

Kommunalpolitischer Leitfaden



Band 4

Rechnungs - prüfung

Vom Haushaltsansatz
zur örtlichen
Rechnungsprüfung

Impressum

ISBN	978-3-88795-370-6
Herausgeber	Copyright 2011 Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33 80636 München Tel.: +49 (0)89 1258-0 E-Mail: info@hss.de Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter des Instituts für Politische Bildung	Dr. Franz Guber
Leiter PRÖ/Publikationen	Hubertus Klingsbögl (V.i.S.d.P.)
Verfasser	Teil A: Hermann Büchner Teil B: Reinhard Böllmann, Peter Hofmann, Johann Rohrmüller, Teil C: Hugo Dobler, Armin Görner, Herwig Morbitzer, Peter Mühlbauer
Redaktion	Helga Merkle
Titelgestaltung	ADACON. München
Druck	Fuchs-Druck, Miesbach
Bildnachweis	blickwinkel/McPHOTO
Redaktioneller Stand	April 2011

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

INHALTSVERZEICHNIS

Teil A Kommunalrechtliche Vorgaben

I.	Einführung: Kommunale Mandatsträger - Rechtsstellung, Anforderungen und eigene Erwartungen	19
II.	Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinderatsmitglieder und der Bürger.	23
1.	Antragsrecht der Gemeinderatsmitglieder	23
1.1.	Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag	23
1.2.	Behandlung des Antrags durch den ersten Bürgermeister.	25
2.	Mitwirkungsrechte der Bürger	25
2.1.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.	26
2.2.	Bürgerantrag	26
2.3.	Bürgerversammlung.	26
2.4.	Eingaben und Beschwerden.	27
III.	Behandlung von Anträgen im Gemeinderat	29
1.	Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung.	29
1.1.	Zuständigkeit zur Entscheidung	29
1.2.	Kriterien für den Ausschluss der Öffentlichkeit	30
2.	Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige . 32	
2.1.	Berichterstattung, Sitzungsunterlagen	32
2.2.	Anhörung von Sachverständigen	33
3.	Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung	34
4.	Abstimmung über den Sachantrag.	35
5.	Beschlussfassung.	37

IV.	Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse	39
1.	Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters	39
2.	Vollzugsmaßnahmen als selbstständige Rechtshandlungen	39
V.	Grundlagen der örtlichen Rechnungsprüfung.	41
1.	Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses	41
2.	Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses	43
3.	Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschusses.	46
3.1	Verwaltungsmäßige Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen	47
3.2	Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige	47
3.3	Teilprüfungen und begleitende Prüfungen	48
Teil B	Die Bauausgaben der Gemeinde	
I.	Bedarfsermittlung und Willensbildung.	53
1.	Festlegen von Zielen.	53
1.1	Warum muss die Gemeinde ihre Ziele für das Bauvorhaben rechtzeitig kennen?	53
2.	Antworten auf Fragen aus der Praxis	56
2.1	Wie wird der Baubedarf im Tiefbau ermittelt?	56
2.2	Wie wird der Baubedarf im Hochbau ermittelt?	56
2.3	Was muss außer dem Raumprogramm noch geklärt werden?	57
2.4	Welche Rolle spielt die Zeit bei der Projektierung?	58
2.5	Wie kommt die Gemeinde zu realistischen Kostenannahmen?	58

2.6	Wie prüft die Gemeinde ein Grundstück auf dessen Eignung für das Bauwerk?	59
2.7	Worauf muss die Gemeinde beim Bauen im Bestand (Altbauten) achten?	60
3.	Fragen an die Verwaltung.	60
II.	Vergabe der Planungsaufträge an Architekten und Ingenieure	62
1.	Zur Planerbeauftragung mittels „freihändiger Vergabe“	62
2.	Antworten zu wichtigen Fragen aus der Praxis	62
2.1	Darf die Gemeinde Angebote von mehreren Planern einholen oder muss sie dies sogar?	62
2.2	Nach welchen Kriterien sucht die Gemeinde einen Planer aus?	63
2.3	Worüber verhandelt die Gemeinde mit dem Planer?	64
2.4	Darf die Gemeinde auch über das Honorar verhandeln?	64
2.5	Wie führt die Gemeinde ein VOF-Verfahren durch?	65
2.6	Was muss die Gemeinde bei Planungswettbewerben beachten?	67
3.	Zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI 2009)	67
4.	Antworten zu wichtigen Fragen aus der Praxis	71
4.1	Wonach richtet sich das Honorar des Planers?	71
4.2	Was ist bei den anrechenbaren Kosten zu beachten?	72
4.3	Wie wird ein Honorar berechnet?	73
4.4	Was ist beim Bauen im Bestand zu beachten?	74
4.5	Was sind Nebenkosten und was ist bei der Vereinbarung von Nebenkosten zu beachten?	76
4.6	Was ist bei Zeithonoraren zu beachten?	76
4.7	Warum ist für das Honorar die richtige Abgrenzung von Objektplanung und Fachplanung (Technische Ausrüstung, Teil IV, Abschnitt 2 HOAI) wichtig?	77
5.	Zum Vertragsschluss	77

6.	Antworten auf wichtige Fragen aus der Praxis	77
6.1	Warum muss die Gemeinde Planerverträge schriftlich abschließen?	77
6.2	Warum sollen Planungsleistungen stufenweise beauftragt werden?	78
6.3	Welchen Inhalt soll der Vertrag mit dem Planer haben? . . .	78
6.4	Warum soll die Gemeinde nur Planerverträge mit Kostenobergrenze abschließen?.	79
7.	Fragen an die Verwaltung.	79
III.	Planungsablauf und Planungsinhalte	81
1.	Planen heißt abstimmen und Aufgaben lösen.	81
2.	Antworten auf Fragen aus der Praxis	82
2.1	Wie unterscheiden sich die Leistungsphasen untereinander?	82
2.2	Was ist bei der Grundlagenermittlung (Phase 1) zu beachten?	85
2.3	Was ist bei der Vorplanung (Phase 2) zu beachten?	85
2.4	Was gehört zur Entwurfsplanung (Phase 3)?	87
2.5	Was ist Inhalt der Genehmigungsplanung (Phase 4)?	88
2.6	Welche Planung braucht die Gemeinde für ein Förderverfahren?	89
2.7	Was umfasst die Ausführungsplanung (Phase 5)?	90
3.	Wie funktioniert die Kostenplanung?	91
4.	Antworten auf Fragen aus der Praxis	93
4.1	Welche Kostenermittlungen benötigt die Gemeinde?	93
4.2	Auf welcher Grundlage sollen die Kosten des Bauprojekts im Haushalt veranschlagt werden?	95
4.3	Was versteht man unter Kostenkontrolle?	96
4.4	Was kann die Verwaltung zur Erhöhung der Kostensicherheit tun?	97
4.5	Was ist bei Kostenüberschreitungen zu veranlassen?	97

IV.	Vergabe der Bauaufträge an Baufirmen	100
1.	Vergaberechtliche Grundlagen	100
2.	Antworten auf Praxisfragen	101
2.1	Wo steht geschrieben, dass Gemeinden Bauaufträge ausschreiben müssen?	101
2.2	Was sind Bau- und Dienstleistungskonzessionen?	103
2.3	Welche Baumaßnahmen muss die Gemeinde EU-weit ausschreiben?.	104
2.4	Was schreibt die VOB/A den Gemeinden vor?.	105
2.5	Wer ist für die Einhaltung des Vergaberechts verantwortlich?105	
2.6	Welche Folgen haben Verstöße gegen das Vergaberecht?	106
2.7	Muss die Gemeinde immer öffentlich ausschreiben oder gibt es Alternativen?.	107
2.8	Warum darf eine Gemeinde nicht einfach schlüsselfertig bauen lassen?.	108
2.9	Was versteht man unter PPP?.	110
3.	Die Vergabeunterlagen bei der Ausschreibung	111
4.	Antworten auf Praxisfragen	111
4.1	Wie sind die Ausschreibungsunterlagen nach der VOB aufgebaut?	111
4.2	Weshalb sollte die Verwaltung vor der Ausschreibung die Vorbemerkungen zu Leistungsbeschreibungen kritisch durchsehen?	113
4.3	Worauf ist bei der Leistungsbeschreibung zu achten?	114
4.4	Darf die Gemeinde bei Ausschreibungen Fabrikatsbezeichnungen angeben?	115
5.	Der Ablauf des Vergabeverfahrens.	116
5.1	Wie läuft das Vergabeverfahren ab?	116
5.2	Was kann man gegen Vergabemanipulationen tun?	116
5.3	Wie werden Bieter ausgewählt - was bedeutet Präqualifizierung?	117
5.4	Muss die Gemeinde immer das billigste Angebot beauftragen?	117

5.5	Wie soll die Gemeinde mit Angeboten umgehen, die Spekulationspreise enthalten?	119
5.6	Welche Aussagen muss ein Vergabevorschlag enthalten? .	121
6.	Fragen an die Verwaltung.	122
V.	Baudurchführung und Abrechnung	123
1.	Grundlagen des Bauvertrags.	123
1.1	Zum VOB/B-Vertrag und zur Abnahme	123
1.2	Antworten auf Fragen aus der Praxis	125
1.2.1	An welcher Stelle des Bauvertrags sind Termine zu regeln? .	125
1.2.2	Was ist ein Bauzeitenplan?	125
1.2.3	Was ist eine Vertragsfrist?	125
1.2.4	Was ist eine verbindliche Einzelfrist?	125
1.2.5	Wann muss die Baufirma mit der werkvertraglichen Leistung fertig sein?	125
1.2.6	Welche Rechtsfolgen hat die Abnahme?	126
1.2.7	Wann hat die Baufirma ein Recht auf Abnahme?	126
1.2.8	Wer darf die Abnahme vornehmen?	126
1.2.9	Was ist eine Teilabnahme?	127
1.2.10	Warum soll die Gemeinde die förmliche Abnahme vereinbaren?	127
1.2.11	Muss die Baufirma bei der förmlichen Abnahme Mängelfeststellungen der Gemeinde zustimmen?	128
1.3	Fragen an die Verwaltung	128
2.	Umgang mit Problemen bei der Baudurchführung . .	129
2.1	Verantwortung für den werkvertraglichen Erfolg	129
2.2	Antworten auf Fragen aus der Praxis	131
2.2.1	Was ist eine Behinderungsanzeige im Sinne der VOB/B? .	131
2.2.2	An wen muss die Behinderungsanzeige erfolgen?	131
2.2.3	In welchen Fällen ist eine Behinderungsanzeige ausnahmsweise entbehrlich?	131
2.2.4	Was sind „Bedenken“ des Auftragnehmers?	131
2.2.5	Was ist eine Abhilfeaufforderung?	132
2.2.6	Was muss die Gemeinde bei einer Aufforderung an die Baufirma zur Abhilfe beachten?	132

2.2.7	Was gilt, wenn im Bauvertrag für den Beginn der Ausführung kein Termin vereinbart ist?	132
2.2.8	Was gilt, wenn im Bauvertrag für die Fertigstellung kein verbindlicher Termin vereinbart ist?	132
2.2.9	Ab wann gerät die Baufirma in Verzug?	133
2.2.10	Wann ist eine Bauleistung mangelhaft?	133
2.2.11	Darf die Gemeinde vor der Abnahme wegen Mängeln eine Ersatzvornahme auf Kosten der Baufirma vornehmen? . .	133
2.2.12	In welchen Fällen kann die Gemeinde die Abnahme verweigern?	134
2.2.13	Was ist ein wesentlicher Mangel?	134
2.2.14	Welche Rechtsfolgen hat eine unberechtigt verweigerter Abnahme?	134
2.2.15	Beim Abnahmetermin werden vor Ort Mängel entdeckt, die wesentliche Mängel zu sein scheinen - was tun?	134
2.2.16	Wie ist mit den bei der Abnahme festgestellten Mängeln umzugehen?	134
2.2.17	Wie ist mit den bei der Abnahme noch ausstehenden Restleistungen umzugehen?	135
2.2.18	Warum ist es sinnvoll, der Baufirma noch im Abnahmetermin eine Kopie des Abnahmeprotokolls zu übergeben?	135
2.2.19	Warum ist es sinnvoll, schon im Abnahmeprotokoll Fristen für die Mängelbeseitigung der bei der Abnahme festgestellten Mängel zu setzen?	135
2.2.20	Bedarf es nach der Abnahme vor einer Ersatzvornahme einer zweiten Nachfristsetzung?	136
2.2.21	Was ist ein sog. verdeckter (versteckter) Mangel?	136
2.3	Mögliche Fragen an die Verwaltung	136

3. Zur Bauabrechnung 137

3.1	Grundlagen der Vergütung	137
3.2	Antworten auf Fragen aus der Praxis	139
3.2.1	Was ist eine Abschlagsrechnung, was eine Abschlagszahlung?	139
3.2.2	Was ist eine Schlussrechnung, was eine Schlusszahlung?	139
3.2.3	Was ist ein Nachtrag?	139
3.2.4	Kann sich die Baufirma weigern, eine von der Gemeinde verlangte Nachtragsleistung auszuführen, wenn die Gemeinde den geforderten Nachtragspreis nicht akzeptiert?	140
3.2.5	Was ist eine Urkalkulation und für was braucht man diese?	141

3.2.6	Wie muss eine Rechnung beschaffen sein, damit sie prüfbar ist?	141
3.2.7	Muss immer ein Aufmaß vor Ort stattfinden?	141
3.2.8	Was passiert, wenn die Baufirma die Gemeinde zum gemeinsamen Aufmaß auffordert, die Gemeinde aber daran nicht mitwirkt?	141
3.2.9	Darf die Objektüberwachung für die Gemeinde das gemeinsame Aufmaß unterzeichnen?	142
3.2.10	Was hat die Gemeinde zu tun, wenn sie feststellt, dass die bei ihr eingegangene Schlussrechnung nicht prüfbar ist? .	142
3.2.11	Ab wann läuft die Zweimonatsfrist des § 16 Abs. 3 VOB/B?	142
3.2.12	Darf die Baufirma auch ohne Abnahme eine Schlussrechnung stellen?	143
3.2.13	Was ist zu beachten, wenn die Baufirma nach Abschluss und Abnahme der Arbeiten keine Schlussrechnung stellt oder die Stellung der Schlussrechnung hinauszögert? . .	143
3.2.14	Warum ist ein Vorgehen nach § 14 Abs. 4 VOB/B auch sonst sinnvoll?	143
3.2.15	Wann verjährt der Vergütungsanspruch der Baufirma beim VOB/B-Vertrag?	144
3.2.16	Was ist bei der Feststellung der Rechnung zu beachten? .	144
3.2.17	Wie ist die Bauabrechnung zu belegen?	145
3.3	Mögliche Fragen an die Verwaltung	146

Teil C Praktische Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung

1.	Umfang und Inhalt der örtlichen Rechnungsprüfung .	149
2.	Vorgehen des Prüfers	151
3.	Arbeitsteilung im Rechnungsprüfungsausschuss . .	152
4.	Auswahl und Umfang der Stichproben	153
5.	Angemessener Zeitaufwand für die örtliche Rechnungsprüfung	154

6.	Kennzeichnung der geprüften Unterlagen	156
7.	Niederschriften, Prüfungsbericht	156
8.	Form und Inhalt der Prüfung	157
8.1	Formelle Prüfung	158
8.2	Rechnerische Prüfung	159
8.3	Sachliche (materielle) Prüfung	159
9.	Hinweise zur materiellen Prüfung typischer Prüfungsgebiete.	160
9.1	Einnahmen des Verwaltungshaushalts, Erträge des Ergebnishaushalts.	160
9.1.1	Grundsteuer.	160
9.1.2	Gewerbesteuer	163
9.1.3	Hundesteuer	164
9.1.4	Benutzungsgebühren für Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung	165
9.1.5	Friedhofs- und Bestattungsgebühren	166
9.1.6	Badegebühren	167
9.1.7	Sondernutzungsgebühren.	167
9.1.8	Kosten für Amtshandlungen (Verwaltungsgebühren).	168
9.1.9	Fremdenverkehrsbeitrag.	169
9.1.10	Wohnungsmieten	172
9.1.11	Pachten	173
9.1.12	Erbbauzinsen	173
9.1.13	Staatszuschuss zu Schülerbeförderungskosten	174
9.1.14	Staatszuschuss zum Straßenunterhalt.	175
9.2	Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Aufwendungen des Ergebnishaushalts.	175
9.2.1	Personalausgaben, Personalaufwendungen.	175
9.2.2	Dienstfahrzeuge	176
9.2.3	Fernsprechgebühren	177
9.2.4	Verwaltungskostenbeiträge/Innere Verrechnungen.	178
9.2.5	Verfügunsmittel.	179
9.2.6	Gebäudereinigung.	180
9.2.7	Versicherungen	181
9.2.8	Energiekosten	181
9.2.9	Schuldendienstleistungen	182

9.3	Einnahmen des Vermögenshaushalts, Einzahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit	183
9.3.1	Staatszuweisungen zur Förderung des Feuerlöschwesens	183
9.3.2	Vermögensveräußerung	183
9.3.3	Erschließungsbeiträge und Straßenausbaubeiträge	184
9.3.4	Beiträge für Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung.	186
9.3.5	Ablösung der Stellplatz- und Garagenbaupflicht.	187
9.4	Ausgaben des Vermögenshaushalts, Auszahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit	188
9.4.1	Folgekostenberechnungen	188
9.4.2	Vermögenserwerb	188
9.4.3	Leibrenten.	189
9.4.4	Darlehen.	189
9.5	Sonstige Prüfungshandlungen.	190
9.5.1	Zuwendungen an Dritte	190
9.5.2	Umlagenzahlungen	191
9.5.3	Preisnachlässe	191
9.5.4	Belegprüfung	191
9.5.5	Stundung, Niederschlagung, Erlass	191
9.5.6	Übertragbarkeit, Haushaltsreste	193
9.5.7	Vorschüsse und Verwahrgelder	195
9.5.8	Vermögenserfassung, Anlagenachweise und Bestandsverzeichnisse	196
9.5.9	Public Private Partnership (PPP), Bürgschaften	198
9.5.10	EU-Beihilfe	199
9.6	Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes	200
9.7	Jahresrechnung und Jahresabschluss.	201
9.7.1	Kamerale Jahresrechnung.	201
9.7.1.1	Vollständigkeit, formelle Prüfungshandlungen	201
9.7.1.2	Kasseneinnahmereste.	203
9.7.1.3	Rücklagen.	203
9.7.2	Der kommunale Jahresabschluss	204
9.8	Betätigungsprüfung	207

Teil D Anhang

Rechtsgrundlagen	209
----------------------------	-----

Im Anhang Teil D sind Rechtsgrundlagen gelistet, die direkten Bezug zum Inhalt dieses Leitfadens haben. Es sind die jeweiligen Fundstellen aufgeführt. Aufgrund der Vielzahl und Länge war es hier nur möglich Auszüge zu veröffentlichen.

Eine Langfassung der Rechtsgrundlagen ist im Internetangebot der Hanns-Seidel-Stiftung unter www.hss.de/rechnungspruefung.html als PDF-Datei zum Herunterladen veröffentlicht.

Die Reihe Kommunalpolitische Leitfäden der Hanns-Seidel-Stiftung besteht aus vier Bänden. Vor diesem Band sind bereits erschienen:

- Band 1 Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung
- Band 2 Öffentliches Baurecht in der Gemeinde
- Band 3 Grundlagen kommunaler Haushaltsführung

Diese Leitfäden können unter www.hss.de/publikationen.html heruntergeladen oder kostenfrei als Druckwerk bestellt werden.

Die Verfasser

Teil A Kommunalrechtliche Vorgaben

Dr. Hermann Büchner

Teil B Bauausgaben der Gemeinde

Reinhard Böllmann, Peter Hofmann, Johann Rohrmüller

Teil C Praktische Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung

Hugo Dobler, Armin Görner, Herwig Morbitzer, Peter Mühlbauer

VORWORT

Der vorliegende Leitfaden „Vom Haushaltsansatz zur örtlichen Rechnungsprüfung“ zeigt den Spannungsbogen, wie mit kommunalen Finanzen verantwortlich, transparent und nachvollziehbar umzugehen ist.

Der Leitfaden wendet sich primär an alle kommunalen Mandatsträger. Er soll den Mitgliedern des willensbildenden Organs als Richtschnur dienen, wie rechtmäßige Entscheidungen getroffen werden können. Beispielhaft aufgezeigt wird dies am Verfahrensablauf im besonders aufwandsträchtigen und für die Öffentlichkeit augenfälligen Bereich von Baumaßnahmen der Kommunen.

Den Mitgliedern der Rechnungsprüfungsausschüsse obliegt die verantwortungsvolle Aufgabe, Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit gemeindlichen Handelns unter Mitwirkung der Verwaltung zu prüfen und damit rechtzeitig Impulse zu geben für einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln zum Wohle der Allgemeinheit.

Dem interessierten Bürger soll der Leitfaden den Blick schärfen für die komplizierte Materie gemeindlichen Handelns.

Möglich wurde dieser Leitfaden nur durch die hohe fachliche Expertise der Autoren. Unser großer Dank gilt dem Geschäftsführenden Direktor des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes, Helmut Stanglmayr, und seinen Mitarbeitern Reinhard Böllmann, Hugo Dobler, Armin Görner, Peter Hofmann, Herwig Morbitzer, Peter Mühlbauer und Johann Rohrmüller. Sie haben aus Prüfersicht eine umfangreiche Abhandlung zu den Verwaltungsabläufen verfasst. Für den Themenbereich der kommunalrechtlichen Vorgaben konnten wir Dr. Hermann Büchner gewinnen, der als Dozent in Hof an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege lehrt. Aus der Praxis geben sie – insbesondere den ehrenamtlichen – Mitgliedern kommunaler Gremien eine Handhabe für ihre Aufgabenerfüllung.

Die Thematik Rechnungsprüfung wird ebenso wie Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und der kommunalen Haushaltswirtschaft auch in Seminaren der Hanns-Seidel-Stiftung praxisbezogen behandelt. Wir laden Sie herzlich dazu ein, auch in diesem Rahmen das nötige Fachwissen zu erwerben oder sich auf dem aktuellen Stand der Rechtslage zu halten.

Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair
Staatsminister a.D., Senator E.h.
Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung

Dr. Peter Witterauf
Hauptgeschäftsführer der
Hanns-Seidel-Stiftung

TEIL A KOMMUNALRECHTLICHE VORGABEN

DER KOMMUNALE MANDATSTRÄGER – RECHTSSTELLUNG UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

I. EINFÜHRUNG: KOMMUNALE MANDATSTRÄGER - RECHTSSTELLUNG, ANFORDERUNGEN UND EIGENE ERWARTUNGEN

Wer sich entschließt, für eine Partei oder Wählergruppe als Gemeinderatsmitglied oder Kreisrat zu kandidieren, macht dies in der Regel nicht für sich selbst. Er erhält weder eine Vergütung für seine Arbeit, sondern nur eine angemessene Entschädigung für seinen Aufwand an Zeit und Mühe (Art. 20 a GO), noch hat er eine geregelte Arbeitszeit, sodass er nicht genau abschätzen kann, welche Belastung auf ihn zukommt; das kommunale Ehrenamt, das er anstrebt, verpflichtet ihn vielmehr, an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 48 Abs. 1 GO, Art. 42 Abs. 1 LKrO), auch wenn sie bis spät in den Abend hineinreichen, und sich darauf gewissenhaft vorzubereiten (Art. 20 Abs. 1 GO, Art. 14 Abs. 1 LKrO). Ein kommunales Mandat strebt man an in dem Bewusstsein, für seine Gemeinde bzw. seinen Landkreis mitverantwortlich zu sein, und in dem Bestreben, für diese örtliche bzw. überörtliche Gemeinschaft etwas zu leisten. Schließlich ist ja auch der kommunale Mandatsträger ein „Volksvertreter“; er vertritt die Bürger auf Gemeinde- bzw. Kreisebene ähnlich wie ein Landtagsabgeordneter auf Landesebene oder ein Bundestagsabgeordneter auf Bundesebene - nur mit dem Unterschied, dass er noch näher „am Volk dran“ ist, noch „hautnäher“ mit den Nöten und Anliegen der Bevölkerung konfrontiert wird und hier in besonderem Maße als gewählter Repräsentant im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gefordert ist. Dies kommt auch in Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung (BV) zum Ausdruck, wonach die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dient.

Die Selbstverwaltung wird bei den Gemeinden dadurch bewerkstelligt, dass die „Verwaltung“ der Gemeinde durch den Gemeinderat erfolgt (siehe Art. 29 GO): „Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht der erste Bürgermeister selbstständig entscheidet (Art.37).“

„Verwaltung“ im Sinn von Art. 29 GO heißt, dass der Gemeinderat für die beim kommunalen Handeln notwendige Willensbildung zuständig und verantwortlich ist, der erste Bürgermeister für den Vollzug der in Form von

Beschlüssen gefassten Willensbildung des Gremiums (Art. 36 Satz 1 GO). (Nur soweit der Gemeinderat in Angelegenheiten kommunaler Satzungen oder Verordnungen beschließt, handelt es sich um Rechtsetzung bei der Schaffung von Gesetzen im materiellen Sinn.)

Wählbar ist zum Gemeinderat bzw. Kreistag jeder Deutsche oder auch Bürger eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union, der am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat und sich seit mindestens sechs Monaten mit dem Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen in der Gemeinde bzw. dem Landkreis aufhält (Art. 21 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes). Besondere fachliche Anforderungen werden also vom Gesetz nicht gestellt, insbesondere braucht der Bewerber weder rechtliche noch wirtschaftliche Kenntnisse nachzuweisen. Dennoch setzt die verantwortliche und pflichtbewusste Ausübung des kommunalen Mandats auch ein Mindestmaß an Rechtskenntnissen voraus, weil die kommunale Selbstverwaltung nicht schrankenlos, sondern stets im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV, Art. 1 Satz 1 GO) und der kommunale Mandatsträger deshalb bei seinem Amtsantritt in feierlicher Form auch darauf zu vereidigen ist, den Gesetzen gehorsam zu sein und seine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen (Art. 31 Abs. 4 GO, Art. 24 Abs. 4 LKrO). Nur am Rande sei vermerkt, dass rechtswidrige Entscheidungen u. U. sogar zur persönlichen Haftung des kommunalen Mandatsträgers gegenüber seiner Gemeinde bzw. seinem Landkreis führen können. Diesem Gesichtspunkt kommt freilich keine allzu große praktische Bedeutung zu. Für einen solchen Regress genügt es nämlich noch nicht, dass der Mandatsträger in Unkenntnis der Rechtslage falsch entschieden hat, selbst wenn diese Unkenntnis als grob fahrlässig bezeichnet werden muss; erforderlich ist vielmehr eine vorsätzliche Pflichtverletzung, d. h. der Mandatsträger muss wissen oder zumindest billigend in Kauf nehmen, dass sein Abstimmungsverhalten falsch ist (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 45 Abs. 2 Satz 2 LKrO).

Um seinem Amtseid gerecht werden zu können, sollte der kommunale Mandatsträger insbesondere

- die zulässigen Aufgabenbereiche seiner Gemeinde bzw. seines Landkreises überblicken,
- die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung kennen, wozu vor allem die Grundlagen der kommunalen Haushaltsführung einschließlich der Abgabenerhebung und des Vergabewesens gehören,

- die „Spielregeln“ für den Geschäftsgang in den kommunalen Beschlussgremien beherrschen und
- über seine eigenen Rechte und Pflichten als Gemeinderatsmitglied bzw. Kreisrat Bescheid wissen.

Nicht selten fühlen sich gerade neugewählte kommunale Mandatsträger, die mit großen Erwartungen und hohem Engagement ihre Tätigkeit aufgenommen haben, schon bald frustriert und enttäuscht, weil sie in Unkenntnis der oben erwähnten rechtlichen Grundlagen und Zusammenhänge nicht verstehen, wieso z. B.

- ein Bauauftrag nicht einfach an einen örtlichen Bauunternehmer vergeben werden darf, den Zuschlag vielmehr nach einer komplizierten Ausschreibung vielleicht eine auswärtige Firma erhält;
- ein Anliegen, das ihnen als ganz dringend erscheint, nicht aufgegriffen werden kann, nur weil der Haushaltsplan keinen entsprechenden Ansatz aufweist;
- ein spontaner Einfall während der Gemeinderatssitzung nicht sofort vorgebracht und behandelt werden kann.

Der vorliegende Leitfaden verfolgt daher das Ziel, kommunalen Mandatsträgern aufzuzeigen, wie ein Anliegen der Bürger aufgegriffen werden kann, wie es ordnungsgemäß in den zuständigen Gremien zu behandeln und sodann in die Tat umzusetzen ist bis hin zur abschließenden Kontrolle im Rahmen der Rechnungsprüfung, ob diese Umsetzung tatsächlich einwandfrei erfolgt ist.

Zum besseren Verständnis soll dabei ein kleines Beispiel aus einer fiktiven bayerischen Gemeinde dienen. Für Kreisräte gelten die Ausführungen im Wesentlichen entsprechend, weil die Vorschriften der Landkreisordnung weitgehend mit denjenigen der Gemeindeordnung übereinstimmen.

Beispiel:

In der kreisangehörigen Gemeinde Altendorf, 6.300 Einwohner, besteht der Gemeinderat aus acht Gemeinderatsmitgliedern der CSU, je fünf Gemeinderatsmitgliedern der SPD und der Freien Wähler (FW) sowie zwei Gemeinderatsmitgliedern der Grünen; erster Bürgermeister Huber gehört ebenfalls der CSU an.

Zu den Mitgliedern der CSU-Fraktion zählt seit dem 1. Mai 2008 auch Frau Ursula Müller. Sie ist 32 Jahre alt, verheiratet, hat zwei schulpflichtige Kinder und ist deshalb aus eigener Erfahrung nicht nur für schulische Angelegenheiten, sondern ganz allgemein für die Sorgen und Nöte junger Familien besonders aufgeschlossen.

Mitte September 2010 setzen sich mehrere Eltern mit Frau Müller in Verbindung wegen der Raumnot an der gemeindlichen Grundschule; sie schlagen den Ausbau des Dachgeschosses vor (nach Angaben der Eltern mit Kosten von vielleicht 120.000 €), um zwei neue Klassenräume zu schaffen. Frau Müller kennt diese Problematik, weil ihr eigenes Kind selbst die Grundschule besucht; sie weiß aber auch, dass im Haushalt für 2010 keine Mittel dafür vorgesehen sind und dass auch die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinde dieses Projekt nicht ausweist.

Außerdem erhält Frau Müller von Bürgermeister Huber zur Vorbereitung auf die nächste Gemeinderatssitzung unter dem TOP „Verschiedenes“ die Ablichtung eines Schreibens, mit dem sich 20 junge Gemeindebürger „an die Damen und Herren Mitglieder des Gemeinderats“ gewandt und darum gebeten haben, ein neues Baugebiet auszuweisen, um die angemessene Versorgung gerade der jungen Bevölkerung mit preiswertem Wohnraum zu gewährleisten.

Schließlich setzt sich Ende September 2010 der Fraktionsvorsitzende der CSU mit Frau Müller in Verbindung und fragt sie, ob sie daran interessiert sei, für den Kollegen Baumann, der aus gesundheitlichen Gründen zum Jahresende sein Mandat niederlegen wolle, in den Rechnungsprüfungsausschuss „nachzurücken“; schließlich sei sie ja gelernte Bankkauffrau. Der Rechnungsprüfungsausschuss besteht - einschließlich des Vorsitzenden - aus fünf Mitgliedern; der erste Bürgermeister gehört diesem Ausschuss nicht an. In seiner Geschäftsordnung (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 GOM) hat der Gemeinderat für die Sitzverteilung die Anwendung des Verfahrens Hare/Niemeyer vorgesehen.

Frau Müller möchte nun wissen, wie die beiden Anliegen der Bürger zweckmäßigerweise weiterverfolgt werden sollten und welche besonderen Aufgaben auf sie als Mitglied des Rechnungsprüfungsausschusses zukämen. Außerdem interessiert sie, ob die Sitzverteilung im Rechnungsprüfungsausschuss nicht nach dem Verfahren d'Hondt erfolgen könne, von dem sie gehört hat, dass es für eine starke Fraktion oft günstiger sei.

II. GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER GEMEINDERATSMITGLIEDER UND DER BÜRGER

1. Antragsrecht der Gemeinderatsmitglieder

Obwohl die Gemeindeordnung dazu keine Regelung trifft, ist anerkannt, dass jedes einzelne Gemeinderatsmitglied - also nicht nur Fraktionen oder Gruppen - das Recht hat, Anträge zu stellen und damit ein sachliches Anliegen dem zuständigen Gemeindeorgan zur Entscheidung vorzulegen.

Aus welchen Gründen ein Gemeinderatsmitglied ein Anliegen aufgreift, spielt rechtlich keine Rolle. Zwar bestimmt Art. 38 Abs. 1 GO, dass ausschließlich der erste Bürgermeister die Gemeinde nach außen vertritt. Ein Gemeinderatsmitglied, an das sich ein Bürger - etwa auch im Rahmen einer förmlichen Bürgersprechstunde - wendet, wird dabei aber nicht als Vertreter der Gemeinde tätig, sondern ausschließlich in seiner Funktion als gewählter Volksvertreter. Unerheblich ist auch, ob das von den Bürgern vorgetragene Anliegen - wie in unserem Beispiel, weil Frau Müller selbst ein Kind an der Grundschule hat - zugleich eigene Interessen des Gemeinderatsmitglieds berührt. Einen Ausschluss wegen „persönlicher Beteiligung“ kennt die Gemeindeordnung (Art. 49) in bestimmten Fällen nämlich nur bei der Beratung und Abstimmung, nicht aber schon bei der Antragstellung.

1.1. Voraussetzungen für einen erfolgreichen Antrag

Der Antrag eines Gemeinderatsmitglieds kann nur dann Erfolg haben, wenn er die förmlichen (formalen) Anforderungen beachtet, die der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung für die Antragstellung festgelegt hat. Dazu sieht § 25 Abs. 1 des vom Bayerischen Gemeindetag in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern herausgegebenen Geschäftsordnungsmusters (GOM) vor, dass Anträge, die in einer Sitzung behandelt werden sollen,

- schriftlich,
- mit einer ausreichenden Begründung und
- unter Einhaltung einer bestimmten Mindestfrist vor der Sitzung

beim ersten Bürgermeister einzureichen sind. Zudem sollen Anträge, die zu Ausgaben (bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik) bzw. Aufwendungen sowie Auszahlungen (bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung) führen, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, einen entsprechenden Deckungsvorschlag enthalten. Das betrifft sowohl den Fall, dass der Haushaltsplan, der nach Art. 64 Abs. 1 GO alle im laufenden Haushaltsjahr (= Kalenderjahr, Art. 63 Abs. 4 GO) für die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben voraussichtlich notwendigen Ausgaben (bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik) bzw. Aufwendungen sowie Auszahlungen (bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung) enthalten muss, derartige Ansätze überhaupt nicht vorsieht (außerplanmäßige Ausgaben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik bzw. außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung), als auch den Fall, dass zwar ein Haushaltsansatz vorhanden, aber nicht ausreichend ist (überplanmäßige Ausgaben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik bzw. überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung).

Diese Anforderungen könnte Frau Müller ohne weiteres erfüllen; insbesondere würde die Zulässigkeit eines Antrags, unverzüglich das Dachgeschoss der Grundschule auszubauen, nicht davon abhängen, ob sich der Deckungsvorschlag (z. B. Aufnahme eines zusätzlichen Kredits; vgl. Art. 71 Abs. 1 GO) rechtlich überhaupt verwirklichen lässt.

Damit ein Antrag aber inhaltlich (also der Sache nach) Aussicht auf Erfolg hat, muss er zusätzlich auch alle weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllen. So muss die Gemeinde für die Maßnahme zuständig sein (das ist hier der Fall, weil die Gemeinde nach Art. 8 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes Schulaufwandsträger für die Grundschule ist), alle rechtlichen Vorgaben für das Bauvorhaben (z. B. bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit; eventuell Vereinbarkeit mit den Denkmalschutzbestimmungen) müssen eingehalten sein, und schließlich muss noch die Finanzierung gesichert sein. Daran fehlt es in unserem Fall, weil der Haushaltsplan keinen Ansatz für dieses Vorhaben aufweist (vgl. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 GO) und offensichtlich auch nicht dazu ermächtigt ist, sich im laufenden Jahr zu dieser Investitionsmaßnahme zu verpflichten und die Ausgabe bzw. die Auszahlung erst im folgenden Jahr zu leisten (sog. Verpflichtungsermächtigung; vgl. Art. 67 Abs. 1 GO). Es müsste daher

auf jeden Fall eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen werden, um das Vorhaben noch im laufenden Jahr in Angriff nehmen zu können (Art. 68 Abs. 2 Nr. 3 GO). Da dies aber angesichts des fortgeschrittenen Haushaltsjahres und im Hinblick auf die ohnehin erst noch erforderliche weitere Prüfung des Vorhabens (z. B. Fördermöglichkeiten; baurechtliche Zulässigkeit usw.) wenig sinnvoll erscheint, sollte Frau Müller lediglich beantragen, die Ausbaumaßnahme haushaltsrechtlich für das Jahr 2011 einzuplanen und alle jetzt schon möglichen Vorarbeiten und Vorprüfungen vorzunehmen.

1.2. Behandlung des Antrags durch den ersten Bürgermeister

Anträge von Gemeinderatsmitgliedern hat der erste Bürgermeister zunächst daraufhin zu überprüfen, welches Gemeindeorgan für die gewünschte Maßnahme zuständig ist. Im vorliegenden Fall führt das zu dem Ergebnis, dass die Zuständigkeit wegen der Bedeutung der Angelegenheit beim Gemeinderat liegt (Art. 29 GO); denn Beschlussfassungen bezüglich der Haushaltssatzung oder einer Nachtragshaushaltssatzung kann der Gemeinderat weder einem beschließendem Ausschuss (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 GO) noch dem ersten Bürgermeister (Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO) übertragen (vgl. auch § 1 Abs. 1 und § 2 GOM).

Sodann hat der erste Bürgermeister zu überprüfen, ob der Antrag die oben genannten formalen Voraussetzungen (§ 25 Abs. 1 GOM) erfüllt. Ist das der Fall, so muss er den Antrag möglichst auf die Tagesordnung der nächsten Gemeinderatssitzung setzen; aus dem Antragsrecht folgt also grundsätzlich auch ein Anspruch auf unverzügliche Aufnahme des Antrags in die Tagesordnung (§ 23 Abs. 1 Satz 2 GOM). Ist das ausnahmsweise einmal nicht möglich (z. B. weil die Tagesordnung der nächsten Sitzung schon „überfüllt“ ist oder weil der Antrag noch nicht ausreichend in der Gemeindeverwaltung vorbereitet werden konnte), so muss der Antrag jedenfalls innerhalb von drei Monaten dem Gemeinderat vorgelegt werden (§ 23 Abs. 1 Satz 3 GOM), damit dieser zumindest davon Kenntnis erhält und über das weitere Vorgehen (z. B. Vertagung des Antrags) selbst entscheiden kann. Eine materielle, also inhaltliche Vorprüfung des Antrags zu dem Zweck, ihn gegebenenfalls als rechtswidrig zu verwerfen und erst gar nicht dem Gemeinderat vorzulegen, ist dem ersten Bürgermeister dagegen verwehrt (§ 23 Abs. 1 Satz 4 GOM).

2. Mitwirkungsrechte der Bürger

Die Gemeindeordnung geht von dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie aus, d. h. der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeinde-

bürger (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 GO). Gleichwohl sind die Bürger während der Wahlzeit des Gemeinderats nicht gänzlich von jeder Mitwirkung oder Einflussnahme auf die gemeindlichen Angelegenheiten ausgeschlossen.

2.1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Den größten Einfluss können die Bürger durch ein Bürgerbegehren nehmen. Wenn nämlich das Begehren die erforderliche Zahl von Unterschriften aufweist (Art. 18 a Abs. 5 und 6 GO) und auch im Übrigen formell und materiell rechtmäßig ist, muss der Gemeinderat seine Zulässigkeit feststellen und grundsätzlich innerhalb von drei Monaten die Entscheidung der Bürger herbeiführen (Art. 18 a Abs. 8 und 10 GO). Erhält das Begehren die erforderliche Mehrheit (Art. 18 a Abs. 12 GO), so hat der Entscheid die gleiche Wirkung wie ein Gemeinderatsbeschluss und muss wie dieser vollzogen werden (Art. 18 a Abs. 13 GO).

2.2. Bürgerantrag

Der Bürgerantrag ist ein in der Praxis kaum bekanntes und wenig genutztes Instrument der Einflussnahme. Die Anforderungen sind nämlich relativ hoch (nach Art. 18 b Abs. 3 GO müssen mindestens so viele Bürger den Antrag unterschreiben, wie es 1 % der Einwohner entspricht, im vorliegenden Beispiel also mindestens 63); die Wirkungen des Bürgerantrags sind dagegen relativ gering, weil er lediglich dazu führt, dass sich das zuständige Gemeindeorgan innerhalb von drei Monaten damit befassen muss (Art. 18 b Abs. 1 und 5 GO); eine inhaltliche Bindung an den Antrag besteht also nicht.

2.3. Bürgerversammlung

Eine Bürgerversammlung muss mindestens einmal jährlich vom ersten Bürgermeister von Amts wegen zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einberufen werden (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO). Zusätzlich muss aber auch auf Antrag der Bürger eine solche Versammlung innerhalb von drei Monaten stattfinden, sofern dieser Antrag von mindestens 5 % (in Gemeinden über 10.000 Einwohnern von mindestens 2,5 %) der Bürger unterzeichnet ist (Art. 18 Abs. 2 GO).

Auch von dieser Möglichkeit wird in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht: zum einen wegen der doch recht hohen Zahl von Unterschriften, zum anderen aber auch deshalb, weil Bürgerversammlungen keine

verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern nur Empfehlungen beschließen können, die der Gemeinderat dann innerhalb von drei Monaten behandeln muss (Art. 18 Abs. 4 GO).

2.4. Eingaben und Beschwerden

Die einfachste Möglichkeit für die Bevölkerung, ein Anliegen an die Gemeinde heranzutragen, regelt Art. 56 Abs. 3 GO. Danach kann sich jeder Gemeindegewohner mit Eingaben und Beschwerden „an den Gemeinderat“ wenden. Diese Formulierung ist allerdings missverständlich. Adressat des Schreibens ist nämlich nicht der Gemeinderat, sondern die Gemeinde, vertreten durch den ersten Bürgermeister. Außerdem begründet Art. 56 Abs. 3 GO keine Sonderzuständigkeit des Gemeinderats; die Zuständigkeit für die Behandlung und Erledigung der Eingaben und Beschwerden richtet sich vielmehr nach der allgemeingültigen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeindeorganen. Das bedeutet, dass der erste Bürgermeister über alle Anliegen, die nach der Geschäftsordnung (vgl. § 12 GOM) in seine Zuständigkeit fallen, auch selbst entscheiden darf; er hat aber den Gemeinderat davon zu unterrichten, wenn es sich doch um eine bedeutendere Angelegenheit handelt (§ 18 Abs. 2 GOM).

Im vorliegenden Beispiel haben die jungen Gemeindegewohner, die die Ausweisung eines neuen Baugebiets wünschen, von ihrem Eingaberecht nach Art. 56 Abs. 3 GO Gebrauch gemacht. Der erste Bürgermeister musste ihr Schreiben aber nicht wegen der Adressierung an die „Damen und Herren Mitglieder des Gemeinderats“ auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzung setzen, sondern deshalb, weil allein der Gemeinderat den Grundsatzbeschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans (§ 2 Abs. 1 des Baugesetzbuchs) fassen könnte. Der erste Bürgermeister hat dafür allerdings den TOP „Verschiedenes“ gewählt, was nicht zweckmäßig ist. Unter diesem Tagesordnungspunkt können nämlich keine Beschlüsse gefasst werden, weil er zu allgemein gehalten ist. Angelegenheiten, die in einer Sitzung beraten und beschlussmäßig behandelt werden sollen, müssen einzelnen und inhaltlich so konkret benannt werden, dass es den Gemeinderatsmitgliedern möglich ist, sich auf die Behandlung vorzubereiten (§ 23 Abs. 2 GOM). Es wäre daher besser gewesen, die Eingabe unter einem eigenen Tagesordnungspunkt aufzuführen und nach einer entsprechenden Vorprüfung durch die Gemeindeverwaltung auch schon einen Beschlussvorschlag zur Behandlung der Eingabe beizufügen.

2.5. Informationsrechte

Der Bürger kann seine Mitwirkungsrechte nur effektiv wahrnehmen, wenn er über die Angelegenheiten seiner Gemeinde hinreichend informiert ist. Diesem Informationsbedürfnis trägt vor allem der unter 3.1. noch näher zu behandelnde Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit Rechnung.

Darüber hinaus steht den Gemeindebürgern nach Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO auch die Einsicht in alle Niederschriften öffentlicher Gemeinderats- und Ausschusssitzungen frei.

Weitergehende Informationsrechte sind den Bürgern gesetzlich nicht eingeräumt; insbesondere gibt es in Bayern kein Informationsfreiheitsgesetz, wie es der Bund und mehrere andere Bundesländer erlassen haben. Einige Gemeinden versuchen, dieses gesetzliche Informationsdefizit dadurch auszugleichen, dass sie entsprechende Informationsfreiheitsatzungen erlassen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass derartige Satzungen nicht nur auf das in Art. 52 Abs. 2 GO genannte Allgemeinwohl und auf berechnigte Ansprüche einzelner (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Privatunternehmen, aber auch der eigenen kommunalen Betriebe) Rücksicht zu nehmen haben, sondern mangels einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung auch die Daten der Mitbürger und deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung uneingeschränkt zu wahren und zu schützen haben. Es erscheint daher zweifelhaft, ob der Erlass einer Informationsfreiheitsatzung den Bürgern viel nützt, zumal solche Auskünfte regelmäßig gebührenpflichtig sind. Hilfreicher könnte es sein, auf der Homepage der Gemeinde nicht nur das gesamte Ortsrecht zu veröffentlichen, sondern im Rahmen der gesetzlich zulässigen Öffentlichkeitsarbeit den Bürgern auch Zusatzinformationen über alle wichtigen gemeindlichen Maßnahmen zu geben.

III. BEHANDLUNG VON ANTRÄGEN IM GEMEINDERAT

1. Öffentliche oder nichtöffentliche Sitzung

1.1. Zuständigkeit zur Entscheidung

Art. 52 Abs. 2 GO geht von dem Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit aus, verpflichtet aber gleichzeitig den Gemeinderat, die Öffentlichkeit auszuschließen, soweit Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechtigte Ansprüche Einzelner einer öffentlichen Behandlung entgegenstehen. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit muss in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden werden.

Obwohl somit der erste Bürgermeister über die Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der Sitzungen nicht selbst entscheiden kann, ist es in der Praxis üblich, bereits bei der Ladung zu einer Sitzung die Tagesordnungspunkte dem öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Teil zuzuweisen, weil bereits die öffentliche Bekanntgabe eines geheimhaltungsbedürftigen Tagesordnungspunktes problematisch sein könnte. Veröffentlicht wird daher nur die Tagesordnung der öffentlichen Sitzung (Art. 52 Abs. 1 GO; § 23 Abs. 3 GOM). Bei dieser Vorgehensweise kann sich der erste Bürgermeister auf die grundsätzlichen Vorgaben stützen, die der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung zum Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen hat (§ 21 Abs. 1 GOM). Jedes Gemeinderatsmitglied sollte jedoch wissen, dass es im Einzelfall letztlich selbst die Verantwortung für die öffentliche bzw. nichtöffentliche Behandlung eines Tagesordnungspunktes zu tragen hat. Es hat daher etwaige Bedenken gegen die Zuordnung eines Tagesordnungspunktes zur öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Sitzung bereits zu Beginn der Sitzung vorzubringen, wenn sich der erste Bürgermeister nach Eröffnung der Sitzung und der Feststellung der Beschlussfähigkeit nach „Einwänden gegen die Tagesordnung“ erkundigt (§ 26 Abs. 1 GOM). Erhebt ein Gemeinderatsmitglied keine Einwände, so billigt es damit stillschweigend die vom ersten Bürgermeister vorgenommene Einteilung der Tagesordnungspunkte (vgl. § 27 Abs. 2 Satz 2 GOM). Allerdings bleibt es einem Gemeinderatsmitglied unbenommen, auch noch während der laufenden Sitzung auftretende Bedenken gegen die Sitzungsöffentlichkeit vorzubringen und den Ausschluss der Öffentlichkeit zu verlangen. Ein solcher „Antrag zur Geschäftsordnung“ ist im Gegensatz zu den Sachanträgen (vgl. § 25 Abs. 1 GOM und dazu bereits oben II. 1.1) jederzeit formlos während der Sitzung möglich und sofort zu behandeln (vgl. § 25 Abs. 3, § 28 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 5 GOM).

In der Praxis hat es sich im Übrigen bewährt, wenn der Gemeinderat bereits etwa eine Viertelstunde vor dem offiziellen Sitzungsbeginn zusammenkommt, um zunächst „hinter verschlossenen Türen“ die endgültige Einteilung der Tagesordnungspunkte festzulegen. Damit werden Verzögerungen während der Sitzung vermieden und es bleibt den Zuhörern erspart, nach Eröffnung der Sitzung nochmals aus dem Saal verwiesen zu werden, damit der Gemeinderat unter Ausschluss der Öffentlichkeit über etwaige Einwände gegen die öffentliche Behandlung eines Tagesordnungspunkts beschließen kann.

1.2. Kriterien für den Ausschluss der Öffentlichkeit

Die wichtigsten Fälle für den Ausschluss der Öffentlichkeit sind § 21 Abs. 1 GOM zu entnehmen.

Es liegt auf der Hand, dass z. B. der Gesundheitszustand oder die Qualifikation eines Bewerbers (Satz 1 Nr. 1), der Kaufpreis bei einem Grundstücksgeschäft (Satz 1 Nr. 2) oder die Gewinn- und Verlustrechnung eines Unternehmens (Satz 1 Nr. 3) die Öffentlichkeit nichts angehen. Ähnlich ist es in den in Satz 2 genannten Fällen, weil die Gemeinde an eine entsprechende Weisung der zuständigen Aufsichtsbehörde (Nr. 1) oder eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur Geheimhaltung (Nr. 2) gebunden ist.

Dennoch gibt es in der Praxis manche Angelegenheiten, bei denen die Notwendigkeit einer nichtöffentlichen Behandlung nicht so eindeutig ist bzw. in denen sie sogar fälschlich bejaht wird. So dient der Ausschluss der Öffentlichkeit nicht der eigenen Bequemlichkeit der Mandatsträger. Es ist zwar nicht immer angenehm, sich öffentlich für oder gegen eine bestimmte Sache entscheiden zu müssen (Stimmenthaltungen lässt Art. 48 GO grundsätzlich ja nicht zu); zum Wesen des kommunalen Mandats der Gemeinderäte bei deren Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung gehört aber gerade das öffentliche Bekenntnis zur eigenen Meinung, damit der Wähler notfalls für sich Konsequenzen ziehen kann. Zu beachten ist im Übrigen, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Jahre 2009 seine Rechtsprechung zur Sitzungsöffentlichkeit grundlegend verändert hat. Während er bis dahin Art. 52 Abs. 2 GO lediglich als eine Ordnungsvorschrift betrachtet hatte, deren Verletzung keine Auswirkung auf die Gültigkeit der Beschlüsse hat, sieht er nun in der Sitzungsöffentlichkeit einen tragenden Grundsatz des Kommunalverfassungsrechts, dessen Missachtung grundsätzlich zur Ungültigkeit der Beschlüsse führt.

Es ist auch grundsätzlich nicht richtig, dass Vergabeentscheidungen stets nichtöffentlich erfolgen müssten. Maßgeblich ist hier vielmehr zum einen, in welchem Umfang die Bieter auf einen Geheimhaltungsschutz Anspruch haben, zum anderen aber auch, ob der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 61 Abs. 2 GO) gefährdet wird, weil mangelnde Vertraulichkeit zu einer Verteuerung führen könnte.

Konkret bedeutet das:

- Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn in der Sitzung persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse eines Bieters, insbesondere seine Zuverlässigkeit oder Bonität, seine Kalkulationsgrundlagen oder sonstige betriebsinterne Fragen zu erörtern sind. Dabei ist zu unterscheiden, ob eine solche Erörterung persönlicher Verhältnisse von Anfang an zu erwarten ist - dann hat der erste Bürgermeister die Vergabeentscheidung bereits der nichtöffentlichen Sitzung zuzuordnen - oder ob diese Erörterung an sich nicht notwendig ist - dann ist zwar zunächst in öffentlicher Sitzung zu verhandeln, die Öffentlichkeit muss aber ausgeschlossen werden, sobald sich abzeichnet, dass die Diskussion doch auch schutzwürdige Belange eines Bieters erfasst.
- Der Grad der Schutzbedürftigkeit eines Bieters hängt ferner von der Art der zu vergebenden Leistung ab. Die verschiedenen Vergabe- bzw. Vertragsordnungen für Bauleistungen (VOB), Leistungen (VOL) und freiberufliche Leistungen (VOF) berücksichtigen dies. Bereits bei der Eröffnung der Angebote werden unterschiedlich hohe Anforderungen an die Vertraulichkeit gestellt und teilweise wird auch noch nach Abschluss des Vergabeverfahrens die vertrauliche Behandlung der Unterlagen verlangt (so § 14 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 VOL/A). Man kann diese Grundsätze, die von der Gemeindeverwaltung bei der Vorbehandlung der Angebote zu beachten sind, auch auf die Behandlung der Angebote im Gemeinderat selbst übertragen. Wenn nämlich sogar die Bieter beim Eröffnungstermin nicht anwesend sein dürfen und später auch nicht die Niederschrift darüber einsehen dürfen, dann müssen die gleichen Einschränkungen auch bezüglich der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzung gelten.

Für Bauleistungen gilt gemäß § 14 Abs. 8 VOB/A, dass die Angebote und ihre Unterlagen geheim zu halten sind. Dies gilt auch bei Freihändiger Vergabe.

2. Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige

Ein Gemeinderatsmitglied kann sein kommunales Mandat nur dann verantwortungsvoll wahrnehmen, wenn es über die Beratungsgegenstände hinreichend informiert ist. Die Gemeindeordnung enthält dazu jedoch keine näheren Bestimmungen; man kann lediglich aus der allgemeinen Verpflichtung nach Art. 56 Abs. 2 GO, für einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang zu sorgen, auch eine Pflicht des ersten Bürgermeisters ableiten, die Beratungsgegenstände so vorzubereiten (Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO), dass jedes Mitglied eine sachgerechte Entscheidung treffen kann. Im Übrigen bleibt es dem Gemeinderat überlassen, in seiner Geschäftsordnung nähere Einzelheiten zu regeln, wobei er jedoch das Recht des ersten Bürgermeisters zur eigenverantwortlichen Sitzungsvorbereitung und Sitzungsleitung zu respektieren hat.

2.1. Berichterstattung, Sitzungsunterlagen

Nach Aufruf der einzelnen Tagesordnungspunkte erfolgt jeweils die Berichterstattung (§ 27 Abs. 3 GOM), die in der Regel eine Darstellung des Sachverhalts sowie die Erläuterung der Rechtslage umfasst. Soweit der erste Bürgermeister diese Aufgabe nicht selbst übernimmt, kann er sie auch einem Bediensteten aus der Gemeindeverwaltung übertragen.

Anstelle eines mündlichen Vortrags oder auch ergänzend dazu kann auf schriftliche Vorlagen verwiesen werden. Dabei kann es sich um sog. Tischvorlagen handeln, die erst während der Sitzung verteilt werden. Wünschenswert wäre es freilich, wenn zumindest bei umfangreichen oder schwierigen Beratungsgegenständen bereits bei der Ladung der Gemeinderatsmitglieder entsprechende Beschlussvorlagen mit konkreten Beschlussvorschlägen übermittelt würden (§ 24 Abs. 1 Satz 3 GOM). Ein Rechtsanspruch darauf besteht jedoch nicht. Das einzelne Gemeinderatsmitglied kann auch nach den gesetzlichen Regelungen für sich zur Vorbereitung der Sitzung keine weiteren Informationen verlangen oder gar unmittelbar die gemeindlichen Unterlagen einsehen. Das Recht zur Kontrolle der gesamten Gemeindeverwaltung, das auch das Recht zur Akteneinsicht umfasst, steht nämlich nach Art. 30 Abs. 3 GO nur dem Gemeinderat in seiner Gesamtheit zu, sodass ein Gemeinderatsmitglied, das weitere Informationen bzw. die Vorlage von Akten für erforderlich hält, sie aber auf Anfrage vom ersten Bürgermeister nicht bekommt, an sich nur die Möglichkeit hat, im Gemeinderat einen entsprechenden Antrag zur Geschäftsordnung zu stellen bzw. sogar die Vertagung des Tages-

ordnungspunkts zwecks weiterer Aufklärung zu beantragen. Entspricht die Mehrheit im Gemeinderat diesen Anträgen nicht, so folgt daraus keine hinreichende Entschuldigung für das betroffene Gemeinderatsmitglied, sich nun der Stimme zu enthalten (Art. 48 Abs. 2 GO); es hat vielmehr, wenn es sich zu einer positiven Entscheidung nicht in der Lage sieht, mit „nein“ zu stimmen.

Eine Ausnahme galt schon immer für diejenigen Gemeinderatsmitglieder, denen der Gemeinderat nach Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GO zur Vorbereitung seiner Entscheidungen ein bestimmtes Aufgabengebiet (Referat) zugeteilt hat (§ 3 Abs. 3 GOM). Diese „Referenten“ können nämlich im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegenüber dem ersten Bürgermeister jederzeit ein Recht auf Akteneinsicht geltend machen (§ 3 Abs. 5 Sätze 1 und 4 GOM). Das Gleiche gilt nach § 3 Abs. 5 Satz 3 GOM für Gemeinderatsmitglieder, die der Gemeinderat im Einzelfall - z. B. zur Untersuchung einer bestimmten Angelegenheit - mit der Akteneinsicht beauftragt hat.

Natürlich kann der erste Bürgermeister die Bediensteten der Gemeindeverwaltung auch dazu ermächtigen, dem Referenten bzw. dem Beauftragten unmittelbar Auskünfte zu erteilen bzw. die gewünschte Akteneinsicht zu gewähren. Dies steht aber in seinem freien Ermessen und kann auch vom Gemeinderat nicht erzwungen werden.

Neu ist dagegen seit der Überarbeitung des Geschäftsordnungsmusters im Jahre 2008, dass in § 3 Abs. 5 Satz 2 allen Gemeinderatsmitgliedern das Recht eingeräumt wird, zur Vorbereitung von Tagesordnungspunkten der nächsten Sitzung nach vorheriger Terminvereinbarung die entscheidungserheblichen Unterlagen einzusehen, sofern Gründe der Geheimhaltung (insbesondere des Datenschutzes) nicht entgegenstehen. Ob der Gemeinderat seinen Mitgliedern ein so umfassendes Recht zur eigenen Information durch die Geschäftsordnung verleihen kann oder ob er dadurch nicht in unzulässiger Weise in das Recht des ersten Bürgermeisters auf Sitzungsvorbereitung eingreift, erscheint zweifelhaft; gerichtliche Entscheidungen liegen dazu noch nicht vor.

2.2. Anhörung von Sachverständigen

Ergänzend zur Berichterstattung können entweder auf Anordnung des ersten Bürgermeisters oder auf Beschluss des Gemeinderats auch Sachverständige zugezogen und gutachtlich gehört werden (§ 27 Abs. 5 Satz 1 GOM). Dies wird vielfach bei größeren Bauvorhaben oder bei der

Aufstellung von Bauleitplänen der Fall sein. Dabei ist jedoch stets darauf zu achten, dass der Sachverständige (z. B. Architekt oder Planfertiger, der sein Konzept erläutert und insofern als Leistungsschuldner kein unabhängiger Sachverständiger ist) sich tatsächlich auf die Information der Gemeinderatsmitglieder beschränkt und nicht etwa aktiv - quasi wie ein Mitglied des Gemeinderats - an der Beratung beteiligt. Die Gefahr einer solchen unzulässigen Mitwirkung ist insbesondere dann gegeben, wenn der Sachverständige unmittelbar am Beratungstisch Platz nimmt und nicht im Zuhörerraum auf seinen Aufruf wartet.

Neben echten Sachverständigen können im Übrigen auch sonstige sachkundige Personen (z. B. erfahrene Bürger) in gleicher Weise zu Wort kommen (§ 27 Abs. 5 Satz 2 GOM). Auch hier ist darauf zu achten, dass Zuhörern keinesfalls während der eigentlichen Beratung das Wort erteilt werden darf (§ 28 Abs. 3 Satz 5 GOM), weil sonst der Grundsatz der repräsentativen Demokratie verletzt würde.

3. Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung

An der Beratung und Abstimmung dürfen Gemeinderatsmitglieder nicht teilnehmen, die „persönlich beteiligt“ sind. Wann das der Fall ist, ist zwar abschließend in Art. 49 Abs. 1 und 2 GO geregelt, bedarf aber nach Art. 49 Abs. 3 GO einer verbindlichen Entscheidung durch den Gemeinderat. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen einem möglichen eigenen Vor- oder Nachteil für das Gemeinderatsmitglied selbst und einem möglichen Fremdvorteil für den Ehegatten, Lebenspartner, für Verwandte oder Verschwägte bis zum dritten Grad oder für eine von dem Gemeinderatsmitglied kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretene natürliche oder juristische Person, also z. B. für einen örtlichen Verein, dessen Vorsitzender dem Gemeinderat angehört.

Im Einzelfall können sich hier schwierige Abgrenzungsprobleme ergeben, die notfalls von der Gemeindeverwaltung unter Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären sind. Man muss sich insbesondere davor hüten, die Frage der persönlichen Beteiligung gewissermaßen „aus dem Bauch heraus“ danach zu entscheiden, ob jemand „nach der allgemeinen Lebenserfahrung“ als befangen anzusehen ist oder nicht. Das Gesetz erfasst nämlich viele Fälle nicht, in denen eine unvoreingenommene, objektive Beratung und Beschlussfassung kaum zu erwarten ist, so etwa bei einfachen Vereinsmitgliedern, wenn es um die Förderung ihres Vereins geht, oder bei einem Gemeinderatsmitglied, das bei dem Bauherrn, über

dessen Bauantrag der Gemeinderat zu befinden hat, beschäftigt ist. Verbleiben im Einzelfall Zweifel, ob persönliche Beteiligung vorliegt, so sollte der Gemeinderat lieber von einem Ausschluss absehen. Der unberechtigte Ausschluss führt nämlich ähnlich wie die unterbliebene Ladung eines Mitglieds (Art. 47 Abs. 2 GO) zur Beschlussunfähigkeit des Gemeinderats und damit stets zur Ungültigkeit der getroffenen Entscheidung, während die unberechtigte Mitwirkung gemäß Art. 49 Abs. 4 GO den Beschluss nur dann ungültig macht, wenn gerade die Stimme des persönlich Beteiligten ausschlaggebend war - was sicherlich häufig nicht der Fall sein wird.

In unserem *Beispiel* könnte Frau Müller persönlich beteiligt sein, weil der beantragte Ausbau der Grundschule sowohl ihr selbst als auch ihrem Kind, also einem Verwandten ersten Grades, einen zumindest ideellen Vorteil (bessere Raum- und Unterrichtsbedingungen) bringen könnte. Frau Müller sollte daher, falls der Schulbesuch ihres Kindes nicht ohnehin allgemein bekannt ist, vorsorglich vor dem Beginn der Beratung den ersten Bürgermeister auf diesen Gesichtspunkt hinweisen (§ 28 Abs. 2 Satz 1 GOM). Eine persönliche Beteiligung ist jedoch letztlich bei ihr zu verneinen, weil es sich um keinen individuellen Sondervorteil handelt. Von dem Ausbau wären auch zahlreiche andere Eltern und Kinder betroffen, und ein solches „Gruppeninteresse“ rechtfertigt nicht einen Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung. Ähnlich ist z. B. die Situation, wenn der Gemeinderat über eine Erhöhung der Hundesteuer beschließt (betroffen sind dann alle Hundehalter der Gemeinde) oder über die Erschließungsbeiträge in einem Baugebiet (betroffen sind alle Grundstückseigentümer). Dagegen sind von der Ausweisung eines neuen Baugebietes die Grundstückseigentümer individuell betroffen, weil es gerade um Art und Maß der baulichen Nutzung für jedes einzelne Grundstück geht; hier müsste also der Gemeinderat den Ausschluss von der Beratung und Abstimmung beschließen.

Ausgeschlossene Mitglieder dürfen im Übrigen bei öffentlichen Sitzungen im Zuhörerraum Platz nehmen, also anwesend bleiben; nur bei nichtöffentlichen Sitzungen müssen sie den Raum verlassen (§ 28 Abs. 2 Satz 3 GOM).

4. Abstimmung über den Sachantrag

Liegen keine Wortmeldungen mehr vor (vgl. § 28 Abs. 3 GOM) oder wurde mehrheitlich ein Geschäftsordnungsantrag auf „Schluss der Beratung“ angenommen, so hat der erste Bürgermeister die Beratung abzuschließen und

über den Beratungsgegenstand abstimmen zu lassen (§ 29 Abs. 1 GOM). Die Abstimmungsfrage sollte vom Vorsitzenden grundsätzlich schriftlich fixiert und verlesen werden, um später keine Zweifel am Inhalt der Entscheidung aufkommen zu lassen. Grundsätzlich wird sodann in der Reihenfolge „Ja“ - „Nein“ abgestimmt (§ 29 Abs. 4 GOM), und zwar offen durch Handaufheben, es sei denn, dass der Gemeinderat auf einen entsprechenden Geschäftsordnungsantrag hin „namentliche Abstimmung“ beschließt (§ 29 Abs. 5 GOM). Eine solche namentliche Abstimmung kann zum einen aus kommunalpolitischen Gründen beantragt werden - es wird allgemein in der Niederschrift dokumentiert, wer wie abgestimmt hat; sie kann aber auch dazu dienen, in rechtlich umstrittenen Angelegenheiten die Verantwortlichen im Hinblick auf eine etwaige spätere Haftung festzuhalten. Sollte der Gemeinderat den Antrag auf namentliche Abstimmung ablehnen, so verbleibt dem Antragsteller auf jeden Fall die Möglichkeit, sein eigenes Abstimmungsverhalten in der Niederschrift festhalten zu lassen (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO).

Angenommen ist der Antrag, wenn er von der Mehrheit der anwesenden und auch tatsächlich abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats bejaht wurde (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO). Es würde also z. B., wenn in unserem Beispiel von den 21 Mitgliedern des Gemeinderats 15 anwesend sind und sich an der Abstimmung beteiligten, genügen, dass acht Ja-Stimmen für den Antrag von Frau Müller abgegeben werden.

Eine besondere Mehrheit kann nur verlangt werden, wenn sie sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. So bedarf etwa die Übertragung von Personalbefugnissen auf den ersten Bürgermeister nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GO der Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder des Gemeinderats (in unserem Beispiel also mindestens elf Ja-Stimmen) und die Abberufung von Prüfern des gemeindlichen Rechnungsprüfungsamts (was regelmäßig nur in größeren Gemeinden eingerichtet wird) sogar eine Mehrheit von zwei Dritteln der stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder (Art. 104 Abs. 3 Satz 3 GO).

Stimmenthaltungen sind nach Art. 48 Abs. 1 Satz 2 GO zwar grundsätzlich nicht zulässig, kommen aber dennoch in der Praxis vor und dürfen auch nicht dadurch „verdeckt“ werden, dass der erste Bürgermeister nur mit „Ja“ abstimmen lässt und alle anderen anwesenden Mitglieder automatisch als „Nein-Sager“ zählt. Stimmenthaltungen dürfen weder den Ja- noch den Nein-Stimmen zugerechnet werden, sie müssen vielmehr bei der Berechnung der Abstimmungsmehrheit völlig außer Betracht bleiben.

eines anderen Mitglieds wegen der pflichtwidrigen Stimmenthaltung ein Ordnungsgeld bis zu 250 € im Einzelfall verhängen (Art. 48 Abs. 2 GO).

5. Beschlussfassung

Erforderlich ist eine möglichst eindeutige Fassung der Beschlüsse. Beschlüsse müssen so gefasst sein, dass die darin zum Ausdruck kommende Willensentschließung vollzogen werden kann. Z.B. benötigt der erste Bürgermeister für den Abschluss von Rechtsgeschäften grundsätzlich die Zustimmung des Gemeinderats, damit das Rechtsgeschäft wirksam ist. Ist das Rechtsgeschäft inhaltlich nicht vom Beschluss gedeckt, ist es zivilrechtlich schwebend unwirksam (s. §§ 177 ff. BGB) bzw. bei einseitigen Rechtsgeschäften (z.B. Auslobung eines Planungsauftrags bei Architekturwettbewerb) ggf. sogar nichtig (s. § 180 BGB).

IV. VOLLZUG DER GEMEINDERATS BESCHLÜSSE

1. Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters

Der erste Bürgermeister hat das Recht, aber auch die Pflicht, die Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu vollziehen (Art. 36 Satz 1 GO). Er trägt also insoweit alleine die Verantwortung, weil nur er die Gemeinde nach außen vertreten kann (Art. 38 Abs. 1 GO). Das bedeutet aber auch, dass der erste Bürgermeister vor dem Vollzug nochmals alle Beschlüsse auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen und, wenn er sie für rechtswidrig hält, den Vollzug vorläufig auszusetzen und die Angelegenheit nochmals dem Gemeinderat vorzulegen hat (Art. 59 Abs. 2 GO; § 10 Abs. 2 GOM).

Bloße Zweifel, ob der Beschluss auch zweckmäßig ist oder ob vielleicht eine andere Entscheidung doch besser wäre, berechtigen den ersten Bürgermeister dagegen nicht zur Aussetzung des Vollzugs. Über unerwartete Hinderungsgründe hat er im Übrigen den Gemeinderat unverzüglich zu unterrichten (§ 11 Abs. 2 Satz 2 GOM).

2. Vollzugsmaßnahmen als selbstständige Rechtshandlungen

Auch wenn der Gemeinderat ordnungsgemäß eine Sachentscheidung getroffen hat, sind bei der Umsetzung dieser Entscheidung vielfach zusätzliche rechtliche Anforderungen zu beachten; denn die Vollzugsmaßnahmen können ihrerseits selbstständige Rechtshandlungen darstellen, sei es, dass der Vollzug im Abschluss eines Vertrages, im Erlass eines Bescheids, in der Stundung eines Beitrags, in der Einstellung eines neuen Mitarbeiters oder in der Vorbereitung eines Bürgerentscheids besteht.

In allen diesen Fällen hat der erste Bürgermeister, unterstützt von den Fachleuten seiner Gemeindeverwaltung, die gesetzlichen Vorgaben sorgfältig zu beachten, weil sonst trotz des rechtmäßigen Gemeinderatsbeschlusses ein rechtswidriges Verwaltungshandeln mit u. U. erheblichen Nachteilen droht. So müsste beispielsweise, falls der Gemeinderat auf Antrag von Frau Müller beschließt, den Ausbau der Grundschule im nächsten Jahr durchzuführen, von der Gemeindeverwaltung unter Leitung des ersten Bürgermeisters dieses Investitionsvorhaben ordnungsgemäß veranschlagt, in den Entwurf des Vermögenshaushaltes (bei Haushaltswirt-

schaft nach den Grundsätzen der Kameralistik) bzw. des Finanzhaushalts (bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung) für das Haushaltsjahr 2011 eingestellt (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 oder 2 und Abs. 2 Satz 1 GO) und zusätzlich in die mittelfristige Finanzplanung (Art. 70 GO) aufgenommen werden.

Wurde dagegen der Beschluss gefasst, das Dachgeschoss auszubauen, müsste die Verwaltung die zur Umsetzung notwendigen Informationen einholen. Wichtige Fragestellungen wären vorweg zu klären! Z.B. zur grundsätzlichen Eignung des Dachgeschossausbaus für die Nutzung als Klassenzimmer (auch bauordnungsrechtliche Belange mit Anforderungen an die Sicherheit, insbesondere Brandschutz; bautechnische Belange, z.B. Belastbarkeit des Tragwerks u.a.) und hierauf aufbauend überschlägige Gesamtkosten. Erst auf der Basis dieser Informationen kann der Gemeinderat dann sachgerecht über ggf. weitere Schritte (z.B. die Beauftragung eines Planers bis zur Genehmigungsplanung entscheiden).

Schließlich ist auch noch zu berücksichtigen, dass sich bei der Durchführung der Vollzugsmaßnahmen weitere Probleme ergeben können, die vom ersten Bürgermeister und der Gemeindeverwaltung - bei wichtigeren Angelegenheiten unter erneuter Einschaltung des Gemeinderats - einer sachgerechten Lösung zugeführt werden müssen. So können bei einem Bauvorhaben unvorhergesehene Verzögerungen auftreten, die das gesamte Planungskonzept in Frage stellen; das geschuldete Werk kann Sachmängel aufweisen, sodass zu entscheiden ist, ob die Abnahme verweigert werden soll oder ob sie - natürlich nur mit einem entsprechenden Vorbehalt der Mängelrechte und einem angemessenen Einbehalt der Vergütung - doch erklärt werden soll. Im Übrigen kann selbst eine so vermeintliche Routineangelegenheit wie die Bezahlung einer Rechnung zu Fehlern führen, sei es, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht sorgfältig genug festgestellt wird, sei es, dass die Zahlung verzögert wird und dadurch ein eingeräumter Zahlungsnachlass versäumt wird oder sogar Verzugszinsen fällig werden.

Insgesamt also zeigt sich, dass die Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse (das Gleiche gilt für die Entscheidungen beschließender Ausschüsse) eine vielfach schwierige, verantwortungsvolle Aufgabe ist, die, wie es Art. 30 Abs. 3 GO vorschreibt, der Überwachung durch den Gemeinderat bedarf. Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert das gemeindliche Rechnungs- und Prüfungswesen.

V. GRUNDLAGEN DER ÖRTLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG

Jede Gemeinde hat grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres, also bis 30. Juni des Folgejahres, Rechenschaft über ihre Haushaltswirtschaft abzulegen. Dies geschieht in Form der sog. Jahresrechnung bzw., wenn die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Doppik) geführt wird, in Form des Jahresabschlusses (Art. 102 Abs. 1 und 2 GO). Die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss bilden die Grundlage für die Entlastung des ersten Bürgermeisters, über die der Gemeinderat i. d. R. bis spätestens 30. Juni des übernächsten Jahres zu beschließen hat (Art. 102 Abs. 3 GO). Dieser Entscheidung hat aber zunächst die örtliche Rechnungsprüfung vorzugehen, die in kleinen Gemeinden vom Gemeinderat selbst, in größeren Gemeinden dagegen von einem Rechnungsprüfungsausschuss durchzuführen ist.

1. Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses

Nach Art. 103 Abs. 2 GO muss ein Rechnungsprüfungsausschuss in allen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern gebildet werden; in Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern kann der Gemeinderat auf freiwilliger Basis einen solchen Ausschuss einrichten. Die Einwohnerzahl richtet sich dabei ausschließlich nach dem für die Gemeinderatswahl maßgeblichen Stand; spätere Änderungen während der laufenden Wahlzeit bleiben außer Betracht (Art. 122 Abs. 1 GO).

Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses ist es, im Rahmen der sog. örtlichen Rechnungsprüfung die Jahresrechnung bzw. den Jahresabschluss sowie den konsolidierten Jahresabschluss der Gemeinde und, sofern in der Gemeinde vorhanden, auch die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen zu prüfen (Art. 103 Abs. 1 Satz 1 GO). Daneben erstreckt sich die örtliche Rechnungsprüfung auch auf die Jahresabschlüsse der Pflegeeinrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen (§ 9 WKPV) und der Regiebetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen i.S. des Art. 88 Abs. 6 GO. Diese örtliche Prüfung ist innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres - Haushaltsjahr ist grundsätzlich das Kalenderjahr (Art. 63 Abs. 4 GO) - durchzuführen (Art. 103 Abs. 4 GO).

Die Prüfung des Rechenwerks kann aber natürlich erst beginnen, wenn die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss aufgestellt und dem Gemeinderat zur Kenntnis vorgelegt worden ist, was regelmäßig innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres zu erfolgen hat (Art. 102 Abs. 2 GO). Jedoch können bereits während des Haushaltsjahres und vor Aufstellung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses Prüfungshandlungen vorgenommen werden. Auch die Durchführung von Teilprüfungen ist möglich (§ 2 Abs. 2 KommPrV, VV Nr. 4 zu § 2 KommPrV).

Die Jahresrechnung umfasst nach Art. 102 Abs. 1 Satz 3 GO den kassenmäßigen Abschluss und die sog. Haushaltsrechnung, mit der durch eine Gegenüberstellung der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben einerseits und der entsprechenden Haushaltsansätze andererseits nachgewiesen wird, inwieweit der Haushaltsplan eingehalten worden ist. Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang (Art. 102 Abs. 1 Satz 2 GO).

Die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss spiegeln damit das Ergebnis der Haushaltswirtschaft wider; zusätzlich haben sie den Stand des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen, sodass sie insgesamt Rechenschaft geben über die Wirtschaftsführung der Gemeinde im abgelaufenen Jahr. Art. 102 Abs. 1 Satz 4 GO schreibt dementsprechend auch vor, dass die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss durch einen „Rechenschaftsbericht“ zu erläutern ist.

Die Prüfung, die der Rechnungsprüfungsausschuss vorzunehmen hat, erstreckt sich gemäß Art. 106 Abs. 1 GO auf die Einhaltung aller für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
- die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen bzw. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind, sowie der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,

- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,

- die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

Die Rechnungsprüfung hat damit über die Kontrolle der Wirtschaftsführung des abgelaufenen Jahres hinaus auch eine wichtige Funktion für die künftige Haushalts- und Finanzpolitik.

2. Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses

Der Rechnungsprüfungsausschuss muss wie alle gemeindlichen Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Gemeinderats darstellen; insoweit gelten die allgemeinen Vorschriften des Art. 33 Abs. 1 GO. Jedoch regelt Art. 103 Abs. 2 GO zwei Besonderheiten gegenüber den sonstigen Ausschüssen:

- Für den Rechnungsprüfungsausschuss gilt eine Mindestzahl von drei und eine Höchstzahl von sieben Mitgliedern; damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass dieser Ausschuss ein kleines, aber „schlagkräftiges“ Gremium von fachkundigen Mitgliedern bilden soll.
- Der erste Bürgermeister kommt nicht als Vorsitzender des Ausschusses zu den übrigen Mitgliedern hinzu, wie es Art. 33 Abs. 2 GO als Regelfall vorsieht. Art. 103 Abs. 2 Satz 2 GO schließt vielmehr ausdrücklich die Anwendung dieser Vorschrift aus, weil es nicht sinnvoll erscheint, den ersten Bürgermeister als Leiter der von der Rechnungsprüfung zu überprüfenden Gemeindeverwaltung automatisch auch zum Vorsitzenden des Prüfungsgremiums zu machen. Den Vorsitz hat daher eines der Ausschussmitglieder zu führen.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Besonderheiten ist somit bei der Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses wie folgt zu verfahren:

- Der Gemeinderat legt zunächst die Zahl der Ausschussmitglieder fest. In unserem Beispiel hat sich der Gemeinderat für fünf Mitglieder entschieden.
- Sodann sind die Sitze auf die im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis zu verteilen (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO). Der erste Bürgermeister darf dabei trotz seiner Parteizugehörigkeit nicht der CSU-Fraktion zugerechnet werden, weil die politischen Gruppierungen im Gemeinderat ausschließlich aus den im Rahmen der Gemeinderatswahl gewählten Mitgliedern bestehen (vgl. auch § 4 Abs. 1 GOM). Da der Gemeinderat von Altendorf in seiner

Geschäftsordnung für die Sitzverteilung das mathematische Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer vorgeschrieben hat, ist von der Formel

$$\frac{\text{Zahl der eigenen Sitze}}{\text{Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder}} \times \text{Zahl der Ausschusssitze}$$

auszugehen.

Das ergibt folgendes Bild:

CSU: $\frac{8}{20} \times 5 = 2,00$

SPD: $\frac{5}{20} \times 5 = 1,25$

FW: $\frac{5}{20} \times 5 = 1,25$

Grüne: $\frac{2}{20} \times 5 = 0,50$

Es entfallen also zwei Sitze auf die CSU und je ein Sitz auf die SPD und die Freien Wähler sowie (wegen der höchsten Zahl nach dem Komma) auf die Grünen.

Der in unserem Beispiel von Frau Müller angeregte Übergang zu dem Verteilungsverfahren nach d'Hondt würde tatsächlich die CSU als stärkste Fraktion begünstigen. Bei diesem Verfahren ist die Zahl der Mitglieder der einzelnen Fraktionen und Gruppen nacheinander solange durch 1, 2, 3, 4 usw. zu teilen, bis so viele Höchstteilungsahlen ermittelt sind, wie Sitze zu vergeben sind.

Das führt zu folgendem Ergebnis:

geteilt durch	CSU	SPD	FW	Grüne
1	8 (1)	5 (2)	5 (3)	2
2	4 (4)	2,5	2,5	-
3	2,66 (5)	-	-	-
4	2	-	-	-

Auf die CSU entfallen also drei Ausschusssitze, auf SPD und Freie Wähler je ein Sitz.

Das mathematische Proporzverfahren begünstigt also etwas die schwächeren Gruppierungen und kann wie im vorliegenden Beispiel

dazu führen, dass alle Fraktionen und Gruppen gerade in einem relativ kleinen Ausschuss wie dem Rechnungsprüfungsausschuss vertreten sind. Diesem Vorteil steht andererseits aber der Nachteil gegenüber, dass es etwas das Stärkeverhältnis zwischen den großen und kleinen Gruppierungen verzerrt; aus dem Verhältnis von 8 : 2 im Gemeinderat zwischen CSU und den Grünen wird nämlich ein Verhältnis von 2 : 1. Es ist deshalb anerkannt, dass der Gemeinderat grundsätzlich nach eigenem Ermessen die Vor- und Nachteile der beiden Verfahren abwägen und sich für eines entscheiden kann; ein Rechtsanspruch der kleinen Gruppen auf Einführung des für sie günstigen Proporzverfahrens besteht nicht. Etwas anderes gilt aber dann, wenn eine Fraktion nach dem Verfahren d'Hondt einen Sitz erhält, der ihr mathematisch noch nicht einmal zu einem Bruchteil zusteht; die Rechtsprechung spricht hier von einer unzulässigen „Überaufundung“. In unserem Beispiel würden bei Anwendung des Verfahrens d'Hondt auf die CSU drei Ausschusssitze entfallen, obwohl ihr rechnerisch nur glatt zwei Sitze zustehen. Eine „Aufundung“ ist daher nicht möglich, sodass der Übergang zu diesem Verteilungsverfahren nicht zulässig wäre.

- Anschließend hat der Gemeinderat die von den Parteien und Wählergruppen vorgeschlagenen Personen in offener Abstimmung als Ausschussmitglieder zu bestellen (Art. 33 Abs. 1 Satz 4 GO); von dem Vorschlag darf nicht abgewichen werden. Bemerkenswert ist, dass die Fraktionen und Gruppen bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts nicht auf ihre eigenen Mitglieder beschränkt sind. Es ist zulässig, ein Mitglied einer anderen Gruppierung zu benennen - so insbesondere, wenn man mit dieser Gruppierung politisch eng zusammenarbeitet. Es kommt in der Praxis vereinzelt aber auch vor, dass eine Fraktion im Interesse einer effektiven Kontrolle der Gemeindeverwaltung ein fraktionsfremdes Mitglied wegen seiner besonderen Sachkunde für den Rechnungsprüfungsausschuss vorschlägt; natürlich muss dieses Mitglied damit einverstanden sein.

Als Fraktionsfremder kann im Übrigen sogar der erste Bürgermeister vorgeschlagen werden, auch wenn das, wie dargelegt, mit dem Sinn und Zweck der Rechnungsprüfung schwer vereinbar ist. Der Gesetzgeber hat nämlich bewusst davon abgesehen, dem ersten Bürgermeister die Mitgliedschaft im Rechnungsprüfungsausschuss generell zu untersagen; er wollte ihn nur nicht automatisch als dessen Vorsitzenden haben.

- Abschließend hat der Gemeinderat noch ein Ausschussmitglied - wieder in offener Abstimmung - zum Vorsitzenden zu bestimmen. Wurde der erste Bürgermeister auf Vorschlag einer Fraktion oder Gruppe zum Ausschussmitglied bestellt, so ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, ihm auch den Vorsitz zu übertragen. Der Gemeinderat hat selbst abzuwägen und mehrheitlich zu entscheiden, ob er das für zweckmäßig hält.
- Wie bei allen anderen Ausschüssen ist es auch beim Rechnungsprüfungsausschuss üblich, für jedes Mitglied für den Fall seiner Verhinderung namentlich einen oder zwei Stellvertreter zu bestellen (vgl. § 6 Abs. 2 GOM). Das gilt auch für den ersten Bürgermeister, falls er dem Rechnungsprüfungsausschuss angehört. Die allgemeine Stellvertretung durch die weiteren Bürgermeister (Art. 39 Abs. 1 GO) kann hier nämlich nicht eingreifen, weil der erste Bürgermeister nicht als Amtsperson kraft Gesetzes diesem Ausschuss angehört, sondern als „einfaches“ Mitglied des Gemeinderats.

Für den Fall, dass der Ausschussvorsitzende verhindert ist, kann es sich empfehlen, den Vorsitz nicht seinem Stellvertreter zu überlassen, sondern festzulegen, dass den Vorsitz ein anderes ständiges Mitglied des Ausschusses übernimmt; dadurch kann eine kontinuierliche, effektive Fortsetzung der Ausschusstätigkeit sichergestellt werden.

3. Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschusses

Da der Rechnungsprüfungsausschuss nicht wie die beschließenden Ausschüsse „an Stelle des Gemeinderats“ übertragene Angelegenheiten erledigt (vgl. Art. 32 Abs. 3 GO), wird er üblicherweise den vorberatenden Ausschüssen zugerechnet, deren Geschäftsgang der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung zu regeln hat (Art. 55 Abs. 1 GO). Davon geht offenbar auch § 35 Abs. 1 GOM aus, der für alle Ausschüsse - also auch für den Rechnungsprüfungsausschuss - generell die Regelungen für entsprechend anwendbar erklärt, die auch für die Gemeinderatssitzungen gelten.

Vertretbar erscheint aber auch die Auffassung, den Rechnungsprüfungsausschuss als einen besonderen („atypischen“) Ausschuss anzusehen, der sich zumindest ergänzend eine eigene Geschäftsordnung geben kann, weil er die örtliche Rechnungsprüfung eigenständig durchzuführen hat als Grundlage für die spätere „Feststellung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung“ durch den Gemeinderat (Art. 102 Abs. 3 GO). Solche besonderen Geschäftsordnungen finden sich vor allem in kreisfreien Städ-

ten, die zwingend ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten haben (Art. 104 GO), sodass z. B. die Zusammenarbeit zwischen Rechnungsausschuss und Rechnungsprüfungsamt näher zu regeln ist.

3.1 Verwaltungsmäßige Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen

Führt der erste Bürgermeister - wie in unserem Beispiel - nicht den Vorsitz im Rechnungsausschuss, so bleibt trotzdem zu klären, ob er, wie es bei den anderen Ausschüssen üblich ist, zumindest für die verwaltungsmäßige Vorbereitung (Aufstellung der Tagesordnung; Ladung) zuständig ist. Dies wäre aber mit der besonderen Funktion des Rechnungsausschusses als Kontrollorgan für die Gemeindeverwaltung nicht zu vereinbaren; zuständig ist daher ausschließlich der Ausschussvorsitzende, dem auch das Recht einzuräumen ist, einen geeigneten Protokollführer aus den Reihen der Gemeindebediensteten zuzuziehen.

3.2 Berichterstattung, Sitzungsunterlagen, Sachverständige

Für die Berichterstattung ist der Ausschussvorsitzende verantwortlich. Er kann dabei auf gemeindliche Fachkräfte zurückgreifen oder, wie in Art. 103 Abs. 3 Satz 1 GO ausdrücklich klargestellt wird, auch die Zuziehung von Sachverständigen anordnen. Hat die Gemeinde ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet, was allerdings nur für kreisfreie Gemeinden verpflichtend ist (Art. 104 Abs. 1 GO), so muss dieses umfassend als Sachverständiger herangezogen werden (Art. 103 Abs. 3 Satz 2 GO); das bedeutet, dass ihm bei allen Vorgängen, die der Rechnungsausschuss aufgreifen will, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.

Da der Rechnungsausschuss für den Gemeinderat die Kontrolle der Gemeindeverwaltung (Art. 30 Abs. 3 GO) in Form der örtlichen Rechnungsprüfung durchzuführen hat, steht ihm nach Art. 106 Abs. 6 GO auch ein uneingeschränktes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht zu, das auch elektronisch gespeicherte Daten umfasst. Der Ausschuss kann dieses Recht einzelnen seiner Mitglieder übertragen, um seine Prüfungsfeststellungen arbeitsteilig und dadurch besonders intensiv vorzubereiten.

Allerdings darf das Akteneinsichtsrecht stets nur ausgeübt werden, wenn und soweit die Vorlage der Unterlagen für die Zwecke der Rechnungsprüfung erforderlich ist. Vor allem der Schutz personenbezogener Daten kann

hier eine Schranke ziehen; so würde es z. B. zu weit gehen, wenn sich der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. seine Mitglieder auch die dienstlichen Beurteilungen der Gemeindebediensteten oder deren Beihilfeunterlagen, welche die Art der Erkrankung erkennen lassen, vorlegen ließen.

3.3 Teilprüfungen und begleitende Prüfungen

Art. 103 Abs. 4 GO schreibt zwar vor, dass die örtliche Rechnungsprüfung innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchzuführen ist. Das schließt es aber nicht aus, bereits während der Haushaltsjahres und vor Aufstellung des Jahresabschlusses bzw. der Jahresrechnung einzelne Prüfungshandlungen vorzunehmen. Vielmehr können bereits während des Haushaltsjahres und vor Aufstellung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses Prüfungshandlungen vorgenommen werden (§ 2 Abs. 2 KommPrV). Ein zeitgerechter Abschluss der örtlichen Rechnungsprüfung kann u.a. auch dadurch gewährleistet werden, dass sie bereits während des laufenden Haushaltsjahres durch Teilprüfungen eingeleitet wird (VV Nr. 4 zu § 2 KommPrV). Derartige Teilprüfungen erleichtern wegen des engen zeitlichen Zusammenhangs die Aufklärung etwaiger Unstimmigkeiten und erlauben es, die örtliche Rechnungsprüfung zeitgerecht abzuschließen.

Schließlich kann die örtliche Rechnungsprüfung auch „begleitend“ tätig werden. Das bedeutet, dass sie sich nicht auf bereits abgeschlossene Vorgänge beschränken muss, sondern ausnahmsweise auch laufende Verfahren prüfend begleiten darf, um aktuellen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

TEIL B DIE BAUAUSGABEN DER GEMEINDE

Die Bauausgaben sind für eine Gemeinde eine erhebliche finanzielle Belastung. Nur ein ausreichendes Maß an Kenntnissen vom Ablauf eines Bauprojekts kann die Gemeinde vor Kostenüberraschungen bewahren. Auch wenn sich die Gemeinde – wie meist – für die Durchführung von Baumaßnahmen der Kenntnisse und Fähigkeiten externer Fachleute bedient, verbleibt bei ihr doch die Verantwortung als Bauherrin. Als öffentliche Auftraggeberin muss die Gemeinde zudem noch in erheblichem Umfang rechtliche Anforderungen, insbesondere aus dem Kommunalen Haushaltsrecht und dem Vergaberecht einhalten. In ihrer Rolle als Bauherrin hat die Gemeinde nichtdelegierbare Aufgaben zu erfüllen. Die Gemeinde ist quasi „oberste Managerin“ des Bauprojekts.

Die Gemeinde muss:

- **Ziele festlegen** und dafür sorgen, dass diese Ziele eingehalten und nicht während des Bauprojekts „aus den Augen verloren werden“,
- ggf. **Aufgaben delegieren** (z.B. an freiberufliche Architekten und Ingenieure) und
- das **Bauvorhaben** immer selbst „**im Griff behalten**“.

Dazu bedarf es auf allen Ebenen Personen, die sich darum **kümmern**. Die Aufgaben dieses „Kümmerns“ sind bei der Gemeinde auf mehrere Schultern verteilt:

- Die Entscheidungen zu treffen, d.h. das Festlegen der Ziele und ggf. ihre Anpassung an neue Umstände, ist Aufgabe des **Gemeinderats** (dem grundsätzlichen Willensbildungsorgan der Gemeinde), der dazu jeweils rechtzeitig die entsprechenden Informationen und Vorschläge (Vorlagen) von der **Verwaltung** benötigt.

- Die vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse umzusetzen (zu vollziehen), ist Sache der Verwaltung (zu den kommunalrechtlichen Zuständigkeiten siehe oben den Abschnitt A). Dafür braucht die Verwaltung entsprechende Arbeitskraft und -zeit sowie ggf. die Unterstützung durch Freiberufler (z.B. Architekten und Ingenieure, ggf. in schwierigeren Situationen durch Projektsteuerer und evtl. Anwälte).

In jedem Fall muss die Verwaltung selbst ausreichende Kenntnisse der einschlägigen Rechtsgrundlagen aus dem Vergabe- und Vertragsrecht haben. Wichtig sind dabei insbesondere:

- die KommHV, §§ 31 und 41, bzw. die KommHV-Doppik, §§ 30 und 37,
- die VOB/A und die VOB/B (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen),
- das Werkvertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs (§§ 631 ff. BGB),
- die HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure),
- das GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), Teil IV,
- die VgV (Vergabeverordnung) und
- die VOF (Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen).

Dieser Leitfaden soll nicht nur die wesentlichen Rechtsgrundlagen aufzeigen, sondern insbesondere den Mitgliedern in kommunalen Gremien (z.B. auch im Rechnungsprüfungsausschuss) eine praktische Hilfestellung zur Einschätzung eines geordneten Projektablaufs sein.

In der Praxis werden die für einen geordneten Projektablauf erforderlichen Schritte oft übersprungen oder vermengt, mit der fast schon zwangsläufigen Folge von Planungsunstimmigkeiten, Bauablaufstörungen und Kostenüberschreitungen. Die im Nachgang bei der örtlichen Rechnungsprüfung anzustellenden Überlegungen bei terminlich oder finanziell „aus dem Ruder“ gelaufenen Baumaßnahmen betreffen mehrere Ebenen möglicher Ursachen. Eine bloße Durchsicht von Rechnungen der Baufirmen würde dem nicht gerecht werden.

Wenn „die Baufahrzeuge anrollen“ und „das Bauschild aufgestellt wird“, sind entscheidende Schritte des Bauprojekts schon getan. Von einem großen Teil dieser bis dahin zurückgelegten Schritte bekommen die Gemeindeglieder meist nichts mit. Ganz zu schweigen von der vielen dahinter steckenden Arbeit in den kommunalen Gremien und in der Verwaltung. Eine Arbeit, die schon erledigt werden muss, bevor auf der Baustelle nur ein Spatenstich getan werden kann.

Für ein umfassendes Verständnis des ordnungsgemäßen Ablaufs von Baumaßnahmen (dies ist die Richtschnur für die örtliche wie auch für die überörtliche Rechnungsprüfung) müssen folgende Schritte betrachtet werden:

- I. Bedarfsermittlung und Willensbildung
- II. Vergabe der Planungsaufträge an Architekten und Ingenieure
- III. Planungsablauf und Planungsinhalte
- IV. Vergabe der Bauaufträge an Baufirmen
- V. Baudurchführung und Abrechnung

I. BEDARFSERMITTLUNG UND WILLENSBILDUNG

1. Festlegen von Zielen

1.1 Warum muss die Gemeinde ihre Ziele für das Bauvorhaben rechtzeitig kennen?

Baumaßnahmen ordnungsgemäß durchführen heißt: Sinnvolle Abläufe einhalten!

Zunächst muss die Gemeinde wissen, **was** sie will. Dies ist einleuchtend und bedarf an sich keiner vertieften Begründung. Oft wird in der Praxis aber ignoriert, dass die Gemeinde zudem **rechtzeitig** (!) wissen muss, was sie will.

In der Praxis sind erhebliche Kosten- und Terminüberschreitungen infolge von

- Änderungen abgestimmter Konzepte bzw. erstellter Entwürfe sowie Eingriffen in Planungsabläufe und
- Änderungen der Bauleistung bzw. -ausführung während **der Bauzeit**,

etwa weil sich die Gemeinde (Gemeinderat oder Verwaltung) falsche Vorstellungen machte oder notwendige Entscheidungen nicht rechtzeitig traf, leider allzu häufig.

Einzelne Bauprojekte mit solchen Problempunkten stehen meist viel mehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit als die vielen Bauprojekte, die von der Gemeinde (Gemeinderat und Verwaltung) ansonsten hervorragend abgewickelt werden.

Im Hinblick auf die Planungsabläufe wird von der Öffentlichkeit oft nicht genug bedacht, dass die Kosten der Planung einen nicht zu vernachlässigenden Teil der Gesamtkosten bei einem Bauprojekt ausmachen. Auch Planung kostet Geld! Weitgehend unbekannt ist in der Öffentlichkeit die Tatsache, dass nachträgliches Ändern an gebilligten und erfüllungstauglichen Planungen grundsätzlich zu einer erheblichen Honorarbelastung der Gemeinde führt. Dies heißt - bildlich gesprochen - dass nicht nur die eigentlichen Baukosten, also die werkvertragliche Vergütung der Baufirmen, sondern auch die Honorare der Planer (Architekten und Bauingenieure) „explodieren“ können.

Die Gemeinden müssen bei der Erfüllung ihrer durch Gesetz zugewiesenen Pflichtaufgaben erhebliche Summen für Baukosten aufbringen. Auch die Baukosten für Bauvorhaben im Bereich der freiwilligen Aufgabenerledigung sind nicht unbeträchtlich. Bei allen diesen gemeindlichen Baumaßnahmen ist selbstverständlich der Grundsatz des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Steuergeldern zu beachten (s. Art. 61 Abs. 2 GO und oben Abschnitt A). Der Einsatz der Gelder für die Baumaßnahmen – zum großen Teil Steuergelder – muss dem Nutzen der Gemeinde, d. h. den Bürgern dienen. Dieser Nutzen ist oft nicht in Geld messbar und typischerweise nicht mit einer Rendite, wie im gewerblichen Immobilienbereich, verbunden. Im gewerblichen Bausektor spielt die mit der Investition zu erwartende Rendite die entscheidende Rolle. Für die Rendite sind generell zwei Stellgrößen entscheidend: Der Aufwand (Gesamtbaukosten sowie ggf. Nutzungskosten) und der Ertrag (beeinflusst durch den Immobilien- bzw. Mietmarkt).

Die Gemeinde will mit ihren Baumaßnahmen keinen finanziellen Gewinn erzielen, muss sich aber dennoch auf der Aufwandsseite verstärkt mit Themen auseinandersetzen, welche in der gewerblichen Bauwirtschaft längst erprobt und anerkannt sind.

Um Bauprojekte im Griff zu behalten, so dass die Baukosten nicht „aus dem Ruder laufen“, müssen bei Projektbeginn **Ziele ermittelt und verbindlich festgelegt** werden.

Bei Bauprojekten werden die bei Projektbeginn zu ermittelnden Projektziele herkömmlich mittels der nachfolgend genannten vier Stichwörter erfasst:

Die Projektziele bei Baumaßnahmen sind:

- Umfang (Quantität),
- Standard (Qualität) ,
- Zeit (Zeit für Planung und Bauen) sowie
- Kosten (Gesamtbaukosten und Nutzungskosten).

Ändert der Gemeinderat bzw. die Verwaltung zu einem späteren Zeitpunkt eine der vier Zielvorgaben, hat dies Folgen auch für die anderen Ziele.

Für die Gemeinde ist der Ausgangspunkt ihrer Überlegungen beim Ermitteln und Festlegen dieser Ziele der Bedarf (Baubedarf). Zum Beispiel ist zu fragen: Wozu genau und ab wann braucht die Gemeinde das Bauwerk? Wie viel Geld wird dafür insgesamt wohl benötigt? Sind diese Mittel vorhanden, ggf. ab wann?

Schon vor der Beauftragung eines Planers muss die Gemeinde tiefer als leider üblich in die Details gehen. Ein gewissenhafter Planer wird vor der Annahme eines Planungsauftrags insbesondere drei Vorfragen an die Gemeinde stellen:

- a) Weiß die Gemeinde (Gemeinderat, Verwaltung) schon was sie will (welchen **Bedarf** hat die Gemeinde)?

Bei Hochbaumaßnahmen (z.B. Bau eines Kindergartens) stehen der Umfang der Nutzfläche und der Ausstattungsstandard der Räume an erster Stelle. Bei Tiefbaumaßnahmen (z.B. Bau einer Kläranlage) kommt es insbesondere auf die nötige Ausbaugröße an.

- b) Welches **Grundstück** steht zur Verfügung und kommt es für die vorgesehene Bebauung überhaupt in Betracht?

Im Vorfeld sind selbstverständlich die Eigentumsverhältnisse, die Verfügbarkeit bzw. die planungsrechtliche (s. insb. §§ 30, 34 und 35 BauGB) und ggf. technische (bodenmechanische) Bebaubarkeit zu prüfen.

- c) Wie viel **Geld** steht der Gemeinde für die Baumaßnahme insgesamt zur Verfügung?

Hier sind der Rahmen für die Gesamtkosten des Bauprojekts, die Fördermöglichkeiten durch Dritte und auch die terminlichen Verfügbarkeit der finanziellen Mittel (Mittelabruf) wichtig.

Eine Verwaltung mit Bauerfahrung geht diesen Vorfragen von sich aus frühzeitig nach.

2. Antworten auf Fragen aus der Praxis

2.1 Wie wird der Baubedarf im Tiefbau ermittelt?

Bei Baumaßnahmen des kommunalen Tiefbaus handelt es sich im Wesentlichen um Anlagen der Abwasserentsorgung, der Wasserversorgung sowie um Verkehrsanlagen mit dazugehörigen Ingenieurbauwerken. Anlass für Maßnahmen des Tief- bzw. Ingenieurbaus sind beispielsweise Kanalüberlastungen, der Ablauf einer zeitlich begrenzten wasserrechtlichen Erlaubnis oder die Ausweisung neuer Baugebiete.

Bei Maßnahmen im **Bestand** ist es erforderlich, den Ist-Zustand festzustellen. Dies geschieht mittels Untersuchungen bzw. Messungen (mit denen z.B. Abwassermengen, Abwasserfrachten, Wasserverbrauch festgestellt werden) oder mittels Verkehrszählungen. Einen wichtigen und nicht zu unterschätzenden Beitrag kann bei der Ermittlung des Ist-Zustands das eigene Betriebs- bzw. Bauhofpersonal leisten, das die Anlagen und Einrichtungen wohl ohnehin am besten kennt.

Der **Bedarf für die Zukunft** (Prognose-Zustand) ergibt sich aus der Belastung des Ist-Zustands einschließlich sachgerecht abgeschätzter Reserven unter Hinzurechnung der Notwendigkeiten aus zwischenzeitlich eingetretenen Anforderungen bzw. zu erwartenden künftigen Anforderungen. Insbesondere bei Verkehrsanlagen kann es vor der Vergabe des eigentlichen Planungsauftrags sinnvoll sein, externe Gutachten zur Bedarfsermittlung in Auftrag zu geben.

2.2 Wie wird der Baubedarf im Hochbau ermittelt?

Im Hochbau werden Räume geschaffen. Der Raumbedarf wird als sog. **Raumprogramm** angegeben, d.h. als eine detaillierte Auflistung der benötigten Räume mit Raumnutzung und Größe. In der Regel werden nur die Hauptnutzflächen festgelegt (z.B. Klassenzimmer, Büroräume). Hinzu kommt noch der Bedarf an Nebennutzflächen (z.B. Sanitärräume, Putzräume), zudem kommt noch der Bedarf an Verkehrsflächen (Flure, Treppen, Lifte), an technischen Funktionsflächen (z.B. Heizungsräume) und an Konstruktionsgrundflächen (z.B. Raumbedarf der Wände). Der genaue Umfang dieser Flächen kann stark variieren. Dies hängt sehr stark von der Entwurfsidee der Planung ab. Mitunter nehmen Verkehrsflächen im späteren Entwurf die Ausmaße von „Hallen“ an. Die Gemeinde (Gemeinderat) muss sich von Anfang an gründlich überlegen, ob sie dies als mehr oder

weniger „Platzverschwendung“ ansieht oder als ausdrücklich gewünschtes und im Rahmen der Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit gewürdigtes Gestaltungselement. Eine wichtige Messzahl ist in diesem Zusammenhang die Kompaktheit, d. h. das Verhältnis von Nutzfläche und Volumen. Auch das Verhältnis von Hauptnutzflächen und Verkehrsflächen hat eine wichtige Aussagekraft. Einschlägige Baukostenhandbücher (z.B. der BKI, herausgegeben vom Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern) enthalten hierzu anerkannte Kennwerte. (Eine erfahrene Bauverwaltung hat Zugriff auf solche Daten.)

Der Gemeinderat sollte sich rechtzeitig eine Meinung bilden, welchen Standard er mit dem Bauvorhaben realisiert haben will und diesen festlegen. Dieser festgelegte Standard wäre dann auch zur verbindlichen Grundlage der Planung und der vertraglichen Vereinbarungen zu machen.

Die Anforderungen der konkret beabsichtigten Nutzung sind selbstverständlich rechtzeitig bei den Beteiligten (Nutzern, z.B. Schulleitung, Hausmeister) abzufragen. Falls die Nutzer noch nicht zur Verfügung stehen, z.B. bei einer neu zu errichtenden Schule, sollten entsprechende Berater aus schon bestehenden Einrichtungen beigezogen werden.

2.3 Was muss außer dem Raumprogramm noch geklärt werden?

Zu den Anforderungen an den Standard (Qualitäten) gehören noch die **innere Erschließung, die technische Versorgung und Einflüsse aus der Umgebung**. Die innere Erschließung ist z.B. davon abhängig, in welchen Räumen Publikumsverkehr stattfindet und welche Räume abgeschottet werden müssen (z.B. EDV-Räume) oder welche Räume nah am Eingang liegen sollen. In Bezug auf die innere Erschließung ist z.B. zu berücksichtigen, welche Räume zweckmäßigerweise hinter einer sog. Sauberlaufzone angesiedelt werden, welche Raumnutzung ggf. einen sogar eigenen Zugang (und mit welchen Anforderungen) benötigt bzw. ggf. eine Anlieferzone. Weiterhin ist für die innere Erschließung vorweg zu klären, welche Räume auf demselben Flur oder unmittelbar hintereinander liegen müssen. Dies alles sind sog. Zwangspunkte, die bei der inneren Erschließung für die Praktikabilität bei der Nutzung des Bauvorhabens entscheidende Bedeutung haben und von einer fachkundigen Bauverwaltung geklärt werden sollten, spätestens jedenfalls vom Planer bei der Grundlagenermittlung.

Die Leitungsführung der **Versorgung** mit Heizung, Lüftung, Wasser etc. wird in der späteren Planung zweckmäßigerweise vom Objektplaner vorzugebender Leitungstrassen erfolgen und hat Auswirkungen auf den baulichen Schall- und Brandschutz. Schon die Konzeptüberlegungen des Vorentwurfs und natürlich des späteren Entwurfs müssen dies berücksichtigen. Deshalb müssen die Anforderungen aus der beabsichtigten Nutzung (Bedarf) an diese Belange ebenfalls schon bei der Bedarfsermittlung geklärt werden. Die **Anforderungen aus der Umgebung** betreffen vor allem die Licht- und Verschattungsverhältnisse, die Lärmsituation, die Aussicht (ggf. auf Grünflächen) und spezielle Einwirkungen bzw. Beeinträchtigungen der Raumnutzungen. Ggf. können sich die Räume auch gegenseitig beeinträchtigen (vor allem durch Lärm). Die DIN 18205 - Bedarfsplanung im Bauwesen - gibt mittels Stichwörter im Sinn einer Checkliste nützliche Anregungen.

2.4 Welche Rolle spielt die Zeit bei der Projektierung?

Nicht nur das Bauen selbst, auch die Planung benötigt Zeit!

Hat die Gemeinde eine Bauverwaltung, sollte von dieser vor der Beauftragung von Planern ein sog. „Meilensteinplan“ aufgestellt werden, in der die wichtigsten Eckdaten - wie z.B. die Fertigstellung des mit der Gemeinde abzustimmenden Konzeptes, Fertigstellung des vollständigen Entwurfs, Einreichung des Bauantrags, Baubeginn, Bauabnahmen und Übergabe an den Nutzer- aufgeführt sind. Bei den Zeiträumen für die Planungsvorgänge und Genehmigungsabläufe (z.B. Bau- und Förderantrag) müssen - nicht zu geringe - Pufferzeiten angesetzt werden. Unrealistische Zeitabläufe im Meilensteinplan (häufig anzutreffen: Die Möglichkeit späterer zusätzlicher Anforderungen aus der Prüfstatik wird ignoriert) führen im Ergebnis zu unausgegorenen Planungen und Ausschreibungen, mit dem zwangsläufigen Risiko von Bauablaufstörungen und damit verbundenen Mehrkosten. Hat die Gemeinde keine Bauverwaltung, müssen diese Fragen in der Grundlagenermittlung durch den Planer abgestimmt und abgearbeitet werden.

2.5 Wie kommt die Gemeinde zu realistischen Kostenannahmen?

Anhand veröffentlichter statistischer Werte (z.B. BKI, s.o. 2.2) können anhand von Erfahrungswerten die zu erwartenden Kosten, z.B. auf der Grundlage der vorgesehenen Nutzflächen überschlägig ermittelt werden

(Kostenüberschlag bzw. Kostenrahmen genannt). Dabei besteht naturgemäß eine hohe Schwankungsbreite zwischen den billigsten und den teuersten Vergleichsobjekten. Durch Einordnung in diesen Rahmen bei vergleichbarer Kompaktheit kann aber der Standard generell festgelegt werden. Die statistischen Kennwerte differenzieren nämlich regelmäßig - und für die Praxis gut geeignet - zwischen einem einfachen, einem mittleren und einem hohen Standard. Bei den späteren Detailfestlegungen müssen diese Festlegungen aus der Bedarfsermittlung unbedingt beachtet werden, was eine gehörige Portion Disziplin bei allen Beteiligten erfordert. Kosten aufgrund von spezifischen, die Baukosten kostenrelevant beeinflussenden Grundstückseigenschaften, wie z.B. Hanglage, schlechte Belastbarkeit des Baugrunds, sind einzubeziehen. Neben den Baukosten sind auch die Folgekosten des gewählten Standards bei der Nutzung abzuschätzen, da diese, über die Lebensdauer des Bauwerks betrachtet, ggf. ein Mehrfaches der Baukosten der betreffenden Bauteile ausmachen können.

2.6 Wie prüft die Gemeinde ein Grundstück auf dessen Eignung für das Bauwerk?

Größe und Zuschnitt des Bauwerks werden in der Regel durch einen Testentwurf (sog. „Machbarkeitsstudie“) beurteilt. (Bei größeren Gemeinden kann ggf. eine fachkundige Bauverwaltung ein baufachliches Gutachten nach RL Bau, Muster K1 mit Angaben zur Lage, Erschließung, Versorgung, Baugrund, Altlasten, Bodendenkmäler etc. fertigen.)

Das Baurecht (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Einfügung in die Umgebung etc.) muss ebenfalls geklärt werden; in geeigneten Fällen durch einen verbindlichen Vorbescheid. Der Baugrund ist nicht nur auf seine Tragfähigkeit zu untersuchen (z.B. Bodengutachten), sondern auch dahingehend, ob historische Belastungen vorliegen können (z.B. Bodendenkmäler, Kontaminationen aus Altlasten oder Kampfmitteln etc.). Zunächst günstig angebotene Grundstücke können durch ungünstige Lage, schlechten Baugrund, unzureichende Erschließung, ggf. auch durch eine ungünstige Vertragsgestaltung beim Erwerb im Ergebnis teurer kommen als Alternativgrundstücke mit einem höheren Preis.

2.7 Worauf muss die Gemeinde beim Bauen im Bestand (Altbauten) achten?

Bei Altbauten muss sich die Gemeinde zunächst mit dem Bestand vertraut machen. Immer ist beim Bauen im Bestand die tragende Konstruktion zu klären. Die Fragestellungen sind hierbei u.a., wie die tragenden Wände (ggf. mittels Materialuntersuchungen) beschaffen sind, welche Dimensionierungen sie haben und in welchem Erhaltungszustand sie sind. Das tragende System des Bestandbaus ist in seiner Gesamtheit hinsichtlich der Verwendungsfähigkeit für die vorgesehenen Belastungen bzw. Nutzungen zu hinterfragen. Sehr wichtig ist es z.B., Verkleidungen zu öffnen und sich nicht davor zu scheuen, abgehängte Decken, Fehlböden bei Holzbalkendecken und Fußbodenaufbauten (stichprobenartig) zu untersuchen. Dies gilt sogar und insbesondere, wenn das Gebäude noch in Betrieb ist. Kann dies nicht erfolgen, etwa weil der Betrieb aus nachvollziehbar unabweisbaren Gründen nicht unterbrochen werden kann oder darf, helfen evtl. technische Hilfsmittel wie z.B. die Endoskopie. Im übertragenen Sinne kann auch ein Bauvorhaben „auf Herz und Nieren“ überprüft werden.

Wichtig ist vor allem die Untersuchung auf mögliche Nässeschäden in den Bereichen der Dachanschlüsse, der Sockel und an alten Wasserstellen/Bädern. In der Regel werden nicht nur aktuelle Bestandspläne (mit Aufmaßen) benötigt, vielmehr wird auch eine frühzeitige vorweggenommene Begutachtung kritischer Punkte durch den Tragwerksplaner erforderlich sein. Bei Baudenkmälern muss ehestmöglich die Abstimmung mit der Denkmalschutzbehörde gesucht werden. Hierbei wäre möglichst verbindlich (!) abzuklären, welche Bausubstanz tatsächlich erhaltenswert im Sinne des Denkmalschutzes ist und auch aus Rechtsgründen erhalten werden muss.

3. Fragen an die Verwaltung

- Lag zu Beginn der Planung bereits ein vollständiges und detailliertes Raumprogramm vor?
- Wurde das Raumprogramm vor der Planung (ggf. mit alternativen Überlegungen) auf Wirtschaftlichkeit hinterfragt?
- Entspricht das der Planung zu Grunde gelegte Raumprogramm den Vorgaben der Beschlüsse des Gemeinderats?

- Wurde das Raumprogramm nachträglich geändert bzw. erweitert?
Wenn ja: Von wem und mit welcher Begründung?
- Wurde die Eignung und Verfügbarkeit des Grundstücks geprüft?
- Wurden verbindliche Festlegungen zum Standard (einfacher, mittlerer oder hoher) getroffen?

II. VERGABE DER PLANUNGSaufTRÄGE AN ARCHITEKTEN UND INGENIEURE

1. Zur Planerbeauftragung mittels „freihändiger Vergabe“

Schon bei der Beauftragung von Planern wird von Seiten der Gemeinde viel Vertrauen in die Erfahrung, die Leistungsfähigkeit und in die Kenntnisse des Planers gesetzt. Planen ist insofern mit einem Vertrauensvorschuss der Gemeinde verbunden. Die Lösung der Planungsaufgabe kann vorweg von der Gemeinde nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden. Es liegt in der Natur derartiger Planungsaufgaben, dass am Anfang die Aufgabenstellung steht, die Lösung aber noch nicht fest umrissen ist bzw. manchmal noch völlig offen ist. Das Vergaberecht erlaubt aufgrund dieser Situation bei der Planerbeauftragung die „freihändige“ Vergabe bzw. bei einem Honorarvolumen ab dem EU-Schwellenwert das „Verhandlungsverfahren“. Beides heißt, dass der Vertragsinhalt ausgehandelt wird.

2. Antworten zu wichtigen Fragen aus der Praxis

2.1 Darf die Gemeinde Angebote von mehreren Planern einholen oder muss sie dies sogar?

Erreicht oder überschreitet das voraussichtliche Nettohonorar für die zu vergebende Planungsaufgabe den EU-Schwellenwert von derzeit 193.000 € (s. § 2 Nr. 2 Vergabeverordnung), ist zwingend ein EU-weites Vergabeverfahren nach der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) durchzuführen. Soweit ein VOF-Verfahren nicht durchgeführt werden muss, ist zu beachten, dass die Gemeinde einerseits bevorzugt Büros zur Angebotsabgabe einladen soll, die durch gute Leistungen bislang überzeugt haben, andererseits sich die Gemeinde aber von diesen Büros in keinem Fall auf Dauer abhängig machen darf. Im Übrigen sollten geeignete Aufträge ohnehin an verschiedene Büros gestreut werden, um auch anderen, insbesondere neuen Büros, die Chance zur Bewährung zu geben. Grundsätzlich sollten mehrere Angebote eingeholt werden, wie auch bei anderen Vergaben.

Die Aufforderung zur Angebotsabgabe darf dabei nicht so formuliert werden, dass sie als Aufforderung zur Unterschreitung der Mindestsätze der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) missverstanden werden kann. Honorare unterhalb der Mindestsätze zu vereinbaren, ist nicht im Interesse der Gemeinde. Denn die Gemeinde hat ein Interesse daran, dass

die Planerbüros auf Dauer leistungsfähig bleiben. Zudem sollte sie nicht riskieren, von Berufsverbänden mittels Abmahnungen bzw. Gerichtsverfahren nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb belangt zu werden. Die Planer sollten daher zu Vorgesprächen über eine mögliche Angebotsabgabe eingeladen werden und ihre Angebote eigenverantwortlich, auch in Bezug auf das Honorar, auf der Grundlage dieser Gespräche abgeben.

2.2 Nach welchen Kriterien sucht die Gemeinde einen Planer aus?

Das klassische Leistungsbild der freiberuflichen Planung umfasst drei Bereiche mit unterschiedlichen Schwerpunkten und jeweils nötigen Spezialkenntnissen:

- a) Die **Konzept- und Entwurfsplanung** (Leistungsphasen 2 und 3) befasst sich mit der Funktion (Nutzbarkeit) und der Gestaltung (Entwurfsidee, Formensprache, Ausstrahlung etc.). Die dabei gefundene Lösung muss in rechtlicher und technischer Hinsicht (s. z.B. den Brandschutz) realisierbar sein. Bei innovativen Planungen müssen ggf. bereits in dieser Phase Detailprobleme vertieft untersucht werden.
- b) Die **Realisierungsplanung** (Leistungsphasen 4 und 5) muss die zuvor gefundene Planungslösung im Detail fortführen und erfordert dazu genaueste Kenntnisse im öffentlichen Bau- und Planungsrecht und der Regeln der Technik (DIN-Normen etc.). Die vertiefte Bearbeitung in diesen Phasen kann Fehler im Entwurf aufdecken und Nachbesserungen des Entwurfs notwendig machen.
- c) Die **Baudurchführung** (Leistungsphasen 6 bis 9) befasst sich mit der Vorbereitung der Bauverträge, der Mitwirkung (Angebotswertung) im Vergabeverfahren und der Überwachung und Durchsetzung der Bauleistungen.

Zur Übersicht über die Leistungsphasen siehe die Grafik im Abschnitt 2.5.

Jeder dieser drei Bereiche kann eine Spezialisierung des Planers erfordern. Aber auch dann benötigt jeder der Spezialisten noch ausreichend Grundkenntnisse aus den anderen Bereichen. Insbesondere deshalb müssen generell die Kenntnisse und Fähigkeiten aus jedem dieser Bereiche mehr oder weniger abgefragt und gewürdigt werden.

Die zu erwartende Qualität der Leistung, insbesondere der Planungsleistungen, wird in der Regel anhand von Referenzen beurteilt. Es kommt nicht nur darauf an, welcher Art und wie groß die Referenzobjekte sind,

sondern auch, welche tatsächlichen Lösungsbeiträge der Planer konkret herbeiführte und wie er die Aufgabenstellung (ggf. im Umgang mit anderen Planern, mit Baufirmen etc.) als solche bewerkstelligte. Die Gemeinde kann sich z.B. durch Besichtigung der angegebenen Referenzobjekte und durch Auskünfte bei früheren Bauherrn eine Meinung bilden. Diese können ggf. Auskunft geben, ob sich der Planer kooperativ verhielt. Auskünfte über die Nutzbarkeit des Referenzobjektes in der Praxis, dessen Mangelstatus und Eigenschaften bezüglich Wartungsfreundlichkeit können der Gemeinde eine Einschätzung über die bisherigen Leistungen des Planers ermöglichen.

2.3 Worüber verhandelt die Gemeinde mit dem Planer?

Der Architektenvertrag besteht aus wenigstens zwei Leistungsversprechen. Der Planer verspricht die Leistung, die Gemeinde verspricht das Honorar. Die meisten Vertragsangebote von Architekten enthalten jedoch nur Honorarregelungen und lassen Vereinbarungen zur Leistung offen. Bei Gemeinden herrscht oft noch das Verständnis vor, dass die Leistung des Architekten sich ohnehin aus der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ergebe. Diese Ansicht ist falsch. Die HOAI ist nur gesetzliches Preisrecht und schreibt gerade nicht vor, was der Planer an Leistung zu erbringen hat. Die Gemeinde muss sich selbst darum kümmern, dass auch ihre Interessen mittels ausreichender Beschreibung der Planungsaufgabe und der Rahmenbedingungen, die auch in Bezug auf die Kosten verbindlich sein sollen, Teil der Vereinbarung werden. Notwendig sind dazu, so weit wie möglich, präzise Angaben. Es reicht nicht, wenn z.B. in einem Ingenieurvertrag steht: „Leistungen für die Entwässerungsanlagen der Gemeinde X“. Dann sind Umfang und Inhalt der Beauftragung völlig ungewiss. Sofern ausdrücklich Zwischenschritte erforderlich sind, die z.B. auch Qualitätsanforderungen beinhalten, sind diese konkret zu vereinbaren (z.B. das konkrete Dateiformat von Computerdateien). Darüber hinaus sind mündliche, in den Verhandlungen gegebene Leistungsversprechen zu präzisieren und im Angebot schriftlich festzuschreiben.

2.4 Darf die Gemeinde auch über das Honorar verhandeln?

Das gesetzliche Preisrecht der HOAI legt grundsätzlich nur Ober- und Untergrenzen von vertraglich zu vereinbarenden Honoraren fest, nicht aber das Honorar selbst. Nur wenn bei Auftragserteilung nichts anderes schriftlich vereinbart wird, gelten automatisch die Mindestsätze der HOAI als vereinbart (§ 7 Abs. 6 HOAI). Kommunen werden aufgrund des Spar-

samkeitsgebots gem. Art. 61 Abs. 2 GO Verträge zu den Mindestsätzen anstreben. Abweichungen davon bedürfen der Begründung im Einzelfall.

Für die Vergabe eines Planungsauftrags ist im Ergebnis nicht der niedrigste Preis (gleichbedeutend mit dem geringsten Honorar), sondern das günstigste Verhältnis von Preis und Leistung entscheidend (siehe auch den Begriff des vorgeschriebenen Rahmens in § 11 Abs. 5 Satz 3 VOF). Bei einem VOF-Verfahren wird dies durch eine ausgefeilte Bewertungsmatrix ermittelt. (Bei kleineren Aufträgen können ggf. je zwei Angebote miteinander verglichen werden, um zu beurteilen, ob der Mehrpreis des teureren Angebots gegenüber dem billigeren Angebot sachlich gerechtfertigt ist oder nicht.)

2.5 Wie führt die Gemeinde ein VOF-Verfahren durch?

Bei einer Beauftragung mit einem voraussichtlichen Honorarvolumen ab dem EU-Schwellenwert von derzeit netto 193.000 € sind Vergabeentscheidungen bei den Vergabekammern und den Gerichten (OLG-Senat) nachprüfbar (siehe hierzu den Teil B IV). An VOF-Verfahren werden hohe formale Anforderungen gestellt. Eine Gemeinde, die damit nicht Erfahrung hat, sollte sich fachkundig beraten lassen.

Die Vorschriften für das Vergabeverfahren sind in der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) enthalten. Das Verfahren umfasst zwei Stufen:

- den Teilnahmewettbewerb und
- die Verhandlung und die Wertung der ausgehandelten Angebote.

Im Teilnahmewettbewerb sucht die Gemeinde durch öffentliche Bekanntmachung Bewerbungen. Dann wählt sie anhand zuvor festgelegter Eignungskriterien diejenigen Bewerber aus, mit denen sie sodann verhandelt.

Die Gemeinde führt also Verhandlungen mit diesen ausgewählten Bewerbern. Das darf und soll sie auch. Die Gemeinde schließt den Vertrag nämlich aufgrund des „ausgehandelten“ Auftragsinhalts und der „ausgehandelten“ Auftragsbedingungen (siehe § 11 Abs. 6 Satz 2 VOF).

In den Verhandlungen mit den jeweiligen Bietern bis zum definitiven Angebot müssen Leistung und Preis in transparenten Verhandlungsschritten geklärt werden. Die Gemeinde bewertet die verhandelten und zuschlags-

fähigen Angebote (Wertung) anhand der spätestens bei der Einladung zur Angebotsabgabe bekannt gegebenen Zuschlagskriterien und deren Gewichtung. Dadurch ermittelt die Gemeinde das annehmbarste Angebot. (Dies ist die bestmögliche Leistung gemäß § 11 Abs. 6 VOF und das wirtschaftlichste Angebot gemäß § 97 Abs. 5 GWB).

Es ist generell streng zu trennen zwischen

- der **Eignung** des Planungsbüros als solcher (Bietereignung) und
- der zu erwarteten **Leistung** im Einzelfall (Angebotsqualität).

Die Eignung wird im Teilnahmewettbewerb bewertet, die zu erwartende Leistung erst nach den Verhandlungen.

Der aufgrund der Einschätzung durch die vorangegangenen Verhandlungen zu erwartenden Leistung wird der Preis gegenübergestellt. Dies erfolgt anhand eines vorher festgelegten sog. „Wichtungsverhältnisses“. Typischerweise wird für die Wertung eine Matrix verwendet.

Beachtet werden muss, dass im VOF-Verfahren am Ende nicht nur ein Auftragnehmer gefunden, sondern begleitend während des Verfahrens der Vertragsinhalt unterschriftsreif ausgehandelt werden muss.

In der Praxis kommt es häufig vor, dass die vertraglichen Angelegenheiten (Leistung und Vergütung) hintangestellt werden, so dass die Gemeinde sich am Schluss in einer ungünstigen Verhandlungsposition befindet, weil sie nur noch mit einer Person „verhandelt“. Dies ist nicht nur ungünstig für die Gemeinde, es entspricht auch nicht der Rechtslage nach der VOF.

Zum Zeitpunkt der Wertung müssen Leistung, Honorar und Vertragsbedingungen abschließend geklärt sein. Die Entscheidung für einen Bieter ist gemäß § 11 Abs. 5 Satz 1 VOF nur auf der Grundlage eines zuschlagsfähigen Angebots zulässig! Im Ergebnis muss die Gemeinde in der Lage sein, durch ein einfaches „Ja“ mittels schriftlicher Annahmeerklärung zum vorliegenden Angebot den Planervertrag zustande zu bringen

Die Gemeinde darf die Verhandlungsführung und Vertragsgestaltung im Übrigen nicht vollständig externen Beratern überlassen, sondern muss sich selbst darum kümmern, dass ihre Interessen und Vorstellungen in

die Verhandlungen und vor allem in das Ergebnis umfassend einfließen. Vergaberechtlich trägt sie ohnehin selbst die Verantwortung für die Entscheidung, auch wenn sie sich externer Berater bedient.

2.6 Was muss die Gemeinde bei Planungswettbewerben beachten?

Mittels Planungswettbewerben werden Planungsbüros dazu eingeladen, Teile von Planungen einzureichen. Es wird hierbei ein Preisgeld und in der Regel die spätere Auftragsvergabe (meist bis zur Leistungsphase 5, Ausführungsplanung) für einen der Preisträger ausgelobt (s. § 657 BGB).

Das Besondere dabei ist nicht zuletzt: Die Leistungen werden anonym von einer Jury beurteilt. Der Auftraggeber bekommt nicht nur den späteren Vertragspartner (Planer), sondern auch schon eine Konzeptidee im Wettbewerb. Planungswettbewerbe können mit VOF-Verfahren verknüpft werden. (Hinweis: Werbende Planungsleistungen außerhalb regulärer Wettbewerbe sind nicht generell unzulässig.)

Bei der Vorbereitung von Architektenwettbewerben berät die Architektenkammer auch Bauherrn. Die Architektenkammer kümmert sich von Gesetzes wegen auch um die berufsständischen Belange ihrer Mitglieder. Diese Interessen können im Einzelfall mit denen der Gemeinde in Widerspruch stehen (s. vor allem den Aspekt der Beschaffensvereinbarung mittels verbindlicher Kostenobergrenze!). Dies bedingt, dass auch bei einer Beratung durch die Architektenkammer die Gemeinde ihre Interessen im Ergebnis immer selbst wahrzunehmen hat. Insbesondere sollte die Gemeinde darauf achten, dass in einem Wettbewerb eine Beschreibung der Planungsaufgabe anhand des zuvor von ihr selbst oder durch Dritte ermittelten Bedarfs und der sonstigen wichtigen Vorgaben der Gemeinde erfolgt. Wichtig ist insbesondere, bei der Beschreibung der Planungsaufgabe im Planungswettbewerb (mit der Bekanntmachung) bereits den verbindlichen Kostenrahmen mit definitiver Kostenobergrenze und die wesentlichen Konditionen (Vertragsbedingungen etc.) für die Auftragserteilung zu nennen.

3. Zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI 2009)

Das Honorarrecht der Architekten und Ingenieure, geregelt durch Anforderungen des gesetzlichen Preisrechts der HOAI, ist für Laien sehr schwer verständlich. Der rasche Einstieg in die HOAI gelingt nur, wenn der

Gemeinde klar ist, dass diese kein Preisrecht ist, das einen exakten Preis bestimmt und verbindlich vorgibt, sondern einen verbindlichen Rahmen. Ein HOAI-Honorar als solches gibt es nicht. Allerdings macht die HOAI verbindliche Vorgaben nach unten und nach oben mittels sog. Mindest- und Höchstsätze (s. § 7 Abs. 1 HOAI). Die Gemeinden sind dabei jedoch nicht wie ein privater Bauherr frei in der Honorarvereinbarung mit dem Planer. Auch wenn nach dem gesetzlichen Preisrecht Spielraum für eine Honorarvereinbarung zwischen dem Mindest- und Höchstsatzhonorar besteht, muss die Gemeinde immer den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Gemeindeordnung beachten.

Der Grundsatz der Sparsamkeit bedeutet, dass die Gemeinde Planerverträge für Leistungen, die dem gesetzlichen Preisrecht der HOAI unterliegen, grundsätzlich mit den dortigen Mindestsätzen vereinbart.

Die HOAI schützt die Gemeinde innerhalb des Rahmens der Mindest- und Höchstsätze **nicht** vor ungünstigen Verträgen bzw. ggf. sehr hohen Honoraren (s.a. die kommunalrechtliche Notwendigkeit, dass die Honorarvereinbarung den Vorgaben des Gemeinderats entspricht).

Außerdem ist die HOAI 2009 in ihrer Gesamtheit kein gesetzliches Preisrecht mehr. Sie enthält neben einem verbindlichen auch einen **unverbindlichen Teil**.

Unverbindlich sind die in der Anlage 1 der HOAI aufgeführten Regelungen zum Honorar für sog. **Beratungsleistungen**, die nur noch Vorschläge zur Honorarvereinbarung enthalten (dies sind aus der früheren HOAI herausgenommene Teile, siehe § 3 Abs. 1 HOAI). Diese Honorarvorschriften sind nur noch Empfehlungen, obwohl die darin enthaltenen Formulierungen z.T. einen anderen (nämlich verbindlichen) Eindruck erwecken (z.B. Anlage 1 der HOAI, Abschnitt 1.5.2 Abs. 5 i.V. mit Abs. 1 bis 4).

Unverbindlich ist auch der Inhalt der Anlage 2 der HOAI der früher dem gesetzlichen Preisrecht unterliegenden Honorare für sog. **Besondere Leistungen** (s. § 3 Abs. 3 HOAI). Bei Fehlern in der Vertragsgestaltung bestehen erhebliche Honorarrisiken, da für Besondere Leistungen eine Limitierung nach oben durch einen Höchstsatz nicht mehr besteht und über das Vorliegen von Besonderen Leistungen in der Praxis oft Streit besteht.

Das Honorar für **beauftragte Wiederholungen und für beauftragte Änderungen** ist nicht frei vereinbar, da es sich bei diesen **nicht** um **Besondere Leistungen** im Sinn von § 3 Abs. 3 HOAI handelt. Für die Berechnung des Mindestsatzhonorars sind insbesondere §§ 8 und 10 HOAI einschlägig.

Die Grundsystematik im Umgang mit Honorarberechnungen nach HOAI ist folgende:

Der systematische Grundsatz der Mindest- und Höchstsatzberechnung des Honorars anhand von Bausteinen (Leistungsbild, anrechenbare Baukosten, Honorarzone und Honorartafel) hat sich durch die neue HOAI (Fassung 2009) nicht geändert.

Es sind grundsätzlich immer diese **vier Bausteine** maßgeblich:

- beauftragter Leistungsumfang eines Leistungsbilds
- anrechenbare Kosten gemäß Kostenberechnung zum Entwurf
- Honorarzone gemäß der vertraglichen Planungsaufgabe und
- Honorartafel.

Hinweis: Das Honorar für die sog. Flächenplanung (Bauleitplanung, Landschaftsplanung; s. Teil 2 der HOAI), dessen Bedeutung im Verhältnis zu den hier behandelten Planungen gering ist, kann im Rahmen dieses Leitfadens nicht behandelt werden.

Der erste Baustein ist der **beauftragte Leistungsumfang eines Leistungsbilds**.

Dies ist der in Auftrag gegebene Teil eines der Leistungsbilder der HOAI (§ 6 Abs. 1 Nr. 2, § 8 HOAI). Ob Leistungen zu honorieren sind, ergibt sich nicht aus der HOAI, sondern daraus, ob sie vertraglich in Auftrag gegeben wurden und insofern eine werkvertragliche Vergütung geschuldet ist (siehe § 631 BGB). Ohne wirksame Beauftragung (s. oben den Abschnitt A zu den kommunalrechtlichen Vorgaben) ist eine werkvertragliche Vergütung (Honorar) nicht geschuldet.

Es darf dieses „Leistungsbild“ der HOAI nicht mit dem werkvertraglichen „Leistungsbild“ im Sinn des werkvertraglichen Erfolgs verwechselt werden. Die HOAI gibt Preisrecht vor, wenn ein solches werkvertragliches Leistungsbild vereinbart ist. Die HOAI schreibt den Vertragsparteien aber nicht vor, welche Leistung Vertragsinhalt ist. Die HOAI ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung eben kein Vertragsrecht, sondern ausschließlich Preisrecht. Daran ändert die Tatsache nichts, dass die Rechtsprechung die HOAI gelegentlich in Zweifelsfällen als Auslegungshilfe zur Ermittlung des werkvertraglichen Erfolgs heranzieht.

Der zweite Baustein sind die **anrechenbaren Kosten** (§ 6 Abs. 1 Nr. 1, § 4, ggf. §§ 8, 10 und 11 HOAI).

Die anrechenbaren Kosten werden grundsätzlich anhand der Baukosten der Kostenberechnung (zumeist der DIN 276-1: 2008-12) bestimmt (sog. Kostenberechnungsmodell). Die Baukosten (z.B. beim Honorar des Architekten bei Gebäuden die Kosten der Baukonstruktion und - ganz oder zum Teil - die Kosten der Technischen Anlagen) sind einer der wichtigsten Berechnungsfaktoren für das Honorar.

Der dritte Baustein ist die **Honorarzone**.

Mit der Honorarzone werden die Schwierigkeiten der Planungsaufgabe gestaffelt (I bis V). Das Honorar ist umso höher, je schwieriger die vertraglich beauftragte Planungsaufgabe ist (s. § 5 und z.B. § 34 Abs. 2 bis 5 HOAI). In der Praxis wird oft missachtet, dass die Schwierigkeit der vertraglichen Planungsaufgabe, nicht eine vom Planer davon abweichende Lösung für die Berechnung des Mindestsatzhonorars entscheidend ist.

Der vierte Baustein ist die **Honorartafel** des Leistungsbildes (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 HOAI).

Die in der Spalte der Honorarzonen als „Von-Satz“ genannten Beträge sind die **Mindestsatzbeträge**. Das **Mindestsatzhonorar** ist dasjenige Honorar, das sich in der Summe aus sämtlichen Honorarfaktoren der HOAI ergibt. Die Honorartafeln der HOAI sind nicht linear gestaltet. Sie enthalten eine Degression, d.h. dass die Honorare mit zunehmenden anrechenbaren Kosten nicht im selben Umfang steigen. Die in den Tabellen abzulesenden Werte der anrechenbaren Kosten machen in den Honorartafeln erhebliche Sprünge. Dies heißt für die Praxis, dass für Zwischenwerte eine sog. Interpolation stattfinden muss (siehe dazu auch das

unten ausgeführte Beispiel einer Honorarberechnung). Im Internet gibt es kostenlose Honorarberechnungsprogramme, welche diese Berechnung automatisch vornehmen.

Einen Überblick über die verschiedenen Leistungsbilder der HOAI 2009 erhält, wer die Inhaltsübersicht der HOAI betrachtet. Grob eingeteilt gliedert sich die HOAI in ihren wichtigsten Abschnitten in Regelungen zur **Objektplanung** und zur **Fachplanung**. Objektplanung ist z.B. die Planung von Gebäuden oder Ingenieurbauwerken. Fachplanungen sind die Planung der Statik (Tragwerksplanung) und der Technischen Ausrüstung. Die Planung der Technischen Ausrüstung ist die unterstützende Fachplanung der sog. Sonderfachleute für die Objektplanung (Planung von Gebäuden, raumbildendem Ausbau, Freianlagen, Ingenieurbauwerken oder Verkehrsanlagen). In der Praxis geht es z.B. um die Fachplanung der Sonderfachleute für Elektrotechnik oder Haustechnik (z.B. der Heizungsanlage).

Das HOAI-Mindestsatzhonorar zu den einzelnen Leistungsbildern ist jeweils für volle 100 %, d.h. für die Leistungen aller Leistungsphasen bestimmt (Phasen 1 bis 9, bei der Statik Phasen 1 bis 6), siehe § 3 Abs. 4 HOAI.

Die Leistungsphasen folgen dem Ablauf des Bauprojekts. Einen Überblick hierzu gibt z.B. § 33 HOAI, welcher für jede voll übertragene Leistungsphase der Gebäudeplanung einen Prozentsatz zuweist.

Für welche Leistungen (früher Grundleistungen genannt) die HOAI dieses Honorar ansetzt, ergibt sich z.B. bei der Gebäudeplanung aus der Anlage 11. (Hieran zeigt sich, dass die HOAI 2009 gegenüber der HOAI 1996 zwar formell verschlankt wurde, durch die Auslagerung wichtiger Teile in verbindliche Anlagen jedoch unübersichtlicher wurde.)

4. Antworten zu wichtigen Fragen aus der Praxis

4.1 Wonach richtet sich das Honorar des Planers?

Sofern für eine Planungsleistung der verbindliche Teil der HOAI maßgeblich ist, berechnet sich das von der Gemeinde grundsätzlich zu vereinbarendes Mindestsatzhonorar nach § 6 Abs. 1 HOAI. Dabei wird mittels der in der HOAI enthaltenen Honorartafeln zu den einzelnen Leistungsbildern, der Honorarzone und von einem Anteil der Baukosten („anrechenbare Kosten“) anhand der Kostenberechnung das Mindestsatzhonorar mit dem sog. „Von-Satz“ ermittelt.

Ggf. gesellt sich noch ein fünfter Baustein bei Leistungen im Bestand hinzu (vgl. § 35 HOAI 2009), der sog. Umbauzuschlag.

4.2 Was ist bei den anrechenbaren Kosten zu beachten?

Die Mindest- bzw. Höchstsatzberechnung nach der HOAI geschieht entweder anhand der anrechenbaren Kosten der Kostenberechnung (Kostenberechnungsmodell, § 6 Abs. 1 Nr. 1 HOAI) oder anhand einer Vereinbarung über die anrechenbaren Kosten (Kostenvereinbarungsmodell, § 6 Abs. 2 HOAI).

Die grundsätzlich mögliche Baukostenvereinbarung (§ 6 Abs. 2 HOAI) ist vor allem für solche gewerbliche Bauprojekte „von der Stange“ geeignet, für die es z.B. aufgrund des Mietmarkts eng definierte Standard- und Kostenvorgaben gibt. Kommunale Bauten sind meist sehr individuell entwickelt und die Kostenansätze unterliegen deshalb einer größeren Schwankungsbreite.

Maßgeblich sind in der Praxis grundsätzlich die Kosten der Kostenberechnung (§ 6 Abs. 1 HOAI) anhand der DIN 276. Diese enthält Kosten, die immer anrechenbar sind, z.B. beim Honorar des Architekten für die Gebäudeplanung die Kosten der Baukonstruktion. Sie enthält Kosten, die nur unter bestimmten Voraussetzungen anrechenbar sind, dies sind z.B. beim Architekten, welcher das Gebäude plant, die Kosten von Ausstattung oder Kunstwerken (s. § 32 Abs. 3 HOAI mit den dortigen Voraussetzungen). Einige Kosten sind nicht immer voll anrechenbar, sondern können ggf. nur zum Teil angesetzt werden, z.B. beim Honorar des Architekten für die Gebäudeplanung die Kosten der Technischen Anlagen, wenn sie mehr als 25 % der sonstigen anrechenbaren Kosten betragen. In diesem Fall werden die Kosten mit dem 25 % übersteigenden Betrag zur Hälfte den anrechenbaren Kosten hinzugerechnet (§ 32 Abs. 2 HOAI).

Bei dem Honorar der Fachplaner, und generell auch bei dem Honorar der Objektplaner, ist es wichtig zu wissen, dass der Umfang der vertraglichen Planungsaufgabe den Umfang der anrechenbaren Baukosten begrenzt. Soll nur ein Teil eines insgesamt größeren Bauwerks geplant werden, dürfen nicht die Kosten des Gesamtbauwerks angesetzt werden.

Wer z.B. als Fachplaner nach dem Vertrag die Abwasserentsorgung eines Gebäudes plant, nicht aber die dortige Gasanlage (welche ein anderer Fachplaner plant), bekommt nicht die Kosten der Gasanlage bei der Ermittlung seiner anrechenbaren Kosten zugeschlagen. Die Bündelung

in § 51 Abs. 2 Nr. 1 HOAI bezieht sich nur auf die vom Planungsvertrag umfassten Anlagen.

Die **Mehrwertsteuer** ist in die anrechenbaren Kosten und die Honorare der Honorartafel nicht eingerechnet. Enthalten die anrechenbaren Kosten gemäß der Auflistung des Planers dennoch die Mehrwertsteuer, ist diese herauszurechnen. Der Planer muss in seiner Rechnung für die Mehrwertsteuer gesondert beaufschlagen. Nur dadurch ist sichergestellt, dass die Gemeinde die Mehrwertsteuer nicht teilweise doppelt bezahlt.

Umfasst ein Auftrag mehrere Objekte, so kann der Planer das Honorar grundsätzlich getrennt abrechnen (§§ 11 und 52 Abs. 2 HOAI). Die anrechenbaren Kosten werden zur Honorarberechnung also nicht zusammengerechnet (§ 11 Absatz 1 Satz 1 HOAI, Trennungsgrundsatz). Das ergibt dann aufgrund der degressiven Staffelung der Honorartafeln im Ergebnis ein höheres Honorar als bei einer Berechnung mit gemeinsamen anrechenbaren Kosten. Neu ist in der HOAI 2009 jedoch die Regelung, dass die anrechenbaren Kosten für Objekte mit **weitgehend vergleichbaren Objektbedingungen** der selben Honorarzone, die im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang einer Gesamtmaßnahme geplant, betrieben und genutzt werden, zusammenzurechnen sind (§ 11 Abs. 1 Satz 2 und 3; s. in diesem Zusammenhang auch § 52 Abs. 2 HOAI). Für die Praxis wichtig ist, dass die Objekte dazu nicht unabhängig voneinander funktionieren müssen, wie vielfach und entgegen der BGH-Rechtsprechung behauptet wird (dies ist ein Merkmal für die Entscheidung, ob verschiedene Objekte vorliegen), vielmehr sind die am Anfang der Vorplanung (Phase 2) gegebenen Bedingungen der verschiedenen bzw. verschiedenartigen Objekte zu vergleichen.

4.3 Wie wird ein Honorar berechnet?

Beispiel einer Mindestsatzberechnung

Sachverhalt: Beauftragt sind nur die Grundlagenermittlung und die Vorplanung (Leistungsphasen 1 und 2) für die Planung einer Grundschule mit Kosten der Baukonstruktion i.H. von 7 Mio € netto und Kosten der Technischen Anlagen mit 1,15 Mio € netto, jeweils gemäß der Kostenberechnung nach DIN 276-1 2008/12. Die Schwierigkeit der Planung entspricht der Honorarzone III.

Lösung:

Das Mindestsatzhonorar wird wie folgt berechnet: Die für das Honorar anrechenbaren Kosten betragen netto 8.150.000 € (7 Mio. € + 1,15 Mio. €); siehe § 32 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 HOAI 2009. Zunächst ist das

Grundhonorar für 100 % (Leistungsphasen 1 - 9) zu ermitteln. Da jedoch nur die Leistungsphasen 1 und 2 beauftragt sind, dürfen nur die Teilleistungssätze der Leistungsphasen 1 und 2, also 10 % angesetzt werden (3 % + 7 %, siehe § 33 Nr. 1 und 2 und § 8 Abs. 1 HOAI).

In der Honorartafel zu § 34 Abs. 1 HOAI ist kein Wert für diese 8,15 Mio € ausgewiesen. Allerdings sind dort Werte für 5 Mio € und 10 Mio € anrechenbare Kosten angegeben. Das Honorar für die Honorarzone III, „Von-Satz“ (= Mindestsatz), ist zu 100 % heranzuziehen und mit diesen zwei Tabellenwerten wie folgt zu interpolieren (§ 13 HOAI):

	anrechenbare Kosten:	Honorar (Von-Satz):
nächstniedriger Wert:	5.000.000	383.522
nächsthöherer Wert:	10.000.000	752.869
Differenz:	5.000.000	369.347
Differenz zu 8,15 Mio €:	3.150.000	X

Grundhonorar = 383.522 € + x.

x = $369.347 / 5.000.000 * 3.150.000$ = 232.689 €

Grundhonorar = $383.522 + 232.689$ = 616.211 €

Honorar Lph. 1+2 = 10 % aus 616.211 = (netto) 61.621 €

19 % MwSt. = 19 % aus 61.621 = 11.708,00 €

Gesamthonorar = (brutto) **73.329 €**

4.4 Was ist beim Bauen im Bestand zu beachten?

Bei Leistungen im Bestand handelt es sich entweder um die Instandsetzung, die Modernisierung oder den Umbau von Objekten (zu den Begriffen vgl. § 2 HOAI).

Für **Instandsetzungen** ist in der Regel keine Planung erforderlich. Für die (in diesem Bereich aufwendige) Bauüberwachung von Instandsetzungen kann nach § 36 Abs. 1 HOAI der Prozentsatz für die Leistungsphase um 50 % erhöht werden. Bei der Gebäudeplanung würde dies heißen, dass der Prozentsatz aus § 33 Nr. 8 von 31 % auf 46,5 % bei der Berechnung des Mindestsatzes zu erhöhen ist. (Achtung: Bei dem Honorar der örtlichen Bauüberwachung bei Ingenieurbauwerken gibt es kein Mindestsatzhonorar. Die örtliche Bauüberwachung für Ingenieurbauwerke ist nicht mehr im verbindlichen Teil der HOAI geregelt.) Reine Instandsetzungen kommen jedoch kaum noch vor, da zugleich meist eine Modernisierung vorgenommen wird. Eine **Modernisierung** liegt dann vor, wenn die

bauliche Maßnahme zu einer nachhaltigen Erhöhung des Gebrauchswerts eines Objekts führt und nicht eine Erweiterung oder ein Umbau vorliegt (§ 2 Nr. 7 HOAI 2009). Eine Modernisierung bedarf in der Regel einer Planung. Das Honorar hierfür ist wie das Honorar bei einem Umbau zu bestimmen. In beiden Fällen kann ein Zuschlag gemäß § 35 Abs. 1 HOAI vereinbart werden. Sofern kein Zuschlag schriftlich vereinbart ist, fällt für Leistungen ab der Honorarzone II ein Zuschlag von 20 % an.

Der Umbauszuschlag soll umbaubedingte Erschwernisse berücksichtigen. Diese beruhen vor allem auf:

- der notwendigen Auseinandersetzung mit dem bestehenden Objekt,
- dem Mehraufwand aufgrund altbaubedingter Unwägbarkeiten und
- den notwendigerweise detaillierter aufzustellenden Kostenermittlungen (Kostenschätzung und Kostenberechnung).

Es ist darauf zu achten, dass bestandsbedingte Erschwernisse nicht mehrfach vergütet werden. Liegen z.B. schon - was sachgerecht ist - Bestandsuntersuchungen (Honorierung des Planers über Besondere Leistungen; frei vereinbar) vor, dann verringert sich der umbaubedingte Aufwand für die Auseinandersetzung mit dem Altbestand und der Mehraufwand aufgrund von Überraschungen während der Baumaßnahme. Die Höhe des Umbauschlags steht insoweit in einer Wechselwirkung mit etwaigen Besonderen Leistungen für die maßliche und technische Bestandsaufnahme des Altbaus.

Eine zwingende Berücksichtigung mitverarbeiteter Bausubstanz (s. § 10 Abs. 3 a HOAI a.F.) sieht die neue HOAI bei der Mindestsatzberechnung nicht mehr vor. Dieser Umstand sollte jedoch bei einer Honorarvereinbarung angemessen bei der Vereinbarung des Umbauschlags berücksichtigt werden. Die Gemeinde erspart sich bei der Verwendung vorhandener Bausubstanz die Baukosten, somit erhält der Planer, welcher die Bausubstanz in seiner Planung mitberücksichtigt dann keine anrechenbaren Kosten für sein Honorar. Deshalb können die fiktiven Baukosten mit einem Wertfaktor und einem Leistungsfaktor, nach oben limitiert durch die Neuwertkosten der Bauteile zum jetzigen Standard, angesetzt werden. Voraussetzung ist, dass im Einzelnen die Auswirkungen auf die Planungsleistungen in den jeweiligen Leistungsphasen eingeschätzt werden. Der Bedarf höheren Planungsaufwands ist in den ersten

Leistungsphasen größer als in den späteren und entfällt in der Regel gänzlich bei der Baudurchführung. Falls dort Überraschungen auftreten, folgt dies meist aus einer Nicht-Untersuchung des Bestands.

4.5 Was sind Nebenkosten und was ist bei der Vereinbarung von Nebenkosten zu beachten?

Wenn nichts anderes vereinbart ist, kann der Planer die Kosten für Vervielfältigungen, Versand und Datenübertragung, Baubüro und Fahrten über einen Umkreis von 15 km um den Geschäftssitz hinaus auf Nachweis gesondert berechnen (s. § 14 HOAI). Die Gemeinde kann bei Vertragsschluss schriftlich vereinbaren, dass Nebenkosten gar nicht oder pauschal vergütet werden. Als Pauschale sind 4 bis 5 % des Honorars üblich; ein höherer Prozentsatz sollte nur vereinbart werden, wenn eine realistische Vorkalkulation das rechtfertigt.

4.6 Was ist bei Zeithonoraren zu beachten?

Für Planungsleistungen, die nach dem gesetzlichen Preisrecht dem Mindest- und Höchstsatz unterliegen, ist die Vereinbarung eines Zeithonorars nicht zu empfehlen.

Für Leistungen deren Honorierung nicht mehr dem gesetzlichen Preisrecht der HOAI unterliegt (Beratungsleistungen, Anlage 1 HOAI und Besondere Leistungen, Anlage 2 HOAI), muss die Gemeinde bei der Vereinbarung von Stundenhonoraren sehr vorsichtig sein. Es ist nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nämlich sehr schwer, sich gegen eine Honorarabrechnung mit überhöhtem Stundenaufwand zu wehren, wenn nicht konkrete vertragliche Vereinbarungen über eine detaillierte Abrechnung getroffen sind. Es sollte z. B. vereinbart werden, dass bei der Abrechnung der Zeitaufwand detailliert nach Mitarbeiter, Tag und konkret zu beschreibender Tätigkeit aufgeschlüsselt wird (wer, wann, was und wo).

Im Vertrag sollten nur angemessene Stundensätze vereinbart werden. Wenn möglich, sollte das Honorar auf der Grundlage einer Vorausschätzung als Fest- oder Höchstbetrag vereinbart werden. Ist das nicht möglich, sollte eine vorläufige Obergrenze festgelegt werden, bei deren Erreichen gemeinsam das bisher Erreichte überprüft und wenn möglich für die restlichen Leistungen sodann eine Gesamtsumme vereinbart wird.

4.7 Warum ist für das Honorar die richtige Abgrenzung von Objektplanung und Fachplanung (Technische Ausrüstung, Teil IV, Abschnitt 2 HOAI) wichtig?

Die Honorartafel zur Technischen Ausrüstung enthält bei gleichen anrechenbaren Kosten in etwa doppelt so hohe Honorare, so dass von manchen Planern gelegentlich versucht wird, Teile von Objektplanungen für Ingenieurbauwerke (Teil 3, Abschnitt 3 HOAI) als Fachplanung der Technischen Ausrüstung (Teil 4, Abschnitt 2 HOAI) abzurechnen, indem sie eine angebliche Mindestsatzunterschreitung behaupten. Außerdem soll so die Degression der Honorartafeln umgangen werden.

Fallbeispiel:

Kümmert sich der Kläranlagenplaner um die Beschaffung des Räumers, den er in seine Planung ohnehin integrieren muss, ist dies keine „Maschinenbauplanung“. Der Räumler wird vom Hersteller geplant, fertig angeliefert und eingebaut. Der Räumler dient als maschinentechnische Anlage (Abwasserbeseitigungsanlage) der Zweckbestimmung der Kläranlage im Sinn von § 41 Abs. 3 Nr. 5 HOAI, indem ein wesentlicher Teil der Funktionsfähigkeit der Kläranlage mit ihm erst hergestellt wird. Bauteile, mit denen die prägende Funktion hergestellt wird, sind Gegenstand der Objektplanung. Fachplanung ist nur die ergänzende spezifische Planung für die Infrastruktur (s. § 51 Abs. 1 HOAI).

5. Zum Vertragsschluss

Der Planervertrag mit Architekten und Ingenieuren ist ein Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB). Das vom Planer zu erbringende Werk ist nicht das Bauwerk selbst, das von den Baufirmen errichtet wird. Das Werk des Planers sind nach der Rechtsprechung seine in der Summe ergebnisorientiert in Richtung auf die Herstellung des mangelfreien und plangemäßen Bauobjekts gerichteten Leistungen.

6. Antworten auf wichtige Fragen aus der Praxis

6.1 Warum muss die Gemeinde Planerverträge schriftlich abschließen?

Dafür, dass die Gemeinde Planerverträge schriftlich abschließen muss, gibt es zwei Gründe. Zum einen muss die Gemeinde nach den kommunalrechtlichen Formvorschriften ihre Verpflichtungserklärungen in schriftli-

cher Form abgeben (Art. 38 Abs. 1, S. 1 GO). Erst ein Auftragschreiben mit Unterschrift des Bürgermeisters führt, wenn die notwendige Zustimmung des Gemeinderats vorliegt, zu einer wirksamen werkvertraglichen Beauftragung eines der Gemeinde vorliegenden Angebots des Planers.

Ob eine von den Mindestsätzen der HOAI abweichende Honorarvereinbarung dem gesetzlichen Preisrecht der HOAI standhält, hängt von der Einhaltung der in der HOAI vorgesehenen gesetzlichen Schriftform für die Honorarvereinbarung bei Auftragserteilung ab. Bedeutsam ist dies immer dann, wenn das Honorar der Honorarvereinbarung - bei Kommunen ausnahmsweise - über dem Mindestsatz liegt (s. § 7 Abs. 6 HOAI). Wurde die gesetzliche Schriftform der HOAI bei Auftragserteilung für die Honorarvereinbarung nicht eingehalten (die gesetzliche Schriftform ist streng und bedeutet hier: Unterschriften von Bürgermeister und Planer auf derselben Urkunde!, s. § 126 Abs. 2 BGB), so gelten die Mindestsätze als vereinbart. Die Vertragsparteien können während der Vertragsabwicklung bis zur Erfüllung der letzten Planerleistung die Honorarvereinbarungen nicht abändern (sog. Honorarsperre gemäß der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs). Ausnahmen ergeben sich nur dann, wenn der vertragliche Planungsumfang einvernehmlich geändert wird.

6.2 Warum sollen Planungsleistungen stufenweise beauftragt werden?

Die Gemeinde kann einen Werkvertrag jederzeit kündigen, sie muss aber - ohne die weiteren Leistungen zu erhalten - das vereinbarte Honorar bezahlen. Der Planer muss sich nur anrechnen lassen, was er sich infolge der Kündigung an Aufwendungen erspart (§ 649 S. 2 BGB). Deshalb sollen die Architektenleistungen nur in dem Umfang in Auftrag gegeben werden, in dem sie demnächst mit Sicherheit notwendig sein werden. Bei Gemeinden kann die Verwirklichung einer Baumaßnahme durch Änderungen der kommunalpolitischen und finanziellen Entwicklungen gestoppt werden. Die Gemeinden beauftragen deshalb in der Regel jeweils nur die zur Weiterplanung tatsächlich erforderlichen Stufen. Welche Auftragsstufen zweckmäßigerweise beauftragt werden, muss im Einzelfall betrachtet werden.

6.3 Welchen Inhalt soll der Vertrag mit dem Planer haben?

Normalerweise enthält jeder Werkvertrag Vereinbarungen zur geschuldeten Leistung, zur geschuldeten Vergütung (Honorar) und zu den Vertragsbedingungen, z.B. zu Fristen, der Haftung und der Gewährlei-

stung. In der Praxis wird die Bedeutung der HOAI oft missverstanden und überbewertet. Viele Bauherren - auch bauerfahrene Gemeinden - meinen, dass die HOAI verbindliche Vertragsinhalte festlege. Dem ist nicht so! Die HOAI legt nicht die Leistungsverpflichtungen des Planers fest. Dies ist alleine Sache der Vertragsparteien. Es wird häufig übersehen, dass die beauftragten Leistungen in Planerverträgen möglichst konkret zu benennen sind. In vielen Fällen ist der Planervertrag lediglich eine Honorarvereinbarung und die Planungsaufgabe bleibt im Ungewissen. Es ist zwar verständlich, wenn von Planerseite nur die aus deren Sicht maßgeblichen Dinge geregelt werden, die Gemeinde muss ihre Interessen wahrnehmen und darauf drängen, dass der Vertragsinhalt auch ihre Belange umfasst und vor allem beschreibt. Zur Honorarvereinbarung sollte eine sog. „vorläufige Honorarberechnung“ als Anlage beigefügt werden.

6.4 Warum soll die Gemeinde nur Planerverträge mit Kostenobergrenze abschließen?

Mit einer vertraglichen Kostenobergrenze wird der Maßstab für die Erfüllungstauglichkeit der Planung festgelegt. Diese Beschaffenheitsvereinbarung ermöglicht von Anfang an Kostendisziplin bei der Planung, worauf die dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtete Gemeinde großen Wert legen muss. Will ein Planer die wirtschaftlichen Vorgaben für seine Planungsleistungen nicht zum Teil seiner vertraglichen Pflichten machen, muss die Gemeinde im Zweifel davon ausgehen, dass er nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, die entsprechenden wirtschaftlichen Vorgaben einzuhalten.

7. Fragen an die Verwaltung

- Wie viele Angebote von Planern wurden eingeholt?
- Wurde geprüft, ob das zu schätzende Nettohonorar des Planers den EU-Schwellenwert erreicht und ein VOF-Verfahren erforderlich wird?
- Wurden vor der Beauftragung des Planers alle notwendigen Planungsleistungen geklärt, verhandelt und in den Vertrag mitaufgenommen?
- Enthält der Vertrag mit dem Planer eine Kostenobergrenze? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, wurde die Kostenobergrenze vom Planer eingehalten?

- Bei bedeutsamen Baumaßnahmen: Wurde geprüft, ob ein Planungswettbewerb sinnvoll ist?
- Wurde der Planerauftrag stufenweise erteilt? Wenn nein, warum nicht?

III. PLANUNGSABLAUF UND PLANUNGSINHALTE

1. Planen heißt abstimmen und Aufgaben lösen

Der Planervertrag hat im Wesentlichen zum Inhalt, dass der Architekt bzw. Ingenieur eine Bauaufgabe planerisch zu bewältigen hat. Die Lösung der Aufgabe steht am Anfang noch nicht fest. Die Gemeinde kann also nicht wie grundsätzlich bei der Beauftragung einer Baufirma ein „Leistungsverzeichnis“ erstellen. Die Vorgaben sind ähnlich einem „Pflichtenheft“, wie es bei Planungsabläufen in anderen Bereichen schon lange üblich ist, z.B. bei der Planung von Softwareprogrammen. Die Lösung wird in mehreren Zwischenschritten vom Planer erarbeitet und mit der Gemeinde abgestimmt. Planung ist insofern ein Entwicklungsprozess, bei dem die bestellte Planung für das Bauwerk anhand der Vorgaben der Gemeinde (s. deren Bedarf, im Hochbau das Raumprogramm) Grundlage der planerischen Überlegungen ist.

Über die Entwicklung eines Konzepts und eines Entwurfs hin zu einer Ausführungsplanung, mit der die Baubarkeit für die Baufirmen planerisch konkretisiert wird, findet eine geordnete Entwicklung statt, bei der die Schritte jeweils aufeinander aufbauen.

In der Praxis hat sich für Bauvorhaben hierzu ein praktikables System herausgebildet, das sich auch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zunutze macht. Z.B. findet sich dieser Ablauf beim Leistungsbild der Gebäudeplanung (§ 33 HOAI 2009). Wenn in der Praxis von Leistungsphasen (Leistungsphasen 1 - 9) gesprochen wird, wird damit verkürzt meist auf die Leistungsphasen der HOAI Bezug genommen. Der Baupraktiker meint damit die auch außerhalb der Honorarordnung üblicherweise so bezeichneten Projektabschnitte eines Bauvorhabens.

Dieses System der aufeinander folgenden Leistungsphasen (siehe § 3 Abs. 4 und nachfolgend den Abschnitt 2.1) gilt auch dann, wenn die Ausführungsplanung (Phase 5) zeitversetzt durchgeführt wird. Jedoch kann die Vorplanung bzw. Entwurfsplanung nie nachlaufend erstellt werden. Denn diese Planungsabschnitte sind für sich genommen nichttrennbare Teile des Planungsprozesses. Ein Konzept (Phase 2), in dem wesentliche Aufgaben der Planung noch nicht gelöst sind, ist eben noch kein brauchbares Konzept. Ein Entwurf (Phase 3), der noch nicht vollständig alle Belange einer Lösung darstellt, ist noch kein Entwurf, auf dessen Grundlage die Ausführungsplanung erstellt werden kann.

Bei der Abstimmung im Ablauf der jeweiligen Leistungsphasen müssen die Interessen und Ziele zur rechten Zeit ermittelt und Zielkonflikte gelöst werden. Planung heißt in diesem Zusammenhang nicht, dass einseitig Lösungen vom Planer vorgegeben werden, welche die Gemeinde zu akzeptieren hätte. Besonders deutlich wird dies bei der Vorplanung. Die Vorplanung lebt davon, dass mehrere Varianten dargestellt und die jeweiligen Vor- und Nachteile vom Planer aufgezeigt werden. Viele in späteren Abschnitten als „Bauherrenwünsche“ bezeichnete Änderungen sind nichts anderes als Nachbesserung der Planung, weil der Bauherr nicht frühzeitig über besser geeignete Varianten informiert wurde. Abstimmen heißt diesbezüglich auch, dass der Planer nicht eigenmächtig von Anfang an einzelnen Zielen den Vorrang einräumt und andere Ziele (z.B. Kosten) hintanstellt. Jeder Gemeindegänger weiß um den Umstand, dass am Markt erhältliche Leistungen innerhalb gewisser Bandbreiten unterschiedlich viel kosten können. Auch die Art und Weise, wie komplex und schwierig eine Aufgabe vom Planer gelöst wird, ist für die Kosten entscheidend. Nicht immer hat ein Bauherr, insbesondere die dem Sparsamkeitsgrundsatz verpflichtete Gemeinde, ein Interesse daran, eine sehr teure Lösung zu erhalten, wenn mit nur geringen Einschränkungen gegenüber der bestmöglichen Lösung die Planungsaufgabe genauso gut erreicht wird.

Bei größeren Baumaßnahmen ist meist eine sog. „Planung der Planung“ als Teil der Projektsteuerung erforderlich. Darin wird festgelegt, in welchen Abläufen welche Planungsschritte ineinander greifend und aufeinander aufbauend erfolgen müssen.

2. Antworten auf Fragen aus der Praxis

2.1 Wie unterscheiden sich die Leistungsphasen untereinander?

In der Praxis wird der Projektablauf meist in 9 Leistungsphasen eingeteilt. Auch die HOAI macht sich diese Sichtweise der Praxis zu nutze und greift die Aufteilung in diese 9 Leistungsphasen auf, s. z.B. § 3 Abs. 4 HOAI. Die Leistungsbilder gliedern sich grundsätzlich in die folgenden Leistungsphasen 1 bis 9:

1. Grundlagenermittlung,
2. Vorplanung,
3. Entwurfsplanung,
4. Genehmigungsplanung,

5. Ausführungsplanung,
6. Vorbereitung der Vergabe,
7. Mitwirkung bei der Vergabe,
8. Objektüberwachung (Bauüberwachung oder Bauoberleitung),
9. Objektbetreuung und Dokumentation.

Die eigentliche Planung findet in den Leistungsphasen 2 bis 5 statt, wobei zu beachten ist, dass die Genehmigungsplanung (Phase 4) im Wesentlichen nur noch die redaktionelle Aufbereitung von bereits in der Entwurfsplanung gefundenen Planungsergebnissen für das Baugenehmigungsverfahren darstellt. Der Planer schuldet eine (auf Dauer) genehmigungsfähige Planung. Müssen z.B. wegen Auflagen in der Baugenehmigung noch planerische Änderungen vorgenommen werden, ist dies noch Teil der Entwurfsplanung, die eben noch nicht erfüllungstauglich war.

Für den Erfolg einer Baumaßnahme sind die wichtigsten Planungslösungen innerhalb der Vorplanung und Entwurfsplanung (Leistungsphasen 2 und 3) zu erarbeiten.

Denn ist ein Vorplanungskonzept für die Bedürfnisse des Bauherrn, um seinen Bedarf wirtschaftlich und innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umzusetzen, nicht geeignet, nützen alle späteren planerischen Überlegungen und Anstrengungen nichts mehr. Mit dem in der Vorplanung (Leistungsphase 2) zu erstellenden Konzept, anhand von Variantenüberlegungen, steht und fällt der Erfolg einer Baumaßnahme. Das Konzept ist letztlich die Entwurfsidee (mit insbesondere den Merkmalen: Baukörperform, Anordnung der Räume und Flure, Trassenführung der Technischen Ausrüstung). In dieser Phase wird aus einer Auflistung von Nutzflächen ein Baukörper. Die Entwurfsplanung beinhaltet im Wesentlichen die Konstruktion und Gestaltung des Bauwerks. Die Vorplanung und die Entwurfsplanung sind Planungsleistungen für die Gemeinde als Bauherrin. Die später durchzuführende Ausführungsplanung (Leistungsphase 5) ist sozusagen die Planung für die Baufirmen, d. h. sie gibt den Firmen an, wie der Entwurf zu verwirklichen ist (z.B. aus welchen Schichten sich die Bauteile zusammensetzen und wie sie aneinander anschließen) ohne diesen Entwurf zu ändern. Natürlich umfasst die Ausführungsplanung auch noch Gestaltungsüberlegungen zu den Details. Die Grundzüge der Gestaltung müssen aber schon im Entwurf festgelegt sein.

Vor Einführung der CAD (Planung am Computer) war jede der planerischen Leistungsphasen mit einer Neuauftragung der Planzeichnung mit Tusche auf Transparentpapier verbunden. Im Zeitalter der CAD-Planung wird in den nachfolgenden Planungsschritten nicht mehr jeweils neu ein Plan „aufgerissen“, sondern auf der Grundlage der gespeicherten Planung ergänzt und geändert. Die für Laien erkennbaren Grenzen zwischen den Leistungsphasen treten hinsichtlich der Abarbeitung im Büro des Architekten bzw. Ingenieurs nicht mehr so deutlich zu Tage. Jedoch sollte auch auf Seite der Gemeinde beachtet werden, dass die entsprechenden Leistungsphasen gedanklich streng voneinander getrennt werden. Die Tatsache, dass eine Entwurfsplanung im Maßstab einer Werkplanung ausgedruckt werden kann, bedeutet noch nicht, dass damit inhaltlich eine Werkplanung gegeben ist. Oft liegt nur ein Vorpellen des Planers vor.

Soweit die Gemeinde eine Vorplanung billigt, was sie nur - allerdings nachvollziehbar und ausdrücklich - tun sollte, wenn sie diese Vorplanung als für die Erfüllung der Aufgabe (auch in Bezug auf die Kostenschätzung) als erfüllungstauglich ansieht, werden alle weiteren Planungsschritte insofern eingegrenzt, als dieses Konzept in der Planung weiterverfolgt wird. Wird dieses Konzept nach Billigung durch den Gemeinderat auf dessen Wunsch ausgetauscht oder wesentlich geändert, liegt darin entweder ein Verlangen auf Planungsnachbesserung, wenn das Konzept - wider Erwarten - nicht erfüllungstauglich ist, oder ein eigenständig zu honorierender (s. § 10 HOAI) Rückschritt in die Vorplanung vor.

Die weiteren Schritte nach der Ausführungsplanung (also ab der Leistungsphase 6) werden zwar auch „Planung“ genannt, beinhalten aber im Ergebnis viel „planerisches Handwerk“. Mit der Vorbereitung der Ausschreibung durch Leistungsverzeichnisse findet eine Art Übersetzung von der Sprache der Planung in die Schriftsprache eines Vertrages und eine Art Wechsel von der Planungssicht in die Baustellensicht statt. Der Ausschreibende muss sich nämlich Gedanken machen, welche Schritte für die Ausführung notwendig sein werden bzw. wie für die Baufirma die ausführungsbereite Planung (Leistungsphase 5) so dargestellt wird, dass die zu erbringenden Leistungen eindeutig und erschöpfend beschrieben sind.

Eine eigenständige Leistungsphase ist auch die Mitwirkung bei der Vergabe der Aufträge (Leistungsphase 7) durch Prüfung und Wertung der Angebote.

Erst relativ spät ist für die Gemeindebürger erkennbar, dass tatsächlich gebaut wird, nämlich wenn Bauleistungen erbracht werden. Die Leistungsphase, in der der Planer, dort Objektüberwacher genannt, auf der Baustelle tätig wird, wird Objektüberwachung bzw. Bauüberwachung (Leistungsphase 8) genannt. Nach der Abnahme der Bauleistung schließt sich die Phase der sog. Objektbetreuung und Dokumentation an (Leistungsphase 9). Darin geht es im Wesentlichen um das Abarbeiten der in der Gewährleistungszeit auftretenden Mängel der Bauleistungen.

2.2 Was ist bei der Grundlagenermittlung (Phase 1) zu beachten?

Die Grundlagenermittlung wird von Gemeinden häufig stiefmütterlich behandelt. In ihr finden noch keine Planungen statt, aber wichtige Abstimmungen zu den sog. W-Fragen (Was? Wo? Wieviel?). Ohne die Grundlagen für die Planungsaufgabe zu klären, kann die Planungsaufgabe nicht erfüllt werden. Die Grundlagen sind zusammenfassend darzustellen. Bei Bestandsbauten ist die frühzeitige Bestandsaufnahme (Besondere Leistung) von besonders großer Bedeutung.

2.3 Was ist bei der Vorplanung (Phase 2) zu beachten?

Der Begriff der Vorplanung wird in der Praxis oft missverstanden. Die Vorplanung ist keineswegs eine nur „vorläufige“ Planung, wie die Vorsilbe „Vor-“ vielleicht vermuten lässt. Es wäre besser, diese Leistungsphase als „Konzeptplanung“ zu bezeichnen. Sie enthält nämlich den wichtigsten Schritt der Planung, nämlich dass ein funktionierendes Konzept erarbeitet wird, welches auch Entwurfsidee genannt wird (Idee für den Entwurf!), das bei der nachfolgenden Entwurfsplanung umgesetzt wird. Aufgabe z.B. des Architekten bei der Gebäudeplanung ist es typischerweise, aus einer Auflistung von Angaben zum Bedarf der Gemeinde (s. oben B I) ein Bauwerk als Baukörper zu formen, das nicht nur ein angemessenes Äußeres (Baukörper, Fassade) aufweist, sondern vor allem auch ein durchdachtes Raumgefüge in seinem Inneren hat.

Sofern der Mindestsatz der HOAI für die Vorplanung betrachtet wird, fällt dem Baufachmann auf, dass das Honorar hierfür sehr auskömmlich ist. Mit dem Konzept werden nämlich eigentlich, wenn nur auf die Gestaltung abgestellt wird, lediglich anhand von Strichskizzen die grundlegenden Überlegungen dargelegt. Diese können zum Teil sehr schnell bewerkstelligt werden (mitunter bedarf es aber auch zeitaufwendigster Überlegungen, zumindest wenn entscheidende funktionale Gesichtspunkte

mit schwieriger Aufgabenstellung und Zielkonflikten den Schwerpunkt bilden). Der tatsächliche Aufwand spielt für die Honorierung hinsichtlich des Mindestsatzes keine Rolle. Nach dem System der Honorarordnung als gesetzliches Preisrecht wird nicht der konkrete Aufwand des Planers honoriert, sondern der werkvertraglich zu erbringende Erfolg der Planung. Andererseits zeigt die angesetzte Höhe des preisrechtlichen Rahmens des Honorars für die Vorplanung, dass der Ordnungsgeber dieser als der grundlegenden geistigen Leistung (der „Idee für den Entwurf“) eine herausragende Bedeutung beimisst.

Die Gemeinde (Gemeinderat) sollte unbedingt beachten, dass sie als Bauherrin bei der Vorplanung nicht erst am Ende der Vorplanung mit einer Entwurfsidee (Konzept) konfrontiert wird. Sie soll aktiv Varianten fordern und sich Vor- und Nachteile dieser Varianten auch in Bezug auf Kosten und Bauzeit erläutern lassen. Nicht umsonst sieht das gesetzliche Preisrecht der HOAI diese als im Normalfall zu erbringende Leistungen (früher Grundleistung genannt) vor. Davon abweichende Vertragsgestaltungen, zunehmend durch von Architekten vorgelegte Vertragsmuster, sind nicht akzeptabel.

Zur Vorplanung gehört selbstverständlich auch eine Kostenschätzung. Da die Vorentwurfspläne nur aus Strichskizzen bestehen, was durchaus in Ordnung ist, kann aus ihnen nur ungefähr erkannt werden, welchen Standard und welche Materialien das Gebäude anhand der Vorplanung hat. Anhand dieser Vorplanung kann die Anordnung der Räume und Flure, die Lage und die Form des Baukörpers, ggf. die Gestaltung einzelner repräsentativer Fassaden etc. bereits gut anerkannt werden. Ein erhebliches Kostenrisiko birgt die Vorplanung, wenn sich die Gemeinde auf eine Entwurfsidee (Konzept) einlässt, welche den von ihr vorgesehenen Kostenrahmen bzw. die im Planervertrag vorgesehene Kostenobergrenze bei überschlägiger Betrachtung anhand von anerkannten Schätzmethode(n) (mittels Kubatur, Flächen anhand von statistischen Kennwerten, wie z.B. dem BKI, siehe oben) überschreitet. Die grundsätzlichen Standardentscheidungen aus dem Raumprogramm, vereinbart im Planervertrag (!), müssen in der Vorplanung unbedingt beachtet werden. Sie dürfen nicht schleichend ausgehöhlt werden. Die Verwaltung muss sich darlegen lassen und kontrollieren, ob mit dem vorgelegten Konzept aufgrund von baufachlicher Einschätzung die Kostenvorgaben erfüllt werden können. Dies sollte von der Verwaltung unabhängig davon geschehen, dass der Planer seinerseits ohnehin verpflichtet ist, eine erfüllungstaugliche Kostenschätzung zur Vorplanung vorzulegen.

2.4 Was gehört zur Entwurfsplanung (Phase 3)?

Die Entwurfsplanung (Leistungsphase 3) ist die Phase, in der vom Planer eine endgültige und vollständige Lösung der Planungsaufgabe gefunden werden muss. In der Praxis wird meist verkannt, dass der Entwurf nichts „Geworfenes“ ist. Mit dem fertig gestellten Entwurf muss das in der Vorplanung gefundene Konzept, d.h. die dort gefundene Entwurfsidee, vollständig (incl. aller notwendigen Abstimmungen, auch mit den Leistungen der Fachplaner) durchgearbeitet sein.

Im Ergebnis muss die Entwurfsplanung durch den Entwurf und die dazugehörige Kostenberechnung in dieser Form - wie bei einem Staffellauf - einem anderen Planer gegeben werden können, der damit eine ggf. nötige Baugenehmigung für die Gemeinde einholen kann. Ebenso muss mit dem vollständig vorliegenden Entwurf ein anderer Planer in die Lage versetzt werden können, darauf aufbauend eine Ausführungsplanung zu erstellen. Siehe hierzu die Übersicht im nachfolgenden Abschnitt 2.5.

Keineswegs entspricht es der vertraglichen Leistung, wenn ein Planer einen Entwurf nur soweit durchgearbeitet vorlegt, dass damit eine Baugenehmigung erzielt werden kann, andere, die Bauordnungsbehörden nicht interessierende Planungen aber noch offen sind. Die Baugenehmigungsbehörden interessiert vieles nicht, was originäre Bauherrenbelange sind. Insbesondere sind die Funktionalitäten für den Nutzer und die Kosteneinhaltung keine Angelegenheit des öffentlich-rechtlichen Baurechts. Ob ein Entwurf erfüllungstauglich ist oder nicht, entscheidet nicht alleine die Baugenehmigungsbehörde, sondern in wesentlichen Belangen die Gemeinde als Bauherrin. Werden in einem Baugenehmigungsverfahren Auflagen gemacht, die z.B. dadurch bedingt sind, dass der Planer zwingende gesetzliche Vorgaben mit der Baueingabe (Bauvorlagen, bautechnische Nachweise) nicht einhält (z.B. zweiter Fluchtweg fehlt oder Brandabschnitte wurden nicht ausreichend berücksichtigt), hat der Entwurfsersteller schlichtweg seine Aufgabe nicht erfüllt.

Die Entwurfsplanung muss am Ende der Leistungsphase 3 - außer die Gemeinde hat etwas anderes bestellt (wohl nicht!) - bereits genehmigungsfähig sein.

Beinhaltet das Konzept bzw. die Entwurfsidee Schwierigkeiten bauordnungsrechtlicher Art, z.B. durch Abweichungen von Regelbauweisen (s. Brandabschnitte etc.), sind die notwendigen (bauordnungsrechtlich zuläs-

sigen und sinnvollen) Kompensationen planerisch bereits in der Vorplanung bzw. bei der Entwurfsplanung zu berücksichtigen. Selbstverständlich müssen auch die geschuldeten Kostenermittlungen des Planers, wie z.B. die Kosten-schätzung und die Kostenberechnung, die aus den Schwierigkeiten der Entwurfs-idee resultierenden Kosteninformationen bereits enthalten und der Gemeinde (Gemeinderat!) als zuverlässige Informationsquelle dienen können.

Die Entwurfsplanung enthält Aussagen über das gesamte Erscheinungsbild, die Materialien und Dimensionen (Maße) des Bauwerks, dargestellt in einem Plansatz mit allen Grundrissen und wesentlichen Schnitten (üblicherweise im Maßstab 1:100). Dies heißt, dass mit dem vollständig vorliegenden Entwurf bereits alle wesentlichen Maße vorliegen.

Zum Entwurf gehört unabdingbar auch die Kostenberechnung nach DIN 276. Ein Entwurf ohne Kostenberechnung ist nicht erfüllungsgtauglich. Die Kostenberechnung enthält einen Erläuterungsbericht, in dem z.B. Standardaussagen über Materialien und ggf. auch verschiedene „Preisklassen“ für unterschiedliche Raumtypen festgelegt werden. Ggf. muss bei komplizierten Nutzungen und schwierigen Baumaßnahmen (z.B. im Krankenhausbau) ein Raumbuch aufgestellt werden. Dieses enthält dann für jeden einzelnen Raum entsprechende detaillierte Angaben. Wenn dies nötig ist, sollte dieses Raumbuch beim Planer beauftragt und über eine angemessene Honorarvereinbarung als besondere Leistung honoriert werden. Achtung: Eine Preisbindung durch die HOAI besteht für diesen Honorarteil nicht.

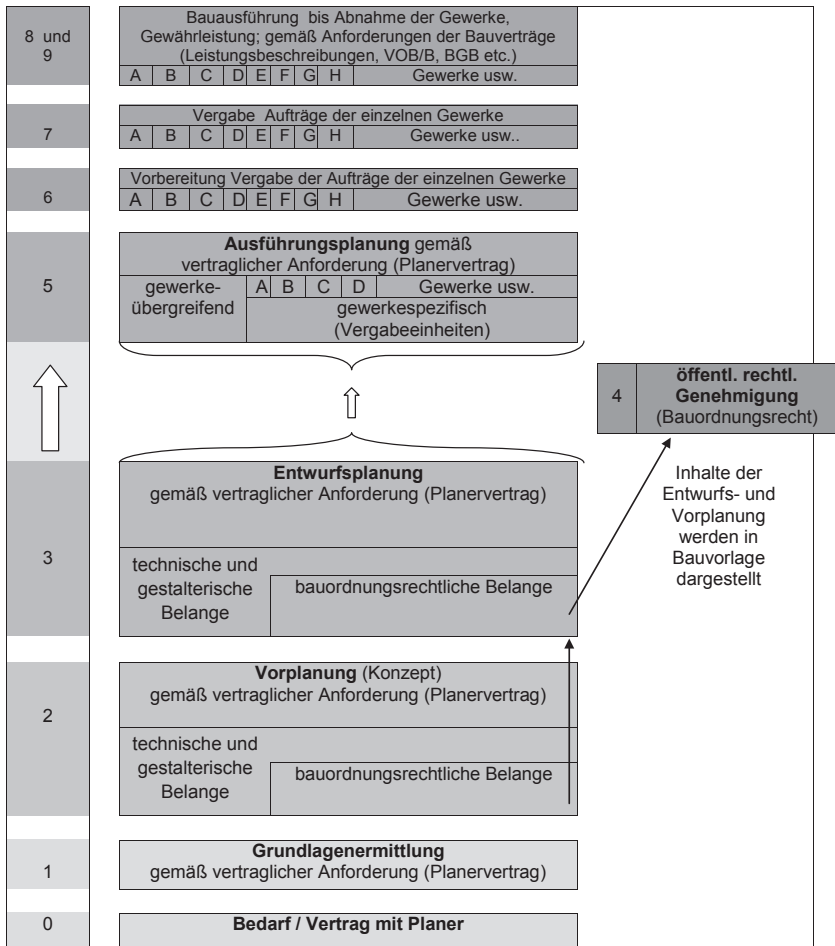
2.5 Was ist Inhalt der Genehmigungsplanung (Phase 4)?

Mit der Genehmigungsplanung weist die Gemeinde anhand der Bauvorlage (Eingabepläne) den zuständigen Behörden und Sachverständigen nach, dass der schon gefertigte Entwurf den Vorschriften des öffentlichen Rechts entspricht. Diese Aussagen der Bauvorlage betreffen z.B. planungsrechtliche Belange (Baulinien, Grund- und Geschoßflächenzahl) und bauordnungsrechtliche Anforderungen (Stand- und Verkehrssicherheit, insbesondere technische Aussagen über tragende bzw. aussteifende Wände, Brandabschnitte, Feuerwiderstandsdauer der Bauteile, Brandwände, Fluchtwege, Mindestgrößen der Aufenthaltsräume). Zu den Planzeichnungen kommen die weiteren notwendigen Bauantragsunterlagen (Art. 64 BayBO) und ggf. rechnerische Nachweise, beispielsweise solche des Tragwerkplaners.

Die Genehmigungsplanung darf im Übrigen nicht mit der von der Gemeinde oder Förderbehörde „genehmigten“ Entwurfsplanung verwechselt werden.

Phase Übersicht zum Verhältnis von Entwurfs- Genehmigungs- und Ausführungsplanung

Mit der Entwurfsplanung muss ohne weitere Zwischenschritte die Ausführungsplanung erstellt werden können. Die Entwurfsplanung ist keinesfalls nur dazu da, die planerischen Voraussetzungen für die Baugenehmigungsvorlagen vorzubereiten!



2.6 Welche Planung braucht die Gemeinde für ein Förderverfahren?

Zur Veranschlagung im Haushalt genügt eine vollständige Vorplanung. Die Förderbehörden verlangen jedoch darüber hinaus meist schon einen Entwurf. Dies liegt daran, dass die Förderbehörden anhand der ihnen vorgegebenen Kriterien detaillierte Informationen benötigen. Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang der Begriff der „HU-Bau“ (Haushaltsunterlage-

Bau) verwendet, welcher aus dem staatlichen Haushaltsrecht stammt. Dies ist ein Plan, der zur Veranschlagung durch den Haushaltsausschuss des Landtags geeignet ist. Für die Gemeinden ist es zweckmäßiger, sich an den o.g. Leistungsphasen (d. h. Vorplanung und Entwurf) zu orientieren. Es ist für die Verwaltung und den Gemeinderat übersichtlicher, wenn anhand der o.g. klaren Projektphasen, aufgeteilt in Vorplanung und Entwurf, über die Planungsschritte entschieden wird.

Im Übrigen ist es auch wichtig, dass die Gemeinde im Förderverfahren ihre eigene Rolle als Bauherrin wahrnimmt. Bei vielen gemeindlichen Planungen, insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaft, ist den auf der Seite der Gemeinde Beteiligten ihre Rollenzuweisung nicht ausreichend klar. Spätestens wenn der Planer infolge von verschiedenen, sich häufig widersprechenden Anforderungen der Förderbehörde bei der Gemeinde schlussendlich die Honorierung für zahlreiche „Alternativplanungen“ nach unterschiedlichen Vorstellungen verlangt, was zu enormen Honorarsteigerungen führen kann, wird den Beteiligten klar, in welchem Vertragsverhältnis und wem gegenüber zu honorierende Leistungen zu erbringen sind. Das in diesen Fällen sehr oft streitige Honorar für evtl. Umplanungen bzw. Wiederholungsplanungen kann sogar mehr ausmachen als der Förderbetrag. Deshalb ist es zwingend, die Abstimmungen (nach Information über die Kostenauswirkungen) rechtzeitig herbeizuführen.

2.7 Was umfasst die Ausführungsplanung (Phase 5)?

Die Ausführungsplanung besteht insbesondere aus

- den Werkplänen (M 1:50 und 1:20) in Grundrissen und den wesentlichen Schnitten (die den Baufirmen die genauen Roh- und Ausbaumäße und Materialien der Bauteile angeben) und
- den Detailplänen (M 1:1 bis 1:10), aus denen der genaue Schichten-
aufbau der Wände, Decken und Dächer und ihr Zusammentreffen an den Kanten und Ecken der Räume und Bauten hervorgeht.

Die Ausführungsplanung ist für die ausführenden Firmen bestimmt.

Die Gemeinde muss sich die Pläne auch selbst übergeben lassen und nach Baudurchführung archivieren. Die Verwaltung verwendet die letzte Fassung als Bestandspläne für Zwecke des Bauunterhalts und als Informationsgrundlage bei späteren Umbauten. Sie braucht frühere Fassun-

gen, um sie im Fall von Baumängeln einem Gutachter übergeben zu können. Der Bauherr sollte klarstellen, dass er weder eine Prüfung noch eine Freigabe der Pläne vornimmt, um die Verantwortung ungeteilt beim Planer zu belassen.

Vorentwurf und Entwurf müssen sowohl genehmigungsfähig als auch technisch realisierbar sein. Was der Architekt in den Leistungsphasen 4 und 5 darstellt, ist eine Konkretisierung des vom Gemeinderat gebilligten Entwurfs. Diese Konkretisierung ist im Verhältnis zur Gemeinde nur dann erfüllungstauglich, wenn sie tatsächlich auf dem vom Gemeinderat gebilligten Entwurf aufbaut. Die vertiefte Beschäftigung im Rahmen der Leistungsphase 5 kann aber Konkretisierungen zu evtl. schon vorweg abgestimmten Detailfragen mit sich bringen und deshalb dazu führen, dass die Gemeinde, d.h. der Gemeinderat, nochmals gefragt werden muss. Diese Abstimmung ist durch das Honorar für die Leistungsphase 5 mit abgegolten.

3. Wie funktioniert die Kostenplanung?

Alle Maßnahmen und Handlungen während der Baumaßnahme, welche der Prognose von Kosten und der Steuerung von Kosten dienen, werden in der Praxis mit dem Begriff der Kostenplanung erfasst. Das wichtigste Werkzeug hierzu sind die Kostenermittlungen.

Viele „Kostenüberschreitungen“ beruhen letztlich darauf,

- dass Kostenermittlungen fehlerhaft erstellt wurden oder
- dass eine ursprünglich richtige Kostenermittlung (trotz sachlicher Veranlassung hierzu) nicht fortgeschrieben wurde.

Fehlerhafte Kostenermittlungen haben ihre Ursache in der Praxis häufig auch darin, dass sie versehentlich oder mit Absicht (wenn Kosten „klein gerechnet werden“) notwendige und zutreffende Kostenaussagen nicht enthalten.

In der Praxis werden **vier** verschiedene **Kostenermittlungsarten** unterschieden (s.u. 4.1). Jede dieser vier Kostenermittlungsarten hat ihre eigene Berechtigung zu dem Zeitpunkt, in dem sie aufgestellt werden muss. Die der **Kostenfeststellung** vorhergehenden Kostenermittlungen, die **Kostenschätzung**, die **Kostenberechnung** und der **Kostenanschlag** sind Momentaufnahmen zu einem bestimmten Stichtag und einem bestimmten Planungsstand. Sie dienen dazu, mit den anzuwendenden Werten zum Stichtag („Bei Kostenermittlungen ist vom Kostenstand zum Zeitpunkt der Ermittlung (!) auszugehen; dieser Kostenstand

ist durch Angabe des Zeitpunkts zu dokumentieren“, siehe 3.3.10 der DIN 276-1: 2008-12) eine Aussage darüber abzugeben, wie viel das Bauwerk nach seiner Fertigstellung nach jetzigem Stand kosten wird. Die Prognosen dienen dem Bauherrn insbesondere als Entscheidungshilfe für die weitere Durchführung der Maßnahme. Mit zunehmendem Projektfortschritt werden die Informationen genauer, wird jedoch andererseits die Beeinflussbarkeit der Kosten geringer. Gerade deshalb sind die ersten Kostenermittlungen, insbesondere die Kostenschätzung und die Kostenberechnung, von Seiten der Gemeinde (Gemeinderat) als überaus wichtig für den Projekterfolg einer Baumaßnahme aufzufassen und müssen sehr ernst genommen werden. Eine Verwaltung, die einem Gemeinderat die Billigung eines Entwurfs empfiehlt, aber nicht zugleich die Kostenberechnung zu diesem Entwurf vorlegen kann, erfüllt ihre Aufgaben nicht. Dies mag daran liegen, dass die Verwaltung selbst nicht baukundig ist und sich auf dasjenige verlässt, was der Planer vorlegt. Gerade hierin zeigt sich aber, ob die Verwaltung im Sinne eines „Kümmerers“ für die Interessen der Gemeinde die notwendigen Fragen stellt und sich ggf. bei dritter Stelle sachkundig macht, um ihre Aufgabe und Verantwortung gegenüber den Gemeindebürgern, dem Steuerzahler und natürlich auch dem Gemeinderat (dem entscheidenden Willensbildungsorgan der Gemeinde) ausreichend zu erfüllen.

Die Bedeutung der Kostenberechnung anhand eines erfüllungstauglichen Entwurfs ist durch die neue HOAI erheblich aufgewertet worden, da das Honorar aller Planer, deren Vergütung dem gesetzlichen Preisrecht unterliegt, grundsätzlich anhand der Kostenberechnung errechnet wird. Dies ist eine vom Ordnungsgeber ausdrücklich gewünschte Folge des Ziels, die Planerhonorare von den tatsächlichen Baukosten abzukoppeln.

Kostenpuffer bzw. -reserven haben in den Kostenermittlungen grundsätzlich nichts zu suchen. Risikovorsorge, ggf. für evtl. Preissteigerungen (z.B. Stahlpreise), ist bei der Finanzierung der Maßnahme zu betreiben nicht aber (und über die Kostenberechnung sogar sofort honorarwirksam) bei den Kostenermittlungen.

Nur sofern Kostenrisiken nach ihrer Art, ihrem Umfang und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit in Kostenermittlungen konkret benannt werden, dürfen solche Kostenrisiken aufgeführt sein. Ohnehin müssen dann aber geeignete Maßnahmen zur Reduzierung, Vermeidung, Überwälzung und Steuerung von Kostenrisiken aufgezeigt werden (DIN 276-1: 2008-12, 3.3.9).

4. Antworten auf Fragen aus der Praxis

4.1 Welche Kostenermittlungen benötigt die Gemeinde?

Der **Kostenüberschlag** (die DIN 276-1 nennt ihn den **Kostenrahmen**) vor Planungsbeginn (siehe Abschn. I, Nr. 2.5) ist die Ermittlung der Kosten auf der Grundlage der Bedarfsdeckung. Der Kostenüberschlag ist eine Besondere Leistung. Das Honorar dafür ist frei vereinbar.

Die **Kostenschätzung** ist eine Leistung der Leistungsphase 2, der Vorplanung. Sie beruht bei Hochbaumaßnahmen gewöhnlich auf Kennwerten auf der Basis von z.B. der Kubatur oder den Flächen, und ist Grundlage für die Entscheidung, ob die Maßnahme weiterhin durchgeführt wird und finanzierbar ist. Anhand einer verfeinerten Kostenschätzung mittels Annäherung durch sog. Grobelemente (diese wäre dem Planer als Besondere Leistung eigens zu vergüten) kann der Vorentwurf kostenmäßig optimiert werden und eine größere Kostensicherheit erreicht werden.

Die **Kostenberechnung** ist eine Leistung der Leistungsphase 3, des Entwurfs. Sie beruht in der Regel auf Kostenzusammenstellungen der Konstruktionselemente („Grobelemente“, wie z.B. Außenwände, Decken, Dächer) und ist Voraussetzung für die Entscheidung, ob die Baumaßnahme in der geplanten Form und Konstruktion durchgeführt werden soll. Anhand einer verfeinerten Kostenberechnung nach dem sog. „Mengengerüst“ kann der Entwurf kostenmäßig optimiert werden. Mit dem Mengengerüst wird bereits in wesentlichen kostenerheblichen Teilen - wie bei den Leistungsverzeichnissen der Gewerke - anhand der Mengen des Entwurfs eine bessere Einschätzung der zu erwartenden Kosten ermöglicht. Die Kostensicherheit steigt damit. (Es handelt sich um eine besondere, eigens zu vergütende Leistung des Planers.)

Die Kostenberechnung kann nach Bauteilen untergliedert sein (planungsorientiert) oder nach Gewerken bzw. Vergabeeinheiten (ausführungsorientiert), also so, wie später gewerkeweise abgerechnet wird. Entscheidend ist bei der Kostenberechnung nicht alleine die formale Genauigkeit anhand der DIN 276, sondern ob die in die Kostenberechnung eingestellten Werte ausreichend zuverlässig sind. Wichtig ist mithin nicht die Art der Gliederung, sondern die hinreichende Genauigkeit bei der Ermittlung (Achtung: Die Maße liegen mit dem Entwurf schon vor!) der Mengen und die Sorgfalt bei der Wahl der Kostenkennwerte bzw. der Einschätzung zu den voraussichtlich zu erwartenden Marktpreisen hinsichtlich der im

Entwurf enthaltenen Qualitätsstandards und speziellen Schwierigkeiten des Entwurfs. Für die Gemeinde ist wichtig, dass der Entwurf mit der Kostenberechnung eine hinreichende Überprüfbarkeit dahingehend enthält, dass die Vorgaben der Gemeinde eingehalten sind. Ggf. kann die Gemeinde die Kostenberechnung von einem Dritten auf Plausibilität überprüfen lassen oder im Fall späterer Kostenüberschreitungen nachvollziehen, wo diese herkommen. Allgemeine Kostenpuffer gehören nicht in die Kostenberechnung, sondern zur Finanzreserve.

Der **Kostenanschlag** anhand der Angebotssummen dient dem Bauherrn zur Entscheidung, ob mit dem Bau begonnen werden kann oder ob vielmehr die Ausschreibungen aufgehoben werden müssen, weil die Planung grundlegend geändert werden muss. Der Kostenanschlag sollte – was häufig nicht beachtet wird – bei Baubeginn vorliegen und alle notwendigen Aussagen vollständig enthalten. Die Vollständigkeit bezieht sich hierbei auf alle Kostengruppen der DIN 276 und alle Leistungen. Das ist zu betonen, weil der Eindruck entstehen könnte, dass der Kostenanschlag nur die schon eingeholten Angebote der wichtigsten Gewerke umfasst. Es gehören auch die noch nicht ausgeschriebenen Leistungen dazu. Ferner gehören dazu auch die Kosten der Erschließung und die Nebenkosten. Die Nebenkosten beinhalten u.a. die Planerhonorare, die in der Praxis oft vernachlässigt werden. Zu Unrecht! Die Kosten der Planung sind teilweise erheblich und in vielen Fällen dem Gemeinderat nicht einmal bekannt.

Die **Kostenfeststellung** dient dem Nachweis der tatsächlich entstandenen Kosten im Vergleich zu den gebilligten Kosten und als Grundlage für künftige Kostenprognosen bei anderen Baumaßnahmen.

Übersicht

Kostenermittlungen	Entscheidungsgrundlage für:	Gliederung	Verfahren / Kostenkennwert	Alternative (Bes. Leistung)
Kostenüberschlag (-rahmen)	Finanzierbarkeit, ob überhaupt („Machbarkeit“)	nutzungsorientiert	Statistik: Nutzfläche (€/m ²), Anzahl Krankbetten, Anzahl Stellplätze o.ä.	Testentwurf, Kostenflächenarten
Kostenschätzung	Finanzierbarkeit des gewählten Konzepts („Entwurfs-idee“)	planungsorientiert	Kubaturkennwerte (€/m ³), Baukörper, im Hochbau	Grobelement-Verfahren
Kostenberechnung	Entwurf (Baustandard, Form und Konstruktion)	entwurfs-, planungs- oder ausführungorientiert	i.d.R. Konstruktionselemente („Grobelemente“, z.B. Außenwände, Decken, Dächer)	„Leitpositionen“ („ABC-Methode“)
Kostenanschlag	Baubeginn	ausführungorientiert (Gewerke)	LV-Mengen und Abrechnungseinheiten (m ³ Beton, m ² Schalung etc.)	vorweggenommener Kostenanschlag vor Ausschreibung
Kostenfeststellung	—			—

4.2 Auf welcher Grundlage sollen die Kosten des Bauprojekts im Haushalt veranschlagt werden?

Für die Veranschlagung genügt eine vorweggenommene Kostenschätzung anhand der Bedarfsermittlung und statistischen Kenngrößen für die Baukosten (**Kostenüberschlag**, siehe die Grafik bei oben 4.1). Diese Veranschlagung muss alle Kostengruppen umfassen, insbesondere auch die Nebenkosten (überwiegend Planerkosten). Wichtig ist für die Veranschlagung auch, dass nicht einzelne Kostenelemente im Unklaren bleiben. Es

muss bei allen Kosteninformationen, auch solchen für die Veranschlagung im Haushalt, benannt sein, ob Brutto- oder Nettokosten gemeint sind. Wird aufgrund späterer Erkenntnisse und nachfolgender Kostenermittlungen das Budget überschritten, muss der Gemeinderat entscheiden, ob er dies hinnimmt oder entsprechende Maßnahmen ergreift, die zu einer Kostenreduzierung führen.

4.3 Was versteht man unter Kostenkontrolle?

Kostenkontrolle ist der Vergleich einer Kostenermittlung mit der vorangegangenen Kostenermittlung und den Vorgaben. Von zentraler Bedeutung ist die Kostenkontrolle während der Baudurchführung. Es werden einerseits die Auftragssummen mit den Vergabebudgets und andererseits die Abrechnungssummen mit den Auftragssummen verglichen, um jeweils Mehrungen und Minderungen festzustellen und auf eine Gesamt-Mehrung oder Minderung zu saldieren.

Je nach Fortschritt der Bauausführung werden die betreffenden Bauauftragungen der Gewerke mit den jeweiligen Auftragssummen fortgeschrieben (z.B. um Nachbeauftragungen und spätere Bauauftragungen im Stundenlohn).

Eine weitere Detaillierung ergibt sich anhand der eingereichten Rechnungen.

Kostenauslösende Anordnungen der Gemeinde sollten in einer Rubrik in die Kostenverfolgung aufgenommen werden, sogar wenn noch kein Nachtragsangebot der Firma vorliegt oder noch keine Nachtragsbeauftragung zwischen Baufirma und Gemeinde (mit Zustimmung Gemeinderat!) vereinbart ist.

Bei der Kostenverfolgung muss berücksichtigt werden,

- dass nicht nur die Nachtragspreise, sondern auch die Mengen richtig erfasst werden und bei Änderungen auch die entfallenden Leistungen einfließen und
- dass die Abrechnungssummen auch im Hinblick auf Nachtragsbeauftragungen nach dem System des Einheitspreisvertrags nach VOB/B in der Regel von der tatsächlichen Abrechnung über die Ist-Mengen abhängen. (Etwas anderes gilt nur, wenn Nachtragsbeauftragungen hinsichtlich Leistung und Preis pauschaliert sind. Dies ist jedoch nicht die Regel, sondern die Ausnahme.) Es überrascht viele Gemeinden,

wenn zwar ein „Nachtrag“ vereinbart wurde, aber nach der Ausführung dafür eine erheblich höhere Summe zu bezahlen ist, weil eine größere Menge abgerechnet wird. Wie bei der Hauptvertragsleistung ist auch bei der Nachtragsleistung nach dem System des Einheitspreisvertrags die Auftragssumme als solche für die Endabrechnung nicht maßgeblich, sondern der vereinbarte Einheitspreis, multipliziert mit der tatsächlichen Menge.

4.4 Was kann die Verwaltung zur Erhöhung der Kostensicherheit tun?

Kostensicherheit heißt nicht, dass damit auch Wirtschaftlichkeit einhergeht, wenn die angesetzten Kosten nicht überschritten werden. Maßgeblich ist, von welcher Ausgangsbasis her die Kosten betrachtet werden. Überzogene Kostenermittlungen mit nicht gerechtfertigten Kostenpuffern (s. oben Nr. 3) sind in der Praxis zwar weit verbreitet, dienen aber nicht der Wirtschaftlichkeit, da es regelmäßig vorkommt, dass das zur Verfügung gestellte Budget dann auch ausgegeben wird.

Zudem muss beachtet werden, dass sich bei überhöhten Kostenberechnungen die Planerhonorare entsprechend erhöhen, ohne dass dem eine Leistung gegenübersteht.

Eine Gemeinde, die Kostensicherheit anstrebt, tut gut daran, zunächst ihren Bedarf gründlich bei sich selbst zu hinterfragen, die entsprechenden Planerbeauftragungen danach auszurichten, die Kosten bei allen Leistungsabschnitten im Auge zu behalten und nicht erfüllungstaugliche Planungen sofort zurückzuweisen. Selbstverständlich müssen den in dieser Hinsicht wichtigsten Planungen (Vorentwurf bzw. Entwurf) erfüllungstaugliche Kostenermittlungen (Kostenschätzung bzw. Kostenberechnung) beigelegt sein.

4.5 Was ist bei Kostenüberschreitungen zu veranlassen?

Kostenüberschreitungen sind Mehrkosten gegenüber den vom Gemeinderat gebilligten Kosten.

In einem ersten Schritt ist anhand der Beschlusslage aufzuklären, welcher Planungsstand mit welchen Kosteninformationen gebilligt wurde. Ggf. können sich Billigungen konkludent aus Beschlüssen des Gemeinderats ergeben, etwa wenn zusätzliche Planungen gefordert wurden (meist ohne ausreichende Kosteninformation).

Ursachen für Kostenüberschreitungen können vielfältig sein. Wichtige Anhaltspunkte für eine Überprüfung sind die jeweiligen Kostenermittlungen. Es wäre zu fragen, ob die Kostenschätzung, die Kostenberechnung und der Kostenanschlag jeweils für sich genommen dem Stand der Planung entsprachen und diese sachgerecht aufgestellt wurden. Grundlage all dieser Überlegungen müssen die vertraglichen Vereinbarungen sein. Ergeben sich Unklarheiten daraus, etwa weil die vertraglichen Vereinbarungen mit den Planern und den Baufirmen nicht so durchgeführt wurden, wie sich dies nach den Bauakten ergibt, müssen die Veränderungen und Entwicklungen nachvollzogen werden. Hat z.B. die Bauverwaltung Änderungen des Planungskonzepts beim Planer beauftragt, stellt sich zunächst die Frage der Wirksamkeit eines solchen Vorgehens, da für die Willensbildung in der Gemeinde grundsätzlich der Gemeinderat zuständig ist. Nimmt jedoch der Gemeinderat später die geänderten Planungsergebnisse (mehr oder weniger „zähneknirschend“) billigend zur Kenntnis, kann darin die konkludente Zustimmung zu der Planungsänderung liegen. Dies ist jeweils im Einzelfall zu prüfen.

In jedem Fall muss der Gemeinderat die Möglichkeit haben, steuernd einzugreifen. Dies heißt, dass die Verwaltung dem Gemeinderat die notwendigen Informationen unverzüglich bereitstellt, damit dessen Maßnahmen noch wirksam werden können. Die Verwaltung verfehlt ihre Aufgabe, wenn der Gemeinderat erst dann informiert wird, wenn dieser keine entsprechende Handlungsmöglichkeit mehr hat, mithin vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Die Notwendigkeit zu entscheiden, muss nicht immer auf Fehlinformationen aus früherer Zeit oder auf Leistungsstörungen der externen Planer herrühren. Auch Marktpreisentwicklungen oder die Einschränkung von Fördermöglichkeiten etc. können eine Anpassung der Ziele und Handlungsweisen bei einem Bauprojekt erforderlich machen. Letztlich müssen dieselben Überlegungen angestellt werden, welche bei Beginn des Projekts angestellt wurden. Die „Gretchenfrage“ dabei lautet jeweils, wie viel es der Gemeinde Wert ist, mit dem nunmehr notwendigen Einsatz an finanziellen Ressourcen das angestrebte Ziel zu erreichen. Sind Werkverträge mit den Baufirmen geschlossen, muss das Gremium wissen und ihm von der Verwaltung dargelegt werden, welche finanziellen Folgen eine Teilkündigung oder Kündigung des Bauauftrags hat (vgl. § 8 Abs. 1 VOB/B bzw. § 649 Satz 2 BGB). Wird ein Bauvorhaben gestoppt, weil beispielsweise Umplanungen unvermeidlich sind, versäumen Gemeindeverwaltungen oft, die entsprechende Information an den Gemeinderat zu geben, so dass erhebliche Stillstandskosten und Honorarmehrkosten entstehen. Wiederholungs- und Änderungsleistungen führen (wenn sie

nicht als Nacherfüllung ohnehin geschuldet sind), in der Praxis sehr häufig zum Honorarstreit.

Zu beachten ist, dass Einsparungsmaßnahmen durch Planungsänderungen (Verkleinerung und oder Standardreduzierung) je nach Projektstand (Planungs- und Bautenstand) nicht immer zu den angestrebten Kostenreduzierungen führen, sondern ggf. sogar zu Kostenerhöhungen (s. Planungs- bzw. Baukosten). Dies rührt daher, dass Eingriffe in Planungs- oder Bauabläufe immer kostenrelevant sein können (bzw. der Erfahrung nach auch sind) und die zusätzlich notwendigen planerischen und baulichen Leistungen bezahlt werden müssen.

IV. VERGABE DER BAUAUFTRÄGE AN BAUFIRMEN

1. Vergaberechtliche Grundlagen

Die Vergabe im Wettbewerb war aus wirtschaftlichen Gründen schon immer Pflicht der Gemeinden („günstiger Einkauf“).

Dazu kam in den letzten Jahren aus dem EU-Recht die Pflicht der Gemeinden, Bieterrechte zu gewährleisten („Zugang zu öffentlichen Aufträgen im EU-Binnenmarkt“), die im Vergabenachprüfungs- und ggf. Beschwerdeverfahren durchgesetzt werden können. Um nicht gegen die erhöhten formalen Anforderungen zu verstoßen, braucht die Gemeinde zwingend eigene „Vergabekompetenz“.

Öffentliche Bauaufträge unterliegen anderen rechtlichen Rahmenbedingungen als Aufträge der Privatwirtschaft. Die kommunalrechtliche Verpflichtung zur Vergabe im Wettbewerb folgt aus dem vom Staat vorgegebenen Haushaltsrecht und konkretisiert sich im Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese Grundsätze bestehen schon seit vielen Jahrzehnten und erfordern einen fairen Umgang mit den Bietern, auch, um auf Dauer auf leistungsfähige Bieter zurückgreifen zu können.

Die Gemeinde muss aber seit einigen Jahren auch wettbewerbliche Vorgaben des Vergaberechts beachten und Bieterrechte gewährleisten.

Dies sind:

- Transparenz,
- hinreichende Öffentlichkeit des Wettbewerbs,
- Gleichbehandlung der Bieter und
- Nichtdiskriminierung potentieller Bieter.

Für die Gemeinden ist die seit Jahren festzustellende und zunehmende Formalisierung der Vergabeverfahren mittlerweile zu einem ernstem Problem geworden. Ursachen sind die mittlerweile extrem hohen und sich laufend verschärfenden Anforderungen durch Gesetze und eine nur schwer noch (selbst für Fachleute) überschaubare Rechtsprechung.

Offenbar sieht die Rechtsprechung den Schwerpunkt der vergaberechtlich geschützten Interessen überwiegend auf der Seite der Bieter, so dass der eigentliche „Beschaffungsvorgang“ im Interesse einer wirtschaftlichen Deckung des gemeindlichen Bedarfs an Bauten zunehmend in den Hintergrund tritt.

In diesem Leitfaden können zur Vergabe nur Grundzüge dargelegt werden.

2. Antworten auf Praxisfragen

2.1 Wo steht geschrieben, dass Gemeinden Bauaufträge ausschreiben müssen?

Es gibt zwei getrennt zu betrachtende Bereiche des Vergaberechts.

Die Trennung erfolgt danach, ob der von der Gemeinde zu schätzende Auftragswert den Schwellenwert (s. § 3, Vergabeverordnung, VgV) noch unterschreitet oder nicht:

- Unterhalb des EU-Schwellenwertes ist das **Vergaberecht im kommunalen Haushaltsrecht** verankert.

In § 31 Abs. 1 KommHV (§ 30 Abs. 1 KommHV-Doppik) steht, dass die Gemeinden öffentliche Aufträge grundsätzlich mittels öffentlicher Ausschreibung vergeben. Weiterhin bestimmt § 31 Abs. 2 KommHV (§ 30 Abs. 2 KommHV-Doppik), dass die „Verbindlichen Vergabegrundsätze“ einzuhalten sind, die vom Innenministerium bekannt gegeben werden. Maßgeblich ist zur Zeit die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 14. Oktober 2005 (Az.: IB3-1512.4-138, geändert durch Bekanntmachung vom 21. Juni 2010, StAnz. Nr. 25). Demnach müssen die Gemeinden bei der Vergabe von Bauaufträgen die VOB/A anwenden (Hinweis: Die VOL/A, maßgeblich für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen, ist den Kommunen unterhalb des Schwellenwertes nicht vorgegeben.)

- Ab dem EU-Schwellenwert ist die Anwendung der VOB/A im **GWB**, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, vorgeschrieben (GWB - Fassung v. 15.07.2005, zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.05.2009, BGBl. I S. 1102). Das GWB definiert, was öffentliche Aufträge und wer öffentliche Auftraggeber sind, legt Grundsätze für öffentliche Vergaben fest und reglementiert das Nachprüfungsverfahren: Bei Aufträgen ab dem EU-Schwellenwert können Bieter (und Bewerber) eine Nachprüfung beantragen, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt glauben. Einzelheiten zum Verfahren regelt die zum GWB ergangene Vergabeverordnung (VgV). In der VgV ist konkret festgelegt, wie hoch die EU-Schwellenwerte für die unterschiedlichen Auftragsarten sind (§ 2 VgV), wie die Auftragswerte geschätzt werden (§ 3 VgV) und welche

speziellen Vergabeordnungen für unterschiedliche Arten von Aufträgen anzuwenden sind (§§ 4 bis 6 VgV).

Die speziellen Vergabeordnungen sind:

- die VOB/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A), 2. Abschnitt,
- die VOF (Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen) und
- die VOL/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A), 2. Abschnitt.

In der Praxis kommt die VOF bei der Vergabe der Planungsaufträge zur Anwendung, die VOL/A bei der Vergabe von Lieferleistungen (z.B. beim Kauf eines Feuerwehrfahrzeuges) und Dienstleistungen (z.B. Gebäudereinigungsarbeiten).

In diesen Vergabeordnungen sind die Ausschreibungsverfahren im Einzelnen geregelt.

	Unter dem EU-Schwellenwert	Ab dem EU-Schwellenwert		
Gesetz	GO/LkrO/BezO	GWB		
Verordnung	§ 31 KommHV + IMS v. 14.10.2005: - „Verbindliche Vergabegrundsätze“	VgV		
Vergabeordnung	VOB/A 1. Abschn.	VOB/A 2. Abschn.	VOL/A 2. Abschn.	VOF
Gegenstand	Bauleistungen	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen	Freiberufl. Leistungen

Auftraggeber nach § 98 Nr. 1 bis 4 GWB, die im Bereich der Trinkwasser- und Energieversorgung sowie des Verkehrs tätig sind, werden als sog. „Sektorenauftraggeber“ bezeichnet. Für Auftragsvergaben durch Sektorenauftraggeber gelten höhere Schwellenwerte. Auch sind die Verfahrensvorschriften zu deren Gunsten nicht so einschneidend. Die betreffenden Regelungen finden sich in der Verordnung über die Vergabe von Aufträgen

gen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO) vom 23.09.2010 (BGBl. I S. 3110), geändert durch Verordnung vom 07.06.2010 (BGBl. I S. 724).

Der Begriff des „Ausschreibens“ bezeichnet im Bereich unter dem EU-Schwellenwert die **förmliche Ausschreibung** (im Gegensatz zur freihändigen Vergabe, s. § 3 VOB/A). Bei der förmlichen Ausschreibung gibt der Auftraggeber die Leistungsbeschreibung nebst den anderen Vertragsunterlagen vor und der Bieter macht die geforderten Preisangaben, darf aber sonst keine Änderungen an den ihm übermittelten Angebotsunterlagen vornehmen. Die Angebote werden in einem förmlichen Eröffnungstermin („Submission“ genannt; § 14 VOB/A) geöffnet. Es darf über das Angebot nicht verhandelt werden! Ab dem EU-Schwellenwert muss der Auftraggeber im Europäischen Amtsblatt die beabsichtigte Vergabe öffentlich bekannt machen (ausschreiben), so dass sich Interessenten für den Auftrag bewerben und ein Angebot abgeben können.

2.2 Was sind Bau- und Dienstleistungskonzessionen?

Öffentliche Aufträge zielen auf einen Leistungsaustausch: Die öffentliche Hand bekommt eine Leistung und bezahlt dafür („entgeltlicher Auftrag“).

Die öffentliche Hand kann auch Leistungen vergeben und die Bezahlung ganz oder zum Teil Dritten überlassen: Das bekannteste Beispiel hierzu sind Autobahnbauten, die von den Benutzern per Maut bezahlt werden (ggf. mit einem Zuschuss der öffentlichen Hand für den Dritten). Der Auftragnehmer trägt dabei in gewissen Grenzen das wirtschaftliche Risiko, in welchem Maß die Leistung in Anspruch genommen werden wird. Es liegt aber keine freie wirtschaftliche Tätigkeit vor, weil die öffentliche Hand bestimmt, welches von den am Markt interessierten Unternehmen die Leistung zu welchen Konditionen erledigen darf: Man spricht hier von einer Baukonzession. Die Vergabe einer **Baukonzession** ist in § 22 bzw. § 22a der VOB/A geregelt.

Zeitweise war strittig, ob eine Baukonzession schon dann vorliegt, wenn (z.B. im Rahmen einer städtebaulichen Sanierung) eine Gemeinde ein Grundstück mit der vertraglichen Verpflichtung des Erwerbers verkauft, darauf ein Bauwerk nach gewissen Anforderungen zu errichten. Inzwischen ist durch die Rechtsprechung und eine Änderung des GWB klar gestellt, dass nur dann eine Baukonzession vorliegt, wenn die Bauleistung der Gemeinde unmittelbar wirtschaftlich zugute kommt (§ 99 Abs. 3 und 6 GWB). (Hinweis: Im Bereich von Liefer- und Dienstleistungen

sind ähnliche Konzessionen möglich. Hierfür gibt es bisher noch keine Verfahrensvorschriften. Es gelten derzeit nur die allgemeinen Grundsätze der Transparenz, einer hinreichenden Öffentlichkeit des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung)

2.3 Welche Baumaßnahmen muss die Gemeinde EU-weit ausschreiben?

Bei geschätzten Kosten der Baumaßnahme (ohne Nebenkosten – insbesondere ohne Honorare der Architekten und Ingenieure - und ohne Mehrwertsteuer) ab 4.845.000 € gilt folgendes:

Alle Aufträge ab 1 Mio. € sind EU-weit auszuschreiben und außerdem die kleineren Aufträge in dem Umfang, dass mindestens 80% der Gesamtleistung EU-weit ausgeschrieben werden (§ 2 Nrn. 3 und 6 VgV).

Bei EU-weiten Ausschreibungen muss die Gemeinde Folgendes beachten:

- Wertungskriterien und ihre Gewichtung sind frühzeitig vor dem Wettbewerb anzugeben.
- Es gelten längere Bewerbungs- und Angebotsfristen (bei Vorinformation und bei elektronischer Ausschreibung verkürzbar).
- Die Vergaben unterliegen der Nachprüfung auf Antrag eines Bieters oder Bewerbers. Wird eine Nachprüfung beantragt, untersagt die Vergabekammer in der Regel die Vergabe bis zur endgültigen Entscheidung. Das Nachprüfungsverfahren bei der Vergabekammer kann etwa 6 Wochen dauern, ggf. weitere 6 Wochen die zweite Instanz beim Vergabesenat des OLG.
- Die Gemeinde muss die nicht berücksichtigten Bieter und Bewerber informieren sowie eine Stillhaltefrist von 15 Kalendertagen für etwaige Nachprüfungsanträge einhalten, bevor sie den Auftrag erteilt.

(Info: Für Lieferungen und Dienstleistungen gilt, dass diese ab einem Auftragswert von netto 193.000 € EU-weit auszuschreiben sind.)

2.4 Was schreibt die VOB/A den Gemeinden vor?

Die VOB/A enthält im Wesentlichen:

- Grundsätze der Bauvergaben (Vorrang der öffentlichen Ausschreibung, Gebot der Losaufteilung, Ausschreibung mit Leistungsverzeichnis und Vergütung zu Einheitspreisen),
- Anforderungen, die an die Bieter gestellt werden dürfen und müssen (Fachkunde, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Gesetzestreue),
- Vorgaben zu den Vertragsunterlagen und Vertragsbedingungen (welche Regelungen sie enthalten sollen und dürfen, z.B. zu Bürgschaften und Vertragsstrafen),
- Vorgaben zum Ablauf der Ausschreibung,
- Vorgaben zur Prüfung und Wertung der Angebote und
- Vorgaben zur Beendigung des Verfahrens (einschließlich Vorschriften zu Transparenzpflichten).

2.5 Wer ist für die Einhaltung des Vergaberechts verantwortlich?

Die Gemeinde ist als öffentliche Auftraggeberin zur Einhaltung des Vergaberechts verpflichtet und kann diese Verantwortung nicht delegieren. Die Gemeinde kann Arbeitsschritte - wie die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen und die Wertung der Angebote bis einschließlich der Erstellung des Vergabevorschlags – delegieren. Die Gemeinde bleibt aber gegenüber Bietern und Förderbehörden immer selbst verantwortlich, auch wenn die von ihr beauftragten Büros Fehler machen.

Die Gemeinde muss sich aktiv unter anderem mit dem ihr vorgelegten Vergabevorschlag auseinandersetzen und eigenverantwortlich darüber beschließen (Gemeinderat).

Bei allen Vergaben der Gemeinde sollte es einen federführenden Sachbearbeiter geben, der die Leistungen der beauftragten freiberuflichen Berater überwacht, die notwendigen Beschlüsse vorbereitet und die Vergabe dokumentiert (§ 20 VOB/A). Die Gemeinde muss die Durchführung des Vergabeverfahrens in allen Schritten mit allen Entscheidungen in einer separaten

Vergabeakte dokumentieren und diese Dokumentation auf Anforderung durch die Vergabekammer bzw. die Rechtsaufsicht jederzeit parat haben.

Es empfiehlt sich, das vergaberechtliche Wissen, je nach Größe der Gemeinde, bei einer zentralen Vergabestelle zu bündeln. Diese kann der Bauverwaltung angegliedert sein, die mit Vergaben üblicherweise am häufigsten zu tun und damit die meiste Erfahrung hat.

2.6 Welche Folgen haben Verstöße gegen das Vergaberecht?

Die Folgen von Verstößen gegen das Vergaberecht richten sich danach, ob der Auftragswert den EU-Schwellenwert erreicht oder nicht, weiterhin, ob die Maßnahme gefördert wird.

- a) Bei **geförderten Baumaßnahmen** wird in der Regel die Einhaltung des Vergaberechts im Zuwendungsbescheid oder den beigefügten Förderbestimmungen (ANBest) gefordert. Bei schweren Verstößen gegen das Vergaberecht besteht das Risiko von Zuwendungskürzungen oder Zuwendungsrückforderungen (Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 23.11.2006 – AllMBI, S. 709).
- b) Ab einer **Auftragssumme, welche den EU-Schwellenwert erreicht oder übersteigt**, führt eine unterlassene Ausschreibung oder das Unterlassen fristgerechter Absageschreiben zur Unwirksamkeit des erteilten Auftrags (§ 101b GWB). Innerhalb von 6 Monaten nach der Auftragserteilung können interessierte Bewerber die Feststellung des Verstoßes durch eine Vergabekammer beantragen und sogar die Rückabwicklung des Auftrags sowie eine Neuausschreibung verlangen. Im Übrigen können Bieter und Bewerber innerhalb des gesetzlichen Rahmens von § 107 GWB durch unverzügliche Rüge eine Nachprüfung des Verfahrens beantragen. Diese Nachprüfung kann zu erheblichen Problemen wegen verspäteter Zuschlagserteilung führen und die Gemeinde viel Geld kosten. Dies gilt selbst dann, wenn sich dabei herausstellt, dass das Verfahren von der Gemeinde ordnungsgemäß durchgeführt wurde.
- c) Bei Aufträgen, deren Auftragssumme **unter dem EU-Schwellenwert** liegt, gibt es derzeit noch keinen formalisierten „Bieterrechtsschutz“ (die Rechtsentwicklung ist aber im Gange). Interessierte Firmen

können aber die VOB-Stelle bei der zuständigen Regierung anrufen. Sie wird im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig und kann in diesem Rahmen Anweisungen erteilen und die Korrektur von Verfahrensfehlern fordern.

- d) Unabhängig von c) haben die Bieter einen **Vertrauensschutz auf Einhaltung der VOB/A**, wenn die Gemeinde nach VOB/A ausschreibt oder den Anschein einer VOB/A-Ausschreibung erweckt. Verstöße gegen die VOB/A können dann zur Schadensersatzpflicht der Gemeinde führen. Bekommt z.B. aufgrund eines Fehlers bei der Angebotswertung nicht der richtige Bieter den Auftrag, kann der zu Unrecht übergangene Bieter Schadensersatz in Höhe des positiven Interesses (vereinfacht: des entgangenen Gewinns) fordern. Hat die Gemeinde ausgeschrieben, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen, und muss sie dann die Ausschreibung aufheben, kann der aussichtsreichste Bieter Schadensersatz in Höhe der vergeblichen Aufwendungen verlangen (sog. negatives Interesse).

2.7 Muss die Gemeinde immer öffentlich ausschreiben oder gibt es Alternativen?

Es gibt drei Vergabearten nach § 3 VOB/A:

- Öffentliche Ausschreibung,
- Beschränkte Ausschreibung und
- Freihändige Vergabe.

Öffentliche und beschränkte Ausschreibung sind förmliche Verfahren mit einem streng geregelten Ablauf.

Die Angebote werden in einem „Submissionstermin“ im Beisein interessierter Bieter geöffnet. Nachverhandlungen sind nicht erlaubt (§ 14 und § 15 Abs. 3 VOB/A). Bei der freihändigen Vergabe darf die Gemeinde verhandeln, legt aber das Verfahren fest (z.B. in welcher Verhandlungsrunde worüber verhandelt wird) und ist dann auch daran gebunden. Bei EU-weiten Ausschreibungen sind vor beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben grundsätzlich Teilnahmewettbewerbe (s. § 3a Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 VOB/A) durchzuführen, d.h. auf eine Veröffentlichung hin bewerben sich interessierte Firmen und der Auftraggeber sucht sich unter diesen in einem transparenten Verfahren geeignete aus und fordert sie zur Angebotsabgabe auf.

Die öffentliche Ausschreibung (bzw. über dem EU-Schwellenwert das „offene Verfahren“) ist die Regel. Ausnahmen sind unter bestimmten Bedingungen erlaubt, die in § 3/3a VOB/A abschließend genannt sind. Hierzu gehört, dass nur bestimmte Bieter die Aufgabe ordnungsgemäß erledigen können, dass schon ein Verfahren vergeblich durchgeführt wurde oder dass die Auftragswerte so geringfügig sind, dass die erreichbaren Vorteile den Aufwand einer öffentlichen Ausschreibung nicht rechtfertigen würden: Die VOB 2009 hat dafür zwar Wertgrenzen neu eingeführt. Maßgeblich sind aber für die Gemeinden die Wertgrenzen des IMS v. 14.10.2005 i.d.F. vom 21. 06.2010 (StAnz. Nr. 25).

Als Sonderform der Vergabe gibt es noch den „Wettbewerblichen Dialog“. Dieser ist ein extremer Ausnahmefall und wird hier nicht vertieft behandelt (Als Beispiel für seine Anwendung nannte die EU-Kommission vor einigen Jahren allen Ernstes die „Rettung Venedigs“.)

2.8 Warum darf eine Gemeinde nicht einfach schlüsselfertig bauen lassen?

Die Bauabwicklung, die heute im öffentlichen Bauwesen als „konventionell“ bezeichnet wird, entstand erst im 19. Jh., als der Staat eine fachkundige Bauverwaltung aufgebaut und dazu Ingenieur- und Technikerausbildungen eingeführt hat. Da der Staat mehr Fachleute/Studenten ausbildete als er benötigte, entstand das Berufsbild der freiberuflichen Architekten und Ingenieure. Sie sollten den Kommunen und Privaten anbieten, was der Staat für seinen Bereich mit dem eigenen Personal leisten konnte: Planen, Ausschreiben und Überwachen. Auf diese Schwerpunkte stellen die Regelwerke der VOB und der HOAI eigentlich ab.

- Die Trennung zwischen Planung und Ausführung soll sicherstellen, dass erst die Planung optimiert wird und dann durch Ausschreibung der Preis der Bauleistung.
- Durch Ausschreibung nach Einzelgewerken wird in jedem einzelnen Gewerk der günstigste Bieter gesucht.
- Durch Ausschreibung nach Einheitspreisen und Abrechnung nach Aufmaß (statt pauschal) werden konkrete Leistungen bezahlt (s. § 2 Abs. 2 VOB/B), die Abrechnung ist genauer. Die Bieter können „scharf“ kalkulieren und der Auftragnehmer kann „spitz“ abrechnen.

- Dass den Bietern kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet wird, unterstützt eine scharfe Kalkulation.

Alle diese Grundsätze des „konventionellen“ Bauens dienen der Wirtschaftlichkeit. Sie verlangen aber einen Bauherrn, der entweder selbst professionell aufgestellt ist - wie z.B. die Staatsbauverwaltung - oder vergleichbar qualifizierte Freiberufler einsetzt.

Folgende Ausnahmen von o.g. Grundsätzen kommen stichwortartig in Betracht:

- Pauschalpreis
- Generalunternehmereinsatz
- Ausschreibung mittels Leistungsprogramm

Anstatt der Vergütung mittels Einheitspreisen und ausgeführter Menge kann eine Pauschalvergütung vereinbart werden, wenn die Leistung schon so klar bestimmt ist, dass sich nichts mehr ändern wird (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A). Dies ist nur in seltenen Ausnahmefällen der Fall.

Der Generalunternehmereinsatz ist anstatt der gewerkweisen Ausschreibung zulässig, wenn z.B. bei einer Bauaufgabe (etwa dem Bau einer Müllverbrennungsanlage) die einzelnen Gewerke zu sehr miteinander verflochten sind, als dass der Bauherr die verschiedenen Auftragnehmer noch steuern könnte (§ 5 Abs. 2 Satz 2 VOB/A und die einschlägige Rechtsprechung).

Die Ausschreibung mittels Leistungsprogramm, d.h. die Ausschreibung der Planung mit dem Bau zusammen, ist zulässig, wenn für die Baumaßnahme Bauverfahren benötigt werden, die eine unabhängige Planung nicht ermöglichen, z.B. wenn spezielle Fertigteilsysteme zum Einsatz kommen sollen (s. § 7 Abs. 13 VOB/A und die einschlägige Rechtsprechung).

Unabhängig von diesen wirtschaftlichen Überlegungen ist aus Gründen des Mittelstandschutzes die konventionelle Bauabwicklung sowohl in der VOB/A als auch in den Vergabegrundsätzen des GWB (§ 97 Abs. 3) festgeschrieben. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn die Besonderheiten der Aufgabe es verlangen. Es ist daher nicht erlaubt, Generalunternehmer einfach nur deshalb zu beauftragen, weil man dann die einzelnen Gewerke nicht mehr koordinieren muss.

2.9 Was versteht man unter PPP?

Die weitestgehende Abweichung vom konventionellen Bauverfahren als Beschaffungsweg ist die „Öffentlich Private Partnerschaft“ (ÖPP), auch bekannt als „PPP“ („Public-Private-Partnership“, in England Private Finance Initiative – PFI).

Der Grundgedanke ist, dass die öffentliche Hand (ohne Eigentümer des Bauwerks zu werden) Planung, Ausführung, Unterhalt, Betrieb und Finanzierung des Bauprojekts Privaten überlässt und nur Miete bezahlt (und die Miete mindert, wenn der Vermieter nicht ordentlich leistet). Da öffentliche Bauten, wie Schulen, Kläranlagen etc., nicht fertig am Mietmarkt bereitstehen, sondern individuell für den Bauherrn errichtet werden, sind derartige Verträge auf die Lebensdauer des Bauwerks oder der Anlage (meist 15 bis 30 Jahre) ausgelegt. Wegen der langen Vertragsbindung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wird das Vertragsverhältnis als „Partnerschaft“ bezeichnet, entsprechend komplex und anspruchsvoll ist die Vertragsgestaltung. Da die öffentliche Hand ihre Aufgaben auch dann noch wahrnehmen muss, falls der Auftragnehmer insolvent und ggf. sein Eigentum versteigert wird, hat sich in Deutschland eine Abwandlung des Mietmodells durchgesetzt, das „Inhabermodell“: Die öffentliche Hand wird dabei Eigentümer des Bauwerks (mittels Grundstückseigentums oder Erbbaurechts), überträgt aber dem Auftragnehmer verantwortlich Planung, Bau, Gebäudeunterhalt und -betrieb (z.B. Heizung, Reinigung).

Dieses Verfahren kann Kosteneinsparungen bringen, weil Planung, Bau und Betrieb gemeinsam dem Preiswettbewerb unterstellt werden. Will man keine trockene „Investorenarchitektur“, kann man die Architekturqualität gewichten (Punktematrix), der Preis sollte aber auf jeden Fall vorrangiges Bewertungsmerkmal sein, damit die Bieter wissen, was sie zu optimieren haben, um ihre Auftragschance zu erhöhen.

Der Hauptvorteil von PPP für Gemeinden ist die Beschaffung in einem einzigen Vergabevorgang. Die Gemeinde muss frühzeitig, vollständig und abschließend sagen, was sie will. Das heißt, der Gemeinderat beschließt die Vorgaben und billigt dann die Unterlagen zur Ausschreibung. Das anschließende Vergabeverfahren erfolgt nach Verfahrensrecht, in das der Gemeinderat grundsätzlich nicht mehr eingreifen kann. Die Kosten für nachträgliche Bauherrnwünsche liegen sogleich offen und gehen nicht in der Abrechnung unter.

Der Nachteil ist, dass durch das notwendigerweise komplexe Vertragswerk und die hohen Kosten der Angebotsbearbeitung (oft mehr als 100.000 €) der Wettbewerb begrenzt wird. Die Gemeinde ist in der Regel auf externe Berater angewiesen und von deren sachgemäßer Leistungserbringung abhängig. Wegen der verstärkten Pflicht zur losweisen Vergabe (durch die Änderungen in der VOB und im GWB 2009) ist PPP nur noch ausnahmsweise und mit einer besonderen Begründung erlaubt.

3. Die Vergabeunterlagen bei der Ausschreibung

Das Ausschreibungsverfahren bringt es mit sich, dass über Preis und Leistung nicht verhandelt wird. Die Gemeinde gibt den Bewerbern mit den Vergabeunterlagen (den Ausschreibungsunterlagen) den Inhalt des beabsichtigten Vertrags verbindlich vor. Die Bieter schicken die ausgefüllten Unterlagen als Angebote zurück. Sodann erfolgen Wertung und Beauftragung. Mit dem Auftragschreiben der Gemeinde erfolgt durch sie die rechtsgeschäftliche Annahme, welche zum Vertragsschluss führt. Jeder Bieter hat also nur eine Chance („einen Schuss“). Aber auch die Gemeinde ist an ihre Ausschreibung gebunden. Dies macht deutlich, dass die Gemeinde größten Wert darauf legen muss, dass die Ausschreibungsunterlagen sorgfältig erstellt werden.

4. Antworten auf Praxisfragen

4.1 Wie sind die Ausschreibungsunterlagen nach der VOB aufgebaut?

In der Praxis ist öfters zu hören: „Das Ingenieurbüro macht das Leistungsverzeichnis und die Gemeindeverwaltung heftet die Formblätter dazu“. Eine solche Aussage wird der wichtigen Bedeutung der gesamten einzureichenden Ausschreibungsunterlagen nicht gerecht. Bei den Formblättern handelt es sich um wichtige Vertragsunterlagen, auch wenn diese standardisiert z.B. im staatlichen Vergabehandbuch bereitstehen. Das Zusammenstellen der Ausschreibungsunterlagen sollte nicht als belanglose Routinetätigkeit abgetan werden. Auch sollte sich die Verwaltung mit dem Inhalt der „Formblätter“ vertraut machen und wissen, was an welcher Stelle der Unterlagen schon vorgegeben und geregelt ist oder noch individuell geregelt werden muss.

Kernbestandteil der Vertragsunterlagen ist die Leistungsbeschreibung mit dem in Positionen gegliederten Leistungsverzeichnis (LV), in das die Bieter ihre Einheitspreise eintragen müssen.

Dazu kommen weitere wichtige Vertragsbedingungen mit Regelungen, z.B. über Termine und Fristen, Verantwortlichkeiten, Haftung und Gewährleistung. Die Gemeinde muss hierbei „das Rad nicht neu erfinden“. Sie kann auf feststehende Vertragsbedingungen zurückgreifen, die rechtlich den Status von „Kleingedrucktem“ (AGB-Regelungen) haben. Die Vertragsbedingungen bestehen aus:

- den Besonderen Vertragsbedingungen (BVB) für den Einzelfall (insbesondere Fristen),
- den Zusätzlichen Vertragsbedingungen (ZVB) und
- den nachrangigen allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB), dies ist die VOB/B.

Kommunen und der Freistaat verwenden meist die ZVB aus dem Vergahandbuch der Bundesverwaltung.

Zusätzlich gibt es vorgefertigte Vertragsinhalte als Ergänzung zur Leistungsbeschreibung.

- In der VOB/C aufgeführte DIN-Normen ergänzen u.a. die technische Leistungsbeschreibung. Als Allgemeine Technische Vertragsbedingungen (ATV) werden diese DIN-Normen mit der VOB/C für in der Praxis häufig vorkommende Gewerke vereinbart (s. § 1 Abs. 1 Satz 2 VOB/B. Sie enthalten ferner Aufmaßregelungen, die unbedingt schon bei der Ausschreibung beachtet werden müssen. (Hinweis: Die sog. Null-Abschnitte der DIN-Normen enthalten nur Empfehlungen für die Ausschreibung, werden aber nicht Vertragsbestandteil.)
- Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen (ZTV) enthalten Vertragsbedingungen, die bei bestimmten Gewerken typischerweise benötigt werden, z.B. im Straßenbau (ZTV Asphalt-StB 07) oder bei Rohrgräben (ZTVE-StB 09).

Abbildung: Vertragsunterlagen

	Leistung	Vertragsbedingungen
individuell	Leistungsbeschreibung/LV	BVB
je nach Auftraggeber oder Leistung	ZTV	ZVB
immer	ATV = VOB/C	AVB = VOB/B

Für das Ausschreibungsverfahren kommen zu den Vertragsunterlagen noch Verfahrensunterlagen hinzu.

- a) Die Gemeinde übersendet die Vertragsunterlagen mit dem **Anschreiben „Aufforderung zur Angebotsabgabe“**. Es enthält
- Daten zum Verfahrensablauf (z.B. Angebots- und Bindefrist),
 - ein Verzeichnis der beigefügten Unterlagen und Vertragsbestandteile,
 - Angaben zu wichtigen Vertragsinhalten (z.B. Ausführungsfristen, Vertragsstrafen),
 - Angaben zur Angebotswertung (insbesondere im EU-Bereich) und
 - Anforderungen an die Angebote (z.B. vorzulegende Nachweise).
- Ein Teil dieser Inhalte kann als „Kleingedrucktes“ in Bewerbungsbedingungen (BWB) zusammengefasst werden.

- b) Der Bieter übersendet sein Angebot mit dem in den Angebotsunterlagen vorgegebenen **„Angebotsschreiben“**. Es enthält insbesondere
- die Auflistung der Vertragsbestandteile, die dem Angebot zugrunde liegen,
 - ggf. Angaben über Nebenangebote oder Nachlässe zu den Preisen,
 - die geforderten Erklärungen (ggf. mit Anlagen) und
 - die Unterschrift (bzw. bei digitalen Angeboten die digitale Signatur).

4.2 Weshalb sollte die Verwaltung vor der Ausschreibung die Vorbemerkungen zu Leistungsbeschreibungen kritisch durchsehen?

Ein häufiger Fehler bei der Zusammenstellung von Ausschreibungsunterlagen ist das „bunte Zusammenwürfeln“ von Vertragsbedingungen und Bewerbungsbedingungen unter der Bezeichnung „Vorbemerkungen“. Die

einen betreffen den Vollzug des Vertrags, die anderen (die Bewerbungsbedingungen) den Weg dorthin. Mit derartigem Durcheinander kommt es zu Unklarheiten und Widersprüchen, die im Zweifel zu Lasten des Auftraggebers gehen. In der Praxis findet man in „Vorbemerkungen“ häufig AGB-widrige Vertragsbedingungen, auf die sich die Gemeinde nicht berufen kann.

Es ist daher zweckmäßig, dass die Gemeinden bewährte Vergabeunterlagen (Vergabehandbücher, falls möglich auf Kommunen zugeschnitten) benutzen und freiberufliche Planer zu ihrer Benutzung verpflichten.

Bei jeder Baumaßnahme sollten schon die ersten Ausschreibungsunterlagen kritisch daraufhin durchgesehen werden, ob die Vergabe- und Vertragsunterlagen den Anforderungen entsprechen. Gemeinden sollten sich ggf. fachkundig beraten lassen. Planer, welche die Grundstruktur des VOB-Vertrags nicht kennen, sollten von Gemeinden nicht beauftragt werden.

4.3 Worauf ist bei der Leistungsbeschreibung zu achten?

Die Leistungsbeschreibung besteht aus einer allgemeinen Beschreibung der Bauaufgabe und einem in Positionen gegliederten Leistungsverzeichnis, in das die Bieter Einheitspreise eintragen müssen.

Der Bauvertrag ist ein Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB) und hat die Herstellung eines Erfolgs zum Inhalt. Es wäre verfehlt, das Leistungsverzeichnis (LV) wie einen Versandhauskatalog zu verstehen, aus dem nach Bedarf Leistungen abgerufen werden können. Was im LV steht, ist grundsätzlich beauftragt. Entfallen beauftragte Leistungen, kostet das den Bauherrn Geld (§ 649 BGB).

Ungenaue Ausschreibungen mit unvollständigen Leistungsverzeichnissen führen in der Praxis zu Nachträgen und all zu oft zu spekulativen Angebotspreisen (s.u.). Planung und Vorleistungen (z.B. Grunderwerb) müssen deshalb genügend weit gediehen sein. Die Gemeinde muss den Planern auch die notwendige Zeit dafür geben. Unnötige und unrealistische Terminvorgaben führen zu vermeidbaren Ausgaben durch Mehrkosten infolge planerischen Nachsteuerns.

Da Nachträge im Gremium (Gemeinderat etc.) beschlossen werden müssen und dabei Auseinandersetzungen verursachen können, versuchen Freiberufler häufig, Nachträge zu vermeiden, indem sie von vornherein

Preise für alle Eventualitäten abfragen. Gerade das führt aber zu Angeboten mit Spekulationspreisen. Z.B. dürfen auf keinen Fall Preise mit einer Menge von 1 Stück, 1 m etc. abgefragt werden, „damit man schon mal einen Preis hat“, weil man damit häufig einen spekulativ hohen Preis bekommt. In der Angebotssumme wirkt sich der hohe Einheitspreis fast nicht aus, abgerechnet wird aber die vielfache Menge! Es ist daher besser, einen Nachtrag in Kauf zu nehmen als Leistungen auf Verdacht auszuschreiben. **Dies sollten Gemeinderäte wissen: Besser ein Nachtrag als eine Ausschreibung auf Verdacht mit der Folge von Spekulationspreisen.**

Bedarfs- oder Eventualpositionen sind aus dem gleichen Grund grundsätzlich nicht mehr zulässig (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A). Sie kommen nur für Leistungen in Betracht, die möglicherweise anfallen können und auf die der Auftragnehmer dann eingerichtet sein muss, die aber - z.B. bei geeigneter Witterung – auch ganz entfallen können, ohne dass dafür Kündigungsentgelt (§ 8 Nr. 1 VOB/B bzw. § 649 BGB) anfallen soll. Sie sind nicht zulässig, um Entscheidungen über die Ausführung einer Leistung auf die Ausführungszeit zu vertagen.

4.4 Darf die Gemeinde bei Ausschreibungen Fabrikatsbezeichnungen angeben?

Die Ausschreibungen der Gemeinde müssen grundsätzlich „fabrikatsneutral“ sein.

Fabrikatsangaben sind nur unter zwei verschiedenen Voraussetzungen zulässig:

- als zwingende Vorgabe, wenn es sich z.B. um Nachlieferungen oder Ersatzteile handelt oder
- als beispielhafte Angabe, wenn das für die Verständlichkeit der Leistungsbeschreibung unbedingt notwendig ist, dann aber mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“.

Das bedeutet, dass bei Serienprodukten nicht das Produkt beschrieben wird, sondern die Anforderungen des Auftraggebers. Der Bieter hat das Produkt zu benennen. Die fabrikatsneutrale Ausschreibung müssen die Planer schon bei der Ausführungsplanung berücksichtigen.

5. Der Ablauf des Vergabeverfahrens

5.1 Wie läuft das Vergabeverfahren ab?

Das Vergabeverfahren beginnt mit der Veröffentlichung, in der interessierte Bewerber aufgefordert werden, die Vertragsunterlagen anzufordern (öffentliche Ausschreibung) oder mit der Übersendung der Unterlagen an ausgewählte Bewerber (beschränkte Ausschreibung). Für die Anforderung und Bearbeitung durch die Bewerber sind ausreichende Fristen vorzusehen. Die Bieter müssen ihre Angebote rechtzeitig und vollständig zum Submissionstermin im verschlossenen und entsprechend gekennzeichneten Kuvert einreichen. Am Submissionstermin dürfen neben dem Verhandlungsleiter der Gemeinde und etwaigen Hilfspersonen die Bieter bzw. deren Bevollmächtigte teilnehmen. Die Angebote werden geöffnet, die Namen der Bieter und die Angebotssummen verlesen sowie die Angebote gekennzeichnet.

Nach dem Eröffnungstermin werden die Angebote geprüft und gewertet (§ 16 VOB/A). Die Gerichte legen Wert darauf, dass die nachfolgenden Schritte in der richtigen Reihenfolge stattfinden:

- (1.) **Ausschluss** von Angeboten, die gegen zwingende Vorgaben verstoßen (z.B. wegen unklarer Einträge, unerlaubten Änderungen, Fehlen der Unterschrift etc.),
- (2.) **Prüfung der Bieterreignung**, soweit diese nicht (bei beschränkter Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb) schon vorher zu prüfen war,
- (3.) **Prüfung der Angebote** (z.B. Nachrechnung) und
- (4.) **wirtschaftliche Wertung** anhand der vorher bekannt gegebenen Wertungskriterien.

5.2 Was kann man gegen Vergabemanipulationen tun?

Vergabemanipulationen laufen entweder darauf hinaus, durch Absprache den Wettbewerb zugunsten einer bestimmten Firma zu beschränken, oder einer Firma zu ermöglichen, ihr Angebot nach Angebotseröffnung „nachzubessern“ (was meist Spuren in Form von Korrekturen bei der Nachrechnung hinterlässt). Um solche Manipulationen möglichst zu vermeiden, ist bei der Gemeinde größter Wert auf die Geheimhaltung der Bieterliste zu legen. Der Zugang zur Bieterliste sollte in der Verwaltung auf wenige Personen beschränkt sein. Die planenden Ingenieure dürfen

nicht wissen, welche Firmen am Wettbewerb beteiligt sind. Versand der Ausschreibungsunterlagen, Beantwortung von Rückfragen (nach Rücksprache beim ausschreibenden Planer) und Eröffnung der Angebote sind Sache der Gemeinde. Die Eröffnung der Angebote hat in den Räumen der Gemeinde durch die Gemeinde zu erfolgen! Es geht nicht an, dass der Planer den Eröffnungstermin durchführt. Möglichen Manipulationen wird dadurch „Tür und Tor geöffnet“. Angebote müssen in allen wesentlichen Teilen im Eröffnungstermin (§ 14 Abs. 3 Nr. 2 VOB/A) gekennzeichnet werden und sollten sofort bei der Gemeinde auf Auffälligkeiten durchgesehen werden.

Weitere Hinweise enthält der Anhang zur Korruptionsbekämpfungsrichtlinie vom 13.04.2004 geändert durch Bek vom 14. September 2010 (Az.: B III 2-515-238 AllMBL S. 243). Entsprechende Sicherheitsanforderungen sind ggf. an digitale Ausschreibungen zu stellen (zertifizierte Verfahren).

5.3 Wie werden Bieter ausgewählt - was bedeutet Präqualifizierung?

Bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe entscheidet die Gemeinde, wer zur Angebotsabgabe eingeladen wird. Seit Einführung der VOB 2009 darf die Gemeinde nicht mehr selbst entscheiden, welche Firmen sie für zuverlässig hält. Sie hat vielmehr entweder aus präqualifizierten Firmen auszuwählen oder - weil sich typischerweise kleinere Firmen oft nicht präqualifizieren lassen - von den Firmen im Einzelfall die entsprechenden Erklärungen und Nachweise anzufordern, bevor sie diese zur Angebotsabgabe auffordert. Die Prüfung ist stark formalisiert. Ein Bieter gilt schon als zuverlässig, wenn er für die letzten drei Jahre drei positive Referenzen vorlegt. Die Gemeinde darf weitergehende Nachweise verlangen, wenn die Aufgabe selbst außergewöhnliche Anforderungen stellt, z.B. wenn eine Schule zwingend in den Ferien saniert werden muss, wofür nur Bieter mit besonderer Termintreue in Frage kommen.

5.4 Muss die Gemeinde immer das billigste Angebot beauftragen?

Es wird oft kritisiert, dass die öffentliche Hand bei der Auftragsvergabe nur das billigste Angebot annehme und dadurch zu schlechten Leistungen käme. Die Gemeinde muss die VOB/A beachten und hat dabei kaum Spielräume, denn bei Bauvergaben wird die Qualität der herzustellenden Leistung in der Leistungsbeschreibung für alle Bieter identisch vorgegeben und von allen Bietern versprochen.

Die Gemeinde muss gemäß § 15 Abs. 6 Nr. 3 Satz 1 und Satz 2 VOB/A dasjenige Angebot beauftragen, das gemäß der ordnungsgemäß durchgeführten Wertung als das wirtschaftlichste erscheint. Es geht nicht nur um das billigste Angebot! Es sind extrem seltene Fallgruppen denkbar, in denen das niedrigste Angebot nicht auch das wirtschaftlichste Angebot ist.

Jede Baufirma verspricht dieselbe Leistung gemäß den Ausschreibungsunterlagen! Ob eine Firma die versprochene Leistung mit der vertraglich geschuldeten Qualität später auch tatsächlich herstellen wird, weiß man grundsätzlich erst hinterher, nicht schon bei der Angebotswertung.

Eine Qualitätsbewertung müsste also bei einer mutmaßlichen Vertragstreue des Bieters ansetzen: Wie wahrscheinlich ist es, dass der Bieter die von ihm versprochene Qualität herstellen wird? Das Vergaberecht erlaubt der Gemeinde aber keine Bewertung des Bieters als mehr oder weniger zuverlässig, sondern nur eine Prüfung, ob der Bieter zuverlässig ist oder nicht, er mithin die Mindestvoraussetzungen erfüllt.

Die Regelung in § 15 Abs. 6 Nr. 3 Satz 3 VOB/A, wonach der niedrigste Preis allein nicht entscheidend ist, kommt praktisch nur bei zwei Fallgestaltungen zum Tragen:

- a) *wenn ein Angebot ausgeschlossen wird, weil es einen unangemessen niedrigen Preis hat und eine ordnungsgemäße Vertragserfüllung nach genauerer Prüfung der Gemeinde nicht zu erwarten ist (§ 15 Abs. 6 Nr. 2 VOB/A), oder*
- b) wenn die Leistungsbeschreibung in zulässiger Weise ausnahmsweise die Qualität der Leistung den Bieter nicht vollständig vorgibt und Wertungsmaßstäbe sowie Anforderungen an die Qualitätsnachweise vorher bekannt gegeben wurden. Das kommt in Betracht:
 - bei funktionaler Leistungsbeschreibung, bei welcher die Gemeinde die Aufgabe stellt und die Bieter die Lösung anbieten müssen (§ 8 Abs. 13-15 VOB/A); diese Art der Ausschreibung ist wegen des wettbewerbsbeschränkenden Aufwands für die Bieter aber nur in Ausnahmefällen zulässig, z.B. für Systembauten oder komplexe technische Anlagen.
 - bei der gezielten Zulassung von Nebenangeboten, (etwa im Brückenbau) wenn Vorschläge im Bereich neuerer Technologien gewünscht werden, aber wegen der Beschränkungen durch evtl.

Patentrechte zugleich eine konventionelle Leistungsbeschreibung als „Amtsvorschlag“ vorgegeben wird, damit ein breiter Wettbewerb möglich ist.

- bei der gebotenen fabrikatsneutralen Ausschreibung von Serienprodukten (z.B. Möbeln, aber auch Teilen der technischen Ausrüstung wie z.B. Heizkesseln), die jeweils unterschiedliche wirtschaftliche Vor- und Nachteile für den Betrieb haben, welche anhand eines Anforderungsprofils mit einer vorher schon transparent zu machenden Punktebewertung beurteilt werden können (z.B. im Hinblick auf Energiebedarf, Lebensdauer).

Da es nicht einfach ist, technisch und rechtlich korrekte Punktesysteme für die Bewertung der Qualität der angebotenen Leistung zu entwickeln, begnügen sich die meisten Gemeinden mit der Vorgabe der Mindestanforderungen und wählen unter denjenigen Angeboten, welche alle Mindestanforderungen erfüllen, das mit dem niedrigsten Preis.

5.5 Wie soll die Gemeinde mit Angeboten umgehen, die Spekulationspreise enthalten?

Wird im Wettbewerb das wirtschaftlichste (d.h. meist das Angebot mit dem niedrigsten Preis, s.o. 5.4) Angebot beauftragt und die Leistung so ausgeführt und abgerechnet wie angeboten, ist und bleibt dies für den Auftraggeber günstig.

Manche Auftragnehmer sind bestrebt, ihr Abrechnungsergebnis gegenüber dem „Kampfpfeis“ des Wettbewerbs zu Lasten der Gemeinde zu verbessern. Dafür gibt es zwei Ansatzpunkte: Entweder ändert sich gegenüber der Ausschreibung die auszuführende Leistung oder die tatsächlich auszuführende Menge.

Ändert sich die Leistung, stellen manche Auftragnehmer in der Praxis Nachtragsangebote, die teurere Preise ausweisen, weil sie ohne Wettbewerbsdruck kalkulieren. Nach dem VOB/B-Vertrag muss die Baufirma die Preisermittlungsgrundlagen der Hauptvertragsleistung für die Kalkulation der Nachtragsleistung heranziehen. In der Praxis besteht oft über den Inhalt der Kalkulation der Hauptvertragsleistung Streit (bzw. darüber, ob die Kalkulation plausibel ist).

Ändern sich die Mengen der Ausführung gegenüber den Mengenangaben im Leistungsverzeichnis, kann der Auftragnehmer profitieren, wenn er als Bieter auf Mengenänderungen etc. spekuliert hat. Er legt bei der Kalkulation den Gesamtpreis fest und setzt - zumeist unterstützt durch nicht offen gelegte Verlagerungen von Kostenbestandteilen von Einheitspreisen auf andere Einheitspreise - bei Positionen mit erwartet bzw. erhofft zu hoch ausgeschriebenen Mengen die Einheitspreise herunter und bei zu gering erwartet bzw. erhofft angesetzten Mengen die Einheitspreise herauf. Bei der Abrechnung wird der Gesamtpreis durch die entfallenen Billigpreise nicht viel niedriger, durch die Mehrmengen bei überteuerten Positionen aber überproportional teurer.

Der Bieter trägt Spekulationspreise ein, wenn er erkennt oder hofft, dass die inhaltliche Beschreibung der Leistung oder die Mengen der Ausschreibung nicht stimmen oder wenn er die Möglichkeit sieht, die Mengen auf der Baustelle selbst zu beeinflussen (Thema: „Schwache Bauleitung“). Spekulationspreise können meist schon an der Preis-Streuung in einem positionsweise erstellten Preisspiegel erkannt werden, wenn nicht alle Bieter in „dieselbe Richtung“ spekulieren. Zu prüfen ist,

- ob die Mengen der Ausschreibung stimmen,
- um wie viel sich die Mengen aufgrund vorhandener Risiken ändern können,
- ob die Gemeinde eine eventuelle Änderung der Mengen durch stringente Bauleitung in den Griff bekommen kann und
- welche Auswirkung die mögliche Änderung auf den Gesamtpreis haben kann.

Häufig wird in solchen Fällen ein Aufklärungsgespräch (§ 15 VOB/A) mit dem Bieter erforderlich sein.

Die Konsequenzen hängen vom Ergebnis der Prüfung ab. Folgende Möglichkeiten kommen grundsätzlich in Betracht:

- Die Ausschreibung wird aufgehoben und mit realistischen Mengenangaben wiederholt (Evtl. ist u.a. wegen der Kosten der neuen Ausschreibung die Haftungsfrage gegenüber dem ausschreibenden Planer zu stellen).

- Der spekulierende Bieter wird wegen Unzuverlässigkeit ausgeschlossen.
- Das Angebot wird wegen unzulässiger Mischkalkulation ausgeschlossen.
- Das Angebot wird beauftragt, aber durch stringente Bauleitung wird dafür gesorgt, dass „die Spekulation nicht aufgeht“.

Die Gemeinde sollte bei jedem Vergabevorschlag beim wertenden Planer nachfragen, ob im Angebot Spekulationspreise enthalten sind und mit welchem Ergebnis die Ursachen und Konsequenzen geprüft wurden.

5.6 Welche Aussagen muss ein Vergabevorschlag enthalten?

Der Vergabevorschlag des freiberuflichen Architekten und Ingenieurs darf nicht mit der Vergabedokumentation verwechselt werden. Er muss enthalten:

- die wesentlichen Merkmale des Vergabeverfahrens (Vergabeart, ggf. Losaufteilung, Veröffentlichungs-, Eröffnungstermin, Bindefrist),
- die Ergebnisse der Angebotsprüfung und –wertung (Anzahl der eingegangenen und der wertbaren Angebote, Besonderheiten der Angebote, insbesondere auffällige Preise, Begründung, wenn nicht das billigste Angebot das wirtschaftlichste ist),
- das Vergabebudget und dessen Einhaltung,
- die Vergabeempfehlung.

Es hat sich in der Praxis eingeschlichen, dass der Gemeinderat erst zur Auftragserteilung über die Ausschreibungsinhalte informiert wird und sodann über die Vergabe beschließt. Der Gemeinderat ermächtigt damit die Verwaltung, den Auftrag zu erteilen. Aufgrund des dann schon fortgeschrittenen Vergabeverfahrens gibt es aber nicht mehr viel zu entscheiden: Wenn die Vergabeunterlagen bei den Bietern sind, ist der Rest Verfahrensrecht. Notwendig ist, dass der Gemeinderat vor der Ausschreibung über die Eckdaten der Vergabeunterlagen und das Vergabebudget entscheidet.

Zur Frage, inwieweit die Befassung des Gemeinderats mit Vergaben in öffentlicher Sitzung stattfinden muss, siehe oben Teil A.

6. Fragen an die Verwaltung

- Wurden Bedarfs-, Alternativ- oder Preisabfragepositionen ausgeschrieben? Wenn ja, mit welcher Begründung?
- Wurden die Ausschreibungsunterlagen rechtzeitig und sachgerecht vorbereitet. Wurde hierfür genügend Zeit vorgesehen?
- Wurde öffentlich (ggf. EU-weit) ausgeschrieben? Wenn nein, warum nicht?
- Wurde nach Losen ausgeschrieben? Wenn nein, warum nicht?
- Wurden die Verfahrensfristen eingehalten? War ausreichend Zeit für die Angebotsbearbeitung vorhanden?
- Enthält der Vergabevorschlag alle notwendigen Aussagen zu allen Wertungsstufen?
- Wurde der Ablauf des Vergabeverfahrens in einer separaten und griffbereiten Vergabeakte dokumentiert?
- War als Wertungskriterium allein der Preis ausschlaggebend? Wenn nicht, welche Kriterien waren noch ausschlaggebend?

V. BAUDURCHFÜHRUNG UND ABRECHNUNG

1. Grundlagen des Bauvertrags

1.1 Zum VOB/B-Vertrag und zur Abnahme

- (1) Mit dem Vertragsschluss verpflichtet sich die Baufirma gegenüber der Gemeinde, das bestellte Bauwerk (z.B. das Gewerk Rohbau) gemäß den Anforderungen des Vertrags herzustellen (s. § 1 Abs. 1 VOB/B). Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) gibt mit den Vorschriften in den §§ 631 ff. zum gesetzlichen Werkvertragsrecht lediglich typisierte Regelungen vor, die den speziellen Gegebenheiten der Bauabwicklung nicht ausreichend Rechnung tragen. Deshalb werden vom Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen mit dem Teil B der VOB Vertragsregelungen aus der Sicht der Baupraxis bereitgestellt. Die Vertragsparteien haben es nach dem BGB für schuldrechtliche Verträge wegen der dort vorgesehenen Vertragsfreiheit in der Hand, ihre vertraglichen Beziehungen innerhalb des gesetzlichen Bereichs zwingender Vorschriften zu regeln. **Die VOB/B gilt jedoch nicht automatisch** bei einem Werkvertrag über eine Bauleistung. Sie gilt auch bei Bauverträgen mit Kommunen (die verpflichtet sind, die VOB anzuwenden, s. oben) nur, wenn sie zwischen den Vertragspartnern vertraglich vereinbart ist. Dann sind im Übrigen, durch Verweisung in § 1 Abs. 1 Satz 2 VOB/B auf die VOB/C, die in der VOB/C enthaltenen zahlreichen spezifischen DIN-Normen zu verschiedensten Gewerken mit vereinbart (z.B. die DIN 18330 für Mauerarbeiten oder die DIN 18353 für Estricharbeiten). Die Gemeinden vereinbaren in der Regel die VOB/B mit den Baufirmen, indem die VOB/B in den sog. Verdingungsunterlagen im Angebotsvordruck vorgegeben ist. Werden diese Verdingungsunterlagen vom Bieter eingereicht, kommt mit der Zuschlagserteilung ein „VOB/B-Vertrag“ zustande. Der „VOB/B-Vertrag“ ist rechtlich gesehen ein Werkvertrag nach dem BGB, dem ergänzend bzw. abweichend **„Kleingedrucktes“ der VOB/B** zur Seite gestellt ist. Dann gelten vorrangig vor dem BGB die Regelungen der VOB/B. Die einzelnen Regelungen der VOB/B sind nach der neueren Rechtsprechung allerdings rechtlich nur dann wirksam vereinbart, wenn die gesetzlichen Vorschriften des BGB über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§§ 305 ff. BGB, sog. AGB-Recht) diesen einzelnen Regelungen nicht entgegenstehen. Macht die Gemeinde, wie notwendig, in den Verdingungsunterlagen die Vorgabe, dass die Bieter die VOB/B als Teil des Vertragsinhalts

anbieten müssen, ist die Gemeinde „Verwender“ der VOB/B im Sinne des AGB-Rechts (§ 305 Abs. 1 BGB). Das bedeutet, dass sich die Gemeinde zu ihren Gunsten nicht auf einige Bestimmungen der VOB/B berufen kann (wie z.B. auf § 16 Abs. 3 VOB/B, sog. Schlusszahlungseinrede). Die Gemeinde kann sich nicht auf solche Regelungen der VOB/B berufen, die von der Rechtsprechung bei „isolierter Inhaltskontrolle“ nach AGB-Recht als unwirksam angesehen werden, wenn die VOB/B nicht gänzlich ohne inhaltliche Einschränkung vereinbart ist. Die Gemeinde kommt jedoch aus sachlichen Gründen nicht umhin, in den von ihr geforderten Vertragsbedingungen (z. B. in den Zusätzlichen Vertragsbedingungen (ZVB)) von der VOB/B inhaltlich Abweichendes zu regeln. Z.B. ist es für die Gemeinde wichtig, § 12 Abs. 5 VOB/B (s. dort die fiktive Abnahme nach bloßer Fertigstellungsmittelung) auszuschließen.

- (2) In rechtlicher Hinsicht muss für die Bauabwicklung der **Zeitraum vor und nach der Abnahme** (§ 12 VOB/B, s. auch § 640 BGB) unterschieden werden. Beim Bauvertrag ist die Abnahme die Billigung des hergestellten Werkes durch den Auftraggeber (die Gemeinde) als im Wesentlichen vertragsgerecht. Die Abnahme ist damit eine Erklärung mit einschneidenden Folgen für die Bauvertragsabwicklung. **Bis zur Abnahme** spricht man vom sog. Erfüllungsstadium. Der Auftragnehmer (die Baufirma) trägt bis zur Abnahme grundsätzlich das vollständige Risiko, dass der werkvertragliche Erfolg eintritt. Mit der Abnahme erklärt die Gemeinde der Baufirma gegenüber, dass sie das (Bau-) Werk als im Wesentlichen vertragsgemäß hergestellt anerkennt. Ist die Bauleistung abnahmereif erbracht (wenn das Bauwerk keine wesentlichen Mängel aufweist), hat die Baufirma sogar einen Rechtsanspruch auf Abnahme.
- Der Zeitraum **nach der Abnahme** bis zum Ende der Verjährung von Mängelansprüchen („Gewährleistungsfrist“) ist das sog. Nacherfüllungsstadium. Nacherfüllung nennt man die Beseitigung der bei der Abnahme festgestellten Mängel, die Abarbeitung der bei der Abnahme festgestellten noch fehlenden Restleistungen sowie die Beseitigung derjenigen Mängel, die innerhalb der Gewährleistungsfrist auftreten und darauf zurückzuführen sind, dass die Leistung zum Zeitpunkt der Abnahme nicht frei von Sachmängeln war.

1.2 Antworten auf Fragen aus der Praxis

1.2.1 An welcher Stelle des Bauvertrags sind Termine zu regeln?

Die Terminregelungen sind in den Besonderen Vertragsbedingungen (BVB) vorzunehmen. Es sollte tunlichst vermieden werden, Terminregelungen unübersichtlich zu gestalten, etwa an verschiedenen oder überraschend erscheinenden Stellen in den Verdingungsunterlagen.

1.2.2 Was ist ein Bauzeitenplan?

Ein Bauzeitenplan ist ein Terminplan, der den Ablauf des Gewerks vom Anfang (inkl. Vorarbeiten) bis zum Abschluss der Arbeiten vorsieht.

1.2.3 Was ist eine Vertragsfrist?

Nicht jede in einem Vertrag genannte Frist ist eine Vertragsfrist. Auch nicht jede in einem Bauzeitenplan enthaltene Frist ist eine Vertragsfrist. Nur eine als verbindlich vereinbarte Frist ist eine Vertragsfrist (s. § 5 Abs. 1 VOB/B). Die Vertragsfrist kann sich auf den Beginn und /oder das Ende der Fertigstellung beziehen.

1.2.4 Was ist eine verbindliche Einzelfrist?

Eine verbindliche Einzelfrist ist eine Frist aus einem Bauzeitenplan oder einer anderen Terminregelung (s. Besondere Vertragsbedingungen BVB – s. 4.1), die ausdrücklich als verbindliche Frist (Vertragsfrist) vereinbart ist (s. § 5 Abs. 1 VOB/B). Siehe im Übrigen auch § 9 Abs. 2 Nr. 2 VOB/A.

1.2.5 Wann muss die Baufirma mit der werkvertraglichen Leistung fertig sein?

Die Bauleistung ist bis zum vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermin herzustellen. Ist kein Termin verbindlich vereinbart, ist die Bauleistung innerhalb angemessener Frist fertig zu stellen. Beim VOB/B-Vertrag ist § 5 VOB/B (Ausführungsfristen) zu beachten.

1.2.6 Welche Rechtsfolgen hat die Abnahme?

Mit der Abnahme endet das sog. Erfüllungsstadium und das sog. Nacherfüllungsstadium beginnt. Grundsätzlich verändert sich durch die zu erreichende Abnahme die Rechtslage der Gemeinde und verbessert sich die Rechtslage der Baufirma. Zum Beispiel hat die Gemeinde ab der Abnahme die sog. Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Mängeln, außer für die bei der Abnahme gerügten Mängel. Weiterhin beginnt die Verjährungsfrist für Mängelansprüche zu laufen (vgl. § 13 Abs. 4 VOB/B). Zudem geht die sog. Gefahrtragung für die abgenommene Leistung auf die Gemeinde über.

Vor der Abnahme muss die Baufirma grundsätzlich (zu Ausnahmen siehe § 7 VOB/B) die Leistung - ohne zusätzliche Vergütung - ggf. sogar erneut herstellen, wenn die Leistung vor der Abnahme beschädigt oder zerstört wird. Ob die Baufirma an der Zerstörung oder Beschädigung der Leistung vor der Abnahme ein Verschulden trifft oder nicht, ist grundsätzlich nicht erheblich, weil sich die Baufirma mit dem Werkvertrag verschuldensunabhängig zur Herstellung des Erfolges verpflichtet. Darüber hinaus kann die Baufirma nach der Abnahme die Schlussrechnung (§ 16 Abs. 3 VOB/B) stellen, vor der Abnahme nur Abschläge für den Wert vertragsgemäß erbrachter Leistungen mittels Abschlagsrechnungen verlangen (§ 16 Abs. 1 VOB/B).

1.2.7 Wann hat die Baufirma ein Recht auf Abnahme?

Die Baufirma hat gegenüber der Gemeinde ein Recht auf deren Erklärung der Abnahme, wenn die Leistung abnahmereif hergestellt ist. Wegen wesentlicher Mängel kann die Gemeinde die Abnahme bis zur Beseitigung der Mängel verweigern (§ 12 Abs. 3 VOB/B). Liegen wesentliche Mängel vor, soll die Gemeinde zur Vermeidung von Rechtsnachteilen die Abnahme sogar ausdrücklich verweigern, bis die wesentlichen Mängel beseitigt sind. Ansonsten gibt sie ein wichtiges rechtliches Druckmittel zur vertragsgemäßen Herstellung des werkvertraglichen Erfolgs aus der Hand.

1.2.8 Wer darf die Abnahme vornehmen?

Die Abnahme ist eine rechtliche Erklärung der Gemeinde darüber, dass sie die Leistungen als im Wesentlich vertragsgerecht anerkennt. Der mit der Objektüberwachung beauftragte Architekt bzw. Bauingenieur bereitet die Abnahme fachlich vor (z.B. mittels Begehungen zur Zustandsfeststel-

lung und Erstellung eines Protokolls mit Dokumentation der bei der Begehung festgestellten und einer Abnahme nicht entgegen stehenden Mängel etc.). Er muss vor der beabsichtigten Erklärung der Abnahme durch die Gemeinde (Unterschrift des zuständigen Mitarbeiters der Gemeinde auf dem Abnahmeprotokoll) geprüft und bestätigt haben, dass die Leistung abnahmereif erbracht ist. Selbstverständlich muss die Objektüberwachung auch im Zeitraum vor der Begehung zur Abnahme, nämlich vom Beginn der Bauleistung an, die gesamte Bauleistung bei ihrem Entstehen auf das Vorliegen von Mängeln überwachen. Je zuverlässiger die Objektüberwachung dieser Verpflichtung nachkommt, desto sicherer ist eine Einschätzung zur Mängelfreiheit bzw. zum Vorliegen von Mängeln bei der Abnahme.

1.2.9 Was ist eine Teilabnahme?

Die Teilabnahme ist rechtlich eine echte Abnahme. Sie hat hinsichtlich des Gegenstands der abgenommenen Teilleistung dieselben Rechtswirkungen wie die Gesamtabnahme. Zwar sind gemäß § 12 Abs. 2 VOB/B „in sich abgeschlossene Teile der Leistung besonders abzunehmen“ (s. a. § 4 Nr. 10 VOB/B, der nur eine Zustandsfeststellung regelt). Nach der neuesten Rechtsprechung des BGH kann eine Teilabnahmefähigkeit innerhalb eines Gewerkes jedoch nur noch in seltenen Ausnahmefällen angenommen werden. Deshalb kann die Baufirma z.B. nicht verlangen, dass Teile des Rohbaus (z.B. das Treppenhaus oder einzelne Geschosse) mittels Teilabnahme vor der Gesamtherstellung des Rohbaus abgenommen werden. Ein derartiges Teilabnahmebegehren sollte zurückgewiesen werden.

1.2.10 Warum soll die Gemeinde die förmliche Abnahme vereinbaren?

Die Gemeinde sollte in den ZVB vereinbaren, dass die Abnahme nur durch eine förmliche Abnahme stattfindet. Auf fiktive Abnahmen sollte sich die Gemeinde nicht einlassen. Ansonsten gilt z.B. zum Nachteil der Gemeinde § 12 Abs. 5 Nr. 1 VOB/B, wonach 12 Werkzeuge nach Fertigstellungsmitteilung der Baufirma (eine derartige Mitteilung ist auch die Schlussrechnung) die Leistung als abgenommen gilt (sog. Abnahmefiktion). Auch zu Beweis Zwecken, etwa darüber ob eine Abnahme überhaupt vorgenommen wurde, oder wegen des genauen Beginns und Endes der Frist für die Verjährung der Mängelansprüche ist die förmliche Abnahme für die Gemeinde unbedingt notwendig. Bei einer korrekt durchgeführten förmlichen Abnahme liegt zudem zugleich die ohnehin selbstverständlich notwendige, förmliche Dokumentation der bei der Abnahme geprüften Mängel vor.

1.2.11 Muss die Baufirma bei der förmlichen Abnahme Mängelfeststellungen der Gemeinde zustimmen?

Die Baufirma muss den Mängelfeststellungen der Gemeinde (ggf. der von ihr beauftragten Bau- bzw. Objektüberwachung) nicht zustimmen. Die förmliche Abnahme ist im Rechtssinne eine einseitige Erklärung der Gemeinde, mit welcher die Gemeinde (mittels des durch die Objektüberwachung erstellten und von der Gemeinde unterschriebenen Abnahmeprotokolls) das fertig gestellte Werk als im Wesentlichen vertragsgerecht anerkennt. Bei der vereinbarten förmlichen Abnahme ist § 12 Abs. 4 VOB/B mit den Nrn. 1 und 2 zu beachten. Einer Zustimmung der Baufirma durch Unterschrift etc. bedarf es von Rechts wegen zur Wirksamkeit der Abnahmeerklärung der Gemeinde nicht, ebenso wenig einer Zustimmung zu den Mängelrügen bzw. zur Dokumentation der Mängel. Jedoch wäre es sinnvoll, wenn sich die Baufirma zu den sachlichen Feststellungen bei der Abnahme verbindlich äußert, um bei streitigen Mängelfeststellungen unnötigen Aufwand bzw. Zeitverlust für die evtl. Einschaltung von Gutachtern zu vermeiden.

Die Baufirma sollte ein vollständiges Exemplar des Abnahmeprotokolls erhalten und mittels Unterschrift den Empfang bestätigen. Damit ist nur der im Abnahmeprotokoll festgestellte Zustand der Bauleistung dokumentiert. Ein Anerkenntnis der Mängel ist damit nicht verbunden. Weigert sich die Baufirma das Abnahmeprotokoll gegen Empfangsbestätigung in Empfang zu nehmen, etwa weil sie mit den im Abnahmeprotokoll enthaltenen Mängelfeststellungen nicht einverstanden ist, wäre der Baufirma unverzüglich und nachweisbar eine von der Gemeinde unterschriebene Ausfertigung des Abnahmeprotokolls zu übermitteln, so dass die Gemeinde einen Zugangsnachweis für die im Abnahmeprotokoll enthaltenen Mängelrügen und die darin ausgesprochenen Fristsetzungen zur Mängelbeseitigung hat (s. § 13 Abs. 5 Nr. 1 VOB/B). Bei der Fristsetzung ist der Zeitraum bis zum nachweisbaren Zugang zu berücksichtigen.

1.3 Fragen an die Verwaltung

- Welche Baufirmen wurden mit welchen Gewerken beauftragt?
- Wurden die Bauleistungen förmlich abgenommen? Wenn nein, warum nicht?
- Waren die Bauleistungen bei der Abnahme abnahmereif oder lagen wesentliche Mängel vor?

- Wurden vor der Abnahme der Firmenleistung die öffentlich-rechtlichen Abnahmen (TÜV, Gemeinde-Unfallversicherung (GUV)) durchgeführt, wenn ja, mit welchem verbindlichen Ergebnis?
- Wurden mit der Abnahme alle vertraglich zur Abnahme vorzulegenden Unterlagen, Nachweise und Bescheinigungen vertragsgerecht vorgelegt?
- Liegen der Gemeindeverwaltung zum jetzigen Zeitpunkt alle für die Nutzung und Aufrechterhaltung des Betriebs notwendigen Nachweise, Bestätigungen und Unterlagen vor?

2. Umgang mit Problemen bei der Baudurchführung

2.1 Verantwortung für den werkvertraglichen Erfolg

Die Baufirma ist grundsätzlich selbst dafür verantwortlich, ob und wie sie den zur Abnahme geschuldeten werkvertraglichen Erfolg erreicht. Keineswegs werden nur Dienstleistungen oder isolierte Arbeitsschritte geschuldet. Dies ergibt sich aus der rechtlichen Einschätzung des VOB/B-Bauvertrags als Werkvertrag im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 631 ff. BGB). Die Baufirma muss alles Notwendige tun, um den werkvertraglichen Erfolg als Gesamtleistung eintreten zu lassen. Ob die Baufirma einzelne Arbeitsschritte aus irgendwelchen Gründen mehrmals durchführen muss und dabei nutzlose Aufwendungen an Material, Geräten oder Lohn hat, ist grundsätzlich nicht entscheidend, außer dies geht auf vorwerfbare Vorgaben oder nachträgliche (wirksam) rechtsgestaltende Eingriffe des Bauherrn oder seiner Planer zurück.

Ist als werkvertraglicher Erfolg z.B. die Errichtung einer Stahlbetonwand zur Böschungssicherung (Geländeabstützung) geschuldet und hält die vom AN verwendete Schalung dem Betondruck aus irgendwelchen Gründen nicht stand, so dass die Schalung aufplatzt, sind alle Aufwendungen für die Ersatzschalung, für den neu zu bestellenden Beton usw. von der Baufirma zu tragen. Der Auftraggeber hat die werkvertragliche Vergütung nur für die Erstellung des fertig gestellten Werkes (hier: die Stahlbetonwand) versprochen. Oft berufen sich Baufirmen in solchen Fällen darauf, dass sie an dem von ihnen nicht vorhergesehenen Mehraufwand kein Verschulden trafe und stellen diesen zusätzlich in Rechnung. Dieser Einwand ist unbeachtlich, eine Zusatzforderung ist unberechtigt. Ob die Baufirma, ihre Arbeiter, ihre Subunternehmer oder Lieferanten etc.

ein Verschulden (sog. „Vertretenmüssen“, siehe § 276 BGB) daran trifft, dass sich für die Errichtung des versprochenen Werks Arbeitsschritte oder Aufwendungen als nutzlos erweisen und mehr aufgewendet werden muss als kalkuliert, ist im Verhältnis zur Gemeinde ohne Belang. Allerdings spielt ein Verschulden für Defizite aus dem unternehmerischen Bereich sehr wohl bei Verzug mit der Fertigstellung (Verzögerungsschaden) oder bei einer durch eine Handlung der Baufirma verursachten Schädigung eine Rolle. Die Baufirma mag sich zwar ggf. im Hinblick auf Schadensersatzforderungen (z.B. wegen Beschädigung von Sachen, Terminverzögerungen) entlasten können, wenn sie z.B. eine Mauer nicht rechtzeitig herstellte oder wenn die Mauer einstürzte, weil der Mörtel infolge eines Materialfehlers des Herstellers nicht aushärtete. Die Mauer jedoch muss die Baufirma ohne zusätzliche Vergütung herstellen.

Der Bauunternehmer ist dafür verantwortlich, dass das Werk termin- und plangemäß ohne Mängel hergestellt wird (s. § 4 Abs. 2 und 3 i.V. mit § 13 Abs. 3 VOB/B). Die Gemeinde hat dabei das Zusammenwirken der verschiedenen Baufirmen zu regeln und nach der VOB/B das vertragliche Recht, die vertragsgemäße Ausführung der Leistungen zu überwachen. Die Gemeinde ist weiterhin befugt - unter Wahrung der Verantwortung der Baufirma nach § 4 Abs. 2 VOB/B - Anordnungen zu treffen, die zur vertragsgemäßen Ausführung der Leistung notwendig sind (s. § 4 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 VOB/B). Die Gemeinde hat jedoch grundsätzlich nicht die Befugnis, sich außerhalb des vertraglich vereinbarten Umfangs und über die VOB/B hinaus in den Baubetrieb der Baufirma einzumischen, ohne dass dies Vergütungs- und Kostenauswirkungen hätte (zur Koordinierung der Gewerke untereinander siehe § 4 Abs. 1 und 2 VOB/B).

Beispiel: Schuldet eine Straßenbaufirma die Erneuerung der Asphaltdecke im Innerortsbereich und sind im Bauvertrag keine konkreteren Vereinbarungen zum zeitlichen Ablauf enthalten, außer dass die Firma 4 Wochen nach Beauftragung mit den Arbeiten fertig sein muss, kann die Baufirma den Einsatz von Personal und Material nach freier Entscheidung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften (Arbeitsschutz, Lärmschutz etc.) disponieren. Beschwerden sich zwei Wochen nach der Beauftragung einzelne Anlieger über einen - aus ihrer Sicht - „schleppenden Fortgang der Bauarbeiten“, so hat die Gemeinde als Auftraggeberin grundsätzlich keine Handhabe, ein zügigeres Arbeiten ohne zusätzliche Kosten durchzusetzen, solange sich die Baufirma noch vertragstreu verhält. Dass die Arbeiten auch zügiger durchgeführt werden könnten, ist nicht entscheidend, solange die Baufirma die vereinbarten Termine einhält. Erst wenn

der vertragliche Endtermin von der Baufirma offenbar nicht mehr eingehalten werden kann, kann die Gemeinde Abhilfe fordern und ggf. vertragliche Konsequenzen ziehen (s. § 5 Abs. 3 und 4 VOB/B).

2.2 Antworten auf Fragen aus der Praxis

2.2.1 Was ist eine Behinderungsanzeige im Sinne der VOB/B?

Eine Behinderungsanzeige ist ein Schriftstück, in dem die Baufirma der Gemeinde aufzeigt, dass sie (die Baufirma) durch eine Störung im Bauablauf an der ordnungsgemäßen Ausführung der Leistung gehindert ist und welche hindernde Wirkung diese Störung auf den weiteren Bauablauf hat (s. § 6 Abs. 1 VOB/B).

2.2.2 An wen muss die Behinderungsanzeige erfolgen?

Die Behinderungsanzeige muss der Gemeinde zugehen! Es reicht in der Regel nicht, wenn eine Behinderungsanzeige nur an den Architekten oder Ingenieur (Objektüberwachung) erfolgt. Gerade diese haben verständlicherweise oft ein Interesse daran, Behinderungen zu verneinen, wenn z.B. eigenes Fehlverhalten für die Störung (mit)ursächlich ist.

2.2.3 In welchen Fällen ist eine Behinderungsanzeige ausnahmsweise entbehrlich?

Eine Behinderungsanzeige ist nur dann ausnahmsweise entbehrlich, wenn die Gemeinde keiner Information sowohl über die Störung im Bauablauf als auch die hindernde Wirkung bedarf, weil beides für sie offenkundige Tatsachen sind. Meist ist der Gemeinde zwar die Tatsache einer Störung, nicht aber die konkrete hindernde Wirkung bekannt, so dass der Ausnahmefall nur selten gegeben ist.

2.2.4 Was sind „Bedenken“ des Auftragnehmers?

Ist für die Baufirma erkennbar, dass ihre Leistung z.B. wegen einer ihr von der Gemeinde (d.h. dem Planer der Gemeinde) zur Verfügung gestellten unzureichenden oder falschen Planung oder wegen der unzureichenden oder fehlerhaften Leistung anderer Baufirmen eventuell nicht frei von Sachmängeln entstehen wird, muss die Baufirma diese Bedenken der Gemeinde gegenüber unverzüglich schriftlich anmelden (s. § 4 Abs. 3 VOB/B). Anson-

sten haftet die Baufirma gemäß § 13 Abs. 3 VOB/B auch wegen solcher Umstände für die Sachmängelfreiheit ihrer Leistung nach § 13 Abs. 1 VOB/B.

2.2.5 Was ist eine Abhilfeaufforderung?

Die Gemeinde hat die Pflicht, die einzelnen Baufirmen zu koordinieren (siehe hierzu § 4 Abs. 1 Nr. 1 VOB/B). Die Gemeinde hat nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 VOB/B aber auch das Recht, die vertragsgemäße Ausführung der Leistung zu überwachen. Stellt die Gemeinde (durch die Objektüberwachung) fest, dass Arbeitskräfte, Geräte, Stoffe oder Bauteile so unzureichend sind, dass die Ausführungsfristen von der Baufirma offenbar nicht eingehalten werden können, muss die Baufirma gemäß § 5 Abs. 3 VOB/B auf Verlangen unverzüglich Abhilfe schaffen.

2.2.6 Was muss die Gemeinde bei einer Aufforderung an die Baufirma zur Abhilfe beachten?

Die Abhilfeaufforderung (§ 5 Abs. 3 VOB/B) der Gemeinde muss möglichst konkret und nachvollziehbar die Fakten beschreiben, anhand derer später im Streitfalle durch Dritte nachvollzogen werden kann, dass die Ausführungsfristen aus der damaligen Sicht offenbar nicht eingehalten werden konnten. Die Fakten sind vorsorglich für eine streitige Auseinandersetzung verwertbar zu dokumentieren. Die Aufforderung zur Abhilfe ist zweckmäßigerweise ausdrücklich mit einer Frist zur Abhilfe zu versehen.

2.2.7 Was gilt, wenn im Bauvertrag für den Beginn der Ausführung kein Termin vereinbart ist?

Ist für den Beginn der Ausführung keine Frist vereinbart, so hat die Gemeinde der Baufirma auf Verlangen Auskunft über den voraussichtlichen Beginn zu erteilen. Die Baufirma hat innerhalb von 12 Werktagen nach Aufforderung zu beginnen. Der Beginn der Ausführung ist der Gemeinde anzuzeigen (§ 5 Abs. 2 VOB/B).

2.2.8 Was gilt, wenn im Bauvertrag für die Fertigstellung kein verbindlicher Termin vereinbart ist?

Es gilt dann, dass die Baufirma in angemessener, für die Herstellung des Werkes erforderlicher Zeit ihre Leistung fertigstellen muss (§ 271 BGB). Nach der Rechtsprechung hat die Baufirma im Zweifel alsbald mit den Arbeiten zu beginnen und sie in angemessener Zeit zu Ende zu führen.

2.2.9 Ab wann gerät die Baufirma in Verzug?

Der Begriff „Verzug“ ist ein Rechtsbegriff (s. § 286 BGB). In der Praxis wird oft vom „Verzug“ gesprochen, obwohl nur eine terminliche Verzögerung während der Bauerrichtung vorliegt, ohne dass bereits ein Vertragstermin verstrichen ist.

Im Rechtssinne, also z.B. im Sinne von § 5 Abs. 4 VOB/B, gerät die Baufirma erst in Verzug, wenn ein Vertragstermin im Sinne von § 5 Abs. 1 VOB/B verstrichen ist und die sonstigen Voraussetzungen des Verzugs vorliegen. Die Voraussetzungen des Verzugs sind schuldhaftes Nichtleisten trotz Fälligkeit und Mahnung. Bezüglich des Verschuldens gilt, dass sich die Baufirma nach der Beweislastregelung des § 286 Abs. 4 BGB entlasten muss. Ansonsten wird ihr Verschulden an der verspäteten Fertigstellung von Rechts wegen unterstellt. Die Mahnung ist entbehrlich, wenn für die Fälligkeit eine Zeit nach dem Kalender bestimmt ist (§ 286 Abs. 2 Nr. 1 BGB) und dieser aus dem Kalender ablesbare Termin nicht durch Einflüsse aus dem Bereich der Gemeinde verschoben wurde (z.B. durch Behinderung, § 6 Abs. 2 VOB/B). Im Zweifel sollte nach Fälligkeit grundsätzlich ausdrücklich eine schriftliche Mahnung ausgesprochen und nicht auf das Eingreifen von § 286 Abs. 2 Nr. 1 BGB vertraut werden. Eine Mahnung vor Fälligkeit ist rechtlich nicht wirksam und allenfalls als Abhilfeaufforderung umzudeuten.

2.2.10 Wann ist eine Bauleistung mangelhaft?

Eine Bauleistung ist mangelhaft, wenn sie nicht der vertraglichen Vereinbarung bzw. den anerkannten Regeln der Technik entspricht (s. § 13 Abs. 1 VOB/B). Das Bauwerk muss grundsätzlich allgemeinen Regeln der Technik entsprechen, in jedem Fall aber der vertraglichen Vereinbarung.

2.2.11 Darf die Gemeinde vor der Abnahme wegen Mängeln eine Ersatzvornahme auf Kosten der Baufirma vornehmen?

Nein! Die Kosten für eine Ersatzvornahme vor der Abnahme hat die Baufirma nur dann zu erstatten, wenn die Gemeinde nach § 4 Abs. 7 i.V. mit § 8 Abs. 3 VOB/B vorging und der Baufirma den Auftrag entzog (Kündigung). Schreitet die Gemeinde dessen ungeachtet zur Ersatzvornahme, hat sie nach der Rechtsprechung keinen Anspruch auf Kostenersatz. Ein Anspruch besteht dann auch nicht aus Geschäftsführung ohne Auftrag oder aus Bereicherungsrecht.

2.2.12 In welchen Fällen kann die Gemeinde die Abnahme verweigern?

Wegen wesentlicher Mängel kann die Abnahme bis zur Beseitigung dieser Mängel verweigert werden (s. § 12 Abs. 2 VOB/B).

2.2.13 Was ist ein wesentlicher Mangel?

Für die Einschätzung, in welchem Fall ein Mangel wesentlich ist, sind Art, Umfang und vor allem Auswirkungen des Mangels entscheidend. Ein Kriterium ist die Höhe der Mängelbeseitigungskosten im Verhältnis zum Gesamtauftrag. Dieses Verhältnis ist jedoch nicht alleine entscheidend, denn auch erhebliche Kosten für die Mängelbeseitigung können einem erheblichen und spürbaren Nachteil für die Gemeinde gegenüberstehen. Sicherheitsrelevante Mängel sind deshalb immer wesentlich, auch wenn deren Beseitigung sehr hohe Kosten für die Baufirma verursacht.

2.2.14 Welche Rechtsfolgen hat eine unberechtigt verweigerte Abnahme?

Nach § 640 Abs. 1 BGB ist das vertragsgemäß hergestellte Werk abzunehmen. Bei unberechtigter Abnahmeverweigerung und Fristsetzung der Baufirma treten die Abnahmewirkungen dennoch ein, siehe § 640 Abs. 1 Satz 3 BGB.

2.2.15 Beim Abnahmetermin werden vor Ort Mängel entdeckt, die wesentliche Mängel zu sein scheinen - was tun?

Die Abnahme ist bis zur Klärung der Abnahmereife zu verweigern. Erweisen sich die Mängel nach Überprüfung durch die Gemeinde (z.B. durch die Objektüberwachung) nicht als wesentlich und stehen diese einer Abnahme nicht entgegen, ist eine förmliche Abnahme durchzuführen, wobei die festgestellten Mängel im Abnahmeprotokoll konkret zu beschreiben und zu rügen sind.

2.2.16 Wie ist mit den bei der Abnahme festgestellten Mängeln umzugehen?

Beim VOB/B-Vertrag gilt ab der Abnahme anstelle von § 4 Abs. 7 VOB/B nunmehr § 13 Abs. 5 VOB/B. Es genügt dann die Mängelrüge mit Frist-

setzung als rechtliche Voraussetzung für eine Ersatzvornahme. Nach der Abnahme bedarf es keiner Kündigung mehr. Vor der Abnahme ist dies anders! Vor der Abnahme können nach § 4 Abs. 7 i.V. mit § 8 Abs. 3 VOB/B die Kosten einer Ersatzvornahme wegen Mängeln nur dann vom Auftragnehmer verlangt werden, wenn der gesamte Vertrag zuvor gekündigt wurde.

2.2.17 Wie ist mit den bei der Abnahme noch ausstehenden Restleistungen umzugehen?

Ausstehende Restleistungen werden nach der Abnahme einheitlich wie Mängel behandelt. Die fehlenden Restleistungen sind im Abnahmeprotokoll festzuhalten. Das Vorgehen der Gemeinde richtet sich dann sowohl wegen Mängeln als auch wegen ausstehender Restleistungen nach § 13 Abs. 5 VOB/B.

2.2.18 Warum ist es sinnvoll, der Baufirma noch im Abnahmetermin eine Kopie des Abnahmeprotokolls zu übergeben?

Dies ist sinnvoll, weil schon im Abnahmeprotokoll die Fristsetzung nach § 13 Abs. 5 Nr. 1 VOB/B ausgesprochen werden sollte, diese Fristsetzung der Baufirma aber nachweisbar zugehen muss. Erhält die Baufirma im Abnahmetermin das Protokoll mit den Mängelrügen und den Fristsetzungen, sind ihr diese Aufforderungen zur Mängelbeseitigung zu diesem Zeitpunkt schon zugegangen. Ein per Post nachgeschicktes Abnahmeprotokoll birgt das Risiko des fehlenden Beweises für den Zugang der Mängelrügen mit Fristsetzung. Zudem müsste die Postlaufzeit bei der Länge der Frist berücksichtigt werden.

2.2.19 Warum ist es sinnvoll, schon im Abnahmeprotokoll Fristen für die Mängelbeseitigung der bei der Abnahme festgestellten Mängel zu setzen?

Dies ist sinnvoll, weil dann ohne Zeitverlust unmittelbar nach fruchtlosem Fristablauf mit der Ersatzvornahme (Beauftragung einer anderen Baufirma) auf Kosten der Baufirma begonnen werden darf (s. § 13 Abs. 5 Nr. 2 VOB/B).

2.2.20 Bedarf es nach der Abnahme vor einer Ersatzvornahme einer zweiten Nachfristsetzung?

Für die Ersatzvornahme (nach der Abnahme) reicht eine wirksame Fristsetzung nach § 13 Abs. 5 Nr. 1 VOB/B aus. Nach fruchtlosem Fristablauf entsteht das Recht der Gemeinde zur Ersatzvornahme auf Kosten der Baufirma gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 VOB/B ohne weitere Fristsetzung.

2.2.21 Was ist ein sog. verdeckter (versteckter) Mangel?

In früheren Jahren entschied die Rechtsprechung in vielen Fällen augenfälliger und schwerer Mängel, dass Mängelansprüche trotz abgelaufener Gewährleistungsfrist wegen Arglist oder wegen Organisationsverschuldens noch durchsetzbar sind.

Zu diesen Urteilen wurde in der Praxis das Schlagwort vom verdeckten (versteckten) Mangel geprägt. Der dahinter liegende Grundgedanke ist, dass ein Bauunternehmer, der noch selbst mitarbeitet, einen ihm bekannten Mangel seiner Leistung zum Zeitpunkt der Abnahme nicht verschweigen darf, sondern offenlegen muss. Auch muss eine Baufirma bei arbeitsteiligem Vorgehen zumindest so organisiert sein, dass das Wissen über Mängel der Leistung in der Baufirma zur Abnahme noch vorhanden und nicht (zu ihren Gunsten) „wegorganisiert“ ist.

Die neuere höchstrichterliche Rechtsprechung ist jedoch sehr zurückhaltend. Ein schwerer, augenfälliger Mangel kann zwar immer noch ein Beweisanzeichen dafür sein, dass ein eingesetzter Firmenbauleiter den Mangel kannte und zur Abnahme verschwieg, so dass der Baufirma über ein Organisationsverschulden Arglist zur Last gelegt wird. Nicht jeder schwere Mangel lässt jedoch den Schluss auf ein Organisationsverschulden bzw. eine Arglisthaftung zu. Es kommt vielmehr darauf an, ob der Mangel nach Art und Erscheinungsform bis zur Abnahme nach aller Lebenserfahrung bei richtiger Organisation entdeckt worden wäre. Dass „Pfusch am Bau“ vorliegt, reicht für sich genommen also nicht aus. Die Beurteilung, inwieweit eine Beweiserleichterung möglich ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, insbesondere der Art des Mangel und inwieweit dieser einen Rückschluss auf die Organisation der Baustelle zulässt. Die Beweislast trägt allerdings auch insoweit die Gemeinde.

2.3 Mögliche Fragen an die Verwaltung

- Liegen zu allen Gewerken der Baumaßnahme die Abnahmeprotokolle vor?

- Bei welchen Gewerken wurden vor der Abnahme Ersatzvornahmen durchgeführt?
- Wurde in diesen Fällen vor der Beauftragung der anderen Baufirma wirksam gekündigt?
- Bei welchen Gewerken der Baumaßnahme wurden nach der Abnahme Ersatzvornahmen zur Mängelbeseitigung bzw. Restfertigstellung durchgeführt?
- Konnten Mehrkosten infolge von Mängelbeseitigungen durch Einbehalte (z.B. Mängel einbehalte) oder Sicherheitsleistungen (z.B. Bürgschaft) zu Gunsten der Gemeinde vollständig gedeckt werden?

3. Zur Bauabrechnung

3.1 Grundlagen der Vergütung

Die vereinbarte Vergütung ist zu bezahlen (§ 632 BGB). Ist eine Vergütung ausnahmsweise nicht vereinbart, ist die ortsübliche Vergütung zu bezahlen.

Die Gemeinde schließt mit Werkunternehmern in der Regel Bauverträge, bei denen die Vergütung mittels Einheitspreisen ermittelt wird (s. § 2 Abs. 2 VOB/B und § 4 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A). Dazu wird beim Bauvertrag mit Leistungsverzeichnis für jede in Positionen gegliederte Teilleistung ein sog. Einheitspreis für die angegebene „Einheit“ vereinbart. Die Einheit kann z.B. im Metern (m), Kubikmetern (cbm), Tonnen (t), Kilogramm (kg) oder Stück (St) angegeben sein. Die Abrechnung erfolgt anhand der vereinbarten Einheitspreise und den tatsächlich ausgeführten Mengen (s. § 2 Abs. 2 VOB/B). Die Gesamtauftragssumme spielt für die Abrechnung keine Rolle! Die Positionsmengen im Leistungsverzeichnis (sog. Vorderatzmengen) sind nur vorläufige Annahmen.

Ausnahmen von der Bindung an den Einheitspreis zu Gunsten des Auftragnehmers (und auch zu Gunsten des Auftraggebers, siehe „Mehr- und Minderkosten“), ergeben sich insbesondere in den in § 1 Abs. 3 und 4 und § 2 Abs. 3 bis 7 VOB/B aufgeführten Fällen. Bei derartigen „Nachträgen“ für Mehrmengen oder geänderte Leistungen herrscht in der Praxis häufig Streit über Grund und Höhe der geltend gemachten Nachtragsansprüche.

Das Recht einseitig in den Vertrag durch Anordnungen (sog. Leistungsbestimmungsrechte nach § 1 Abs. 3 und Abs. 4 VOB/B) einzugreifen oder einvernehmlich mit dem Auftragnehmer Nachtragsleistungen zu vereinbaren, hat nur die Gemeinde, nicht die Objektüberwachung. Die Berechnung der Vergütung von angeordneten bzw. vereinbarten Nachtragsleistungen hat auf der Grundlage der ursprünglichen Kalkulation (Preisermittlungsgrundlagen), auch Urkalkulation genannt, zu erfolgen.

Gemäß § 4 Abs. 1 VOB/A sind Bauleistungen von der Gemeinde so zu vergeben, dass die Vergütung nach Leistung bemessen wird (Leistungsvertrag). Ein Stundenlohnvertrag ist im Gegensatz zum Einheitspreisvertrag kein Leistungsvertrag. Denn bei einer vertraglichen Vergütung über Stundenlohn (in der Praxis auch „Regie“) genannt, erfolgt die Berechnung der werkvertraglichen Vergütung lediglich anhand des vereinbarten Stundensatzes und der tatsächlich erbrachten Stundenanzahl. Wie viele einzelne Arbeitsschritte oder Teilleistungen innerhalb der einzelnen Stundeneinheiten geschaffen wurden, also die tatsächlich erbrachte Leistung, spielt für die Abrechnung keine Rolle, außer die Gemeinde kann nachweisen, dass der von der Baufirma betriebene Stundenaufwand unwirtschaftlich war, was nur selten gelingt. Die Vergütung mittels Stundenlohn sollte also nur in begründeten Einzelfällen vereinbart werden. Deshalb heißt es in § 4 Abs. 2 VOB/A, dass abweichend von der Vorgabe des § 4 Abs. 1 VOB/A (wonach Bauleistungen mittels Leistungsvertrag zu beauftragen sind) Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, im Stundenlohn vergeben werden können. Hinzuzufügen ist, dass dies auch nur dann sachgerecht ist, wenn der zu kalkulierende Stundenaufwand für die Baufirmen im Voraus nur schwer zu kalkulieren ist, sodass normale Angebote mittels Vergütung nach Leistung voraussichtlich zu unangemessen hohen Einheitspreisen führen würden.

Es ist für die Gemeinde nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr schwer, sich gegen eine Vergütungsabrechnung mit überhöhtem Stundenaufwand zu wehren, wenn nicht konkrete vertragliche Vereinbarungen über eine detaillierte Abrechnung getroffen sind. Es sollte vereinbart werden, dass bei der Abrechnung der Zeitaufwand detailliert nach Arbeiter, Tag und konkret zu beschreibender Tätigkeit mit Zuordnung zu bearbeiteten Bauteilen aufgeschlüsselt wird.

3.2 Antworten auf Fragen aus der Praxis

3.2.1 Was ist eine Abschlagsrechnung, was eine Abschlagszahlung?

Grundsätzlich hat die Baufirma (der Werkunternehmer) bis zur Abnahme keinen Anspruch auf Zahlungen, da er zur sog. Vorleistung verpflichtet ist (§ 641 BGB). (Die gesetzlichen Voraussetzungen des § 632a BGB für Abschlagszahlungen sind in der Praxis meist nicht erfüllt.)

Mit der VOB/B wird diese Vorleistungsverpflichtung durch die Vereinbarung von Abschlagszahlungen (in der Praxis auch „Abschläge“ genannt) abgemildert. Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 VOB/B hat die Baufirma bei Vereinbarung der VOB/B ein Recht auf Abschlagszahlungen. Für eine Abschlagszahlung ist u. a. eine Rechnungsstellung mittels Abschlagsrechnung Voraussetzung. Mit der Abschlagsrechnung muss die Baufirma vertragsgemäß erbrachte Leistungen nachweisen (s. § 16 Abs. 1 VOB/B).

3.2.2 Was ist eine Schlussrechnung, was eine Schlusszahlung?

Mit der Schlussrechnung (s. § 16 Abs. 3 VOB/B) rechnet der Werkunternehmer seine gesamte vertragliche Leistung ab und ermittelt, unter Abzug der Abschlagszahlungen, die aus seiner Sicht offene Restforderung. Die Schlusszahlung ist diejenige Zahlung, die anhand der geprüften Schlussrechnungsforderung, abzüglich bezahlter Abschläge, noch an die Baufirma erfolgt.

3.2.3 Was ist ein Nachtrag?

Die VOB/B kennt den Begriff „Nachtrag“ nicht. Der Begriff wird in der Praxis für mehrere verschiedene Sachverhalte verwendet.

- Es kann eine geänderte Leistung im Sinne von § 1 Abs. 3 VOB/B gemeint sein.
- Es kann eine zusätzliche Leistung im Sinne von § 1 Abs. 4 VOB/B gemeint sein.
- Es kann eine Nachtragsvereinbarung, mit der die Gemeinde und die Baufirma die Nachtragsleistung und die Vergütung (wie bei dem ursprünglichen Vertrag) gemeinsam festlegen, gemeint sein.

- Es kann ein Abschnitt in einer Abschlags- oder Schlussrechnung gemeint sein, in dem Nachtragsleistungen (ob mit oder ohne Vereinbarung zur Leistung und zum Preis) von der Baufirma abgerechnet werden.
- Es können mit dem Begriff des Nachtrags die sich automatisch ergebenden Mehrmengen im Sinne von § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B gemeint sein.
- Es kann eine eigenmächtig erbrachte geänderte oder zusätzliche Leistung gemeint sein (§ 2 Abs. 8 VOB/B).

All diesen Sachverhalten liegt zugrunde, dass § 2 Abs. 3 bis 8 VOB/B wichtige Regelungen dazu enthält, ob und wie ein Einheitspreis bei gewissen Veränderungen der Leistung ermittelt oder fortgeschrieben wird.

Die Gemeinde muss in all diesen Fallgruppen einen von der Baufirma gestellten „Nachtrag“ nicht so hinnehmen wie er eingereicht wird, sondern kann und muss verlangen, dass die Preisfortschreibungsregelungen der VOB/B eingehalten werden.

3.2.4 Kann sich die Baufirma weigern, eine von der Gemeinde verlangte Nachtragsleistung auszuführen, wenn die Gemeinde den geforderten Nachtragspreis nicht akzeptiert?

Nein! Bei wirksamer Anordnung einer Nachtragsleistung (siehe § 1 Abs. 3 bzw. § 1 Abs. 4 Satz 1 VOB/B) entsteht kraft der Regelungen des § 2 Abs. 5 und Abs. 6 VOB/B ein Anspruch auf geänderte Vergütung. Daraus folgt aber noch nicht, dass die Leistung allein deshalb verweigert werden darf, weil eine Vereinbarung über die Vergütung noch nicht getroffen ist. Auch ein Streit über die vertragsgemäße Vergütung für die Nachtragsleistung berechtigt die Baufirma grundsätzlich nicht zur Leistungsverweigerung, solange die Gemeinde dem Grunde nach bereit ist, gemäß VOB/B bestehenden und nachgewiesenen Ansprüchen nachzukommen, sich die Gemeinde mithin kooperativ verhält. Es ist Sache der Baufirma, nachvollziehbar zu Grund und Höhe ihres Anspruchs, unter Anknüpfung an die Vertragskalkulation, vorzutragen.

3.2.5 Was ist eine Urkalkulation und für was braucht man diese?

Die VOB/B verwendet den Begriff der Urkalkulation nicht. Die VOB/B spricht von den Grundlagen des Preises bzw. den Preisermittlungsgrundlagen (s. § 2 Abs. 3 ff. VOB/B). Die Urkalkulation ist die ursächlich zu den Einheitspreisen führende Kalkulation des Bieters, die dem zur Submission vorliegenden Angebot zu Grunde liegt. Für die Preisfortschreibung ist nur die Kalkulation maßgeblich. Die sog. „EFB-Preisblätter“ (Formblatt zur Vergabe) ersetzen diese Kalkulation nicht.

Diese „EFB-Preisblätter“ werden ebenso wenig Vertragsbestandteil wie die Kalkulation, auch wenn deren Inhalt vor Zuschlagserteilung offengelegt wird.

3.2.6 Wie muss eine Rechnung beschaffen sein, damit sie prüfbar ist?

Eine Rechnung ist nur dann prüfbar, wenn die zum Nachweis von Art und Umfang der erbrachten Leistungen erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen, Aufmaßzeichnungen und andere notwendige Belege beigelegt sind oder dem Auftraggeber schon vorliegen (s. § 14 Abs. 1 VOB/B).

3.2.7 Muss immer ein Aufmaß vor Ort stattfinden?

Nein, in der Regel ist das Aufmaß anhand von Plänen ausreichend (s. Ziffer 5 der DIN 18299), wenn tatsächlich nach vorliegenden Plänen gebaut wurde und die Leistung den Plänen entspricht. Ansonsten muss das Aufmaß vor Ort genommen werden.

3.2.8 Was passiert, wenn die Baufirma die Gemeinde zum gemeinsamen Aufmaß auffordert, die Gemeinde aber daran nicht mitwirkt?

Wirkt die Gemeinde an der von der Baufirma geforderten gemeinsamen Erstellung des Aufmaßes nicht mit, sind zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden:

- Ist die tatsächlich ausgeführte Leistung später noch nachvollziehbar, kann die Baufirma zunächst zwar anhand ihres eigenen Aufmaßes abrechnen, muss aber im Fall späteren konkreten („substantiierten“) Bestreitens beweisen, dass ihre Feststellungen richtig sind.

- Ist der Umfang der tatsächlichen Leistungen nicht mehr nachvollziehbar und wäre der Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen zum Zeitpunkt des von der Baufirma geforderten gemeinsamen Aufmaßes nachvollziehbar gewesen, gerät die Gemeinde in Beweisnot. Denn wegen der Verletzung ihrer Kooperationspflicht tritt dann eine Beweislastumkehr zu Gunsten der Baufirma ein und die Gemeinde muss die Behauptungen der Baufirma zum Aufmaß widerlegen.

3.2.9 Darf die Objektüberwachung für die Gemeinde das gemeinsame Aufmaß unterzeichnen?

Ja! Das ist eine Aufgabe der Objektüberwachung. Selbstverständlich muss die Objektüberwachung zuvor die nötigen zeitnahen (!) Feststellungen zuverlässig getroffen haben. Für die Praxis ist den Gemeinden zu raten, dass die Verwaltung zumindest unregelmäßig an den Aufmaßen teilnimmt.

3.2.10 Was hat die Gemeinde zu tun, wenn sie feststellt, dass die bei ihr eingegangene Schlussrechnung nicht prüfbar ist?

Stellt die Gemeinde fest, dass die bei ihr eingegangene Schlussrechnung nicht prüfbar ist, hat sie dies der Baufirma umgehend (nachweisbar!) mitzuteilen. Versäumt es die Gemeinde, die nicht prüfbare Schlussrechnung innerhalb von zwei Monaten als nicht prüfbar zurückzuweisen, kann sie sich nach der neueren Rechtsprechung in einem Prozess nicht mehr auf die Nichtprüfbarkeit berufen. Eine Vergütungsklage der Baufirma kann dann nicht mehr als vorübergehend unbegründet zurückgewiesen werden. Die Baufirma muss aber im Prozess ihre Anspruchstellung nachvollziehbar darlegen, ansonsten verliert sie den Prozess wegen sog. Unschlüssigkeit. Die Gemeinde ist im Falle versäumter Rüge der Nichtprüfbarkeit also nicht gehindert, die materielle Unrichtigkeit der Rechnung geltend zu machen.

3.2.11 Ab wann läuft die Zweimonatsfrist des § 16 Abs. 3 VOB/B?

Die Zweimonatsfrist des § 16 Abs. 3 VOB/B beginnt grundsätzlich erst ab Zugang der Schlussrechnung bei der Gemeinde. Alle Rechnungen sollten (wie auch sämtlicher Schriftverkehr, der für die Abwicklung nach VOB/B und BGB erheblich sein kann) über die Gemeinde und nicht den Objektüberwacher abgewickelt werden.

3.2.12 Darf die Baufirma auch ohne Abnahme eine Schlussrechnung stellen?

Grundsätzlich ist die Abnahme Voraussetzung dafür, dass die Baufirma eine Schlussrechnung stellen darf. Eine Schlussrechnung ohne Abnahme ist wie eine Abschlagsrechnung zu behandeln. Dies ist dem Auftragnehmer unverzüglich und nachweisbar mitzuteilen.

Ist die Leistung noch nicht abnahmereif hergestellt, ist die Baufirma ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Abnahme deswegen derzeit noch verweigert wird. Stellt die Baufirma eine Schlussrechnung, obwohl noch keine Abnahme erklärt ist, stellt dies im Rechtssinne das konkludente (schlüssige) Verlangen nach Abnahme dar! Bei im Vertrag vereinbarter förmlicher Abnahme ist diesem Verlangen vorsorglich zu widersprechen und auf die nach dem Vertrag durchzuführende förmliche Abnahme zu verweisen, die allerdings durchzuführen ist, wenn die Leistung abnahmereif hergestellt ist.

3.2.13 Was ist zu beachten, wenn die Baufirma nach Abschluss und Abnahme der Arbeiten keine Schlussrechnung stellt oder die Stellung der Schlussrechnung hinauszögert?

Es muss überprüft werden, ob die Baufirma durch die Abschlagszahlungen in der Summe bereits mehr bekommen hat als sie bei Durchführung der Schlussabrechnung zu beanspruchen hat (sog. Überzahlung). Die Gemeinde kann nach Maßgabe des § 14 Abs. 4 VOB/B (Fristsetzung mit Zugangsnachweis erforderlich!) anstelle der Baufirma auf deren Kosten die Schlussrechnung erstellen lassen und einen sich daraus ergebenden vertraglichen Abrechnungsanspruch (Saldo) zu ihren Gunsten geltend machen.

3.2.14 Warum ist ein Vorgehen nach § 14 Abs. 4 VOB/B auch sonst sinnvoll?

Ohne die Schlussrechnung wird der Vergütungsanspruch der Baufirma nach der VOB/B nicht fällig und kann nicht verjähren (s. aber ggf. die Verwirkung nach § 242 BGB).

3.2.15 Wann verjährt der Vergütungsanspruch der Baufirma beim VOB/B-Vertrag?

Für den Beginn der Verjährung ist die Fälligkeit des Vergütungsanspruchs maßgeblich. Beim VOB/B-Vertrag wird die Vergütungsforderung alsbald nach Prüfung und Feststellung der Schlussrechnung fällig, spätestens innerhalb von 2 Monaten nach Zugang der Schlussrechnung (§ 16 Abs. 3 VOB/B). Für die Verjährung des Vergütungsanspruchs (drei Jahre ab dem Jahresende, in dem der Anspruch fällig wird, s. §§ 195 und 199 Abs. 1 BGB) ist entscheidend, in welchem Jahr die Fälligkeit eintritt. Stellt die Baufirma z.B. die Schlussrechnung am 15.11.2011, wird die Schlusszahlung spätestens am 15.1.2012 fällig. Der Beginn der Verjährungsfrist ist dann der Ablauf des 31.12. 2012. Die dreijährige Verjährungsfrist endet deshalb mit Ablauf des 31.12.2015. Bekommt die Baufirma den Rückläufer der geprüften Schlussrechnung allerdings (nachweislich) noch vor dem Jahresende 2011, wird die Schlusszahlung noch im Jahr 2011 fällig. Die Verjährung endet in diesem Fall schon mit Ablauf des 31.12.2014.

3.2.16 Was ist bei der Feststellung der Rechnung zu beachten?

Nach § 41 KommHV sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf Grund und Höhe zu prüfen und ist die Richtigkeit zu bescheinigen. Zur Auslegung im Einzelnen sind die Verwaltungsvorschriften zu Art. 70 BayHO entsprechend heranzuziehen.

Die Feststellung des Zahlungsanspruchs wird mit dem Vermerk „sachlich richtig“ auf der geprüften Rechnung getroffen. Bei Baumaßnahmen wird ein Teil daraus, nämlich die Feststellung der „fachtechnischen und rechnerischen Richtigkeit“ häufig vertraglich auf ein freiberufliches Bauleitungsbüro delegiert. Die „rechnerische Richtigkeit“ umfasst nicht nur die Nachrechnung, sondern auch die Feststellung, dass die materiellen Voraussetzungen zutreffen, d.h. der entsprechende Preis vereinbart ist, die Leistung in dem berechneten Umfang erbracht wurde und bereits erfolgte Zahlungen berücksichtigt sind. Mit der Bescheinigung „fachtechnisch richtig“ wird zudem bestätigt, dass die nötige fachtechnische Beurteilung erfolgte, ob etwa aufgrund von Mängeln noch Einbehalte vorzunehmen sind und ob der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz eingehalten wurde etc. Die so geprüfte Rechnung wird vom zuständigen Bediensteten der Gemeinde mit „sachlich richtig“ festgestellt, wenn die fachtechnische und rechnerische Richtigkeit vom zuständigen Bearbeiter festgestellt wurde und die Unterlagen plausibel sind, also keine offensichtlichen Ungereimtheiten oder Lücken aufweisen.

3.2.17 Wie ist die Bauabrechnung zu belegen?

Nach § 61 Abs. 1 KommHV müssen die Buchungen u.a. durch Unterlagen belegt sein, aus denen sich der Auszahlungsgrund ergibt (begründende Unterlagen). Die Verwaltungsvorschrift Nr. 3 zu § 61 KommHV legt fest, dass Unterlagen, die der Rechnung nicht unmittelbar beigelegt werden können, so zu ordnen sind, dass sie ohne Schwierigkeiten zur Einsicht und zur Prüfung anhand der Kassenanordnungen bereitgestellt werden können.

Baurechnungen sind regelmäßig so umfangreich, dass sie der Auszahlungsanordnung nicht beigelegt werden können, und sie stehen in einem sachlichen Zusammenhang zu einander, sodass auch nicht einzelne Teile herausgetrennt werden sollten. Es ist daher sinnvoll, dass sie gesondert bei der Bauverwaltung aufbewahrt, bzw. archiviert werden. Art und Umfang der Aufbewahrung sind in der KommHV nicht näher beschrieben, sondern ergeben sich aus der Sache selbst. Als Anhaltspunkt kann z.B. die Auflistung der Unterlagen herangezogen werden, die der Freistaat mit seinen Zuwendungsbestimmungen (Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften - ANBest-K) bei geförderten Maßnahmen mit dem Verwendungsnachweis fordert. Zu jeder Schlusszahlung gehören als „begründende Unterlagen“:

- der Vertrag (Leistungsbeschreibung mit -verzeichnis, Vertragsbedingungen etc.),
- die Vergabedokumentation als Nachweis der wirtschaftlichen Vergabe (die nicht beauftragten Gegenangebote sind gesondert aufzubewahren),
- die Nachtragsvereinbarungen mit Kalkulationsnachweisen,
- der Schriftverkehr mit dem Auftragnehmer zur Abwicklung,
- die Aufmaße, Aufmaßzusammenstellungen und -skizzen,
- ggf. die Stundenlohnzettel, Liefer- und Wiegescheine,
- das die Abnahmeprotokoll samt Feststellung, dass die Restmängel beseitigt wurden,

- ggf. amtliche Prüfzeugnisse (in Kopie; das Original gehört unbedingt zum Bestandsakt).

Zur Prüfung der Baumaßnahme als Ganzes sind ferner erforderlich: die Planungsunterlagen, die Vor- und Entwurfsplanung mit den Kostenmittlungen, die Baugenehmigung mit den ergänzenden Nachweisen für Tragwerksplanung, Brandschutz etc. (wird auf Dauer im Bestandsakt aufbewahrt) und die Ausführungspläne (eine Ausfertigung der letzten Fassung gehört ebenfalls zum Bestandsakt und wird dort mit dem Bauwerk fortgeschrieben). Erforderlich ist weiterhin das Bautagebuch, dessen Führung eine Regelleistung des beauftragten Bauleiters ist. Ergänzend sollte die Gemeinde regelmäßig aussagekräftige Fotos der Baustelle anfertigen, was im digitalen Zeitalter nur noch wenig Aufwand macht, aber sehr oft bei der nachträglichen Aufklärung von Abrechnungs- oder Gewährleistungsproblemen hilft.

Die begründenden Unterlagen sind nach § 82 Abs. 2 KommHV sechs Jahre aufzubewahren. Aufgrund der allgemeinen Verjährungsfristen sollten sie aber zehn Jahre aufbewahrt werden, um ggf. Anspruchstellungen noch belegen bzw. abwehren zu können. Abgesehen vom Bestandsakt des Bauwerks sollten die Vor- und Entwurfsplanung einschließlich des dazugehörigen Schriftverkehrs auf Dauer aufbewahrt werden, da sie für urheberrechtliche Klärungen notwendig werden können und das Urheberrecht erst 70 Jahre nach dem Tod des Architekten erlischt. Im übrigen sind die Entwurfsunterlagen zu öffentlichen Bauten evtl. für die Ortsgeschichte bedeutsam. Die nicht beauftragten Angebote sollten drei Jahre aufbewahrt werden, die Angebote der engeren Wahl zehn Jahre.

3.3 Mögliche Fragen an die Verwaltung

- Ist die Abrechnungssumme der Schlussrechnung höher als die Auftragssumme? Wenn ja, warum?
- In welcher Höhe wurden Nachträge vom Gemeinderat beauftragt, von der Baufirma abgerechnet und in welcher Höhe von der Gemeindekasse bezahlt?
- Liegen für alle in der Schlussrechnung enthaltenen Nachträge wirksame Nachtragsbeauftragungen vor?
- Liegen für alle Nachtragsbeauftragungen die notwendigen Zustimmungen des Gemeinderats vor?

- In welcher Höhe wurden Stundenlohnarbeiten beauftragt und mit welcher Gesamtsumme abgerechnet?
- Wie hoch ist das Prüfergebnis zur Schlussrechnung aus der Sicht der Objektüberwachung (Architekt bzw. Ingenieur) und aus der Sicht der Verwaltung?
- Wie viel Geld wurde insgesamt für das Gewerk an die Baufirma bezahlt (wie viel davon für Nachträge, Zusatzaufträge und Stundenlohnbeauftragungen)?
- Wurden spätestens bei der Schlussrechnungsprüfung alle nach dem Vertrag notwendigen Abzüge und Einbehalte (z.B. Skonti und Sicherheiten) durch die Verwaltung vorgenommen und wurde dies auch bei den Zahlungen beachtet?

TEIL C PRAKTISCHE DURCHFÜHRUNG DER ÖRTLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG

Mit dem zum 01.01.2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts vom 08.12.2006 (GVBl S. 975) wurde den bayerischen Kommunen ein sog. *Optionsmodell* eingeräumt. Danach kann die Haushaltswirtschaft einer Kommune nach den *Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung* oder nach den *Grundsätzen der Kameralistik* geführt werden (Art. 61 Abs. 4 GO). Unabhängig von der örtlichen Entscheidung über die Führung der Haushaltswirtschaft ist die örtliche Rechnungsprüfung vom Gemeinderat oder von einem Rechnungsprüfungsausschuss durchzuführen; die Form der Buchführung hat insoweit *keine Auswirkungen auf die Zuständigkeit für die örtliche Rechnungsprüfung*. Auch bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung ergeben sich also keine neuen Prüfungszuständigkeiten und Prüfungspflichten; insbesondere ist die Durchführung einer nach Art. 107 GO bzw. §§ 316 ff. HGB vergleichbaren Abschlussprüfung und die Erteilung eines Bestätigungsvermerks gesetzlich nicht erforderlich.

Die nachfolgenden Hinweise zur praktischen Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung sind in erster Linie für Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses in den Gemeinden gedacht, in denen kein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, bzw. für Gemeinderatsmitglieder in Gemeinden bis 5 000 Einwohner, die keinen Rechnungsprüfungsausschuss gebildet haben. Die Hinweise sind grundsätzlich sowohl bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik als auch nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung anwendbar und berücksichtigen - soweit möglich - auch die sich aus beiden Buchführungsformen ergebenden Unterschiede und Besonderheiten. Auf die örtliche Prüfung des konsolidierten Jahresabschlusses nach Art. 102a GO kann angesichts der damit verbundenen Komplexität an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

1. Umfang und Inhalt der örtlichen Rechnungsprüfung

Nach Art. 106 Abs. 1 GO erstreckt sich die örtliche (ebenso wie die überörtliche) Rechnungsprüfung auf die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
2. die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

Art. 106 Abs. 1 zählt wichtige Prüfungsgegenstände auf, ist jedoch - wie sich aus dem Wort „insbesondere“ ergibt - keinesfalls abschließend zu verstehen.

Die Rechnungsprüfung umfasst nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GO auch die Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe; Art. 106 Abs. 1 GO ist dabei sinngemäß anzuwenden. Angesprochen sind damit die Eigenbetriebe, die nach der Eigenbetriebsverordnung (EBV) ihr Rechnungswesen nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung führen. Anstelle von kameralistischen Jahresrechnungen werden bei diesen Betrieben *kaufmännische Jahresabschlüsse* erstellt, die aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung und einem Anhang bestehen.

Der Rechnungsprüfung unterliegen auch die *Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen* und deren Jahresabschlüsse (Art. 106 Abs. 2 GO) sowie die *Pflegeeinrichtungen* und die sonstigen *Regiebetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen* im Sinn des Art. 88 Abs. 6 GO.

Nach Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GO wird im Rahmen der Rechnungsprüfung auch die *Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts* (z.B. Aktiengesellschaft, GmbH), an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze mitgeprüft. Entsprechendes gilt bei Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, in denen die Gemeinde Mitglied ist (Art. 106 Abs. 4 Satz 2 GO).

Die Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen in Privatrechtsform sind in Art. 94 GO und den §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geregelt.

Ferner erstreckt sich die Rechnungsprüfung auf die *Buch-, Betriebs- und sonstigen Prüfungen*, die sich - was regelmäßig der Fall sein sollte - die Gemeinde bei *der Hingabe eines Darlehens* oder sonst (z.B. bei Gewährung eines Zuschusses) *vorbehalten* hat (Art. 106 Abs. 4 Satz 3 GO). Ein derartiger Vorbehalt umfassender Prüfungsrechte empfiehlt sich insbesondere auch bei der Gründung von Kommunalunternehmen oder Gesellschaften des Privatrechts, um für die Kommune ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten zu gewährleisten (vgl. z.B. § 9 Abs. 3 des Modells einer Unternehmenssatzung für Kommunalunternehmen, herausgegeben vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband in seinem Geschäftsbericht 1996 S. 71 ff.). Es darf nämlich nicht übersehen werden, dass die Kommune und insbesondere das zuständige Gremium ohne ein solches erweitertes Prüfungsrecht, also nur auf der Grundlage von Abschluss- und Betätigungsprüfung, oft keine für eine wirksame Kontrolle ausreichenden Informationen erhält. Auf die Ausführungen in Abschnitt 9.8 wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Die Rechnungsprüfung ist somit ihrem Inhalt nach *als umfassende Finanzkontrolle* zu verstehen, die sich nicht auf die Buchführung und den Rechnungsabschluss beschränkt, sondern die *gesamte Wirtschaftsführung* der Gemeinde zum Gegenstand hat. Das gilt sowohl für die örtliche als auch für die überörtliche Rechnungsprüfung. Beide Prüfungen richten sich nach denselben materiellen Regelungen.

Für die mit der örtlichen Rechnungsprüfung betrauten Gemeinderatsmitglieder wird es oft schwierig sein, eine fundierte Rechnungsprüfung durchzuführen, weil bei der kommunalen Wirtschaftsführung eine Fülle von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beachten ist, deren Kenntnis bei einem ehrenamtlich tätigen Gremium nicht unbedingt vorausgesetzt werden kann.

2. Vorgehen des Prüfers

Prüfen bedeutet das *Nachvollziehen* und die *kritische Würdigung* von Verwaltungsvorgängen mit dem Ziel festzustellen, ob bei der Abwicklung der Geschäftsvorfälle in formeller und materieller Hinsicht richtig verfahren wurde. Der Prüfer darf deshalb nicht auf die Bescheinigungen auf den Kassenanordnungen und den sie begründenden Unterlagen („sachlich und rechnerisch richtig“) vertrauen, sondern muss sich *von der Richtigkeit grundsätzlich selbst überzeugen*, etwa durch Nachrechnen, Einsicht in Akten, Einholen von Aufschlüssen oder Ortsbesichtigungen.

3. Arbeitsteilung im Rechnungsprüfungsausschuss

Örtliches Prüfungsorgan ist der Rechnungsprüfungsausschuss, also ein Gremium. Es ist aber schon aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht zweckmäßig, wenn sich alle Mitglieder des Ausschusses gleichzeitig mit allen Rechnungsunterlagen befassen und allen einzelnen Fragen nachzugehen versuchen. Es empfiehlt sich vielmehr - jedenfalls dann, wenn nicht ein Sachverständiger zugezogen wird, der seinerseits die Belege umfassend vorprüft - eine Arbeitsteilung unter den Ausschussmitgliedern vorzunehmen.

Bevor mit der praktischen Prüfungstätigkeit begonnen wird, sollte sich deshalb der Rechnungsprüfungsausschuss darüber verständigen, welches Ausschussmitglied welche Aufgaben übernimmt. Zweckmäßigerweise werden die Prüfungsgebiete auf Grundlage einer zeitlich und personell abgestimmten Prüfungsplanung so verteilt, dass die einzelnen Ausschussmitglieder möglichst nicht gleichzeitig in bestimmte Unterlagen Einsicht nehmen müssen und sich dadurch gegenseitig behindern. Auch Doppelprüfungen müssen in jedem Fall verhindert werden.

Für die Verteilung der Prüfungsaufgaben auf die einzelnen Ausschussmitglieder ist ein Beschluss des Ausschusses erforderlich, der mit einfacher Mehrheit zu fassen ist. In diesem Beschluss ist - sofern das nicht bereits in einer Geschäftsordnung geregelt ist - zum Ausdruck zu bringen, dass die betreffenden Ausschussmitglieder ermächtigt werden, die (Rechnungs-)Unterlagen einzusehen, die sich auf das ihnen zugewiesene Gebiet beziehen, und von der Verwaltung die erforderlichen Informationen zu verlangen.

Eine Orientierung für die Verteilung der Prüfungsaufgaben innerhalb des Rechnungsprüfungsausschusses gibt der Haushaltsplan und die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss. So könnte bei der *Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik* beispielsweise ein Ausschussmitglied die *Einnahmen des Verwaltungshaushalts* überprüfen, während sich ein anderes Mitglied mit den *Ausgaben* des Verwaltungshaushalts befasst. In gleicherweise könnten die *Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts* auf zwei Ausschussmitglieder aufgeteilt werden. Bei entsprechender Besetzung des Rechnungsprüfungsausschusses könnte ein weiteres Mitglied *Bestandskontrollen* beim Vermögen durchführen. Auch bei der *Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung* können die Prüfungsaufgaben grundsätzlich

nach diesen Gesichtspunkten aufgeteilt werden. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die zahlreichen, sich gegenseitig beeinflussenden Verknüpfungen zwischen den einzelnen Haushalts- und Jahresabschlusskomponenten eine deutlich komplexere Prüfungsplanung erfordern.

Wenn die einzelnen Ausschussmitglieder die Prüfung des ihnen zugewiesenen Prüfungsgebietes abgeschlossen haben, ist über das Ergebnis dieser Einzelprüfungen in einer Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses zu beraten und (mit einfacher Stimmenmehrheit) Beschluss darüber zu fassen, ob und inwieweit die Feststellungen und Schlussfolgerungen des einzelnen Ausschussmitglieds durch den Ausschuss übernommen werden (und damit auch in den Prüfungsbericht Eingang finden sollen).

Bei der Auswahl der Prüfungsgebiete sollten Umfang und Schwierigkeit sowie die finanzielle Bedeutung der verschiedenen Prüfungsgebiete berücksichtigt werden. Doch sollte innerhalb eines mehrjährigen Abstandes *grundsätzlich kein Prüfungsgebiet ausgeschlossen bleiben*. Insbesondere sollten innerhalb der sechsjährigen Wahlzeit auch sämtliche kommunalen Einrichtungen und Betriebe zumindest einmal vertieft geprüft werden.

Die vorstehenden Ausführungen gelten natürlich nicht nur für den Rechnungsprüfungsausschuss, sondern auch für den Gemeinderat selbst, wenn kein Rechnungsprüfungsausschuss gebildet wurde.

4. Auswahl und Umfang der Stichproben

Die Rechnungsprüfung ist inhaltlich zwar als eine alle Bereiche erfassende Finanzkontrolle zu verstehen. Das bedeutet aber nicht, dass das Rechnungswerk und seine Unterlagen einer vollständigen Überprüfung unterzogen werden müssten. Die Rechnungsprüfung ist vielmehr *auf eine angemessene Zahl von Prüfungsgebieten und Stichproben zu beschränken* (vgl. VV Nr. 3 zu § 2 KommPrV).

Auswahl und Umfang der Stichproben hat der Prüfer grundsätzlich nach eigenem Ermessen zu bestimmen.

Allgemein gültige Empfehlungen zum Mindestumfang von Stichproben, etwa ausgedrückt in einem bestimmten Prozentsatz der Geschäftsvorfälle, lassen sich kaum geben, weil hierbei der Umfang, der unterschiedliche Schwierigkeitsgrad der einzelnen Prüfungsgebiete und deren finan-

zielle Bedeutung, der Grad der Automation, das organisatorische Umfeld und ähnliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

Der Umfang der Stichproben muss einerseits so bemessen sein, dass der Prüfer ein ausreichend klares Bild über die Abwicklung der Geschäftsvorfälle innerhalb eines bestimmten Prüfungsgebietes gewinnt. Andererseits muss sich der Zeitaufwand für die örtliche Rechnungsprüfung insgesamt in für die ehrenamtlich tätigen Prüfer zumutbaren Grenzen halten.

Stichproben dürfen sich nicht auf wahllos aus dem Zusammenhang gerissene Einzelheiten beschränken; sie sind vielmehr *systematisch auszuwählen* (z. B. Überprüfung von Unternehmerrechnungen ab einer bestimmten betragsmäßigen Größenordnung, Prüfung der Zulagen und Zuschläge der Bauhofmitarbeiter, Prüfung der vollständigen Erfassung der beitragsfähigen Aufwendungen eines Baugebiets) und müssen so bemessen sein, dass das Prüfungsgebiet zutreffend beurteilt werden kann.

5. Angemessener Zeitaufwand für die örtliche Rechnungsprüfung

Der für die örtliche Rechnungsprüfung erforderliche Zeitaufwand richtet sich in erster Linie nach dem Umfang des zu prüfenden Rechnungswerks, der auch in Gemeinden gleicher Größenordnung recht unterschiedlich sein kann, je nachdem,

- ob bestimmte Beiträge und Gebühren (z. B. Straßenausbaubeiträge, Straßenreinigungsgebühren, Sondernutzungsgebühren, Hundesteuer) erhoben werden oder nicht,
- ob einzelne Aufgaben von der Gemeinde selbst, in kommunaler Zusammenarbeit (z.B. Schulverband, Zweckverband zur Abwasserbeseitigung oder Wasserversorgung) oder von Unternehmen außerhalb der allgemeinen Verwaltung (z.B. Eigenbetrieb, Kommunalunternehmen, Unternehmen in Rechtsformen des Privatrechts) wahrgenommen werden,
- in welchem Umfang Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen durchgeführt wurden,
- welche gemeindlichen Einrichtungen vorhanden sind.

Abgesehen davon wird der Zeitaufwand aber auch von der Übersichtlichkeit der zu prüfenden Unterlagen (Belegablage, Aktenordnung) und auch davon beeinflusst, wie rasch sich bei der Prüfung auftretende Zweifelsfragen klären lassen.

Allgemein wird man sagen können, dass eine örtliche Rechnungsprüfung, die sich pro Jahresrechnung *nur auf einen Sitzungsnachmittag* beschränkt - wie das in der Praxis immer noch angetroffen wird - in einer Gemeinde im Allgemeinen nicht ausreichend ist, weil die Prüfung in so kurzer Zeit auch von einem mehrköpfigen Gremium nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann. Andererseits wird man aber auch nicht verlangen können, dass der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. der Gemeinderat über mehrere Wochen hinweg prüfend tätig wird.

Um eine Hilfestellung für die Praxis zu geben, wird nachstehend als Orientierungshilfe ein zeitlicher Mindestrahmen für die örtliche Rechnungsprüfung aufgezeigt. Dabei wurde unterstellt, dass der Rechnungsprüfungsausschuss aus 4 Mitgliedern besteht, eine Sitzung etwa 3 bis 4 Stunden dauert und kein Sachverständiger die Sitzung vorbereitet hat.

Gemeindegrößenklasse (Einwohnerzahl)	Zahl der Sitzungen
über 3 000 bis 5 000	4 - 6
über 5 000 bis 10 000	5 - 8
über 10 000 bis 20 000	6 - 10

Für Gemeinden bis zu 3 000 Einwohnern kann ein entsprechend geringerer Zeitaufwand angesetzt werden.

Es besteht auch die Möglichkeit, einzelne Maßnahmen begleitend zu prüfen. Zweckmäßigerweise sollten mit der begleitenden Prüfung einzelne Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses beauftragt werden. Hierzu ist ein Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses erforderlich. Begleitende Prüfung bedeutet aber nicht, die Sachbearbeitung anstelle der Verwaltung vorzunehmen oder in die laufende Sachbearbeitung einzugreifen. Auch bei der begleitenden Prüfung kann die Beiziehung von Sachverständigen sinnvoll sein. Zur Zulässigkeit von begleitenden Prüfungen und der Durchführung von Prüfungshandlungen wird auf die Ausführungen in Abschnitt 3.3 dieses Leitfadens verwiesen.

Für Zweckverbände und sonstige kommunale Zusammenschlüsse lassen sich Richtwerte nicht aufstellen, weil die Verhältnisse zu unterschiedlich sind.

6. Kennzeichnung der geprüften Unterlagen

Die geprüften Unterlagen sind mit *Prüfungszeichen* zu kennzeichnen. Üblicherweise geschieht dies dadurch, dass die geprüften Belege, begründenden Unterlagen und Buchungen oder die Summenbildung, die nachgerechnet wurde, *abgehakt* werden. Ist eine Kennzeichnung nicht möglich (z.B. bei auf elektronischen Speichermedien oder Bildträgern aufbewahrten Unterlagen) oder unzweckmäßig (etwa bei Urkunden oder im Zusammenhang mit der Prüfung, ob die in Bestandsverzeichnissen oder Anlagennachweisen erfassten Vermögensgegenstände tatsächlich vorhanden sind), so sind entsprechende Vermerke in die Prüfungsniederschrift aufzunehmen.

Gemäß WV Nr. 4 zu § 1 KommPrV ist für die örtliche Rechnungsprüfung zur Kennzeichnung der geprüften Unterlagen die Farbe braun festgelegt (s. Abschnitt 1 Ziff. 1.4).

7. Niederschriften, Prüfungsbericht

Über die Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind *Niederschriften* aufzunehmen (Art. 103 Abs. 1 Satz 2 GO), deren Form und Inhalt sich grundsätzlich nach den Regelungen in der gemeindlichen Geschäftsordnung richtet (Art. 54, 55 GO). In die Niederschriften können auch Gemeinderatsmitglieder Einsicht nehmen, die dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht angehören (Art. 54 Abs. 3 GO).

Das Ergebnis der Rechnungsprüfung ist in einem *Prüfungsbericht* zusammenzufassen, aus dem

- die Namen der Prüfer,
- die Dauer der Prüfung,
- die Bezeichnung der geprüften Gebiete,
- die Prüfungsunterlagen,
- die Art und der Umfang der Prüfungshandlungen,
- die wesentlichen Prüfungsfeststellungen,

- die Erledigung von Prüfungsfeststellungen früherer Prüfungsberichte und
- das zusammengefasste Prüfungsergebnis

ersichtlich sein sollen. Im zusammengefassten Prüfungsergebnis ist auch auf die Finanzlage der Gemeinde und die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit einzugehen (VV Nr. 3 zu § 1 KommPrV). Weitere Hinweise über Form und Inhalt des Prüfungsberichts enthalten § 7 KommPrV und die Verwaltungsvorschriften hierzu.

Die Gemeinderatsmitglieder können jederzeit die Prüfungsberichte einsehen (Art. 102 Abs. 5). Gemeindebürger haben kein Recht auf Einsichtnahme.

Über den Prüfungsbericht ist (mit einfacher Stimmenmehrheit) Beschluss zu fassen. Er ist vom Vorsitzenden zu unterzeichnen und dem ersten Bürgermeister zur weiteren Behandlung im Gemeinderat zuzuleiten.

Der Bericht dient zum einen als Grundlage für die Feststellung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses gemäß Art. 102 Abs. 3 GO durch den Gemeinderat. Zum anderen ist er auch für die nachfolgende überörtliche Rechnungsprüfung von Bedeutung. Es ist deshalb wichtig, dass der Bericht ein möglichst klares Bild über Inhalt, Umfang und Ausmaß der örtlichen Rechnungsprüfung vermittelt.

Bei verschiedenen Fachverlagen sind Mustervordrucke erhältlich, die die Abfassung des Berichts über die örtliche Rechnungsprüfung erleichtern.

8. Form und Inhalt der Prüfung

Bei der Rechnungsprüfung kann unterschieden werden zwischen

- der formellen Prüfung
- der rechnerischen Prüfung und
- der sachlichen (materiellen) Prüfung

Dabei ist die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit in förmlicher, rechnerischer und sachlicher Hinsicht unter Einbeziehung der Buchführung, der Nachweise über das Vermögen sowie der Bestände und der Vorräte zu

prüfen. In die Prüfung sind auch Vorgänge aus früheren Haushaltsjahren mit einzubeziehen, wenn dies zur umfassenden Klärung des Sachverhalts erforderlich ist (vgl. VV Nr. 1 Zu § 2 KommPrV).

8.1 Formelle Prüfung

Die formelle Prüfung erstreckt sich vor allem auf die Feststellung, ob

- die vorgeschriebenen Bücher eingerichtet sind und ordnungsgemäß und sauber geführt werden, bei visuell lesbarer Buchführung also keine Radierungen, Übermalungen usw. vorkommen,
- bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik die Einnahmen und Ausgaben bei den zutreffenden Haushaltsstellen bzw. bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung die Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen bei den zutreffenden Produktsachkonten gebucht werden,
- die Buchungen ordnungsgemäß belegt sind,
- die Kassenanordnungen den Formvorschriften entsprechen (z.B. ob die Zahlungsanordnungen *vom Anordnungsbefugten unterzeichnet* sind und den sog. *Feststellungsvermerk* nach § 41 KommHV-Kameralistik bzw. § 37 KommHV-Doppik, Auszahlungsanordnungen darüber hinaus den *Auszahlungsnachweis* nach § 55 KommHV-Kameralistik bzw. § 51 KommHV-Doppik tragen)
- die erforderlichen Dienstanweisungen vorliegen, beachtet und ggf. an aktuelle (Rechts-)Entwicklungen angepasst werden (vgl. z.B. nach § 11a KommHV-Kameralistik bzw. § 14 KommHV-Doppik zur Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung; § 37 KommHV-Kameralistik bzw. § 33 KommHV-Doppik für den Einsatz automatisierter Verfahren, deren Sicherung und Kontrolle; § 44 KommHV-Kameralistik bzw. § 40 KommHV-Doppik für die Aufgaben, die Abwicklung und Abrechnung der Zahlstellen; § 62 KommHV-Kameralistik bzw. § 58 KommHV-Doppik für die Form der Buchführung und die Sicherung des Buchungsverfahrens).

8.2 Rechnerische Prüfung

Bei der rechnerischen Prüfung ist festzustellen, ob die Buchungen, die Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss sowie die Kassenanordnungen einschließlich der sie begründenden Unterlagen rechnerisch richtig sind.

Werden automatisierte Verfahren (z.B. für die Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, die Buchführung, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und die Aufbewahrung von Büchern und Belegen) eingesetzt, kann auf eine rechnerische Prüfung der ausgedruckten Ergebnisse verzichtet werden, wenn die rechnerische Richtigkeit der maschinellen Verarbeitung gewährleistet ist.

8.3 Sachliche (materielle) Prüfung

Der wichtigste Teil der Rechnungsprüfung ist die materielle Prüfung. Sie ist auch am schwierigsten, weil hierfür weitgehend besondere Sachkenntnisse erforderlich sind. Doch gibt es eine Reihe durchaus wirkungsvoller Prüfungshandlungen, die auch von einem ehrenamtlichen Prüfer ohne spezielle Fachkenntnisse vorgenommen werden können.

Die formelle, die rechnerische und die sachliche Prüfung lassen sich weitgehend *miteinander verbinden*. Im Rahmen der sachlichen Prüfung wird also auch die rechnerische Richtigkeit kontrolliert und beispielsweise festgestellt, ob die betreffende Kassenanordnung auch in formeller Hinsicht zu keinen Prüfungsfeststellungen Anlass gibt.

Gemäß VV Nr. 5 zu 2 KommPrV ist in Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt eine örtliche Rechnungsprüfung als ausreichend anzusehen, wenn in angemessenen Stichproben geprüft wird, ob

- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten wurden,
- die Einnahmen bzw. die Erträge und Einzahlungen rechtzeitig eingehenden,
- bei Stundung, Niederschlagung und Erlass ordnungsgemäß verfahren wurde,
- Beschlüsse der Beschlussgremien richtig ausgeführt wurden,

- Ausgaben bzw. die Aufwendungen und Auszahlungen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse als notwendig und angemessen anzusehen sind,
- die Buchungen ausreichend belegt sind,
- die in den Nachweisungen erfassten Vermögensgegenstände vollständig vorhanden sind.

Das gilt entsprechend auch für die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie der sonstigen Regiebetriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen im Sinn des Art. 88 Abs. 6 GO (s. Abschnitt 1, Ziff. 1.4).

Diese Aufzählung stellt jedoch allenfalls den Mindestinhalt der örtlichen Rechnungsprüfung dar und wird - zumindest auf Dauer - dem Verständnis der Rechnungsprüfung als umfassende Finanzkontrolle nicht gerecht.

9. Hinweise zur materiellen Prüfung typischer Prüfungsgebiete

9.1 Einnahmen des Verwaltungshaushalts, Erträge des Ergebnishaushalts

9.1.1 Grundsteuer

Nahezu alle größeren Städte bieten in ihren Internet-Seiten allgemeine Informationen zur Festsetzung und Berechnung der Grundsteuer an, die auch als Einstieg in die Prüfungsmaterie geeignet sind, z.B.:

- Augsburg: <http://www.augsburg.de/index.php?id=1046>
- München: http://www.muenchen.de/Stadtleben/Formulare_auf_einen_Blick/grdabgaben337395/337395/index.html
- Nürnberg: <http://nuernberg.de/internet/referat2/grundsteuer.html>

- a) Bei der Berechnung der Grundsteuer ist von einem Messbetrag auszugehen, der vom Finanzamt für jeden Steuergegenstand (z.B. landwirtschaftliche Betriebe; bebaute oder unbebaute Grundstücke;

Betriebsgrundstücke, die einem Gewerbebetrieb dienen) festgesetzt wird (Grundsteuer A für land-/forstwirtschaftlich genutzte und Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke). Das Finanzamt führt für jede Gemeinde ein Grundsteuermessbetragsverzeichnis, in das alle festgesetzten Messbeträge (für Grundsteuer A und B) eingetragen werden. Die Gemeinden sollten zu Kontrollzwecken ebenfalls ein Grundsteuermessbetragsverzeichnis führen (auch wenn eine ausdrückliche Verpflichtung hierzu nicht besteht).

Die Gemeinde erhebt die Grundsteuer unter Anwendung der in der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesätze (Grundsteuer = Steuermessbetrag x Hebesatz). Die einzelnen Beträge werden in Solllisten erfasst.

Fragen zur Prüfung:

- Führt die Gemeinde ein Grundsteuermessbetragsverzeichnis?
 - Wurde das gemeindliche Grundsteuermessbetragsverzeichnis mit dem Messbetragsverzeichnis des Finanzamtes abgestimmt?
 - Stimmt die Summe der Grundsteuermessbeträge (für Grundsteuer A und B) lt. Messbetragsverzeichnis mit der Summe der in der Grundsteuersollliste für das laufende Haushaltsjahr erfassten Messbeträge überein?
 - Wurde die Summe der Sollbeträge für Grundsteuer A und B im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt bei den in Frage kommenden Haushaltsstellen zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt auf den entsprechenden Produktsachkonten erfasst?
- b) Das Veranlagungsverfahren beim Finanzamt nimmt oft längere Zeit in Anspruch, so dass Messbeträge häufig rückwirkend neu festgesetzt werden. Die sich daraus ergebenden Nachforderungen oder Erstattungen werden für die früheren Jahre in einer besonderen „Sollliste für Nachholungen und Erstattungen“ abgewickelt. Der Zeitpunkt, zu dem ein Messbetrag wirksam wird („Fortschreibungszeitpunkt“), ist aus dem Grundsteuermessbescheid ersichtlich und wird in der Regel auch im Grundsteuermessbetragsverzeichnis vermerkt.

Fragen zur Prüfung:

- Wurden die Grundsteuernachholungen oder -erstattungen für die zurückliegenden Jahre richtig abgewickelt? Wurde der jeweils zutreffende Hebesatz angewandt?
- Wurde die Summe der Sollbeträge an Nachholungen und Erstattungen für Grundsteuer A und B im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt bei den in Frage kommenden Haushaltsstellen zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt auf den entsprechenden Produktsachkonten erfasst?

Zu Buchst. a) und b):

- Bei verspäteter Zahlung: Wurden Säumniszuschläge und Mahgebühren erhoben?
 - Hat über Erlässe das zuständige Organ befunden? Lagen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Erlass vor (§§ 32, 33 GrStG)?
 - Wurden niedergeschlagene Beträge in das Niederschlagungsverzeichnis aufgenommen?
- c) Weitere Überprüfungsmöglichkeiten ergeben sich durch Auswertung des Bauplanverzeichnisses sowie evtl. aufgrund der Kenntnis der örtlichen Verhältnisse.

Fragen zur Prüfung:

- Haben Neubauten und größere Umbauten zu einer Fortschreibung der Einheitswerte geführt? Überwacht die Gemeindeverwaltung in ausreichendem Maß die Fortschreibung der Einheitswerte bei Neubauten und größeren Umbauten? (Gut geführte Bauplanverzeichnisse enthalten bereits entsprechende Vermerke. Bei der Prüfung ist zu beachten, dass das Veranlagungsverfahren beim Finanzamt - wie bereits erwähnt - längere Zeit beanspruchen kann.)
- Hat das Finanzamt den Fortschreibungszeitpunkt (zu dem der geänderte Messbetrag wirksam wird) zutreffend festgestellt? (Dies kann evtl. aufgrund der Kenntnis über den Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit bzw. Bauvollendung beurteilt werden. Die Prüfung kann auf größere Messbeträge beschränkt werden.)

- Liegen in Gebieten, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wurde, noch als landwirtschaftliches Vermögen bewertete Grundstücke? (Die Gemeinden haben nach Abschnitt 5 Abs. 2 Satz 4 GrStR 1978 die Finanzämter über rechtswirksame Bebauungspläne und über Flächennutzungspläne zu unterrichten.)
- Wurden landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben? Führt die Betriebsaufgabe zu einer Fortschreibung des Einheitswertes?

9.1.2 Gewerbesteuer

- a) Das Finanzamt setzt für jeden gewerbesteuerpflichtigen Betrieb den Gewerbesteuermessbetrag fest und übersendet den Messbescheid der Gemeinde. Diese erteilt unter Anwendung des in der Haushaltsatzung festgesetzten Gewerbesteuerhebesatzes den Gewerbesteuerbescheid.

Die Finanzämter legen seit dem Erhebungszeitraum 1970 *keine Gewerbesteuermessbetragsverzeichnisse* mehr an. Die Gemeinden sollten aber solche Verzeichnisse führen, um zu gewährleisten, dass alle eingehenden Messbescheide erfasst und steuerlich ausgewertet werden.

Die zu erhebende Gewerbesteuer wird in Solllisten nachgewiesen (Haupt- und Abrechnungsliste für den jeweiligen Erhebungszeitraum, Nachtragsliste für frühere Erhebungszeiträume). Erhebungszeitraum ist das Kalenderjahr. Da der Gewerbesteuermessbetrag für das abgelaufene Kalenderjahr erst nach Abgabe der Steuererklärung beim Finanzamt festgesetzt werden kann, vergehen bis zur Veranlagung durch das Finanzamt *in der Regel mindestens zwei Jahre*. Der Steuerpflichtige hat auf die voraussichtliche Steuerschuld *Vorauszahlungen* zu leisten.

Fragen zur Prüfung:

- Führt die Gemeinde ein Gewerbesteuermessbetragsverzeichnis? Sind alle Messbeträge lt. Messbetragsverzeichnis in den Gewerbesteuer-solllisten (Haupt- und Abrechnungsliste, Nachtragsliste) erfasst?
- Wurde der jeweils zutreffende Hebesatz angewandt? (Dies wäre vor allem bei der Festsetzung oder Änderung von Gewerbesteuermessbeträgen für frühere Erhebungszeiträume zu prüfen, weil hier erfahrungsgemäß Fehler unterlaufen können.)

- Wurden die Sollbeträge lt. Solllisten bei den in Frage kommenden Haushaltsstellen des Sachbuchs für den Verwaltungshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt auf den entsprechenden Produktsachkonten erfasst?
 - Hat über Erlässe das zuständige Organ befunden? Lagen die rechtlichen Voraussetzungen für einen gewährten Erlass vor (§§ 163, 227 AO)?
 - Wurden niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?
 - Wurden die Gewerbesteuerzahlungen rechtzeitig geleistet? (Dies lässt sich durch Einsichtnahme in die Gefällskonten feststellen.)
 - Bei verspäteter Zahlung: Wurden Säumniszuschläge und Mahgebühren erhoben?
- b) Bauausführungen oder Montagen, die *länger als 6 Monate* dauern, begründen eine *Betriebsstätte* (§ 12 Satz 2 Nr. 8 AO). Die Gemeindeverwaltung müsste (z. B. durch Rückfragen beim Bauherrn) feststellen, in welchen Fällen durch die Tätigkeit auswärtiger Bauunternehmer eine Betriebsstätte begründet wurde, und ggf. beim zuständigen Finanzamt einen Zerlegungsanteil am einheitlichen Gewerbesteuermessbetrag beantragen.

Zu prüfen wäre:

- Ist die Gemeindeverwaltung ausreichend bemüht, Bauausführungen innerhalb des Gemeindegebietes durch auswärtige Bauunternehmer, die eine Betriebsstätte begründen, zu erfassen und erforderlichenfalls dem zuständigen Finanzamt zwecks Zerlegung des Gewerbesteuerermessbetrags zu melden? (Hier können die Kenntnisse über die im Gemeindegebiet durchgeführten Baumaßnahmen von Nutzen sein.)

9.1.3 Hundesteuer

Fragen zur Prüfung:

- Hat die Gemeinde eine Hundesteuersatzung erlassen? Stimmen die in der Sollliste vorgetragenen Abgabensätze mit der Hundesteuersatzung überein?

- Hat über Erlässe das zuständige Organ entschieden? Erscheinen die Erlässe sachlich begründet? Sind niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?
- Bei Hundesteuerbefreiungen: Sind die Befreiungstatbestände ausreichend nachgewiesen?

9.1.4 Benutzungsgebühren für Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung

Für die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung sollen nach Art. 8 KAG kostendeckende Benutzungsgebühren erhoben werden. Dies gilt auch in den Fällen, in denen die Wasserversorgung einem kaufmännisch geführten Eigenbetrieb (Stadtwerke) obliegt. Die Benutzungsgebühren sind durch Satzung (in der Regel Beitrags- und Gebührensatzung) festzusetzen.

Fragen zur Prüfung:

- Liegen für die einzelnen Einrichtungen jeweils aktuelle Gebührenkalkulationen vor?
- Kanalbenutzungsgebühren: Wurden bestimmten Betrieben (z.B. Brauereien, Gärtnereien) Abschläge beim Wasserverbrauch eingeräumt und sind die Voraussetzungen, die zu diesen Abschlägen führten, noch gegeben oder haben sich die Verhältnisse zwischenzeitlich geändert?
- Wird die Wasserförderung aus eigenen Brunnen bei der Berechnung der Kanalbenutzungsgebühren berücksichtigt?
- Bei Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang: Hat das zuständige Organ über den Befreiungsantrag beschlossen?
- Auswertung des Bauplanverzeichnisses: Werden für Neubauten, die an die Abwasserbeseitigung und an die Wasserversorgung angeschlossen sind, Benutzungsgebühren erhoben?
- Bei Inkasso der Kanalbenutzungsgebühren durch die Stadtwerke: Liefern die Stadtwerke die Kanalbenutzungsgebühren rechtzeitig an die Kämmereiverwaltung (Gemeindekasse) ab?

9.1.5 Friedhofs- und Bestattungsgebühren

(Zu den Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des Bestattungsgesetzes vgl. die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 12.11.2002 Az: IB3-2475,25-2, AllMBl 2002, 965, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 07.05.2010, AllMBl 2010, 127)

Für die Einräumung eines Nutzungsrechts an Grabstätten werden in aller Regel Grabplatzgebühren aufgrund einer Gebührensatzung erhoben. Die Grabplatzgebühren sind normalerweise für die Dauer der Ruhefrist im Voraus zu entrichten.

Außerdem werden für die hoheitlichen Bestattungseinrichtungen Bestattungsgebühren erhoben. Folgende Fragen wären zu prüfen:

- Liegt eine Gebührenkalkulation vor?
- Werden die Friedhofs- und Bestattungsgebühren nach den Eintragungen in den Solllisten entsprechend der satzungsmäßigen Regelung erhoben?
- Wurden die Friedhofs- und Bestattungsgebühren bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung zutreffend als passive Rechnungsabgrenzungsposten erfasst (§ 81 Abs. 2 KommHV-Doppik)?
- Wird eine ordnungsgemäße Gräberkartei geführt?
- Werden für eine Verlängerung des Nutzungsrechts nach Ablauf der in der Gräberkartei festgehaltenen Ruhefrist die Grabplatzgebühren zum Soll gestellt und angefordert?
- Bei Bestattungen: Werden die Bestattungsgebühren ordnungsgemäß festgesetzt und eingehoben? (Durch Einsichtnahme in das vom Standesbeamten zu führende Sterbebuch lässt sich feststellen, ob alle in Betracht kommenden Fälle erfasst wurden.)
- Bei Durchführung gemeindlicher Aufgaben durch private Unternehmer: Wurden die Leistungen dem Wettbewerb unterstellt? Werden die Leistungen des Unternehmens vertragsgemäß abgewickelt und abgerechnet?

9.1.6 Badegebühren

Zu fragen wäre:

- Bei Kassenautomaten: Liegen ordnungsgemäße Abrechnungen über die verkauften Eintrittskarten vor?
- Bei herkömmlichem Kartenverkauf: Sind die Eintrittskarten sowie die Karten für Badebekleidungsverleih, Sonnenschirm-, Liegestuhlbenutzung usw. fortlaufend nummeriert?
- Liegen ordnungsgemäße Abrechnungen über den Kartenverkauf vor? Sind lückenlose Aufzeichnungen über den Kartenbestand vorhanden?
- Wurden die Sollbeträge nach den Abrechnungen über den Kartenverkauf bei den in Frage kommenden Haushaltsstellen des Sachbuchs für den Verwaltungshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt auf den entsprechenden Produktsachkonten erfasst?
- Werden die Einnahmen rechtzeitig in angemessenen Teilbeträgen an die Gemeindekasse abgeliefert?

9.1.7 Sondernutzungsgebühren

Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann - öffentlich-rechtliche Sondernutzung - (Art. 18 Abs. 1 BayStrWG).

Die Erteilung der Erlaubnis ist eine Amtshandlung, für die Kosten (Gebühren, Auslagen; vgl. Art. 1, 20 KG) erhoben werden können. Daneben besteht die Möglichkeit, für die Sondernutzung aufgrund einer Satzung *Sondernutzungsgebühren* zu erheben (Art. 18 Abs. 2 a BayStrWG).

Kann der Gemeingebrauch an Straßen durch die betreffende Benutzung nicht beeinträchtigt werden, so richtet sich die Sondernutzung nach bürgerlichem Recht (Art. 22 BayStrWG). Auch für bürgerlich-rechtliche Sondernutzungen ist es möglich, die Gebührenerhebung durch Satzung zu regeln (Art. 22 a BayStrWG).

Fragen zur Prüfung:

- Wurden für die Erteilung der Erlaubnis zu Sondernutzungen Kosten erhoben?
- Wurden nach den Eintragungen in den Solllisten die satzungsmäßigen Sondernutzungsgebühren festgesetzt?
- Wurden die Sondernutzungsgebühren vollständig erhoben? (Hier kann die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse - etwa über die Inanspruchnahme einer Gehweg- oder Straßenfläche während der Errichtung eines Bauvorhabens - von Nutzen sein.)
- Wurden die Jahressollbeträge im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt erfasst?

9.1.8 Kosten für Amtshandlungen (Verwaltungsgebühren)

Für Amtshandlungen des übertragenen Wirkungskreises sind Kosten (Verwaltungsgebühren und Auslagen) zu erheben, die im staatlichen Kostenverzeichnis geregelt sind. Für den Bereich des Standesamtswesens ergeben sich die festzusetzenden Gebühren aus der Ausführungsverordnung zum Personenstandsgesetz.

Meist werden auch für Amtshandlungen im eigenen Wirkungskreis Kosten erhoben. Dazu ist der Erlass einer kommunalen Kostensatzung (Art. 20 Abs. 1 KG) erforderlich.

Fragen zur Prüfung:

- Stimmen die in der Sollliste enthaltenen Gebühren mit den einschlägigen Regelungen der Satzung überein? Bei Rahmengebühren: Wird der Gebührenrahmen angemessen ausgeschöpft?
- Hat über Erlasse das zuständige Organ entschieden? Erscheinen die Erlasse ausreichend begründet? Wurden niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?

9.1.9 Fremdenverkehrsbeitrag

Nach Art. 2 und Art. 6 KAG setzt die Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags den Erlass einer Fremdenverkehrsbeitragssatzung voraus. Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat eine „Mustersatzung für die Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags (Fremdenverkehrsbeitragssatzung)“ erlassen (vgl. Bek. vom 28.6.1978 - MABI S. 464 - geändert durch Bek. vom 27.11.1979 - MABI S. 770).

Zur Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags sind nur Gemeinden berechtigt, in denen die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt. Der Beitrag kann zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Fremdenverkehrsförderung erhoben werden (Art. 6 Abs. 1 KAG).

Das Wort „Aufwand“ ist nicht ausschließlich dahingehend zu verstehen, dass ein investiver Aufwand der Gemeinde vorliegen muss. Beitragsfähig in diesem Sinne ist auch ein „Aufwand“ im Form von Verwaltungshandlungen, die Kosten im Sinne von Art. 8 KAG verursachen.

Typische Beispiele hierfür sind etwa Werbemaßnahmen (z.B. Herausgabe von Zimmerverzeichnissen, Prospekten und Plakaten, Werbeanzeigen) oder Veranstaltungen, die den Fremdenverkehr heben (z. B. Musik- oder andere „Festivals“). Umlagefähig sind auch Aufwendungen für die Herstellung, Verbesserung oder Unterhaltung von Anlagen zur Verschönerung des Ortsbildes speziell im Hinblick auf den Fremdenverkehr (z. B. Blumenschalen, Bänke oder Brunnen) oder von Kur- und Erholungseinrichtungen (z. B. Kurhäuser, Lesesäle, Kurparks, Kurorchester, Musikpavillon, Wanderwege, Trimm-Pfade, Reitwege, Ruhebänke, Kneipp-Tretbecken etc).

Ein gemeindlicher Zuschuss für die Errichtung eines Vereinsheimes für den Trachtenverein ist als Aufwand anzusehen. Der BayVGh begründete dies in seinem Urteil vom 19.3.1986 Nr. 4 B 84 A. 951 wie folgt:

„Auch der gemeindliche Zuschuss für die Errichtung eines Vereinsheims für den Trachtenverein stand mit der Fremdenverkehrsförderung in unmittelbarem Zusammenhang, da die Beklagte damit eine jederzeit reibungslose Durchführung der für die Fremden attraktiven Heimatabende ermöglichen wollte. Dass das Vereinsheim nicht nur dem Fremdenverkehr, sondern auch und wohl überwiegend der örtlichen Kulturpflege und den Vereinsmitgliedern dient, steht der Einbeziehung des gemeindlichen

Zuschusses in den Fremdenverkehrsaufwand nicht notwendig entgegen, da der Zuschuss nur ungefähr 1/10 des Gesamtbauaufwandes und damit in etwa die fremdenverkehrsbezogene Nutzung des Vereinsheims abdeckte.“

Der Fremdenverkehrsbeitrag wird von allen selbständig tätigen natürlichen und den juristischen Personen, den offenen Handelsgesellschaften und den Kommanditgesellschaften, denen durch den Fremdenverkehr im Gemeindegebiet Vorteile erwachsen, erhoben.

Selbständig tätig in diesem Sinne sind vor allem Gewerbetreibende und freiberuflich Tätige, d.h. dass Arbeitnehmer nicht der Beitragspflicht unterliegen.

Die Abgrenzung von *selbständiger* und *unselbständiger Tätigkeit* ist nach abgaberechtlichen Grundsätzen zu treffen (BayVGh, Urteil vom 16.10.1968). Entscheidend sind danach die überwiegenden Merkmale, wie Entgelt- oder Honorargestaltung, Arbeitszeitregelung, Betriebsausstattung, Art und Inhalt des Vertrages (Dienst- oder Werkvertrag), Umfang der Abhängigkeit, Unternehmer und Lohnrisiko (vgl. „Gemeindekasse“ RandNr. 4/1979).

Weitere Abgrenzungskriterien können sich auch aus § 1 der Lohnsteuerdurchführungsverordnung ergeben:

- „(1) Arbeitnehmer sind Personen, die in öffentlichem oder privatem Dienst angestellt oder beschäftigt sind oder waren und die aus diesem Dienstverhältnis oder einem früheren Dienstverhältnis Arbeitslohn beziehen. Arbeitnehmer sind auch die Rechtsnachfolger dieser Person, soweit sie Arbeitslohn aus dem früheren Dienstverhältnis ihres Rechtsvorgängers beziehen.
- (2) Ein Dienstverhältnis (Abs. 1) liegt vor, wenn der Angestellte (Beschäftigte) dem Arbeitgeber (öffentliche Körperschaft, Unternehmer, Haushaltsvorstand) seine Arbeitskraft schuldet. Dies ist der Fall, wenn die tätige Person in der Betätigung ihres geschäftlichen Willens unter der Leitung des Arbeitgebers steht oder im geschäftlichen Organismus des Arbeitgebers dessen Weisungen zu folgen verpflichtet ist.

- (3) Arbeitnehmer ist nicht, wer Lieferungen und sonstige Leistungen innerhalb der von ihm selbständig ausgeübten gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit im Inland gegen Entgelt ausführt, soweit es sich um die Entgelte für diese Lieferungen und sonstigen Leistungen handelt.“

Bei *gemischter Tätigkeit* (sowohl selbständig als auch unselbständig) unterliegt nur die selbständige Tätigkeit der Beitragspflicht.

Beispielhafte Aufzählung des fremdenverkehrsbeitragspflichtigen Personenkreises:

Ärzte (also z.B. auch Zahnärzte), Altwarenhändler, Andenkenläden, Antiquitätengeschäfte, Apotheken, Architekten- und Ingenieurbüros, Automatenaufsteller, Autovermietungen, Bäder (einschl. Saunen), Bäckereien (Konditoreien), Banken (Wechselstuben), Baugeschäfte, Baumaterialiengeschäfte und deren örtliche Zulieferfirmen, Bausparkassen, Bergbahnen, Bergführer, Blumengeschäfte, Boutiquen, Brauereien, Buchhandlungen (auch Leihbüchereien), Buchhaltungsbetriebe, Kaffeehäuser, Dienstmänner, Drogerien (Parfümerien), Haushaltswarengeschäfte, Einzelhandelsgeschäfte (Sportartikel, Bekleidung usw.), Elektrizitätsunternehmen, Elektro-, Fernseh-, Radiogeschäfte, Erholungsheime, Fahrschulen, Fensterreinigungsfirmen, Fotogeschäfte, Friseure, Spediteure, Gärtnereien, Gemüsegeschäfte (Obstgeschäfte), Gastwirtschaften, Getränke-niederlassungen, Glaser, Hebammen, Helfer in Steuersachen, Hotels (Pensionen usw.), Golfplatzbetreiber, Immobilienmakler, Installateure, Jugendherbergen, Kinos, Kosmetiksalons, Kfz-Reparaturwerkstätten, Kfz-Zubehörhandel, Kurkliniken, Lebensmittelgeschäfte, Lesezirkel, Kunstmaler, Metzgereien, Möbelgeschäfte, Musiker, Optiker, Werkstätten für Orthopädie, Parfümerien, Rechtsanwälte, Reisebüros, Rheumakliniken, Schnapsbrennereien, Schneiderbetriebe, Schreibwarengeschäfte, Skilehrer, Skilifte, Sparkassen, Steuerberater, Tabakwarengeschäfte, Tankstellen, Theater, Tennisplatzvermieter, Versicherungen, Wäschereien (Heißmangel), Weinhandlungen, Zeitungshändler (Kioske).

Literaturhinweis: Detlef Peters/Dr. H. W. Hürholz „Der Fremdenverkehrsbeitrag in Bayern“, Richard Boorberg Verlag München

Fragen zur Prüfung:

- Ist der beitragspflichtige Personenkreis vollständig erfasst worden?
- Sind auswärtige Pflichtige, die in der Gemeinde eine Betriebsstätte nach § 12 AO unterhalten, veranlagt worden?
- Sind die Beiträge nach den zutreffenden Bemessungsgrundlagen (Körperschaftsteuer- bzw. Einkommensteuerpflichtiger Gewinn oder steuerbaren Umsatz, vgl. Satzung) ermittelt worden?

9.1.10 Wohnungsmieten

(Zur Problematik der Überlassung gemeindlicher Wohnungen unter Wert und von Preisnachlässen gemeindlicher Wohnungsunternehmen vgl. IMBek vom 15.11.1988 AllIMBI S. 895 i.d.F. der IMBek vom 15.05.1992, AllIMBI S. 535)

Die Gemeinden sind gehalten, ihr Vermögen wirtschaftlich zu verwalten (Art. 74 Abs. 2 Satz 1, Art. 75 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 GO). Mit der Bereitstellung von gemeindeeigenen Wohnungen wird kommunales Vermögen nicht der Allgemeinheit zur Nutzung überlassen, sondern kommt nur einzelnen Bürgern zugute. Die Mieten müssen deshalb angemessen sein. Soziale Kriterien können u.U. niedrigere Mieten rechtfertigen.

Bei preisgebundenem Wohnraum gilt die Kostenmiete als angemessen. Die Miethöhe für freifinanzierte Wohnungen soll dem örtlichen Mietwert (Vergleichsmiete) entsprechen.

Fragen zur Prüfung:

- Liegen über alle Mietverhältnisse schriftliche Mietverträge vor?
- Enthalten die Mietverträge einheitliche und eindeutige Regelungen über die Abrechnung der Nebenkosten?
- Entspricht die tatsächlich erhobene Miete nach den Eintragungen in der Sollliste dem Mietvertrag?
- Wurden die Nebenkosten (Wasser, Strom, Heizung usw.) dem Mietvertrag entsprechend abgerechnet?

- Bei freifinanziertem Wohnraum: Ist die Miethöhe nach den örtlichen Verhältnissen noch angemessen?

Bei öffentlich gefördertem Wohnraum:

- Entspricht die Wirtschaftlichkeitsberechnung dem neuesten Stand oder liegt sie schon länger zurück, so dass eine Neuberechnung veranlasst ist?
- Sind die Garagenmieten angemessen?
- Sind die Heizkostenbeiträge der Wohnungsinhaber angemessen?
- Hat über Erlässe das zuständige Organ entschieden? Sind niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?

9.1.11 Pachten

Fragen zur Prüfung:

- Liegen schriftliche Pachtverträge vor?
- Hat das zuständige Organ darüber befunden?
- Wurden die Beträge vollständig zum Soll gestellt?
- Sind die Beträge rechtzeitig eingegangen?
- Ist die Pacht angemessen?
- Wird die Angemessenheit der Pacht regelmäßig überprüft?

9.1.12 Erbbauzinsen

Gemeinden räumen mitunter an gemeindlichen Grundstücken Erbbau-rechte ein.

Fragen zur Prüfung:

- Entsprechen die Erbbauzinsen den jeweiligen Verträgen?
- Wurden die Beträge rechtzeitig entrichtet?

- Sind die Beträge vollständig zum Soll gestellt?
- Bei Wertsicherungsklauseln: Wurde die Wertsicherungsklausel dem Vertrag entsprechend vollzogen?

9.1.13 Staatszuschuss zu Schülerbeförderungskosten

Seit Jahren werden die Zuschüsse an die Kommunen zu den Kosten der Schülerbeförderung pauschaliert (vgl. Art. 10a Abs.1 Finanzausgleichsgesetz - FAG, Art. 4 Schulwegkostenfreiheitsgesetz - SchKFrG;)

Maßgebend für die Bemessung der Zuschüsse ist Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch nach der Verordnung über die Schülerbeförderung (SchBefV) Der Berechnung der pauschalen Zuweisungen werden die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Beförderungsanspruch bei beruflichen Schulen zum 20. Oktober, bei den übrigen Schulen zum 1. Oktober jeweils des vorhergehenden Jahres, die in der kommunalen Rechnungsstatistik für das vorvorhergehende Jahr erfassten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung zugrunde gelegt (vgl. § 3 Verordnung zur Durchführung des Art. 10a des Finanzausgleichsgesetzes und des Art. 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs (DVFAG/SchKFrG).

Werden nur 55 % der notwendigen Aufwendungen für die Schülerbeförderung durch die pauschalen Zuweisungen abgedeckt, wird Härteausgleich gewährt. Der Härteausgleich wird mittlerweile über ein automatisiertes Berechnungsverfahren vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung ohne Antrag berechnet.

Fragen zur Prüfung:

- Ist die Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch zutreffend?
- Rechnet der Beförderungsunternehmer vertragsgemäß ab?
- Wurden beim Abschluss des Beförderungsvertrags Vergleichsangebote eingeholt?
- Hat der Beförderungsunternehmer die wirtschaftlichste Linie für die Schülerbeförderung gewählt?

- Sind alle Kosten im Haushaltsunterabschnitt 290 (bei Kameralistik) bzw. bei Produktgruppe 241 (bei doppelter kommunaler Buchführung) nachgewiesen (vgl. hierzu auch IMBek vom 20.01.2009, AIIMBI 2009 S. 90, Ziff. 4)?

9.1.14 Staatszuschuss zum Straßenunterhalt

Der Staat gewährt den Gemeinden aus dem Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer Straßenunterhaltszuschüsse. Die kreisangehörigen Gemeinden über 5 000 Einwohner erhalten nach ihrer Wahl entweder einen Zuschuss nach dem örtlichen Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer oder einen Zuschuss (derzeit 1200 €) je vollen km Gemeindestraße (nach Maßgabe des Bestandsverzeichnisses). Die Einzelheiten regeln die Art. 13 a und 13 b FAG.

Fragen zur Prüfung:

- Ist eine Vergleichsberechnung vorhanden, ob die Beteiligung am Kraftfahrzeugsteueraufkommen günstiger ist als die Zuschussgewährung nach der Kilometerlänge?
- Wird das Bestandsverzeichnis regelmäßig aktualisiert?
- Werden Straßen alsbald nach Fertigstellung dem öffentlichen Verkehr gewidmet und in das Bestandsverzeichnis eingetragen, so dass Straßenunterhaltszuschüsse nicht wegen verspäteter Widmung verloren gehen?

9.2 Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Aufwendungen des Ergebnishaushalts

9.2.1 Personalausgaben, Personalaufwendungen

Wegen der Kompliziertheit der besoldungs- und tarifrechtlichen Bestimmungen wird ehrenamtlich tätigen Prüfern die Überprüfung der Personalausgaben bzw. Personalaufwendungen nur in sehr beschränktem Umfang möglich sein. Folgende Feststellungen können jedoch auch ohne besondere Fachkenntnisse getroffen werden:

- Sind mit den Beschäftigten schriftliche Arbeitsverträge abgeschlossen worden? (Die Prüfung kann auf Neueinstellungen beschränkt werden,

wenn für das vorhandene Personal entsprechende Feststellungen schon bei früheren Rechnungsprüfungen getroffen wurden.)

- Hat über die Eingruppierung (Höhergruppierung) das zuständige Organ entschieden?
- Bei Pauschalzahlungen für Überstunden, Reisekosten usw.: Treffen die Verhältnisse, die der Pauschalierung zugrunde gelegt wurden, noch zu und wurden die Pauschalen in regelmäßigen Abständen überprüft?
- Wurde nach den Aufzeichnungen der elektronischen Arbeitszeiterfassung die regelmäßige Arbeitszeit unzulässig überschritten?
- Bei der Zuweisung von Dienstwohnungen: wurde die Dienstwohnungsvergütung regelmäßig (spätestens alle 3 Jahre) überprüft?
- Bei von Dritten verursachter Arbeitsunfähigkeit (z.B. Verkehrsunfällen): Wurden Schadensersatzansprüche geltend gemacht? Wurden bei der Schadensberechnung auch die Jahressonderzahlung (Weihnachtszuwendung) und das Urlaubsentgelt, usw. anteilig berücksichtigt?
- Bei Nebentätigkeiten: Liegen entsprechende Genehmigungen vor und wurde eine evt. Ablieferungspflicht geprüft?
- Wurde eine Dienstvereinbarung zur Einführung des Leistungsentgelts nach § 18 TVöD abgeschlossen?

9.2.2 Dienstfahrzeuge

Dienstfahrzeuge verursachen hohe Kosten. Über den Einsatz von Dienstfahrzeugen sind prüfbare Aufzeichnungen zu führen.

Fragen zur Prüfung:

- Ist die Wirtschaftlichkeit der Haltung von Dienstfahrzeugen nachgewiesen?
- Wird für jedes Fahrzeug ein Fahrtenbuch geführt?

- Sind die Eintragungen im Fahrtenbuch vollständig, nachvollziehbar und lückenlos?
- Werden Dienstfahrzeuge unzulässig auch zur privaten Nutzung (bspw. für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsstätte) überlassen?
- Bei Einsatz von Dienstfahrzeugen für Fremde: Wurden alle Kosten weiterverrechnet?

9.2.3 Fernsprechgebühren

Auch bei der Nutzung von Fernsprecheinrichtungen sollten die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden. In diesem Zusammenhang sollten die von den Kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen Rahmenverträge genutzt werden.

Sofern dienstliche Festnetzanschlüsse auch privat genutzt werden oder aus dienstlichen Gründen Mobiltelefone überlassen werden und auf Antrag deren private Nutzung gestattet wird, stellen sich folgende Fragen zur Prüfung:

- Wird die Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 23.03.2007 zur Errichtung und Benutzung dienstlicher Telekommunikationsanlagen - TK Bek (FMBI Nr. 3 vom 30.04.2007, S. 178 ff.) beachtet?
 - Werden die Entgelte für private Ferngespräche von den Nutzern erstattet (vgl. Nr. 3.2.2)?
 - Werden bei aus dienstlichen Gründen überlassenen Mobiltelefonen für die Privatnutzung neben den anfallenden Leistungsentgelten auch die Hälfte des monatlichen Grundentgelts erstattet (vgl. Nr. 3.2.3)?
 - Ist eine getrennte Rechnungsstellung über die private und dienstliche Nutzung einschließlich der jeweiligen Grundentgelte möglich (vgl. Nr. 3.2.3)?
- Ist die Zahl der aus dienstlichen Gründen überlassenen Mobiltelefone auf das notwendige Maß beschränkt?
- Werden die zu erstattenden Entgelte im Verwaltungshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Ergebnishaushalt erfasst?

9.2.4 Verwaltungskostenbeiträge/Innere Verrechnungen

Bei kameraler Haushaltswirtschaft soll die Erstattung von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten zwischen Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten veranschlagt (und gebucht) werden, soweit es für eine Kostenrechnung erforderlich ist (§ 14 Abs. 3 KommHV-Kameralistik). Eine Verrechnung von Verwaltungskosten ist immer für kostenrechnende Einrichtungen im Sinn des §12 KommHV-Kameralistik erforderlich. Kostenrechnende Einrichtungen, wie z.B. die Abwasserbeseitigung, die Straßenreinigung, die Müllabfuhr, die Friedhöfe, und die Wasserversorgung werden in der Regel über Entgelte finanziert. Der Ansatz von Verwaltungskosten als Ausgabe erhöht diese Entgelte, wodurch ein höherer Kostendeckungsgrad der jeweiligen kostenrechnenden Einrichtung erreicht wird. Unzureichend ermittelte Verwaltungskostenbeiträge belasten hingegen den allgemeinen Haushalt. Auch bei sogenannten sonstigen Einrichtungen (z.B. Theater, Schwimmbad, Volkshochschule, Bücherei), bei denen eine volle Kostendeckung naturgemäß nicht erreicht werden kann, wenn sich die Benutzungsentgelte in einem vertretbaren Rahmen bewegen sollen, zeigt eine Weiterverrechnung zumindest die tatsächliche Belastung einer bestimmten Leistung im Haushalt auf und macht sie so transparenter. Eine verwaltungsinterne Leistungsverrechnung ist zudem als Steuerungsinstrument für die gesamte Verwaltung bei der nach den Kommunalhaushaltsverordnungen vorgeschriebenen Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung unabdingbar (vgl. § 11 a KommHV-Kameralistik, § 14 KommHV-Doppik). Bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind interne Leistungen nach den gleichen Kriterien in Höhe der Selbstkosten auf Teilhaushaltsebene zu verrechnen (vgl. § 16 Abs. 3 KommHV-Doppik). In die Berechnung von Verwaltungskosten/inneren Verrechnungen sind einzubeziehen:

- Anteilige Personalkosten: Bezüge und Beschäftigtenentgelte der Bediensteten, die für die Einrichtung Leistungen erbringen.
- Anteilige Sachkosten: z.B. Abschreibungen auf Einrichtungsgegenstände und Bürogeräte, Instandhaltungskosten für Einrichtungsgegenstände usw.
- Verwaltungsgemeinkosten, z.B.
 - Kosten, für die Beteiligung der politischen Mandatsträger (Bürgermeister, Gremien)

- Kosten der beteiligte Querschnittsämter (bspw. Personal, Kämmerei, Organisation)
- anteilige Kosten der IT, die ein Arbeitsplatz verursacht (vgl. auch GK 107/2009 und 144/210)

Der für die Ermittlung von inneren Verrechnungen und Verwaltungskostenbeiträgen anzusetzende Personalaufwand kann wie folgt ermittelt werden:

- a) Spitzabrechnung anhand der tatsächlichen Kosten
- b) Ermittlung der Durchschnittskosten anhand der örtlichen Verhältnisse
- c) Anwendung überörtlicher Werte (vgl. zuletzt GK 119/2010 und 144/2010)

Fragen zur Prüfung:

- Werden die in Betracht kommenden Haushaltsabschnitte (Unterabschnitte) bzw. Teilhaushalte mit Verwaltungskosten/inneren Verrechnungen belastet?
- Werden die Verwaltungskostenbeiträge/inneren Verrechnungen nachvollziehbar berechnet und alljährlich der Kostenentwicklung angepasst?

Literaturhinweis: Geschäftsbericht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes 1992, S. 17 ff.

9.2.5 Verfügungsmittel

Im Verwaltungshaushalt bzw. Ergebnishaushalt können in angemessener Höhe Verfügungsmittel veranschlagt werden (§ 11 KommHV-Kameralistik, § 13 KommHV-Doppik). Nach VV Nr. 1 zu § 11 KommHV-Kameralistik sollen die Verfügungsmittel in der Regel 0,5 v.T. der Ausgaben des Verwaltungshaushalts (bzw. der ordentlichen Aufwendungen) nicht überschreiten. Der Haushaltsansatz für Verfügungsmittel darf nicht überschritten werden. Zu beachten ist ferner, dass die Verfügungsmittel nur für dienstliche Zwecke und nur für solche Ausgaben verwendet werden dürfen, für die kein eigener Haushaltsansatz vorgesehen ist.

Fragen zur Prüfung:

- Wurde der Haushaltsansatz eingehalten?
- Sind die Ausgaben ausreichend begründet und belegt und ist der dienstliche Zweck eindeutig nachgewiesen?
- Sind unter der Haushaltsstelle bzw. dem Produktsachkonto für Verfügungsmittel auch Ausgaben bzw. Aufwendungen nachgewiesen, für die im Haushalt spezielle Ansätze vorhanden sind?
- Wurden Mittel, die am Schluss des Haushaltsjahres noch nicht verfügt waren, unzulässigweise in das neue Haushaltsjahr übertragen?

9.2.6 Gebäudereinigung

Die Kosten für die Gebäudereinigung sind erfahrungsgemäß ein wesentlicher Faktor der Betriebskosten.

Fragen zur Prüfung:

- Sind die zu reinigenden Flächen erfasst?
- Liegen Reinigungspläne vor?
- Wurde von der Verwaltung geprüft, ob die Eigenreinigung wirtschaftlicher als die Fremdvergabe ist?
- Wird die Möglichkeit genutzt, von der täglichen Reinigung auf einen zweitägigen Reinigungssturnus umzustellen (z.B. in Büros und Klassenzimmern)?
- Werden mit Firmen abgeschlossene Reinigungsverträge in gewissen Zeitabständen (alle drei bis 5 Jahre) dem Wettbewerb unterstellt?

Literaturhinweis: Geschäftsbericht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes 2003, S. 27 ff.

9.2.7 Versicherungen

Auch beim Versicherungswesen sollte der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden. Oftmals besteht kein Überblick, welche Ereignisse überhaupt bei welchen Gesellschaften versichert sind und ob einzelne Versicherungen noch notwendig oder wirtschaftlich sind.

Fragen zur Prüfung:

- Ist das Versicherungswesen sinnvoll organisiert?
 - Besteht überhaupt ein Überblick, welche Versicherungen für welchen Zweck bei welchen Gesellschaften abgeschlossen wurden?
 - Hat die Verwaltung - ggf. unter Mitwirkung eines Versicherungsmaklers - geprüft, ob Versicherungen zusammengefasst werden können oder entbehrlich sind?
 - Werden bei Vertragsverlängerungen bzw. Neuabschlüssen stets Vergleichsangebote anderer Unternehmen eingeholt?
- Werden für die Versicherungen Risikoanalysen vorgenommen? (Bei Risikoanalysen sollten die Versicherungsleistungen für Schadensfälle den Kosten für die Prämien gegenüber gestellt werden)
 - Bestehen für ältere Fahrzeuge noch Vollkaskoversicherungen (bei teuren Spezialfahrzeugen kann allerdings auch bei älteren Fahrzeugen eine Vollkaskoversicherung in Frage kommen)?
 - Ist eine Garderobe- und Fahrradversicherung entbehrlich?
 - Ist eine pauschale Elektronikversicherung sinnvoll?

Literaturhinweis: KGSt-Bericht Nr. 9/1993 - Wirtschaftlicher Versicherungsschutz -

9.2.8 Energiekosten

Fragen zur Prüfung:

- Werden die Energiekosten (Wasser, Abwasser, Strom und Heizung) für die gemeindlichen Gebäude überwacht?

- Werden Schritte unternommen, die Energiekosten zu senken (etwa durch Einführung eines sog. Energiecontractings oder Beteiligung eines externen Beraters)?

Bei Heizöllieferungen:

- Wurden vor der Auftragsvergabe mehrere Vergleichsangebote (wenigstens telefonisch) eingeholt?
- Hat über die Auftragsvergabe das zuständige Organ entschieden? (Wurde die Preisentwicklung beobachtet)?

9.2.9 Schuldendienstleistungen

Die Zinsen für Kredite sind in der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik im Verwaltungshaushalt (Haushaltsstelle 91.80), die Tilgungen im Vermögenshaushalt (Haushaltsstelle 91.97) nachzuweisen. In der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind die Zinsen für Kredite unter Produktsachkonto 612.751, die Tilgungen unter Produktsachkonto 612.792 zu buchen. Die Höhe des Schuldendienstes richtet sich nach dem Kreditvertrag.

Fragen zur Prüfung:

- Entsprechen die gebuchten Zinsen und Tilgungen den getroffenen Vereinbarungen?
- Bei Zinssatzerhöhungen: Entspricht die vorgenommene Erhöhung dem Kreditvertrag? Wurde im Falle der Kündigung eine evtl. vereinbarte Kündigungsfrist eingehalten?
- Stimmen die geleisteten Tilgungen mit den Beträgen nach der Übersicht über die Schulden (§ 81 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 86 Abs. 3 Nr. 4 KommHV-Doppik, Nr. 3.3.3 BewertR) überein?
- Bei allgemeinem Sinken des Zinsniveaus: Wurden Möglichkeiten der Umschuldung geprüft und ggf. genutzt?

9.3 Einnahmen des Vermögenshaushalts, Einzahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit

9.3.1 Staatszuweisungen zur Förderung des Feuerlöschwesens

Zur Beschaffung von Feuerlöschgeräten, zum Bau von Feuerwehrgerätehäusern, zur Errichtung von unabhängigen Löschwasseranlagen (Löschteiche usw.) und zur Errichtung von Feuermelde- und Alarmanlagen können die Gemeinden Zuweisungen des Staates erhalten. Die Einzelheiten der Förderung (Verfahren, Gegenstand der Förderung usw.) sind in den Feuerwehr-Zuwendungsrichtlinien (FwZR) geregelt (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 13.12.2004, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30.04.2010, AIIIMBI S. 130 (abrufbar unter: „www.innenministerium.bayern.de/sicherheit/feuerwehr“).

Folgende Fragen wären zu erörtern:

- Wurden größere Ausgaben bzw. Auszahlungen für den Feuerschutz geleistet?
- Hat die Verwaltung geprüft, ob die Zuwendungsvoraussetzungen gegeben sind?

9.3.2 Vermögensveräußerung

Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände grundsätzlich nur veräußern, soweit sie diese nicht mehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Insbesondere sind die Verschenkungen und die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen unzulässig (vgl. Art. 75 GO).

Fragen zur Prüfung:

- Erfüllt die Vermögensveräußerung die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 75 GO? Wurden diese vor der Veräußerung abschließend geprüft und nachvollziehbar dokumentiert?
- Liegen (Wert-)Gutachten vor?
- Hat über den Verkauf das zuständige Organ entschieden?

- Ist der Verkaufspreis angemessen?
- Wurde die Einnahme zum Soll gestellt? Ist der Betrag rechtzeitig eingegangen?

Bei verspäteter Zahlung:

- Wurden von der Verwaltung die nach § 286 BGB erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um den Schuldner in Verzug zu setzen? Wurden (in den in Betracht kommenden Fällen) gemäß § 288 BGB Verzugszinsen gefordert?

Literaturhinweise:

- Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 19.5.2010 (BGBl I S. 639)
- Richtlinien für die Ermittlung der Verkehrswerte (Marktwerte) von Grundstücken (Wertermittlungsrichtlinien - WertR 2006)
- Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 15.5.1992 (AllMBl S. 535) über die Veräußerung kommunaler Vermögensgegenstände
- Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 15.11.1988 (AllMBl S. 895) i.d.F. der BekM vom 15.5.1992 (AllMBl S. 535) über Veräußerungen und Vermietungen unter Wert durch Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen

9.3.3 Erschließungsbeiträge und Straßenausbaubeiträge

Die Gemeinden sind verpflichtet, nach Maßgabe des Baugesetzbuches (§§ 127 ff.) und der Erschließungsbeitragssatzung für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen Erschließungsbeiträge zu erheben. Je nach Satzungsregelung ist der Erschließungsaufwand nach tatsächlichen Kosten oder nach Einheitssätzen zu ermitteln.

Außerdem sollen die Gemeinden nach Art. 5 KAG für die Erweiterung und Verbesserung u.a. von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Straßenausbaubeiträge aufgrund einer eigenen Straßenausbaubeitragsatzung erheben.

Aufwendungen für eigenes Personal (Arbeits- und Planungsleistungen) gehören nicht zum beitragsfähigen Ausbauaufwand.

Der beitragsfähige Aufwand verteilt sich auf mehrere Haushaltsstellen bzw. Produktsachkonten, weil die Zuordnungsvorschriften zum Kommunalen Gliederungsplan und zum Gruppierungsplan die Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Ausgabearten gliedern und nicht darauf Rücksicht nehmen, welche Ausgaben unter beitragsrechtlichen Gesichtspunkten zusammenzufassen sind:

Fragen zur Prüfung:

Bei Abrechnung nach *tatsächlichem* Aufwand: Wurde der beitragsfähige Aufwand vollständig erfasst?

Gesondert zu berücksichtigen sind:

- die Kosten der Straßenentwässerung,
- ggf. der Wert der aus dem Gemeindevermögen bereitgestellten Flächen.

Hat sich die Baumaßnahme über längere Zeit erstreckt, muss u.U. auf Bücher und Rechnungsbelege mehrerer Jahre zurückgegriffen werden.

Die Sachbearbeiter führen häufig besondere Listen über die Zusammensetzung des beitragsfähigen Aufwands. Bei der Prüfung wäre besonders darauf zu achten, dass auch die *Schlusszahlungen* an die Bauunternehmer bei der Aufwandsermittlung berücksichtigt und auch die *Planungskosten* (Ingenieurhonorare) erfasst werden (häufige Fehlerquelle).

- Bei Abrechnung nach Einheitssätzen: Entsprechen die angewandten Einheitssätze der Satzung? Werden die Einheitssätze regelmäßig der Kostenentwicklung angepasst?
- Wurden die Beiträge alsbald nach ihrer Berechenbarkeit festgesetzt?
- Wurden die Beiträge rechtzeitig gezahlt?
- Bei verspäteter Zahlung: Liegen Stundungen des zuständigen Organs vor bzw. wurden Säumniszuschläge und Mahngebühren erhoben?

- Wurden die Beiträge (bei Führung einer Sollliste: der Jahressollbetrag) im Sachbuch für den Vermögenshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Finanzhaushalt erfasst? Hat über Erlässe das zuständige Organ entschieden? Sind sie ausreichend begründet? Wurden niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?
- Auswertung des Bauplanverzeichnisses: Wurden bei Genehmigung eines Bauvorhabens an einer (noch nicht endgültig hergestellten) Erschließungsanlage Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag erhoben?
- Beachte die Sonderregelung zur zinslosen Stundung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke (§ 135 Abs. 4 BauGB)

9.3.4 Beiträge für Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung

Die meisten Gemeinden und auch Zweckverbände erheben aufgrund von Beitrags- und Gebührensatzungen zur Deckung des Investitionsaufwands für die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung *Herstellungsbeiträge*, ggf. auch Erneuerungs- oder Verbesserungsbeiträge. Ist die Wasserversorgung oder die Abwasserbeseitigung einem kaufmännisch geführten Eigenbetrieb übertragen, erhebt dieser die Beiträge.

Fragen zur Prüfung:

- Entsprechen die in den Beitragsbescheiden angewandten *Beitragsätze* der jeweiligen Beitrags- und Gebührensatzung?
- Wurden die Bemessungsgrundlagen (z. B. Grundstücksfläche, Geschossfläche) zutreffend angesetzt?

Beitragsmaßstab tatsächliche Geschossfläche:

- Auswertung des *Bauplanverzeichnisses*: Wurden für Neubauten (Anbauten) die (zusätzlichen) Beiträge veranlagt? (Die Beiträge für das unbebaute Grundstück müssten evtl. schon früher erhoben worden sein.) Werden derzeit nicht beitragspflichtige Gebäude(-teile) und nicht ausgebaute Dachgeschosse für eine Überwachung der Nutzungsänderung/des Ausbaus vorgemerkt? Werden die Beiträge zeitnah nach Abschluss der Maßnahme festgesetzt?

Beitragsmaßstab zulässige Geschossfläche:

- Bei neu *erschlossenen Baugebieten*: Wurden die Beiträge rechtzeitig festgesetzt? Wurden auch für unbebaute Grundstücke, für die eine Anschlussmöglichkeit gegeben ist, Beiträge erhoben?
- Wurden auch gemeindliche Grundstücke veranlagt?
- Wurden die Beiträge (bei Führung einer Sollliste: der Jahressollbetrag) im Sachbuch für den Vermögenshaushalt zum Soll gestellt bzw. im Finanzhaushalt erfasst? (Bei Anwendung KommHV-Doppik: Sind die Beitragsforderungen vollständig in der Debitorenbuchführung erfasst?)
- Hat über Erlässe das zuständige Organ entschieden? Sind sie ausreichend begründet? Wurden niedergeschlagene Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?
- Wurden die Beiträge rechtzeitig gezahlt?
- Bei verspäteter Zahlung: Liegen Stundungen der zuständigen Organe vor bzw. wurden Säumniszuschläge und Mahngebühren erhoben?
- Beachte Sonderregelung zur Stundung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke (Art. 13 Abs. 3 KAG).

9.3.5 Ablösung der Stellplatz- und Garagenbaupflicht

Der Bauherr kann die ihm nach Art. 47 Abs. 1 BayBO obliegende Verpflichtung, Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe und in geeigneter Beschaffenheit herzustellen, nach Art. 47 Abs. 3 Nr. 3 BayBO auch durch die Ablösung der gesetzlichen Stellplatzpflicht gegenüber der Gemeinde (Ablösungsvertrag) erfüllen. Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Ablösung notwendiger Stellplätze für

- die Herstellung zusätzlicher oder die Instandhaltung, die Instandsetzung oder die Modernisierung bestehender Parkeinrichtungen oder
- sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einschließlich investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs

zu verwenden (Art. 47 Abs. 4 BayBO).

Fragen zur Prüfung:

- Wurden die nach den Ablösungsverträgen zu entrichtenden Beträge vollständig erhoben?
- Sind die Beträge rechtzeitig eingegangen? Wurden die Stellplatzablösebeträge zweckgerecht für die in Art. 47 Abs. 4 BayBO genannten Maßnahmen verwendet?

Literaturhinweis: Zur buchhalterischen Behandlung der Ablösung der Stellplatzpflicht bei Haushaltswirtschaft nach der doppelten kommunalen Buchführung vgl. Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband, Geschäftsbericht 2009, S. 47 ff.

9.4 Ausgaben des Vermögenshaushalts, Auszahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit

9.4.1 Folgekostenberechnungen

Nach § 10 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 12 Abs. 2 KommHV-Doppik soll, bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Im Rahmen der örtlichen Prüfung sollte geprüft werden, ob derartige Berechnungen vorliegen und diese auch nachvollziehbar sind.

9.4.2 Vermögenserwerb

Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (Art. 74 GO).

Fragen zur Prüfung:

- Wurde vor dem Erwerb geprüft, ob der Vermögensgegenstand zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben erforderlich ist?
- Wurden Alternativen geprüft?

- Wurde vor dem Beschluss über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ermittelt (vgl. § 10 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 12 Abs. 2 KommHV-Doppik)?
- Wurden Preisvergleiche angestellt/Vergleichsangebote eingeholt?
- Liegt ein entsprechender Beschluss des zuständigen Organs vor?
- Wurde ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen?
- Entspricht der Kaufpreis den getroffenen Vereinbarungen?
- Wurde er rechtzeitig entrichtet? Wurde der Vermögensgegenstand im Bestandsverzeichnis (§ 75 KommHV-Kameralistik) oder im Anlagenachweis (§ 76 KommHV-Kameralistik) bzw. in der Anlagebuchhaltung (vgl. § 71 ff. KommHV-Doppik) ordnungsgemäß mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Art. 74 Abs. 4 GO) erfasst?

9.4.3 Leibrenten

Gemeinden erwerben Grundstücke mitunter auf Leibrentenbasis.

Fragen zur Prüfung:

- Entspricht die gezahlte Leibrente dem Vertrag?
- Bei *Wertsicherungsklauseln*: Wurden vereinbarte Wertsicherungsklauseln vertragskonform angewandt?
- Wurde der Leibrentenvertrag nach Art. 72 Abs. 1 GO „als kreditähnliches Rechtsgeschäft“ rechtsaufsichtlich genehmigt?

9.4.4 Darlehen

Gemeinden gewähren gelegentlich Darlehen an Dritte (z.B. Vereine, gemeinnützige Einrichtungen).

Fragen zur Prüfung:

- Liegen für die Darlehensgewährungen Beschlüsse des zuständigen Organs vor?
- Wurden schriftliche Verträge abgeschlossen (vgl. Art. 38 Abs. 2 GO)?
- Sind die ausgereichten Darlehen ordnungsgemäß erfasst (§ 76 Abs. 1 KommHV-Kameralistik, § 86 Abs. 3 Nr. 2 KommHV-Doppik)?
- Entsprechen Rückzahlungen und Verzinsung den vereinbarten Bedingungen?

9.5 Sonstige Prüfungshandlungen

9.5.1 Zuwendungen an Dritte

Zuwendungen an Dritte sollten grundsätzlich nur auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage gewährt werden. Sie sind nur zulässig, sofern sie der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben dienen. Insbesondere sollten der Nutzungszweck, die Nutzungsdauer und ein Rückforderungsanspruch bei vereinbarungswidriger Verwendung der Zuwendungen eindeutig festgelegt werden. Es wird empfohlen, gemeindliche Zuwendungsrichtlinien zu erlassen und die Zuwendungsempfänger zur Vorlage von Verwendungsnachweisen zu verpflichten. Den gemeindlichen Prüfungsorganen sollten Prüfungsrechte nach Art. 106 Abs. 4 Satz 3 GO eingeräumt werden.

Fragen zur Prüfung:

- Liegen den geleisteten Zuwendungen (z. B. an Sportvereine) Beschlüsse des zuständigen Organs zugrunde?
- Wurden schriftliche Verträge abgeschlossen?
- Ist die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen sichergestellt bzw. wurde diese durch den Zuwendungsempfänger nachgewiesen?
- Zumindest bei größeren Beträgen: Liegen Verwendungsnachweise vor?

9.5.2 Umlagenzahlungen

Fragen zur Prüfung:

- Entsprechen die gezahlten Beträge dem betreffenden Umlagenbescheid (z.B. Umlagen an Zweckverbände)?
- Wurden die Umlagen rechtzeitig bei Fälligkeit geleistet?

9.5.3 Preisnachlässe

Fragen zur Prüfung:

- Wurden mögliche Preisnachlässe (Skonti, Rabatte) in Anspruch genommen?

9.5.4 Belegprüfung

Fragen zur Prüfung:

- Tragen die Belege den so genannten Feststellungsvermerk (§ 41 KommHV-Kameralistik, § 37 KommHV-Doppik)?
- Sind die Kassenanordnungen vom Anordnungsbefugten (§ 38 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 34 Abs. 2 KommHV-Doppik) unterzeichnet?
- Bei Auszahlungsanordnungen: Sind Auszahlungsnachweise (§ 55 KommHV-Kameralistik, § 51 KommHV-Doppik) vorhanden?
- Wurden nur Originalrechnungen als Kassenbeleg verwendet?

9.5.5 Stundung, Niederschlagung, Erlass

Eine *Stundung* ist das befristete Hinausschieben der Fälligkeit eines Anspruchs (vgl. § 222 AO, § 98 Nr. 55 KommHV-Doppik), also die Gewährung eines Zahlungs- oder Leistungsaufschubs. Ansprüche können gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Ein erhebliche Härte setzt die persönliche (z.B. finanzielle Verhältnisse) oder sachliche Unbilligkeit (vgl. insbesondere Art. 13 Abs. 3 KAG) voraus; diese sind durch den

Schuldner nachzuweisen. Eine Stundung soll in der Regel nur auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung gewährt werden.

Für die Dauer der Stundung sind Stundungszinsen zu erheben, soweit ihre Erhebung im Einzelfall nicht unbillig ist (vgl. § 234 AO). Sie betragen für jeden vollen Monat 0,5 % aus dem auf volle 50 € abgerundeten Betrag (vgl. § 238 AO).

Bei Beitragsforderungen nach dem KAG ist Art. 13 Abs. 3 KAG, bei Erschließungsbeitragsforderungen § 135 BauGB besonders zu beachten.

Niederschlagung bedeutet nach § 87 Nr. 27 KommHV-Kameralistik, § 98 Nr. 46 KommHV-Doppik die befristete oder unbefristete Zurückstellung der Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs ohne Verzicht auf den Anspruch selbst (vgl. § 261 AO). Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen. Die Niederschlagung ist eine behördeninterne Maßnahme ohne Außenwirkung und setzt daher keinen Antrag des Schuldners voraus.

Nach § 87 Nr. 13 KommHV-Kameralistik, § 98 Nr. 24 KommHV-Doppik ist der *Erlass* der endgültige Verzicht auf einen Anspruch (vgl. § 226 AO). Der Erlass ist eine Ermessensentscheidung der Verwaltung, setzt einen Antrag des Schuldners und den Nachweis der persönlichen oder sachlichen Unbilligkeit voraus. Der Erlass von Ansprüchen sollte sich auf Ausnahmefälle beschränken.

Für die Stundung, die Erhebung von Stundungszinsen, die Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen (sog. Billigkeitsmaßnahmen) gelten die Bestimmungen der Abgabenordnung entsprechend (§ 32 KommHV-Kameralistik, § 31 KommHV-Doppik). Es wird empfohlen, nähere Einzelheiten über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen in einer Dienstanweisung zu regeln (vgl. VV Nr. 3 zu § 32 KommHV-Kameralistik).

Fragen zur Prüfung:

- Liegen die Voraussetzungen für die betreffende Billigkeitsmaßnahme vor und sind diese nachvollziehbar dokumentiert? Wurde insbesondere die persönliche und/oder sachliche Unbilligkeit durch den Schuldner nachgewiesen?

- Liegen ggf. Beschlüsse des für die Billigkeitsmaßnahme zuständigen Gremiums vor?
- Werden Stundungszinsen erhoben? Wenn nein: Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen für den Verzicht auf ihre Erhebung vor?
- Wird in angemessenen Zeitabständen überprüft, ob die gestundeten oder niedergeschlagenen Beträge eingezogen werden können?
- Sind alle niedergeschlagenen Beträge im Niederschlagungsverzeichnis erfasst?
- Werden rechtzeitig Maßnahmen zur Unterbrechung der Verjährung der Ansprüche ergriffen?

9.5.6 Übertragbarkeit, Haushaltsreste

Übertragbarkeit bedeutet, dass nicht oder nicht vollständig in Anspruch genommene Haushaltsansätze auch nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie veranschlagt waren, verfügbar bleiben. Die Übertragbarkeit stellt somit eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit dar. Sie dient der Flexibilisierung des Haushaltsrechts und dient vor allem dazu, das sog. Dezemberfieber zu verhindern. Für Ausgabenansätze bzw. Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen (sog. *Haushaltsausgabereste*) sind haushaltsrechtlich die gesetzliche und die erklärte Übertragbarkeit vorgesehen.

Im Rahmen der *gesetzlichen Übertragbarkeit* bleiben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik die Ausgabenansätze des Vermögenshaushalts bzw. bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung die Ansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar, bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Bau oder der Gegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann (§ 19 Abs. 1 KommHV-Kameralistik, § 21 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Im Rahmen der *erklärten Übertragbarkeit* können bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik Ausgabenansätze des Verwaltungshaushalts bzw. bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der

doppelten kommunalen Buchführung Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden, wenn die Übertragbarkeit eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördert. Sie bleiben bis längstens ein Jahr nach Schluss des Haushaltsjahres verfügbar, sind also nur einmal übertragbar (§ 19 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, § 21 Abs. 2 KommHV-Doppik). Die erklärte Übertragbarkeit setzt – und dies gilt auch für die sog. Budgetierung – zwingend einen entsprechenden Haushaltsvermerk im Haushaltsplan voraus.

Die Übertragung von noch nicht erfüllten Einnahmeansätzen (sog. *Haushaltseinnahmereste*) ist bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik nur im Vermögenshaushalt bei Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, Beiträgen und ähnlichen Entgelten und bei Krediten zulässig, wenn der Eingang dieser Einnahmen im folgenden Haushaltsjahr gesichert ist (§ 79 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik). Bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind Haushaltseinnahmereste nur für Kreditermächtigungen (§ 21 Abs. 4 KommHV-Doppik) und Erträge und Einzahlungen, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden sind (§ 21 Abs. 5 KommHV-Doppik), vorgesehen.

Die Haushaltsreste sind aus der kamerale Haushaltsrechnung bzw. bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung u.a. aus der dem Anhang gem. § 86 Abs. 3 Nr. 5 KommHV-Doppik beizufügenden Aufstellung der übertragenen Haushaltsermächtigungen ersichtlich.

Fragen zur Prüfung:

- Wurden bei erklärter Übertragbarkeit entsprechende Haushaltsvermerke im Haushaltsplan festgesetzt? Wurden diese beachtet?
- Ist sichergestellt, dass bei erklärter Übertragbarkeit die Ansätze nur einmal übertragen werden? Wurden die im Folgejahr noch nicht verbrauchten Haushaltsreste in Abgang gestellt?
- Ist nachgewiesen, dass durch die erklärte Übertragbarkeit tatsächlich eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gefördert wird?
- Werden die übertragenen Ansätze tatsächlich noch benötigt? Wurden die Ansätze nur in der tatsächlich noch benötigten Höhe übertragen?

- Wurden die übertragenen Ansätze für den ursprünglichen Einzelzweck ihrer Veranschlagung verwendet?
- Ist bei der Bildung von Haushaltseinnahmeresten sichergestellt, dass die Einnahmen im Folgejahr tatsächlich eingehen?

9.5.7 Vorschüsse und Verwahrgelder

Eine Ausgabe, die sich auf den Haushalt bezieht, darf als Vorschuss nur behandelt werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht und die Deckung gewährleistet ist, die Ausgabe aber noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann (§ 30 Abs. 1 KommHV-Kameralistik). Eine Einnahme, die sich auf den Haushalt bezieht, darf als Verwahrgeld nur behandelt werden, solange sie noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann (§ 30 Abs. 1 KommHV-Kameralistik). Die Vorschüsse und Verwahrgelder werden bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik im Sachbuch für Vorschüsse (Vorschussbuch) und im Sachbuch für Verwahrgelder und andere haushaltsfremde Vorgänge (Verwahrbuch) gebucht. Beim Jahresabschluss unerledigte Vorschüsse und Verwahrgelder sind einzeln unter gegenseitiger Verweisung in die Bücher des neuen Haushaltsjahres zu übertragen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik) und in einem besonderen Verzeichnis nachzuweisen (§ 77 Abs. 2 Nr. 4 KommHV-Kameralistik). Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung werden Vorschüsse als sonstige Forderungen, Verwahrgelder als sonstige Verbindlichkeiten behandelt und in der Finanzrechnung nachgewiesen (vgl. § 29 KommHV-Doppik). Beim Jahresabschluss unerledigte Vorschüsse sind als sonstige Forderungen zu aktivieren, während die am Jahresende unerledigten Verwahrgelder als sonstige Verbindlichkeiten zu passivieren sind. Die Kasse muss sich laufend um die Abwicklung der Vorschüsse und Verwahrgelder bemühen.

Fragen zur Prüfung:

- Werden die Vorschüsse und Verwahrgelder rechtzeitig und ordnungsgemäß abgewickelt?
- Wurden die Vorschüsse und Verwahrgelder bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik ordnungsgemäß im Sachbuch für Vorschüsse (Vorschussbuch) und im Sachbuch für Verwahrgelder und andere haushaltsfremde Vorgänge (Verwahrbuch) gebucht (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KommHV-Kameralistik)?

- Wurden die unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder einzeln in die Bücher des neuen Haushaltsjahres übertragen?
- Sind die am Jahresende nicht abgewickelten Beträge bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik im Verzeichnis über unerledigte Vorschüsse und Verwahrgelder bzw. bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung als sonstige Forderungen oder sonstige Verbindlichkeiten erfasst?
- Hätten die unerledigten Beträge bereits abgewickelt werden können oder ist die Nichterledigung sachlich begründet?
- Sind die Vorschüsse vom zuständigen Organ beschlossen? Werden die Rückzahlungsbedingungen eingehalten?

9.5.8 Vermögenserfassung, Anlagenachweise und Bestandsverzeichnisse

Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (Art. 74 Abs. 2 Satz 1 GO). Nach Art. 74 Abs. 4 GO, § 77 Abs. 1 KommHV-Doppik, Nr. 7.1.1.1 BewertR sind Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten vermindert um Abschreibungen zu bewerten.

Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der *Kameralistik* sind über das Anlagevermögen kostenrechnender Einrichtungen (§ 12 KommHV-Kameralistik) Anlagenachweise zu führen (§ 76 Abs. 2 und 3 KommHV-Kameralistik). Daneben sind über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und bewegliche Sachen sowie über sonstige vermögenswerte Rechte, die nicht kostenrechnenden Einrichtungen dienen, Anlagenachweise zu führen, soweit das zur Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach § 11 a KommHV-Kameralistik erforderlich ist (§ 76 Abs. 4 KommHV-Kameralistik). Das übrige unbewegliche Vermögen sowie die beweglichen Sachen mit einem Anschaffungswert von mehr als 500 € ohne Umsatzsteuer sind in Bestandsverzeichnissen zu erfassen (§ 75 KommHV-Kameralistik). Nachdem für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der *doppelten kaufmännischen Buchführung* u. a. die vollständige Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens Voraussetzung ist (vgl. §§ 70 ff. KommHV-Doppik), muss systemimmanent eine Anlagebuchhaltung vorhanden sein.

Eine vollständige Vermögenserfassung und -bewertung ist insbesondere für die nach § 11 a KommHV-Kameralistik, § 14 KommHV-Doppik zu führende Kosten- und Leistungsrechnung unerlässlich. Die Vollständigkeit der Vermögenserfassung und -bewertung sollte zumindest stichprobenartig überprüft werden und sollte sich in mehrjährigem Turnus auf alle gemeindlichen Einrichtungen, wie Rathaus, Schulen, Werkstätten usw. erstrecken.

Die Einzelheiten zur Vermögenserfassung und -bewertung sind in der Bewertungsrichtlinie (BewertR) geregelt (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29.9.2009, AllIMBI S. 558 ff.).

Fragen zur Prüfung:

- Führt die Gemeinde die vorgeschriebenen Nachweise ordnungsgemäß?
- Sind die in den Bestandsverzeichnissen bzw. Anlagenachweisen ausgewiesenen Vermögensgegenstände tatsächlich vorhanden?
- Wurden die im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände der Kommune vollständig erfasst (z.B. auch ausmärkische Grundstücke - Art. 10a Abs. 1 GO)?
- Wurden alle Vermögenszu- und -abgänge des Jahres verbucht?
- Wurde das Anlagevermögen zutreffend mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertet? Wurden auch aktivierungsfähige Eigenleistungen (z.B. Herstellung eines Vermögensgegenstandes durch Bauhofmitarbeiter) erfasst?
- Wurden für Baumaßnahmen, die sich über einen längeren Zeitraum erstreckt haben, Bauzeitinsen ermittelt und als Herstellungskosten berücksichtigt?
- Wurden aktivierungsfähige (nachträgliche) Anschaffungs- oder Herstellungskosten und nicht aktivierungsfähige Erhaltungs- oder Instandhaltungsaufwendungen zutreffend abgegrenzt (vgl. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen – AZ IV C3-S2211-94/03 – vom 18.07.2003)?

- Wurden noch nicht in Betrieb genommene, noch nicht endgültig hergestellte oder im Bau befindliche Vermögensgegenstände unzutreffenderweise bereits abgeschrieben und verzinst?
- Wurden die planmäßigen Abschreibungen über betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zutreffend ermittelt?
- Wurden die Abschreibungssätze ggf. an eine möglicherweise veränderte Nutzungsdauer angepasst?
- Wurde die Notwendigkeit für außerplanmäßige Abschreibungen (z.B. bei dauerhafter Wertminderung) überprüft?
- Wurden die Vermögensgegenstände zutreffend dem Anlage- oder Umlaufvermögen zugeordnet (zur Abgrenzung vgl. § 87 Nr. 3 KommHV-Kameralistik, § 98 Nr. 4, § 98 Nr. 62 KommHV-Doppik)?
- Wurden Zuwendungen, Beiträge (einschließlich ähnlicher Entgelte wie z.B. Ablösebeträge) und Kostenbeteiligungen Dritter vollständig erfasst und werden diese Beträge über die (Rest-)Nutzungsdauer der bezuschussten Vermögensgegenstände aufgelöst? *Anm.: Nach der für bayerische Kommunen verbindlichen Bewertungskonzeption sind Zuwendungen, Beiträge und Kostenbeteiligungen Dritter nicht von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten der bezuschussten Vermögensgegenstände abzuziehen. Sie sind vielmehr gesondert zu erfassen und über die (Rest-)Nutzungsdauer der bezuschussten Vermögensgegenstände aufzulösen (vgl. Nr. 6.5. BewertR).*

9.5.9 Public Private Partnership (PPP), Bürgschaften

Public Private Partnership ist eine Möglichkeit der Kooperation, bei der ein öffentlicher Auftraggeber und ein privater Partner auf Grundlage eines (i.d.R. länger laufenden) Vertrags mit individueller Risikoverteilung langfristig zusammenarbeiten. In diesem Zusammenhang werden häufig Bürgschaften oder bürgschaftsähnliche Erklärungen abgegeben, die u.U. rechtsaufsichtlich zu genehmigen sind (Art. 72 GO). Hinweise und Informationen hierzu sind abrufbar unter dem Link des Bayerischen Staatsministeriums des Innern „www.innenministerium.bayern.de/bauen/themen/ppp“.

Wegen der äußerst vielfältigen Vertragsgestaltungen und Anwendungsmöglichkeiten, der z.T. sehr komplexen Rechtsmaterie sollten sich Prüfungshandlungen auf lediglich grundsätzliche Aspekte beschränken:

Fragen zur Prüfung:

- Liegen über das Projekt belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnungen vor?
- Liegen Beschlüsse des zuständigen Gremiums vor?
- Wurden ggf. erforderliche rechtsaufsichtliche Genehmigungen vor Vertragsabschluss eingeholt?
- Wurden schriftliche Verträge zwischen der Gemeinde und den beteiligten Unternehmen abgeschlossen?
- Wie werden die Verträge vollzogen?

9.5.10 EU-Beihilfe

Die EU-Beihilfenproblematik gewinnt immer mehr an Bedeutung bei der Gewährung gemeindlicher Mittel an kommunale Unternehmen bzw. Unternehmenszweige sowie an sonstige Stellen. Notifizierungspflichtige Beihilfen (Art. 108 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) können vorliegen, wenn z.B. Jahresfehlbeträge durch die Gemeinde ausgeglichen oder dem Unternehmen sonstige wirtschaftliche Vorteile gewährt werden. Prüfungshandlungen bzw. Prüfungsfeststellungen in diesem Bereich setzen hinreichende Kenntnisse des EU-Beihilfenrechts voraus, was schon allein den zeitlichen Rahmen der örtlichen Prüfung sprengen dürfte. Zur Einführung in den Problembereich sei an dieser Stelle lediglich auf den Leitfaden des Wirtschaftsministeriums von Nordrhein-Westfalen „EG-Beihilfenrechtskonforme Finanzierung von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge“ (abrufbar unter: www.mwme.nrw.de/400/100/100/Leitfaden_Schlussfassung_Juni_2008.pdf) sowie auf die Bekanntmachungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 02.08.2006, AllMBl S. 302 ff., und vom 10.03.2010, AllMBl S. 87 ff. verwiesen.

9.6 Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes

Im Rahmen der Rechnungsprüfung ist u.a. festzustellen, ob die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten wurden. Das gilt insbesondere für die Ausgabenansätze des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts bzw. die Aufwendungsansätze des Ergebnishaushalts und die Auszahlungsansätze des Finanzhaushalts.

Die Inanspruchnahme der Ausgabemittel einschließlich der über- und außerplanmäßigen Ausgaben bzw. der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen ist in *Haushaltsüberwachungslisten* oder auf andere geeignete Weise zu überwachen (§ 26 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik, § 26 Abs. 5 Satz 1 KommHV-Doppik). *Über- und außerplanmäßige Ausgaben* bzw. *über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen* sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Sind sie erheblich, so sind sie vom Gemeinderat zu beschließen (Art. 66 Abs. 1 GO). Der Gemeinderat kann über die Abgrenzung Richtlinien aufstellen (Erheblichkeitsrichtlinien, Art. 66 Abs. 5 GO). Unter Umständen ist der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung erforderlich (vgl. Art. 68 Abs. 2 und 3 GO).

Die Haushaltsüberschreitungen sind in der Haushaltsrechnung (vgl. § 79 KommHV-Kameralistik) bzw. im Jahresabschluss (§§ 80 ff. KommHV-Doppik) nachzuweisen.

Die Aufnahme von Krediten bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

Fragen zur Prüfung:

- Wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben bzw. über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen jeweils vom zuständigen Organ beschlossen?
- Werden von den anordnenden Dienststellen Haushaltsüberwachungslisten geführt?
- Wurde der Stellenplan (§ 6 KommHV-Kameralistik, § 5 KommHV-Doppik) eingehalten?

- Hält sich die Kreditaufnahme im Rahmen der Haushaltssatzung?
- Hat das zuständige Organ die einzelne Kreditaufnahme bewilligt?
- Wurden die einzelnen Kredite im Hinblick auf die Kassenliquidität nicht etwa zu früh abgerufen? (Dies müsste sich anhand der im Tagesabschlussbuch ausgewiesenen Kassenabschlüsse (vgl. § 69 Abs. 2 KommHV-Kameralistik) bzw. anhand des Tagesabgleichs und des Kontennachweises (vgl. § 68, § 65 Abs. 1 KommHV-Doppik) beurteilen lassen.)

9.7 Jahresrechnung und Jahresabschluss

Die Jahresrechnung bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik bzw. der Jahresabschluss bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung ist bis spätestens 30. Juni des folgenden Jahres aufzustellen und sodann dem Gemeinderat vorzulegen (Art. 102 Abs. 2 GO).

9.7.1 Kamerale Jahresrechnung

Die Gemeinde hat zum 31. Dezember eines jeden Jahres die Bücher abzuschließen (§ 74 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik). Nach dem Abschlusstag dürfen in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nur noch sogenannte Abschlussbuchungen vorgenommen werden (§ 74 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik).

9.7.1.1 Vollständigkeit, formelle Prüfungshandlungen

Die kamerale Jahresrechnung umfasst den kassenmäßigen Abschluss (§ 78 KommHV-Kameralistik) und die Haushaltsrechnung (§ 79 KommHV-Kameralistik). Der Jahresrechnung sind als Anlagen

- eine Vermögensübersicht,
- eine Übersicht über die Schulden und die Rücklagen,
- ein Rechnungsquerschnitt und eine Gruppierungsübersicht,
- ein Verzeichnis der beim Jahresabschluss unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder,

- ein Rechenschaftsbericht und
- ggf. eine Übersicht über die Budgets entsprechend § 2 Abs. 2 Nr. 6 KommHV-Kameralistik (VV zu § 77 KommHV-Kameralistik)

beizufügen (§ 77 Abs. 2, § 81 KommHV-Kameralistik). Für die kamerale Jahresrechnung wurden amtlich verbindliche Muster erlassen (vgl. Verwaltungsvorschriften über die Muster zum kommunalen Haushaltsrecht - VV-Mu-KommHV).

Fragen zur Prüfung:

- Wurde die Jahresrechnung nach den amtlichen Mustern erstellt? Ist sie vollständig?
- Wurde die Jahresrechnung rechtzeitig bis 30. Juni des folgenden Jahres aufgestellt und sodann dem Gemeinderat vorgelegt?
- Wurde beachtet, dass nach dem 31. Dezember in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres Einnahmen und Ausgaben nicht mehr gebucht werden dürfen, sondern nur noch Abschlussbuchungen zulässig sind?
- Stimmen die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Beträge mit den Ergebnissen des Sachbuchs für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt überein?
- Wurden die Kasseneinnahmereste hinsichtlich ihrer Werthaltigkeit überprüft?
- Wurde ggf. eine Restebereinigung in Form einer vorläufigen Niederschlagung durchgeführt (vgl. VV Nr. 5 zu § 79 KommHV-Kameralistik und die Ausführungen unter Abschnitt 9.7.1.2)?
- Wurden bei der Bildung von Haushaltsresten die Voraussetzungen des § 79 Abs. 2, § 19 KommHV-Kameralistik beachtet?
- Stimmen die Ist-Summen lt. Zeitbuch mit den Ist-Summen nach den Sachbüchern überein?
- Wurden die Ist-Bestände, die Reste und die unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder aus dem Vorjahr richtig übertragen?

- Ist der Verwaltungshaushalt in den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben ausgeglichen? Ist der Vermögenshaushalt in den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben ausgeglichen bzw. wurde ein Soll-Fehlbetrag ausgewiesen? Wurde ein sich ggf. nach § 79 Abs. 3 Satz 2 KommHV-Kameralistik ergebender Überschuss der allgemeinen Rücklage zugeführt?

9.7.1.2 Kasseneinnahmereste

Der Prüfung der Kasseneinnahmereste, insbesondere der Abgänge bei den Resten, sollte besonderes Augenmerk zugewendet werden.

Fragen zur Prüfung:

- Stimmen die im Resteverzeichnis enthaltenen Kasseneinnahmereste mit den im Sachbuch für den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt vorgetragenen Einnahmeresten überein?
- Wurde die Werthaltigkeit der Einnahmereste überprüft und ggf. eine Restebereinigung (Einzel- und/oder Pauschalbereinigung) durchgeführt?
- Wurden die im Rahmen der Restebereinigung vorläufig niedergeschlagenen Beträge zutreffend in das Folgejahr übernommen, um ihre Weiterverfolgung sicherzustellen?
- Sind die Abgänge bei den Kasseneinnahmeresten (bei kaufmännischen Betrieben: die Abschreibungen auf uneinbringliche Forderungen) ausreichend begründet?

9.7.1.3 Rücklagen

Hierbei stellen sich u.a. die folgenden Fragen:

- Stimmen die Einzahlungen und Abhebungen nach dem Sparbuch mit den entsprechenden Buchungen im Sachbuch für den Vermögenshaushalt bzw. (bei Einsatz der Rücklagemittel zur Kassenbestandsverstärkung oder bei Änderung der Anlageart, z. B. von Sparkonto auf Festgeldkonto) im Verwahrbuch überein?
- Bei Abhebungen: Wurden die Kündigungsfristen eingehalten?

- Stimmen die in den Nachweisen über Forderungen aus Geldanlagen (§ 76 Abs. 1 KommHV-Kameralistik) ausgewiesenen Beträge mit den Beträgen nach dem Sparbuch überein?
- Sind die Rücklagemittel wirtschaftlich angelegt?
(Unwirtschaftlich wäre die Anlage, wenn die Rücklage auf Sparkonto mit gesetzlicher Kündigungsfrist angelegt ist, obwohl die Mittel längere Zeit nicht benötigt werden; aber auch dann, wenn die Mittel auf Sparkonten angelegt wurden, während z.B. mit einer Festgeldanlage höhere Zinsen hätten erzielt werden können.)

9.7.2 Der kommunale Jahresabschluss

Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang, dem als Anlagen

- eine Anlagenübersicht,
- eine Forderungsübersicht,
- eine Eigenkapitalübersicht,
- eine Verbindlichkeitenübersicht und
- eine Aufstellung der übertragenen Haushaltsermächtigungen

beizufügen sind (Art. 102 Abs. 1 Satz 2 GO, §§ 80 ff. KommHV-Doppik). Der Jahresabschluss ist durch einen Rechenschaftsbericht nach § 87 KommHV-Doppik zu erläutern (Art. 102 Abs. 1 Satz 2 GO).

Fragen zur Prüfung:

- Wurde der Jahresabschluss nach den amtlichen Mustern erstellt? Ist er vollständig?
- Wurde die jährliche Inventur durchgeführt? Wurden örtliche Inventuranweisungen oder -richtlinien erstellt? Liegen entsprechende Inventurprotokolle vor? Wurden das Verfahren und die Ergebnisse der Inventur nachvollziehbar dokumentiert (vgl. § 70 KommHV-Doppik)? Ist die

Vollständigkeit und Richtigkeit der Inventur gewährleistet? Wurde die Richtigkeit der Bestandsaufnahme ausreichend kontrolliert?

- Wurden die Saldenvorträge des Vorjahres zutreffend in das abzuschließende Haushaltsjahr übernommen?
- Wurden alle Geschäftsvorfälle des abgelaufenen Haushaltsjahres gebucht?
- Wurden Anlage- und Umlaufvermögen zutreffend abgegrenzt (vgl. § 98 Nrn. 4 und 62 KommHV-Doppik)?
- Stimmen die in der Anlagebuchhaltung erfassten Abschreibungen mit den entsprechenden Buchungen in der Ergebnisrechnung überein?
- Stimmen die Anlagenzu- und -abgänge mit den Buchungen in der Ergebnis- und Finanzrechnung überein? Anm.: zur Prüfung der Anlagebuchhaltung wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf Abschnitt 9.5.4 verwiesen!
- Wurden die Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens ggf. auf den sich aus einem Börsen- oder Marktpreis am Abschlussstichtag ergebenden niedrigeren (beizulegenden) Wert abgeschrieben (vgl. § 79 Abs. 4 KommHV-Doppik)?
- Wurden die Forderungen auf ihre Werthaltigkeit überprüft (Einzel- und Pauschalwertberichtigungen)? Wurden zweifelhafte Forderungen wertberichtigt?
- Wurde ggf. das sog. Wertaufhellungsprinzip nach § 76 Nr. 3 KommHV-Doppik beachtet?
- Wurden für die Forderungen und Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag Saldenbestätigungen eingeholt? Liegen insbesondere Saldenbestätigungen der Geschäftsbanken (auch zum Nachweis der Bankbestände), der Sondervermögen, verbundenen Unternehmen und Beteiligungen vor?
- Wurden die Debitoren- und Kreditorenkonten mit den entsprechenden Aktiv- und Passivkonten (Forderungen und Verbindlichkeiten) abgestimmt?

- Wurden sämtliche Vorräte zutreffend erfasst und bewertet (z.B. Vorräte im Bauhof, Broschüren, Materialien, Heizölbestände)?
- Wurden sämtliche Rückstellungstatbestände berücksichtigt (vgl. § 74 KommHV-Doppik)? Liegen ggf. entsprechende Gutachten vor (z.B. über Pensions- und Beihilferückstellungen für die gemeindlichen Beamten und Versorgungsempfänger)? Wurden Rückstellungen für Urlaub und Überstunden gebildet?
- Enthält der Anhang die nach § 86 KommHV-Doppik erforderlichen Angaben (insbesondere über die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie die Abweichungen hierzu)?
- Wurden die nach § 75 KommHV-Doppik erforderlichen Bilanzvermerke (z.B. für Bürgschaften) angebracht?
- Wurden die Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts nach ihrer wirtschaftlichen Verursachung dem zutreffenden Haushaltsjahr zugeordnet (vgl. § 10 Abs. 1 KommHV-Doppik)? Wurden ggf. die zutreffenden aktiven (z.B. die im Dezember des Vorjahres für den Januar des Folgejahres ausbezahlten Gehälter der gemeindlichen Beamten) und passiven (z.B. über die festgesetzten Ruhefristen aufzulösende Friedhofsgebühren) Rechnungsabgrenzungsposten gebildet?
- Wurden außerordentliche Erträge und außerordentliche Aufwendungen zutreffend von ordentlichen Geschäftsvorfällen abgegrenzt (vgl. § 2 Abs. 3 KommHV-Doppik)? Wurden außerordentliche Erträge und außerordentliche Aufwendungen im Anhang erläutert (vgl. § 82 Abs. 4 KommHV-Doppik)?
- Wurden die Einzahlungen und Auszahlungen des Finanzhaushalts nach ihrer Kassenwirksamkeit dem zutreffenden Haushaltsjahr zugeordnet (vgl. § 10 Abs. 1 KommHV-Doppik)?
- Wurde der Haushaltsausgleich nach § 24 KommHV-Doppik erreicht? Inwieweit ist er ggf. durch außerordentliche Geschäftsvorfälle (vgl. § 2 Abs. 3, § 82 Abs. 4 KommHV-Doppik) beeinflusst?

9.8 Betätigungsprüfung

Die Betätigungsprüfung richtet sich nach Art. 106 Abs. 4 GO. Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird dabei die Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze mitgeprüft. Die Betätigungsprüfung ist allerdings keine vollumfängliche Rechnungsprüfung, es sei denn, im Gesellschaftsvertrag ist eine Rechnungsprüfung vorgesehen. Das bedeutet: Prüfungsgegenstand ist nur die *Betätigung* (das Verhalten) *der Gemeinde als Gesellschafter*, nicht das Unternehmen selbst, da dieses eine eigene juristische Person ist. Auch Kommunalunternehmen (Art. 89 GO) unterliegen als Anstalt des öffentlichen Rechts lediglich der Betätigungsprüfung, außer es ist in der Unternehmenssatzung eine Rechnungsprüfung vorgesehen. Es sollte allerdings von den zuständigen Gremien im Interesse einer wirkungsvollen und umfassenden Prüfung darauf hingewirkt werden, dass vollumfängliche Prüfungsrechte bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts und bei Kommunalunternehmen eingeräumt werden.

Maßgebend für gemeindliche Unternehmen ist der vierte Abschnitt der Gemeindeordnung (Art. 86 bis 96 GO). Die allgemeine Zulässigkeit von Unternehmen und Beteiligungen regelt dabei Art. 87 GO. Weitere zu beachtende Vorschriften für Unternehmen in Privatrechtsform ergeben sich aus Art. 94 GO und aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz (insbesondere Art. 53, 54 HGrG). Zur im Rahmen einer örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführten Betätigungsprüfung stellen sich nachstehende grundsätzliche Fragen:

- Liegt dem Unternehmen ein öffentlicher Zweck zugrunde?
- Steht das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf?
- Sind die dem Unternehmen übertragenen Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet?
- Hat sich die Gemeinde die Rechte gegenüber ihren privatrechtlichen Unternehmen nach § 54 HGrG einräumen lassen?

- Hat die Gemeinde einen Überblick über ihre Gesellschaften? Besteht ein Beteiligungsmanagement? Wird ein jährlicher Beteiligungsbericht erstellt?

Zum Inhalt einer Betätigungsprüfung vgl. auch GK 239/1991.

TEIL D ANHANG

RECHTSGRUNDLAGEN

In Ergänzung dieses Anhangs bitten wir auch die Langfassung der Rechtsgrundlagen in unserem Internetangebot zu beachten:

www.hss.de/rechnungspruefung.html

Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetages

Vollständig abgedruckt im Leitfaden Band 1 „Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung“

oder im Internet abrufbar für Mitglieder unter

<http://www.bay-gemeindetag.de/>

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

(Gemeindeordnung - GO)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998

Fundstelle: GVBI 1998, S. 796

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBI

S. 796, BayRS 2020-1-1-1), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom

27. Juli 2009 (GVBI S. 400)

http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-.116.htm?purl=http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm

Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der Kameralistik (Kommunalhaushaltsverordnung - Kameralistik - KommHV-Kameralistik)

Fundstelle: BayRS II, S. 443

Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke - Kommunalhaushaltsverordnung - KommHV - (BayRS 2023-1-I), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 5. Oktober 2007 (GVBl S. 707)

§§ 1 - 36 und §§ 77 – 88 abgedruckt im Leitfaden Band 3 „Grundlagen kommunaler Haushaltsführung“

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psm1;jsessionid=084C906FCCAD5B74FF021A8C43C37618.jp45?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomHVBYrahmen&doc.part=X>

Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - Doppik - KommHV-Doppik) vom 5. Oktober 2007

Fundstelle: GVBl 2007, S. 678

§§ 1 - 24 und § 98 abgedruckt im Leitfaden Band 3 „Grundlagen kommunaler Haushaltsführung“

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psm1;jsessionid=084C906FCCAD5B74FF021A8C43C37618.jp45?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomHDoVBYPYrahmen&doc.part=X>

zur KommHV

**Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich
Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums
des Innern vom 14. Oktober 2005 Az.: IB3-1512.4-138,
geändert durch Bekanntmachung vom 21. Juni 2010 (StAnz. Nr. 25)**

http://www.innenministerium.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/themen/vergabe_vertragswesen/vergabe_bauauftraege/vergabe_kommunale_auftraege.pdf

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen(GWB)

GWB

Ausfertigungsdatum: 26.08.1998

Vollzitat:

„Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114; 2009 I S. 3850), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1480) geändert worden ist“

Stand: Neugefasst durch Bek. v. 15.7.2005 I 2114; 2009, 3850; zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 4.11.2010 I 1480

Änderung durch Art. 20 Nr. 1 G v. 9.12.2004 I 3220 war nicht ausführbar, da zu diesem Zeitpunkt keine amtliche Inhaltsübersicht existierte

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gwb/gesamt.pdf>

Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO)

SektVO

Ausfertigungsdatum: 23.09.2009

Vollzitat:

„Sektorenverordnung vom 23. September 2009 (BGBl. I S. 3110), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 7. Juni 2010 (BGBl. I S. 724) geändert worden ist“

Stand: Geändert durch Art. 2 V v. 7.6.2010 I 724

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/sectvo/gesamt.pdf>

Verordnung zur Anpassung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) sowie der Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO) vom 7. Juni 2010

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/verordnung-ueber-die-vergabe-oeffentlicher-auftraege-aenderungsverordnung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

VOB A + VOB B + Hinweise für die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/44396/publicationFile/1198/vob-teil-a-und-b-ausgabe-2009-mit-berichtigung-vom-19-februar-2010.pdf>

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)

Teil A

Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen

Ausgabe 2009 –

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)

Teil B

Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

Ausgabe 2009 -

Hinweise für die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen VOB Teil A

Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A)

VOB Teil B

Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B)

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

BGB

Ausfertigungsdatum: 18.08.1896

Vollzitat:

„Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2010 (BGBl. I S. 977) geändert worden ist“

Stand: Neugefasst durch Bek. v. 2.1.2002 I 42, 2909; 2003, 738; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 24.7.2010 I 977

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>

**Verordnung über die Honorare für
Architekten- und Ingenieurleistungen
(Honorarordnung für Architekten und
Ingenieure - HOAI)**

HOAI

Ausfertigungsdatum: 11.08.2009

Vollzitat:

„Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vom 11. August 2009
(BGBl. I S. 2732)“

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hoai/gesamt.pdf>

**Richtlinien zur Rückforderung von
Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen
Bekanntmachung
des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen
vom 23. November 2006
Az.: 11 – H 1360 – 001 – 44571/06**

http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/themen/vergabe_vertragswesen/gesetze/bekanntmachung_rueckforderung_von_zuwendungen.pdf

Korruptionsbekämpfungsrichtlinie

- Korruptionsbekämpfungsrichtlinie
- Korruptionsbekämpfungsrichtlinie Anlagen
- Verhaltenskodex (Muster)
- Leitfaden für Führungskräfte (Muster)

<http://www.stmi.bayern.de/service/gesetze/detail/08388/>

Textversion:

http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/service/gesetzundvorschriften/101203_korruption.pdf

Verordnung über das Prüfungswesen zur Wirtschaftsführung der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (Kommunalwirtschaftliche Prüfungsverordnung - KommPrV)

Fundstelle: BayRS II, S. 460

Stand: letzte berücksichtigte Änderung: § 5 €-Änderungen (§ 1 V v. 28.3.2001, 174)

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psm1;jsessionid=F6D4DCE192E19520EC939510C35F2F8E.jp45?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomWiPrVBYrahmen&doc.part=X>

Verwaltungsvorschriften zur Kommunalwirtschaftlichen Prüfungsverordnung (VVKommPrV) – hier nur auszugsweise, vollständiger Text der Vorschrift unter *www.hss.de/rechnungspruefung.html*

Verwaltungsvorschriften zur Kommunalwirtschaftlichen Prüfungsverordnung (VVKommPrV)

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 26. November 1981 (MABI S. 740), zuletzt geändert durch Bek vom 27. November 1996 (AllMBl S. 784)

Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 1:

1. Prüfungsmethode und -umfang sind im Rahmen der einschlägigen Vorschriften dem pflichtgemäßen Ermessen der Prüfer überlassen. Die Prüfer dürfen sich nicht darauf beschränken, die Geschäftsvorfälle nach den ihnen vorgelegten Unterlagen zu prüfen; sie sind vielmehr verpflichtet, sich persönlich durch Einsicht in die Akten, durch Einholung von Aufschlüssen, durch Umschau an Ort und Stelle und durch sonstige geeignete Maßnahmen genaue Kenntnis vom Geschäftsgang der zu prüfenden Verwaltungen, Einrichtungen, Kassen usw. zu verschaffen. Soweit die Prüfer bei der Ermittlung von Tatbeständen auch mündliche Auskünfte verwerten, ist dies im Prüfungsbericht ausdrücklich zu vermerken.
4. Die geprüften Unterlagen sind mit Prüfungszeichen zu kennzeichnen. Ist eine Kennzeichnung nicht möglich oder nicht tunlich, sind entsprechende Vermerke in den Prüfungsbericht aufzunehmen.

Für die Kennzeichnung der geprüften Unterlagen durch Namenszug (Handzeichen), Prüfungsstriche oder Stempelaufdruck sind folgende Farben zu verwenden:

Örtliche Rechnungsprüfung	braun
Rechnungsprüfungsämter können dabei auch verwenden	grün
Örtliche Kassenprüfung	grün
Überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung	rot
Abschlussprüfung	blau
Für die Prüfung von Verwendungsnachweisen außerhalb der Rechnungsprüfung	lila.

5. Bei den sonstigen schwerwiegenden Feststellungen (Abs. 4) kann es sich z. B. um die Feststellung von Tatsachen handeln, die die finanzielle Situation der geprüften Körperschaft wesentlich beeinträchtigen – bei Prüfungen der wirtschaftlichen Betätigung vgl. § 321 Abs. 2 HGB – und deren Mitteilung keinen Aufschub duldet.
6. Die Prüfungsorgane können, soweit das sachlich notwendig ist, Sachverständige zu Prüfungen beiziehen. Dabei ist auch die Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht vertraglich zu vereinbaren.

Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 2:

1. Der Inhalt der Rechnungsprüfung ist in den Kommunalgesetzen einheitlich für alle Prüfungsorgane geregelt. Es ist dabei die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit in förmlicher, rechnerischer und sachlicher Hinsicht unter Einbeziehung der Buchführung, der Nachweise über das Vermögen sowie der Bestände und der Vorräte zu prüfen. Dabei sind auch Vorgänge aus früheren Haushaltsjahren mit einzubeziehen, wenn dies zur umfassenden Klärung des Sachverhalts erforderlich ist. Die verschiedenen Prüfungsorgane führen die Rechnungsprüfung jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunkten durch.
2. Bei besonderen Prüfungen, wie Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Organisationsprüfungen und fachtechnischen Prüfungen, werden Teilbereiche des Inhalts der Rechnungsprüfung erfasst. Sie sollen daher nach Möglichkeit innerhalb einer Rechnungsprüfung vorgenommen werden. Auf VV Nr. 2 zu § 7 wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

3. Die jeweilige Rechnungsprüfung ist grundsätzlich keine vollständige Prüfung. Sie beschränkt sich in der Regel auf eine angemessene Zahl von Prüfungsgebieten und Stichproben (vgl. auch VV Nr. 7 zu § 3). Bei der Auswahl der Prüfungsgebiete sind Umfang, Schwierigkeit und finanzielle Bedeutung der verschiedenen Prüfungsgebiete zu berücksichtigen. Stichproben dürfen sich nicht auf wahllos aus dem Zusammenhang gerissene Einzelheiten beschränken. Sie müssen so bemessen sein, dass das Prüfungsgebiet zutreffend beurteilt werden kann.
4. Ein zeitgerechter Abschluss der örtlichen Rechnungsprüfung kann u.
 - a. dadurch gewährleistet werden, dass sie – unter Berücksichtigung von VV Nr. 6 zu § 2 – schon während des laufenden Haushaltsjahres durch Teilprüfungen eingeleitet wird (s. auch VV Nr. 2 zu § 7).
5. In Gemeinden ohne Rechnungsprüfungsamt ist eine örtliche Prüfung der Jahresrechnung als ausreichend anzusehen, wenn in angemessenen Stichproben geprüft wird, ob
 - die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten wurden,
 - die Einnahmen rechtzeitig eingehen,
 - bei Stundung, Niederschlagung und Erlass ordnungsgemäß verfahren wurde,
 - Beschlüsse der Beschlussgremien richtig ausgeführt wurden,
 - Ausgaben unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse als notwendig und angemessen anzusehen sind,
 - die Buchungen ausreichend belegt sind,
 - die in den Nachweisungen erfassten Vermögensgegenstände vollständig vorhanden sind.

Das gilt entsprechend auch für die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

6. Bei Eigenbetrieben befasst sich die Rechnungsprüfung grundsätzlich nicht mit den Ergebnissen der zugehörigen Abschlussprüfung. Die Prüfungsergebnisse sind in erster Linie aus dem Prüfungsbericht über die Abschlussprüfung zu ersehen (vgl. auch VV Nr. 1 zu § 7). Zur Vermeidung von Doppelprüfungen sollen Prüfungsbereiche, die auch der Jahresabschlussprüfung unterliegen, in der Regel erst nach Beendigung der Abschlussprüfung in die Rechnungsprüfung einbezogen werden, damit auf das Ergebnis der Abschlussprüfung abgestellt werden kann.

Die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe können aber,

- wenn die Abschlussprüfung nicht innerhalb der gesetzlichen Frist durchgeführt wurde,
nach Ablauf dieser Frist

oder
- wenn die Regierung eine zusammengefasste Prüfung von zwei oder drei Jahresabschlüssen zugelassen hat,

in den Jahren, in denen keine Abschlussprüfung vorzunehmen ist, ohne zeitliche Beschränkung

in die Rechnungsprüfung einbezogen werden.

7. Die Rechnungsprüfung bei Eigenbetrieben, die der Abschlussprüfung unterliegen, erstreckt sich insbesondere darauf, ob die Entscheidungen der zuständigen Beschlussorgane und die Sachbearbeitung mit dem Kommunalrecht, den Satzungen, Beschlüssen, Geschäftsordnungen, Dienstsanweisungen, dem Besoldungs- und Tarifrecht usw. in Einklang stehen.
8. Es ist besonders darauf zu achten, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei den Eigenbetrieben zeitgerecht abgeschlossen wird, damit mit der Feststellung des Jahresabschlusses alsbald über die Verwendung des Jahresgewinns oder die Behandlung des Jahresverlustes beschlossen werden kann (§ 23 Abs. 3 EBV).
9. Stehen einer kommunalen Körperschaft gegenüber einem privatrechtlichen Unternehmen die Rechte nach § 53 Abs.1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes – HGrG – zu, so ist festzuhalten, ob
 - diese Rechte ausgeübt wurden,
 - dem Abschlussprüfer ein entsprechend erweiterter Prüfungsauftrag erteilt wurde und dementsprechend auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft (§ 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG) und im Prüfungsbericht die in § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG aufgezeigten Gesichtspunkte behandelt wurden,
 - das Unternehmen den Prüfungsbericht über die Abschlussprüfung unverzüglich nach Eingang der kommunalen Körperschaft zugesandt hat.

Zur Betätigungsprüfung im Rahmen der Rechnungsprüfung geben die Hinweise des Bundesministers der Finanzen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen von 10. Juli 1978 (MinBIWF S. 314¹) Anhaltspunkte.

¹ Neufassung vom 14. Juli 1987 (MinBIFin S.245)

10. Sind einer kommunalen Körperschaft auch die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt, so ist die Prüfung durch Einsicht in den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze dann veranlasst, wenn bei der Betätigungsprüfung (VV Nr. 9 zu § 2) anhand der zur Verfügung stehende Unterlagen Fragen von Bedeutung ungeklärt bleiben.
11. Hat sich eine kommunale Körperschaft bei der Hingabe von Darlehen oder Zuwendungen ein Prüfungsrecht vorbehalten, ist die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der hingegebenen Mittel entsprechend den getroffenen Vereinbarungen zu prüfen.

Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 3:

1. Neben den vorgeschriebenen Prüfungen können Kassenbestandsaufnahmen und, insbesondere bei Verdacht von Unregelmäßigkeiten, weitere Prüfungen vorgenommen werden.
2. Handvorschüsse müssen nicht regelmäßig in örtliche Kassenprüfungen einbezogen werden. Die Prüfung der Handvorschüsse in überörtlichen Kassenprüfungen liegt im Ermessen des Prüfers.
3. Die Kasse, die nicht mit der Kasse verbundenen Sonderkassen und die Zahlstellen sowie Handvorschüsse müssen nicht zum selben Zeitpunkt geprüft werden.
4. Bei einer Kassenprüfung ist zunächst durch eine Kassenbestandsaufnahme zu ermitteln, ob der Kassenistbestand mit dem Kassensollbestand übereinstimmt. Dazu wird auf Folgendes hingewiesen.
 - 4.1. Zu Beginn der Kassenbestandsaufnahme sind die letzten Eintragungen im Zeitbuch festzustellen und so zu kennzeichnen, dass Nachträge als solche erkenntlich sind. Bei Speicherbuchführung ist der Ausdruck des Zeitbuchs zu veranlassen. In entsprechender Anwendung der

Vorschriften über den Tagesabschluss ist das Zeitbuch abzuschließen und der Kassenistbestand zu ermitteln. Der Kassenistbestand ist in einem Kassenbestandsnachweis darzustellen.

4.2 Der Kassenverwalter bzw. der Zahlstellenleiter haben dem Prüfer zu erklären, dass

- alle von der Kasse für die Zeitbuchung geführten Bücher vorgelegt worden sind,
- alle Einzahlungen und Auszahlungen in den Büchern eingetragen sind,
- alle vorhandenen Kassenmittel im Kassenbestandsnachweis berücksichtigt sind,
- im Kassenbestand nur Kassenmittel enthalten sind, die von der Kasse zu verwalten sind.

4.3 Der Prüfer hat sich davon zu überzeugen, dass

- der im Kassenbestandsnachweis dargestellte Kassenistbestand vorhanden ist, insbesondere, ob Geldrollen und Geldbeutel das bezeichnete Bargeld enthalten, ob die Schecks, Postschecks und Wechsel unverdächtig sind und ob die angegebenen Bestände auf den für den Zahlungsverkehr errichteten Konten mit den Auszügen der Kreditinstitute unter Berücksichtigung der schwebenden Posten übereinstimmen;
- der Kassensollbestand richtig ermittelt worden ist; zu diesem Zweck ist die Summenbildung im Zeitbuch stichprobenweise nachzurechnen; Nachrechnungen sind mit einem Prüfungszeichen zu versehen;
- im Kassenbehälter (Kassenschrank) weder Zahlungsmittel noch sonstige Gegenstände aufbewahrt werden, die nicht von der Kasse zu verwalten sind.

4.4 Stellt der Prüfer einen Unterschied zwischen dem Kassensollbestand und dem Kassenistbestand oder sonstige Unstimmigkeiten fest, hat er den Kassenverwalter bzw. den Zahlstellenleiter zu hören.

5. Sodann ist bei einer Kassenprüfung festzustellen, ob

5.1 der Zahlungsverkehr ordnungsgemäß abgewickelt wird, insbesondere

- die Einnahmen und Ausgaben rechtzeitig und vollständig eingezogen oder geleistet,

- rückständige Forderungen rechtzeitig gemahnt und die weiteren Maßnahmen zur zwangsweisen Einziehung rechtzeitig getroffen und
 - Vorschüsse und Verwahrgelder unverzüglich abgewickelt worden sind;
- 5.2 die Bücher ordnungsgemäß geführt werden, insbesondere die Eintragungen im Sachbuch denen im Zeitbuch entsprechen;
 - 5.3 die erforderlichen Belege vorhanden sind und nach Form und Inhalt den Vorschriften entsprechen;
 - 5.4 der tägliche Bestand an Bargeld und auf den für den Zahlungsverkehr bei den Kreditinstituten errichteten Konten den notwendigen Umfang nicht überschreitet;
 - 5.5 die verwahrten Wertgegenstände (einschließlich Wertzeichen, Vordrucke für Schecks, Quittungsblöcke u. dgl.) und andere Gegenstände vorhanden sind;
 - 5.6 im Übrigen die Kassengeschäfte ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigt werden;
 - 5.7 die Kassensicherheit gewährleistet ist.
6. Die Kassenprüfung umfasst grundsätzlich den Zeitraum seit der letzten Kassenprüfung; die Bücher und Belege einer abgeschlossenen Jahresrechnung können jedoch von der Prüfung ausgenommen werden.
 7. Bei Kassenprüfungen werden in der Regel die Kassengeschäfte nicht vollständig, sondern stichprobenweise geprüft. Die Stichproben sollen jeweils in einem zeitlich und sachlich größeren Zusammenhang ausgewählt werden und sich über den ganzen Prüfungsstoff verteilen. Ergeben sich wesentliche Beanstandungen oder der Verdacht von Unregelmäßigkeiten, ist die Prüfung entsprechend auszudehnen; erforderlichenfalls ist vollständig zu prüfen.
 8. Zur Speicherbuchführung wird noch auf Folgendes hingewiesen:
 - 8.1 Zur Feststellung des Kassensollbestands ist von dem zuletzt erstellten Tagesabschluss unter Berücksichtigung der zum Prüfungszeitpunkt noch ungebuchten Belege einschließlich Schwebeposten aus

Fehlerlisten auszugehen, die bereits zu einer Änderung des Kassenistbestands geführt haben.

- 8.2 Die Prüfung nach VV Nummer 5.2 erstreckt sich in erster Linie darauf, ob nach den Vorschriften in §§ 61 ff. KommHV verfahren wurde und verfahren wird. Bei Verwendung gleicher Datenträger für die Sach- und Zeitbuchung kann grundsätzlich deren Übereinstimmung unterstellt werden. Der Prüfer hat sich aber dennoch durch Stichproben hiervon zu überzeugen.
- 8.3 Auf Verlangen des Prüfers sind die Speicherkonten auszudrucken oder auf sonstige Weise visuell lesbar zu machen.
9. Bei Kassenprüfungen durch ein Rechnungsprüfungsamt und bei überörtlichen Kassenprüfungen ist auch das Zusammenwirken der Kasse mit der Verwaltung zu beurteilen.
10. Wird bei einer überörtlichen Kassenprüfung festgestellt, dass die örtlichen Kassenprüfungen hinreichend wahrgenommen werden, kann sich die überörtliche Kassenprüfung auf die Feststellung beschränken, ob nach den organisatorischen, personellen und räumlichen Verhältnissen die Kassensicherheit als gewährleistet gelten kann und die Kassengeschäfte ordnungsgemäß abgewickelt werden.
11. Bei den Kreiskassen erstrecken sich die Kassenprüfungen auch auf die übertragenen staatlichen Kassengeschäfte.

Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 6:

1. Durch diese Regelung wird eine frühzeitige Gelegenheit zur Prüfung der Verfahrensabwicklungen und der Programme eingeräumt. Das gilt auch für Verfahrensänderungen. Wie die automatisierte Datenverarbeitung überprüft wird, wird durch diese Regelung nicht berührt.
2. Eine Programmprüfung kann regelmäßig unterbleiben, soweit Programme anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts unverändert übernommen werden, die dort bereits erprobt und geprüft wurden und wenn hierüber eine Bestätigung eines Rechnungsprüfungsorgans vorliegt. Bei Eigenbetrieben kann auch ein Abschlussprüfer diese Bestätigung erteilen.
3. Auf eine besondere Prüfung der automatisierten Verfahren kann

ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn es wirtschaftlicher ist, die maschinellen Auswertungen der einzelnen Verfahren von den Ergebnissen her mit hinreichender Sicherheit auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen.

4. Innerhalb von Rechnungsprüfungen und von Abschlussprüfungen ist auch festzustellen, ob die Anforderungen der §§ 41 und 62 KommHV und der VV hierzu erfüllt sind. Aus den Anlagen 3 und 4 zu den VV zu Art. 79 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) können weitere Anhaltspunkte entnommen werden.
5. Durch die Prüfung von Verfahren zur automatisierten Datenverarbeitung wird die Verantwortung der für die automatisierte Datenverarbeitung zuständigen und der auftraggebenden Stellen hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit, Funktionsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Verfahren nicht berührt.

Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7:

1. Deutliche Angaben im Prüfungsbericht (oder in einer Zusammenstellung als Anlage zum Prüfungsbericht) über die erfassten Prüfungsgebiete und Art und Umfang der Prüfungshandlungen helfen, bei nachfolgenden Prüfungen Doppelprüfungen zu vermeiden. Das ist besonders bei Abschlussprüfungen wichtig, weil bei der Rechnungsprüfung auf das Ergebnis der Abschlussprüfung mit abzustellen ist (Art. 106 Abs. 3 GO, Art. 92 Abs. 3 LKrO, Art. 88 Abs. 3 BezO).
2. Bei länger dauernden Prüfungen empfiehlt es sich, Teilberichte zu erstellen, diese wie einen Prüfungsbericht weiter zu behandeln und die wesentlichen Ergebnisse in dem abschließenden Prüfungsbericht unter Hinweis auf Teil- bzw. Sonderberichte mit zu verwerfen.
3. Im zusammengefassten Prüfungsergebnis ist
 - bei der Rechnungsprüfung auch auf die Finanzlage und die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit,
 - bei der Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe auch auf die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und
 - in beiden Fällen auf die damit zusammenhängenden Prüfungsfeststellungen einzugehen.

4. Es dient einer zügigen Auswertung von Prüfungsergebnissen, wenn Erkenntnisse aus der Prüfung möglichst schon während oder zusammengefasst nach Beendigung einer Prüfung mündlich erörtert werden.
5. Prüfungsfeststellungen, die auf Verfahren oder sonst auf die Arbeit der AKDB zurückzuführen sind, sind in einem besonderen Abschnitt oder einer besonderen Anlage zum Prüfungsbericht darzustellen. Die AKDB ist nach Möglichkeit vorher zu diesen Prüfungsfeststellungen zu hören.

weitere zitierte Quellen:

Eigenbetriebsverordnung (EBV)

vom 29.5.1987 (GVBl S. 195)

zuletzt geändert durch Verordnung vom 5.10.2007 (GVBl S. 707)

BayRS 2023-7-I

http://by.juris.de/by/gesamt/EBetrV_BY_1987.htm

Kommunalabgabengesetz (KAG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl S. 264), zuletzt geändert durch Art. 78 Abs. 6 des Bayerischen Wassergesetzes vom 25. Februar 2010 (GVBl S. 66)

BayRS 2024-1-I

http://by.juris.de/by/gesamt/KAG_BY_1993.htm

Grundsteuergesetz (GrStG)

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/grstg_1973/gesamt.pdf

Abgabenordnung (AO 1977)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61)

mit zahlreichen Änderungen

zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1768) m.W.v. 14.12.2010

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ao_1977/gesamt.pdf

Kostengesetz (KG)

vom 20. Februar 1998 (GVBl 1998, S. 43)

zahlreiche Änderungen

zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 12. April 2010 (GVBl S. 169)

(FN BayRS 2013-1-1-F)

<http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-KostGBY1998rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>

Baugesetzbuch (BauGB)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414),

zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Regelung des Wasserrechts vom 31.7.2009

(BGBl. I S. 2518)

www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bbaug (Fundstelle Volltext)

Gemeindekasse (GK)

Geschäftsbericht des Bayer. Kommunalen Prüfungsverbandes