eines Leitfabrikats nicht notwendig. Es ist möglich, die Leistung und die hierfür notwendigen Erzeugnisse durch hinreichend genaue und allgemein verständliche Bezeichnungen zu beschreiben (VK Südbayern, Beschluss v. 29. Januar 2007 – Z3-3-3194-1-39-12/06).

Sieht der Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung Leitfabrikate (mit Zusatz „oder gleichwertig") vor, trifft ihn nach der Rechtsprechung die Pflicht, die Kriterien, nach denen er die Gleichwertigkeit eines Alternativprodukts beurteilt, bereits in den Vergabeunterlagen mitzuteilen. Dabei muss er auch konkret beschreiben, von welchen Leistungsmerkmalen und -anforderungen er Abweichungen zulässt. Ein allgemeiner Hinweis auf Gleichwertigkeit reicht nicht aus. Diese Rechtsprechung ist im Rahmen von EU-Vergabeverfahren ergangen. Sie ist auch auf Unterschwellenwertvergaben übertragbar, zumal die Rechtsprechung die Forderung nach der Vorgabe von Gleichwertigkeitskriterien nicht auf konkrete Bestimmungen in den einschlägigen Rechtsnormen, sondern auf die allgemeinen Vergabegrundsätze stützt (z. B. Willkürverbot, Transparenz), (vgl. z. B. VK Nordbayern, Beschluss v. 06. Juli 2016, VPR 2016, 202; VK Thüringen, Beschluss v. 21.November 2019, VPR 2020, 2301).

Unechte Produktorientierung: Es stellt sich die Frage, ob es zulässig wäre, eine produktneutrale Leistungsbeschreibung zu erstellen und gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass ein bestimmtes, konkret benanntes Produkt aus Sicht des Auftraggebers die in der Leistungsbeschreibung enthaltenen Vorgaben erfülle. Die Benennung eines solchen „Planungsprodukts" hätte den Zweck, die Beschreibung der Leistung zu veranschaulichen. Das Oberlandesgericht Düsseldorf wies in einer älteren Entscheidung darauf hin, dass es dazu tendiere, eine derartige „unechte Produktorientierung" für zulässig zu erachten (OLG Düsseldorf, Beschluss v. 09. Januar 2013, IBR 2013, 228). Allerdings existiert, soweit ersichtlich, zu dieser Sonderform der Produktbeschreibung noch keine verbreitete Rechtsprechung, so dass die Zulässigkeit der unechten Produktorientierung momentan nicht abschließend beurteilt werden kann. Hierzu muss die weitere Rechtsprechung abgewartet werden.

3.9.6
Produktspezifische Ausschreibung

Bei dieser Beschreibungsart wird ein ganz bestimmtes Produkt vorgegeben (ohne den Zusatz „oder gleichwertig"). Voraussetzung hierfür ist, dass die Vorgabe des Produkts durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist (vgl. z. B. § 7 Abs. 2 Nr. 1 VOB/A).

Erforderlich sind objektive in der Sache selbst liegende Gründe. Also solche können beispielweise in Betracht kommen:

- Technische Zwänge,
- die Nutzung der Sache,
- gestalterische Gründe,
- Verringerung von Risikopotenzialen (Schnittstellenrisiken, Fehlfunktionen, Kompatibilitätsprobleme),
- Schutz von Leben und Gesundheit,
- Erfordernis/ Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Wartung,
- Aufwand für Ersatzteilhaltung,
- Umweltgründe,
- Schulungsaufwand,
- Vermeidung von Wissensverlusten bei Mitarbeitern.

- **Beispiel:** Die Festlegung auf „irischen Blaustein" als Natursteinboden (5.000 m2) für den Umbau eines Rathauses ist vergaberechtlich zulässig. Dies gilt auch für die in diesem Zusammenhang getroffene Vorgabe, wonach der Stein vom belgischen Lieferanten „Erinstone" zu beziehen sei. Es besteht ein sach- und auftragsbezogener Rechtfertigungsgrund für die Vorgabe eines bestimmten Steines. Das gestalterische Konzept ist ein solcher Grund. Die Festlegung auf robuste, pflegeleichte, irische Blausteinböden, mit fossilen Einschlüssen, wurde mit dem Kontrast zu den monoton-weißen bzw. holzfarbenen Rathauswänden begründet. Die Vorgabe des Lieferanten rechtfertigt sich durch die Größe der Fläche. Eine optisch homogene Fläche ist bei Natursteinen aus unterschiedlichen

Steinbrüchen praktisch nicht zu erreichen (VK Münster, Beschluss v. 24. Juni 2011, IBR 2011, 713).

- **Beispiel:** Die Vorgabe eines Produkts ist gerechtfertigt, wenn es um eine technische Anlage (z. B. MSR-Technik) geht, welche sich in eine Gesamtliegenschaft (z. B. Universität und Universitätsklinik) einfügen muss, die bereits mit Geräten von bestimmten Herstellern ausgestattet ist. Die Vorgabe eines bestimmten Produkts rechtfertigt sich auch dadurch, dass der Aufwand in Bezug auf Ersatzteilhaltung, Mitarbeiterschulung und Wartungsarbeiten in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen gehalten werden soll (BayObLG, Beschluss v. 15. September 2004, IBR 2005, 44).

- **Beispiel:** Eine Gemeinde will ihre Fußgängerzone erweitern. Im Bereich der bestehenden Fußgängerzone befinden sich Beleuchtungsmasten eines bestimmten Herstellers. Die Gemeinde sieht vor, dass dieselben Masten auch im Bereich der Erweiterung verbaut werden. Diese Vorgehensweise dürfte in den meisten Fällen gerechtfertigt sein. Grund hierfür sind gestalterische Gesichtspunkte (Vermeidung eines „optischen Bruchs").

3.9.7
Verdeckte produktspezifische Ausschreibung

Eine verdeckte produktspezifische Leistungsbeschreibung liegt vor, wenn der Auftraggeber zwar kein spezielles Produkt (Fabrikat/Typ) benennt, die von ihm beschriebenen Vorgaben jedoch nur von einem einzigen Hersteller oder nur von einem sehr kleinen Kreis an Herstellern erfüllt werden können. Eine solche Leistungsbeschreibung kommt der Vorgabe eines Produkts gleich. Sie resultiert nicht selten daraus, dass der Ausschreibende Musterleistungsverzeichnisse von Herstellern übernimmt, ohne diese zuvor auf Neutralität zu prüfen. Liegen keine ausreichenden Gründe für die produktscharfen Vorgaben vor, ist die Ausschreibung genauso vergaberechtswidrig, wie die Benennung eines speziellen Produkts ohne Rechtfertigungsgrund.

- **Beispiel:** Ein Auftraggeber schreibt die Lieferung und Montage einer Sonnenschutzanlage nach VOB/A aus. Die Leistungsbeschreibung enthält genaue Vorgaben, die lt. Hinweis in der Leistungsbeschreibung verbindlich sind. So ist z. B. vorgegeben, dass mit dem Behang eine vollständige Abschattung von 20 % Sonnenhöhe und dabei gleichzeitig ein Transparenzgrad von mindestens 23 % sicherzustellen seien. Aus Sicht der Vergabekammer liegt ein Vergabeverstoß vor, weil eine produktspezifische Ausschreibung ohne hinreichenden Rechtfertigungsgrund erfolgt sei. Eine produktspezifische Ausschreibung liege auch dann vor, wenn die Vorgaben so speziell und vielzählig seien, dass nur ein einziges Produkt allen Vorgaben gerecht werden könne (VK Bund, Beschluss v. 19. Februar 2015, VPR 2015, 110).

- **Beispiel:** Gegenstand einer Ausschreibung nach VOB/A ist u. a. die Verlegung von Betonsteinpflaster. Das Leistungsverzeichnis sieht vor, dass die Verlegung im „Wilden Verband" erfolgen, einen Edelsplitvorsatz und drei Formate aufweisen soll. Die Rastermaße sind millimetergenau, mit Zusatz „ca." angegeben. Nach Auffassung der Vergabekammer handelt es sich hierbei um eine unzulässige, weil nicht gerechtfertigte, verdeckt produktspezifische Ausschreibung. Die detailgenaue Beschreibung des Pflasters nach Rastermaß mit Verlegeinformationen lasse sich einem Hersteller zuordnen. Der Zusatz „ca." reiche nicht aus, um Spielraum für vergleichbare Produkte anderer Hersteller zu eröffnen, zumal aufgrund der millimetergenau angegebenen Maße für Bieter nicht ersichtlich sei, welche Abweichungen von den Maßvorgaben vom Auftraggeber toleriert würden (VK Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 11. April 2017, IBR 2017, 695).

3.10
Grundsicherung für Arbeitsuchende – kontroverse Diskussion über das Schlüssige Konzept

Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind (§ 22 SGB II). Das Bundessozialgericht hat in ständiger Rechtsprechung für den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit Vorgaben aufgestellt und fordert die Erstellung eines sogenannten schlüssigen Konzepts durch den zuständigen kommunalen Träger. Diese Vorgaben sind in der Praxis nur mit immensem Aufwand umsetzbar. Es ist unerlässliche Aufgabe des Leistungsträgers, sachgerechte Entscheidungen zu den KdU zu treffen und dazu gehört auch die Daten-

erhebung und die Datenauswertung. Ein Rückgriff auf die Tabellenwerte des Wohngeldgesetzes plus eines Sicherheitszuschlages von 10 % ist nur dann gerechtfertigt, wenn nachvollziehbar dargelegt werden kann, warum auf der Grundlage vorhandener Erkenntnisse kein schlüssiges Konzept entwickelt werden konnte. Und liegt ein schlüssiges Konzept vor, so ist dieses kontinuierlich, ebenfalls wieder mit erheblichem Aufwand für die Mitarbeiter der Jobcenter, zu aktualisieren.

Dieser Umstand weckt den Bedarf nach Konkretisierung und vor allem Vereinfachung der Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung. Gefordert wird ein klarer Rahmen, innerhalb dessen die kommunalen Berechnungen einer gerichtlichen Überprüfung besser standhalten können. Die Berechnungsverfahren sollen konkretisiert werden und Aussagen zur Methodik der Datenanalyse beinhalten. Die Forderung geht soweit, dass bei Einhaltung der zu beschreibenden Arbeitsschritte die sich daraus ergebenden Grenzwerte der richterlichen Überprüfung entzogen wären und diese sich nur auf die Einhaltung der methodischen Schritte zu beschränken hätten. Dadurch verspricht man sich einen erheblichen Zuwachs an Rechtssicherheit.

Dem wird entgegnet, dass mittlerweile bereits mit viel Aufwand nach den Vorgaben der Bundesgesetze und des Bundessozialgerichtes schlüssige Konzepte entwickelt wurden, die auch zunehmend von den zuständigen Gerichten anerkannt würden. Das Hauptproblem ist und bleibt die Datengrundlage, dies wird auch von dieser Seite so erkannt.

Zusammenfassend kann man sicherlich feststellen, dass gesetzliche Änderungen voraussichtlich zu neuen Fragen, Rechtsstreitigkeiten und Unsicherheiten führen würden, da sich die Verwaltungspraxis auf die aktuelle Rechtslage eingestellt hat. Eine Verbesserung der Datengrundlage wäre sicherlich hilfreich, darin besteht Einigkeit

3.11
Programmprüfung

Die Prüfung bzw. Testierung von ADV-Verfahren durch die GPA ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal für in Baden-Württemberg im kommunalen Finanzwesen eingesetzte ADV-Verfahren.

Die Prüfung der ADV-Verfahren im Bereich der Kommunalen Doppik ist zum großen Teil abgeschlossen. Mit der Weiterentwicklung der Kommunalen Doppik und der zunehmenden Verbreitung der neuen Verfahren ergeben sich allerdings regelmäßig zusätzliche bzw. geänderte Programmanforderungen, die zu Nach- bzw. Deltaprüfungen bereits geprüfter (testierter) Verfahren führen. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die programmierten/maschinellen Schnittstellen zu legen. So findet derzeit eine umfangreiche Prüfung der Buchungsschnittstelle zwischen dem landesweit eingesetzten Personalwesen-Verfahren dvv.Personal und verschiedenen nachgelagerten Buchführungsverfahren statt. Auch die Prüfung von ADV-Verfahren zur Umsetzung eines digitalen Anordnungsworkflows haben im abgelaufenen Geschäftsjahr wieder einen breiten Raum eingenommen. Mit den gestarteten Prüfungen im Jahr 2020 werden nunmehr auch die landesweit eingesetzten ADV-Verfahren im Aufgabenbereich „Volkshochschulen und Musikschulen" weitestgehend geprüft sein.

In den kommenden Jahren sind grundlegende Veränderungen bei den eingesetzten ADV-Verfahren zu erwarten. So stellt die SAP AG ihre Programmbasis auf die neue Datenbank S/4Hana um. Es bleibt abzuwarten, wie sich die technologischen Veränderungen konkret darstellen. Erst dann kann festgestellt werden, welche (Teil)Verfahren in welcher Art und Weise konkret von dieser Umstellung betroffen sind, wie sich diese Veränderungen auf das jeweilige Umstellungsszenario beim Anwender und auch auf die Programmprüfung auswirken werden.

Soweit die im Rechnungswesen sowie die zur Feststellung und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen und Ansprüchen eingesetzten Programme von erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung wesentlich geändert werden, sind diese Änderungen gemäß § 114 a Abs. 1 Satz 3 GemO erneut zu prüfen.

In diesem Zusammenhang erreichen die GPA regelmäßig Anfragen von Programmherstellern und Anwendern, unter welchen Umständen es einer erneuten Programm-

prüfung bedarf. Hierbei ist zu differenzieren, ob es sich um eine Verfahrenserweiterung, um ein „neues" ADV-Verfahren i.S. § 114 a Abs. 1 Satz 1 GemO oder um Programmänderungen handelt.

Von Programmänderungen i.S. des § 114 a Abs. 1 Satz 3 GemO zu unterscheiden ist zunächst die Erweiterung eines ADV-Verfahrens um die maschinelle Abwicklung weiterer zentraler Finanzvorgänge (z. B. digitaler Anordnungsworkflow; siehe hierzu auch weiter unten). Diese Erweiterungen unterliegen stets der Programmprüfung nach § 114 a Abs. 1 Satz 1 GemO.

Ebenfalls keine Programmänderungen in diesem Sinne sind Fallkonstellationen, bei denen – unabhängig von der dv-technischen Umsetzung – wegen grundlegend geänderter bzw. neuer Rechtsvorschriften im Ergebnis ein „neues" ADV-Verfahren vorliegt. So beim vollzogenen Verfahrenswechsel von der Kameralistik zur Kommunalen Doppik oder beispielsweise bei den künftigen ADV-Verfahren für Eigenbetriebe, welche die Finanzvorgänge dann auf Grundlage der umfassend novellierten eigenbetrieblichen Vorschriften (hier Wirtschaftsführung und Rechnungswesen) abwickeln. Hier erfolgt grundsätzlich eine neue (vollständige) Programmprüfung unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage. Beim Einsatz gleicher Programmmodule oder Programmteile setzt die GPA selbstverständlich auf die Erkenntnisse und soweit möglich auch auf die Prüfungsergebnisse vorhergehender Prüfung auf, so dass sich auch der Prüfungsaufwand entsprechend reduzieren kann. Ziel ist hierbei, nicht nur eine sachgerechte Programmprüfung i.S. des § 21 GemPrO, sondern auch eine effiziente Prüfung zu erreichen.

Im Zuge der Rechtsänderung des § 114 a GemO (Programmprüfung) zum 01. Januar 2006 wurde mit der zeitgleich erschienenen GPA-Mitteilung 3/2006 bereits darauf hingewiesen, dass nach § 114 a Abs. 1 Satz 3 GemO auch die wesentlichen Programmänderungen eines prüfungspflichtigen Programms in gleicher Weise zu prüfen sind wie das Programm selbst. Anhaltspunkte für solche wesentlichen Programmänderungen sind zum einen grundlegende technische Änderungen in einem Verfahren, wie beispielsweise die Änderung der dem Programm zugrundeliegenden Datenbank bzw. der eingesetzten Technologie (z. B. In-Memory-Technologie). Zum anderen können auch inhaltliche Änderungen zu wesentlichen Programmänderungen führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn durch die verfahrenstechnische Umsetzung von Rechtsänderungen (z. B. im Zusammenhang mit der Evaluation der Kommunalen Doppik) die zentralen Finanzvorgänge maßgeblich beeinflusst werden. Hierzu gehören beispielsweise die verfahrenstechnische Abbildung von neuen bzw. grundlegend überarbeiteten Mustern zum Jahresabschluss nach der VwV Produkt- und Kontenrahmen oder die Integration von Zusatz- bzw. Erweiterungsfunktionen, welche geeignet sind, einen direkten Einfluss auf die finanzwirksamen Vorgänge zu nehmen. Das gleiche gilt, wenn bisherige finanzwirksame Abläufe inhaltlich grundlegend verändert werden (beispielsweise durch die Änderung des Grundcustomizing).

Die Programmprüfung hat hierbei zu hinterfragen, ob durch die technischen bzw. inhaltlichen Änderungen das Ergebnis der (bisherigen) Programmprüfung noch Gültigkeit hat, d.h. ob das Verfahren unter Beachtung der Einsatzbedingungen auch weiterhin eine ordnungsgemäße und ausreichend sichere Abwicklung der zentralen Finanzvorgänge i.S. des § 114 a Abs. 1 Satz 1 GemO gewährleistet. Je nach Art und Umfang der Programmänderungen werden die erforderlichen Prüfungshandlungen im Rahmen der (entwicklungs-)begleitenden Prüfung i.S. des § 114 a Abs. 1 Satz 4 GemO oder in einem eigenständigen Prüfungsverfahren als Nach- bzw. Deltaprüfung mit einem gesonderten Abschluss der Prüfung (Testat mit Prüfungsvermerk zu den Programmänderungen) durchgeführt. In der Praxis beschränkt sich eine solche Nach- bzw. Deltaprüfung – soweit möglich – auf die wesentlichen geänderten Programmbestandteile, ohne das komplette Verfahren nochmals zu prüfen. Die ausschließliche Prüfung des Deltas stößt allerdings dann an ihre Grenzen, wenn sich durch die Programmänderungen Verfahrens- bzw. Geschäftsprozesse in der Art und Weise verändern, dass eine ganzheitliche Prüfung (nicht nur der jeweiligen Geschäftsprozesse, sondern ggf. eines Programmmoduls o.Ä.) erforderlich wird.

Keine wesentlichen Programmänderungen i.S. des § 114 a Abs. 1 Satz 3 GemO sind dagegen Maßnahmen der reinen Programmpflege, wie Fehlerbehebungen oder graphische Änderungen (z. B. Veränderungen von Eingabemasken im Rahmen der Bildschirmanordnung, Form und Optik). Hierzu gehören auch Programmänderungen in Folge von Rechtsänderungen, die sich nicht grundlegend auf die Finanzvorgänge auswirken (z. B. punktuelle Anpassung des Kontenplans). Solche Änderungen ziehen auch keine gesonderte Nachprüfung des Programms mit sich, sondern werden ggf. (entwicklungs-)begleitend mit geprüft bzw. betrachtet.

Stand der Prüfung von ADV-Verfahren zum Anordnungsworkflow

Im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018 (S. 46 ff.) wurde der digitale Wandel des kassenrechtlichen Feststellungs- und Anordnungsprozesses thematisiert. Dieser Prozess vollzieht sich als digitale Rechnungseingangsbearbeitung vom Empfang einer E-Rechnung bzw. der Digitalisierung eines Papierbelegs, über den elektronischen Ersatz der handschriftlichen Unterzeichnung der Anordnung, bis hin zur revisionssicheren Vorgangs- und Belegarchivierung. Als ein zentraler Baustein zeigt sich dabei die dv-technische Umsetzung einer elektronischen Signatur im digitalen Workflow. Über die ersten Prüfungserkenntnisse hierzu wurde bereits im letztjährigen Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2019 (S. 82 ff.) berichtet. Seitdem konnte ein Verfahren testiert werden, bei zwei weiteren Verfahren dürfte das jeweilige Prüfungsverfahren bald abgeschlossen sein. Weiterhin wurde erstmals auch die Implementierung einer elektronischen Signatur zum Ersatz der handschriftlichen Feststellung im Umfeld eines Fachverfahrens (Sozialbereich) geprüft. Von einer Testierung im laufenden Jahr ist auch hier auszugehen. Der aktuelle Stand der Programmprüfungen kann auf der Website der GPA unter „Programmprüfung" eingesehen werden (Dokument „Aktueller Stand der Programmprüfung").

Erlass einer E-Rechnungsverordnung für Baden-Württemberg

Mit dem Erlass einer E-Rechnungsverordnung für Baden-Württemberg sind nunmehr auch auf Landesebene die Vorschriften zur digitalen Rechnungsbearbeitung komplettiert worden.

Die Annahme (und Weiterverarbeitung) von E-Rechnungen ist ein weiterer wichtiger Bestandteil einer vollumfänglichen digitalen Rechnungsbearbeitung. Die aktuellen 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.

Auf Landesebene erfolgte in einem ersten Schritt die Umsetzung mit Einfügung des § 4a E-Government-Gesetz Baden-Württemberg (EGovG BW, Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Baden-Württemberg vom 20. November 2018) und nunmehr in einem zweiten Schritt mit Erlass der Verordnung der Landesregierung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen in Baden-Württemberg (E-Rechnungsverordnung Baden-Württemberg – ERechVOBW) vom 10. März 2020. Aus kommunaler Sicht sind dabei die Ausgestaltung der Annahmeverpflichtung und die Vorgaben zu Form und Weiterverarbeitung von E-Rechnungen von besonderem Interesse. So wird in der ERechVOBW für die kommunale Ebene die Richtlinie 2014/55/EU lediglich 1:1 umgesetzt. Um der Pflicht zum Empfang von elektronischen Rechnungen für Aufträge im Oberschwellenbereich nachzukommen, sind die Kommunen berechtigt, den zentralen Rechnungseingang im Dienstleistungsportal des Landes zu nutzen. An die Verarbeitung der elektronischen Rechnungen werden für die kommunale Ebene keine erhöhten Anforderungen gestellt, es wird insbesondere keine medienbruchfreie Weiterverarbeitung vorgeschrieben.

3.12
Beratung in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit

3.12.1
Entwicklung der Beratungstätigkeit

Wie in den Jahren zuvor, lag die Nachfrage nach den Beratungsleistungen der GPA im Geschäftsjahr 2020 weiterhin auf sehr hohem Niveau. Es wurden insgesamt 533 Beratungen durchgeführt. Die Zahl der Einzelanfragen ist leicht auf 362 gestiegen. Weiterhin wurden 103 Bewertungskommissionen betreut. Auch die Zahl der Gutachten und Kurzberatungen in Personal- und Organisationsfragen ist leicht auf 68 gestiegen.

Nach wie vor bestehen für größere Projekte Wartezeiten von mehreren Monaten.

3.12.2
Eingruppierung des gemeindlichen Vollzugsdiensts / des kommunalen Ordnungsdiensts

In der jüngeren Vergangenheit wurden der Abteilung Kommunale Organisationsberatung vielfach Stellenbeschreibungen von Beschäftigten im Gemeindlichen Vollzugsdienst bzw. im kommunalen Ordnungsdienst zur Bewertung vorgelegt.

Anlass für diese Bewertungsaufträge waren in den meisten Fällen Höhergruppierungsanträge von Beschäftigten, mit denen eine Eingruppierung der Tätigkeit in Entgeltgruppe (EG) 8 bzw. nach Inkrafttreten der Neuen Entgeltordnung in EG 9a begehrt wurde. Begründet wurden diese Anträge mit Verweis auf Entscheidungen der Rechtsprechung, insbesondere der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 21. März 2012 – 4 AZR 266/10 – zur Eingruppierungsfeststellungsklage eines Außendienstmitarbeiters im Bezirklichen Ordnungsdienst der Hansestadt Hamburg. Den Beschäftigten dieses Ordnungsdienstes war neben der Feststellung von Ordnungswidrigkeiten auch das Ergreifen von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und deren Durchsetzung nach eigenem Ermessen übertragen.

In diesem Fall wurde durch das BAG festgestellt, dass die dem Ordnungsdienst im Streifengang übertragenen Aufgaben, die rund 80% der Arbeitszeit umfassten, einen einheitlichen Arbeitsvorgang darstellten. Arbeitsergebnis aller im Streifengang anfallenden Tätigkeiten sei die Durchsetzung ordnungsrechtlicher Normen und damit einhergehend die Ahndung von Verstößen gegen unterschiedlichste Gebote und Verbote sowie der Gefahrenabwehr.

Da eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen die Grundlage für die Tätigkeit des bezirklichen Ordnungsdienstes der Hansestadt bildeten, wurde für den Arbeitsvorgang „Streifengang" anerkannt, dass die tariflichen Anforderungen der „gründlichen und vielseitigen Fachkenntnisse" erfüllt waren.

Die Tätigkeit im zu entscheidenden Fall war auch so zugeschnitten, dass sie über eine reine Tatsachenfeststellung, also das „Erfassen" der Ordnungswidrigkeit, hinausging. Dem Beschäftigten des Bezirklichen Ordnungsdienstes war darüber hinaus die Entscheidung über die im Einzelfall zu ergreifende Maßnahme und deren Durchsetzung zur Beseitigung der Ordnungswidrigkeit nach eigenem Ermessen übertragen. Das BAG anerkannte, dass das Treffen solcher Ermessenentscheidungen „selbständige Leistungen" i.S.d. Tarifmerkmals erforderte In Folge war der Beschäftigte der EG 9 TV-L (entsprechend EG 9a neue Entgeltordnung) zuzuordnen.

In der kommunalen Eingruppierungspraxis wird aus der Entscheidung des BAG oder vergleichbaren arbeitsgerichtlichen Entscheidungen häufig der Schluss gezogen, dass generell alle dem kommunalen Vollzugsdienst übertragenen Aufgaben einen einheitlichen Arbeitsvorgang darstellten und alle Stellen nach EG 9a zu bewerten seien. Diese Folgerung ist jedoch nicht zwingend, wie andere Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen.

So hat das BAG in seiner Entscheidung vom 16. Oktober 2019 – 4 AZR 284/18 – zur Eingruppierung eines Mitarbeiters (Hilfspolizisten) im Außendienst eines Straßenverkehrsamts in Hessen ausgeführt, dass die auszuübenden Tätigkeiten keine selbständigen Leistungen i.S.d. Tarifrechts erforderten. Zwar wurden auch in dieser Entscheidung die im Streifendienst zu erbringenden Tätigkeiten, die mehr als die Hälfte der Arbeitszeit umfassten, zu einem einheitlichen Arbeitsvorgang zusammengefasst. Dabei wurde zugunsten des Klägers unterstellt, dass dieser Arbeitsvorgang nebst den Zusammenhangstätigkeiten gründliche und vielseitige Fachkenntnisse erfordere. Des Weiteren wurde im streitigen Fall jedoch festgestellt, dass der Tätigkeitsbereich und Beurteilungsspielraum des Beschäftigten auf Grund umfangreicher Arbeitsanweisungen und Infoblätter zu ordnungsrechtlichen Tatbeständen derart eingeschränkt sei, dass keine eigene Beurteilung mehr vorzunehmen sei. So waren in diesen Arbeitsanweisungen insbesondere die zu berücksichtigenden Abwägungskriterien bei einer durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung dargestellt und für die wesentlichen Anwendungsfälle deren Ergebnis vorweggenommen. Daher war für das Gericht ein hinreichender Entscheidungsspielraum des Beschäftigten, der die Annahme einer „selbständigen Leistung" begründen könnte, nicht mehr gegeben.

Ebenso wurde in dieser Entscheidung festgestellt, dass Tätigkeiten, wie die „Regelung des fließenden Verkehrs bei Wartung oder Ausfall von Lichtzeichensignalanlagen und bei Großveranstaltungen", die dem Beschäftigten nach Bedarf zugewiesen wurden, einen eigenen Arbeitsvorgang bildeten (vgl. auch LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 23. November 2018 – 12 Sa 42/18), der in

Folge auch für sich zu bewerten sei. So sah das BAG im streitigen Fall für diesen Arbeitsvorgang das Erfordernis von gründlichen und vielseitigen Fachkenntnissen nicht als erfüllt an.

Auch Tätigkeiten die dem kommunalen Vollzugsdienst im Zusammenhang mit der „Überwachung des fließenden Verkehrs (Geschwindigkeitsmessungen)" übertragen sind, stellen regelmäßig einen eigenen Arbeitsvorgang dar (vgl. LAG Sachsen-Anhalt Urteil vom 16. Mai 2017 – 1 Sa 249-16E; LAG Baden-Württemberg Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 Sa 11/17). Für den Arbeitsvorgang „Überwachung des fließenden Verkehrs" sah das BAG in seiner Entscheidung vom 14. Dezember 2005 – 4 AZR 560/04 das Erfordernis der „selbständige Leistungen" als nicht erfüllt an. Das LAG SachsenAnhalt und das LAG Baden-Württemberg verneinten, dass dieser Arbeitsvorgang „vielseitige Fachkenntnisse" erfordere.

Dies zeigt beispielhaft, dass verallgemeinernde Aussagen zur tariflichen Wertigkeit von Tätigkeiten kommunaler Vollzugsbediensteten nicht getroffen werden können. Bezugspunkt der tariflichen Bewertungen bleibt der Arbeitsvorgang. Auch für die Tätigkeiten von Kommunalen Vollzugsbediensteten ist daher, wie bei jeder anderen Stelle von Tarifbeschäftigten, im Einzelfall zu prüfen, welche Arbeitsvorgänge auf Grund der auszuübenden Tätigkeiten zu bilden und welche tariflichen Tätigkeitsmerkmale für den jeweiligen Arbeitsvorgang erfüllt sind. Bezogen auf die organisatorisch möglichen Aufgaben- und Kompetenzübertragungen auf kommunale Vollzugsbedienstete kann die Bandbreite der festgestellten Bewertungen dabei von EG 5 bis EG 9a reichen.

Da für die Bewertung von Stellen des kommunalen Vollzugsdiensts die tätigkeitsbezogenen Anforderungen der EG 5 Fallgruppe 2 sowie die jeweils darauf aufbauenden höheren Entgeltgruppen bis EG 9a in Teil A Abschnitt I Ziffer 3 der EGO einschlägig sind, ist bei der Eingruppierung die Vorbemerkung Nr. 7 zu beachten. Danach ist neben der Erfüllung der Anforderungen in den jeweiligen Tätigkeitsmerkmalen für die Eingruppierung auch die Ablegung der Ersten Prüfung erforderlich.

3.12.3
Dienstpostenbewertung für Stellen kommunaler Feuerwehrbeamter

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt®) hat mit dem Bericht Nr. 7/2019 – Stellenbewertung Feuerwehr, Stellenbewertung in bewegten Zeiten (gestern – heute – morgen) den KGSt®-Bericht „Stellenplan-Stellenbewertung" Köln 2009 für Stellen im Bereich Feuerwehr ergänzt. Dieser Bericht hat zu vielen Bewertungsanfragen aus dem Bereich der Feuerwehr geführt. Zielrichtung dieser Anfragen waren stets höhere Bewertungsergebnisse.

Die nachfolgenden Anmerkungen geben Erläuterungen zu einer „Übertragbarkeit" der Bewertungsempfehlungen auf Stellen in Baden-Württemberg.

- Bereits in der einleitenden Zusammenfassung (S. 3 des Berichts) sagt die KGSt® aus, dass die Bewertungsempfehlungen die örtliche Bewertung zwar erleichtern sollen, sie aber nicht ersetzen können. Unter der Gliederungsziffer 2.7 – Lokale Verhältnisse/Quervergleich – wird dies nochmals verdeutlicht: „Hinzu kommt die Unterschiedlichkeit von Aufgabenwahrnehmungen in den Kommunen; dies gilt insbesondere auch für die Feuerwehr. Insofern sind die lokalen Verhältnisse stets mit den Einschätzungen in diesem KGSt®-Bericht abzugleichen. Abweichungen sind zulässig, sogar erwünscht, um die bestehenden Besonderheiten und Umstände vor Ort zu berücksichtigen".

- Unter Gliederungsziffer 1 – Besonderheiten im Bereich der Feuerwehr – wird angemerkt, dass die Feuerwehren (Teil-)Aufgaben aus dem Bereich des Rettungsdienstes übernehmen und der Rettungsdienst manchmal sogar vollständig auf das jeweilige Amt (die Feuerwehr) übertragen sei.[10] Der Bericht ist aus Sicht der KGSt® deshalb „eine wichtige Komponente für die Bewertung der Stellen und die Besoldung der Menschen, auch und gerade weil die jeweiligen lokalen Aufgaben zu berücksichtigen sind".

- Weitere Aussage im Bericht ist, dass „selbst innerhalb der gleichen Größenklasse signifikante organisatorische Unterschiede bestehen". Diese Unterschiede erschweren die Übertragung der Bewertungsempfehlungen weiter.

10 Dies ist in Baden-Württemberg aber nicht der Fall.

- Bei einem sogenannten Mischdienst/Integrationsdienst geht der Bericht von einer zusätzlich notwendigen Stufe der Erfahrung aus („Plus-Einsatzdienst-Stufe"). Dafür ist lt. Bericht aber zu prüfen, ob dieser Dienst charakteristisch vorliegt. Dies ist nach Ansicht der GPA mit sehr kleinen zeitlichen Anteilen nicht erfüllt und die Zusatzstufe deshalb nicht zu bewerten.

Immer wieder wird die Forderung nach höheren Bewertungsergebnissen mit Problemen bei der Personalgewinnung begründet. Dies wird auch von der KGSt® unter Gliederungsziffer 2.4 – Personalgewinnung und Stellenbewertung – so gesehen: „Insoweit überraschen die Forderungen nicht, diesem Mangel mit höheren Besoldungen entgegenzuwirken. Diesen Wünschen konnte die Arbeitsgruppe nicht entsprechen. Auch im KGSt®-Bericht 7/2019 bleiben allein die Anforderungen an die Stelle maßgebend".

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der KGSt®-Bericht 7/2019 wertvolle Grundlagen für die Bewertung von Dienstposten der Feuerwehr geschaffen hat. Die enthaltenen Bewertungsempfehlungen können aber ohne das Studium der jeweils zugeordneten Stellenbeschreibung und deren Abgleich mit den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen nicht einfach übernommen werden.

Anhang

Übersicht über die Eckdaten zur Entwicklung der Finanzen der Gemeinden (GV) in Baden-Württemberg in den Jahren 2015 bis 2019*)

		2015	15/14	2016	16/15	2017	17/16	2018	18/17	2019	19/18
		Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
1	**Einnahmen**										
1.1	**Steuern netto**	13.776	7,6	14.541	5,5	15.688	7,9	16.459	4,9	16.775	1,9
	- Gewerbesteuer brutto	6.910	9,5	7.478	8,2	7.809	4,4	8.327	6,6	7.988	- 4,1
	- Gewerbesteuer netto	5.599	9,4	6.108	9,1	6.351	4,0	6.751	6,3	6.587	- 2,4
	- Gemeindeanteil Einkommensteuer	5.531	6,2	5.713	3,3	6.389	11,8	6.514	2,0	6.893	5,8
	- Gemeindeanteil Umsatzsteuer	654	17,2	671	2,6	836	24,6	1.026	22,7	1.152	12,3
	- Grundsteuern A und B	1.688	1,9	1.718	1,8	1.758	2,4	1.794	2,0	1.788	- 0,3
1.2	**Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb** (ohne laufende Zuweisungen u. Zuschüsse), **sonstige Finanzeinnahmen, Kreis- und LWV-Umlagen**	10.368	3,1	10.570	1,9	10.764	1,8	11.259	4,6	11.319	0,5
	Darunter: **Gebühren** u. ä. Entgelte	2.114	5,4	2.259	6,9	2.311	2,3	2.434	5,3	2.530	3,9
1.3	**Allgemeine und laufende Zuweisungen u. Zuschüsse, Erstattungen vom Land** [1]	11.782	8,6	14.067	19,4	13.951	- 0,8	15.295	9,6	16.013	4,7
	Darunter: **Schlüsselzuweisungen** [2]	5.992	5,6	6.647	10,9	6.819	2,6	7.252	6,4	7.748	6,8
1.4	**Zuweisungen für Investitionen vom Land**	590	3,9	559	- 5,3	556	- 0,5	564	1,3	652	15,7
1.5	**Erlöse aus Vermögensveräußerung, Beiträge u. ä. Entgelte**, sonstige Einnahmen des VmH (ohne 1.4 sowie Kredite u. innere Darlehen)	1.842	4,0	1.713	- 7,0	1.773	3,5	1.928	8,8	1.996	3,5
1.6	**Einnahmen der laufenden Rechnung** [3]	35.981	6,7	39.240	9,1	40.464	3,1	43.127	6,6	44.195	2,5
1.7	**Einnahmen der Kapitalrechnung** [3]	2.464	4,3	2.300	-6,7	2.343	1,9	2.498	6,6	2.646	5,9
1.8	**Bereinigte Gesamteinnahmen** [3]	38.445	6,6	41.540	8,0	42.807	3,1	45.625	6,6	46.841	2,7
2	**Ausgaben**										
2.1	**Personalausgaben**	8.517	4,5	9.032	6,0	9.436	4,5	9.918	5,1	10.467	5,5
2.2	**Laufende Sachausgaben**	6.413	6,8	6.984	8,9	7.132	2,1	7.324	2,7	7.880	7,6
2.3	**Zinsausgaben**	206	- 8,8	185	- 10,2	169	- 8,7	149	- 11,6	137	- 11,9
2.4	**Soziale Leistungen**	6.109	5,8	6.783	11,0	7.046	3,9	7.092	0,7	7.266	2,4
	Darunter: **Sozialhilfe**	3.738	3,7	3.805	1,8	4.058	6,7	4.086	0,7	4.303	5,3
2.5	**Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse** (ohne 2.4), **allgemeine Umlagen** (FAG-, Kreis-, LWV-, Zweckverbands-Umlagen)	10.902	5,6	11.505	5,5	12.071	4,9	12.925	7,1	13.112	1,4
2.6	**Sachinvestitionen**	4.309	0,8	4.910	13,9	4.599	- 6,3	5.044	9,7	5.656	12,1
	Darunter: **Baumaßnahmen**	3.229	- 0,3	3.638	12,7	3.453	- 5,1	3.849	11,5	4.293	11,6
2.7	**Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen**, Erwerb von Beteilig., Kapitaleinl. u. w.	1.047	16,2	921	- 12,0	1.012	9,9	1.042	3,0	1.091	4,7
2.8	**Ausgaben der laufenden Rechnung** [3]	32.148	5,5	34.489	7,3	35.854	4,0	37.408	4,3	38.861	3,9
2.9	**Ausgaben der Kapitalrechnung** [3]	5.356	3,5	5.830	8,8	5.611	- 3,8	6.086	8,5	6.747	10,9
2.10	**Bereinigte Gesamtausgaben** [3]	37.504	5,2	40.319	7,5	41.465	2,8	43.494	4,9	45.608	4,9
3.1	**Allg. Zuführung vom VwH zum VmH**	3.871		4.762		4.568		5.720		5.334	
3.2	Kredittilgung, Kreditbeschaffungskosten	913		835		804		793		776	
3.3	**Nettoinvestitionsrate** (3.1 ./. 3.2) [4]	2.958		3.926		3.765		4.926		4.558	
4	**Finanzierungssaldo** (1.8 ./. 2.10)	941		1.221		1.342		2.132		1.234	
5	**Schulden** [5] **am 31.12.**										
5.1	**Haushalte**	6.159	0,9	6.367	3,4	6.158	- 3,3	6.055	-1,7	(5.612)	-.-
	EUR/Einw.	571		583		560		548			
	Nettoneuverschuldung	55		208		- 209		- 103			
	Nachrichtl. enthaltene Kassenkredite	210		225		214		259		(198)	
5.2	**Eigenbetriebe**	8.183	3,9	8.217	0,4	8.363	1,8	8.484	1,5	n.n.b.	-.-
	EUR/Einw.	759		752		761		768			
	Zuwachs/Nettoneuverschuldung	310		34		146		121			

*) **Werte** nach **Kassenstatistik** (ausgen. Schulden bis 2018 und Nettoinvestitionsraten bis 2017). Endgültige Ergebnisse Schuldenstatistik 2019 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

1) Einschl. Familienleistungsausgleich (§ 29a FAG).
2) Einschl. komm. Investitionspauschale.
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. Für 2019 musste bei den Kreditbeschaffungskosten auf Vorjahreswerte zurückgegriffen werden. Hinweise zur Verwendbarkeit der Kennzahl siehe Kap. 2.
5) **Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.** Ohne innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte; Wert 2019 nach Kassenstatistik.