

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Kommunalbericht
2002

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	1
Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
1. Gesamtbeurteilung	2
2. Einnahmeentwicklung im Einzelnen	6
2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen	7
2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	11
2.3 Zuweisungen und Zuschüsse	11
2.4 Einnahmen aus Krediten	13
2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen	13
3. Ausgabenentwicklung im Einzelnen	14
3.1 Personalausgaben	15
3.2 Ausgaben für Sozialleistungen	15
3.3 Sachaufwand	16
3.4 Zinsausgaben	16
3.5 Sachinvestitionen	16
4. Schulden der kommunalen Haushalte	18
Tz. 2 Verbrauchsabhängige Bewirtschaftungskosten	20
1. Allgemeines	20
2. Organisatorische Maßnahmen zur Kostenminderung	20
2.1 Budgetierung	20
2.2 Energiebeauftragte	20
2.3 Externe Beratung	21
2.4 Energieeinspar-Contracting	21
3. Energieverbrauchskennwerte	22
4. Heizenergieverbrauch	22
4.1 Wärmedämmung der Gebäude	22
4.2 Heizungsanlagen	23
4.3 Bedienung der Heizungsanlage	23
5. Stromverbrauch	24
5.1 Vergleichswerte	24
5.2 Möglichkeiten der Verbrauchsreduzierung	24

	Seite	
6.	Wasserverbrauch	25
6.1	Vergleichswerte	25
6.2	Möglichkeiten der Verbrauchsreduzierung	25
7.	Abfallentsorgung	26
7.1	Abfallmengen	26
7.2	Nutzerverhalten	26
8.	Straßenbeleuchtung	26
8.1	Anlagenbestand und Nutzung	26
8.2	Stromverbrauch	26
9.	Ausblick	27
Tz. 3	Ablösung von Stellplatzverpflichtungen	28
1.	Allgemeines	28
2.	Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen	28
3.	Zahl und Größe der Stellplätze	28
4.	Stellplatzablöseverträge	29
5.	Ermittlung des Ablösebetrags	30
5.1	Bildung von Gebietszonen	30
5.2	Kosten des Grunderwerbs und der Herstellung	30
5.3	Begrenzung des Ablösebetrags	31
5.4	Rückzahlung des Ablösebetrags	31
6.	Verwendung des Ablösebetrags	31
7.	Haushaltsrechtliche Behandlung	31
8.	Ablöseverträge für Stellplätze in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen	32
Tz. 4	Ausbaubeiträge für Straßen	33
1.	Allgemeines	33
2.	Rechtsgrundlage	33
3.	Pflicht zur Beitragserhebung	33
4.	Beitragsfähige Maßnahmen	34
4.1	Erneuerung	34
4.2	Erweiterung, Umbau, Verbesserung	34
4.3	Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen	35
5.	Beitragsfähiger Aufwand	35
5.1	Planungs- und Bauleitungskosten	35
5.2	Erforderlicher Ausbaaufwand	35

5.3	Fremdfinanzierungskosten	36
5.4	Kostenbeteiligung Dritter	36
		Seite
6.	Festlegung des Gemeindeanteils	36
7.	Erlass von Beitragsbescheiden	37
Tz. 5	Vergabe von Bauleistungen	38
1.	Allgemeines	38
2.	Verbindliche Vergabebestimmungen	38
3.	Arten der Vergabe	39
4.	Einheitliche Vergabe, Vergabe nach Losen	40
4.1	Abgrenzung	40
4.2	Vorbehalt bei getrennter Vergabe	41
4.3	Gemeinschaftsmaßnahme mehrerer Bauherren	42
5.	Leistungsbeschreibung	42
5.1	Leistungsverzeichnis	43
5.2	Doppelausschreibungen	49
5.3	Feststellungen zu Einzelpositionen	50
6.	Ausblick	52

Abkürzungsverzeichnis

AS	Amtliche Sammlung
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
DIN	Deutsche Industrie Norm
EnEV	Energieeinsparverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeinekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KAG	Kommunalabgabengesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LBauO	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LKT	Landkreistag Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz
OVG	Oberverwaltungsgericht
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen/Teil A
VOB/B	Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen/Teil B
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkung

Der sechste Kommunalbericht des Rechnungshofs dient der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung, der Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben sowie den kommunalen Organen bei der Wahrnehmung ihrer Leitungs- und Überwachungsaufgaben.

Er behandelt folgende Themen:

- Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände,
- Verbrauchsabhängige Bewirtschaftungskosten,
- Ablösung von Stellplatzverpflichtungen,
- Ausbaubeiträge für Straßen,
- Vergabe von Bauleistungen.

Dem Bericht liegen Erkenntnisse und Erfahrungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfungsämter aus den Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung zugrunde. Er soll dazu beitragen, dass auch andere Verwaltungen Schwachstellen erkennen oder sie gar nicht erst entstehen lassen. Die Beiträge sollen den Kommunen helfen, ihr Verwaltungshandeln mit dem Ziel einer besseren Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu optimieren.

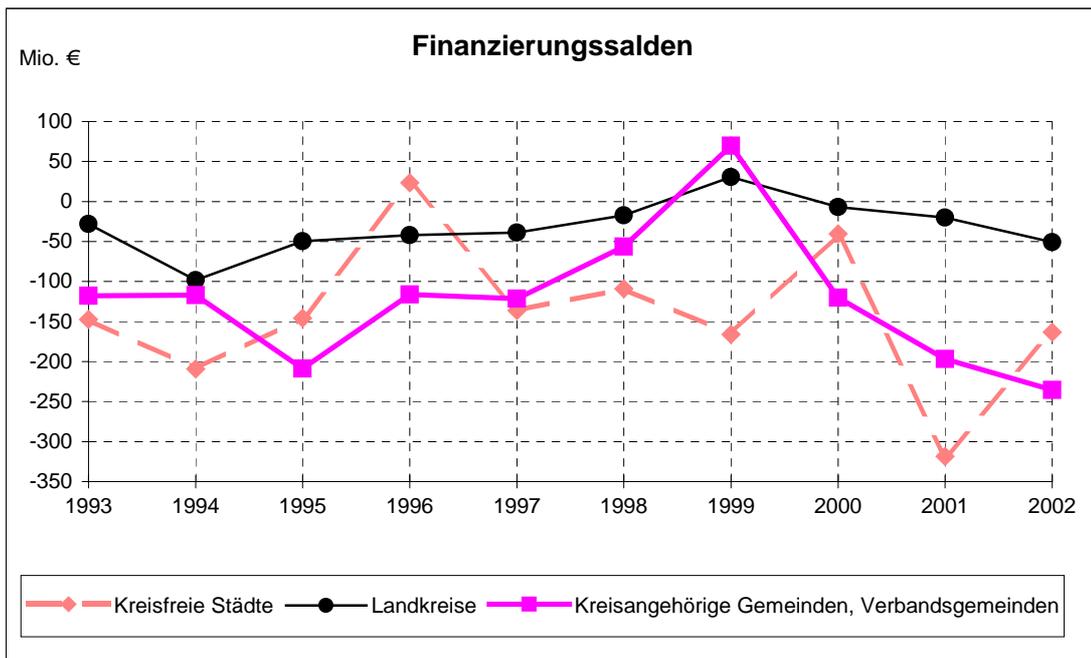
Tz. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁾

1. Gesamtbeurteilung²⁾

Die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände weisen seit 1990 ständig einen negativen Finanzierungssaldo aus. Das Finanzierungsdefizit³⁾ betrug in den Jahren 2001 und 2002 insgesamt nahezu 1 Mrd. €. Dies waren mit Abstand die höchsten Defizite im Zehnjahresvergleich.

Die im Jahr 2002 um 1,6 % gestiegenen Gesamteinnahmen von 7,885 Mrd. € reichten nicht aus, um die Gesamtausgaben von 8,335 Mrd. € zu decken, die um 0,5 % zunahmen. Es bestand eine Deckungslücke von 450 Mio. €. Für fast 6 % der Ausgaben standen keine Einnahmen zur Verfügung.

Von dem Finanzierungsdefizit entfielen 163 Mio. € auf die kreisfreien Städte, 51 Mio. € auf die Landkreise und 236 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.



1) Ohne Bezirksverband Pfalz und Zweckverbände.

2) Die Beurteilung beruht im Wesentlichen auf den Statistiken über die kassenmäßigen Ergebnisse der Jahre 1997 bis 2002 und auf der Haushaltsplanung des Jahres 2002. Zum besseren Verständnis sind im Folgenden alle Beträge in Euro umgerechnet.

3) Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (ohne besondere Finanzierungsvorgänge, z.B. Rücklagenentnahmen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, innere Darlehen, Kreditmarktmittel).

Die Entwicklung der Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Einzelnen in den Jahren 1997 bis 2002 ist in der folgenden Übersicht dargestellt und wird nachfolgend erläutert.

		1997	1998	1999	2000	2001 ⁴⁾	2002	2001/ 2002 %
		- Mio. € -						
1.	Einnahmen							
1.1	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	2.320	2.413	2.512	2.567	2.331	2.297	-1,5
	- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	934	962	1.030	1.014	965	969	0,4
	- Gewerbesteuer netto	884	831	827	913	709	740	4,4
	- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-	98	119	110	116	118	1,7
	- Grundsteuer A und B	333	347	359	380	388	398	2,6
1.2	Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb	902	908	918	835	877	876	-0,1
	- Gebühren, sonstige Entgelte	368	373	386	310	329	335	1,8
1.3	Laufende Zuweisungen u. Zuschüsse	3.292	3.445	3.496	3.519	3.624	3.746	3,4
	- vom Land	1.498	1.671	1.714	1.672	1.709	1.828	7,0
	- Schlüsselzuweisungen ⁵⁾	676	747	789	773	782	866	10,7
1.4	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	553	553	575	570	595	586	-1,5
	- vom Land	316	319	314	314	347	343	-1,2
1.5	Erlöse aus Vermögensveräußerungen	297	315	389	300	273	329	20,5
1.6	Kredite und innere Darlehen	311	307	351	328	316	375	18,7
1.7	Bruttoeinnahmen der laufenden Rechnung	6.549	6.798	6.962	6.959	6.877	6.958	1,2
1.8	Bruttoeinnahmen der Kapitalrechnung	875	883	999	889	881	927	5,2
1.9	Gesamteinnahmen (1.7 + 1.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.424	7.681	7.961	7.848	7.758	7.885	1,6
2.	Ausgaben							
2.1	Personalausgaben	1.701	1.732	1.732	1.773	1.824	1.882	3,2
2.2	Laufender Sachaufwand	1.047	1.047	1.364	1.111	1.156	1.194	3,3
2.3	Zinsausgaben	298	297	262	281	301	298	-1,0
2.4	Sozialausgaben	1.281	1.240	1.214	1.199	1.201	1.245 ⁷⁾	3,7
	- Sozialhilfeausgaben brutto ⁶⁾	477	471	436	410	389		
2.5	Sachinvestitionen	1.099	1.166	1.288	1.237	1.298	1.214	-6,5
	- Baumaßnahmen	868	900	951	954	993	954	-3,9
2.6	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	114	113	137	109	103	120	16,5
2.7	Bruttoausgaben der laufenden Rechnung	6.469	6.554	6.579	6.648	6.865	6.971	1,5
2.8	Bruttoausgaben der Kapitalrechnung	1.251	1.309	1.447	1.367	1.428	1.364	-4,5
2.9	Gesamtausgaben (2.7 + 2.8) ohne besondere Finanzierungsvorgänge	7.720	7.863	8.026	8.015	8.293	8.335	0,5
2.10	Finanzierungssaldo (1.9 ./ 2.9)	- 296	- 182	- 65	- 167	- 535	- 450	15,9
3.1	Überschuss (+)/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung (1.7./2.7)	+ 80	+ 244	+383	+ 311	+ 12	-13	-208,3
3.2	Tilgung von Krediten	221	242	233	249	240	244	1,7
3.3	Nettoinvestitionsrate (3.1 ./ 3.2)	- 141	+ 2	+ 150	+ 62	- 228	-257	-12,7
4.	Schulden am 31. Dezember							
4.1	Haushalte	4.160	4.073	4.179	4.279	4.357	4.488 ⁸⁾	3,0
4.2	Eigenbetriebe	3.611	3.703	3.893	3.901	3.931		
4.3	Krankenanstalten	115	119	133	137	141		
4.4	Gesamtverschuldung	7.886	7.895	8.205	8.317	8.429		

Während sich gegenüber dem Vorjahr das Finanzierungsdefizit der kreisfreien Städte um 155 Mio. € deutlich verringerte, erhöhte es sich bei den Landkreisen um 32 Mio. € Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stieg es um 38 Mio. € sie erreichten 2002 ihr bisher höchstes Defizit.

Das Aufkommen der Gemeinden und Gemeindeverbände an Steuern und steuerähnlichen Einnahmen ging im zweiten Jahr in Folge zurück. Gegenüber dem Vorjahr ergaben sich Mindereinnahmen von 34 Mio. €

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen erhöhten sich um 122 Mio. € die Erlöse aus Vermögensveräußerungen um 20,5 % auf 329 Mio. € und die Kreditaufnahmen um 18,7 % auf 375 Mio. € Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen verminderten sich um 9 Mio. €

Die Personalausgaben stiegen um 58 Mio. € der laufende Sachaufwand um 38 Mio. € die Sozialausgaben um 44 Mio. € und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um 17 Mio. € Die Sachinvestitionen blieben um 84 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

4) Abweichungen gegenüber der Veröffentlichung im Kommunalbericht 2001 beruhen auf Berichtigungen der Statistik.

5) Für 1997 bis 2001 Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 600; für 2002 Ergebnisse der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach Abwicklung des Einspruchsverfahrens nach Mitteilung des Statistischen Landesamts.

6) Bruttoausgaben ohne Beteiligung der örtlichen Träger an den Aufwendungen des Landes als überörtlicher Träger.

7) Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.

8) Fortschreibung aus der vierteljährlichen Kassenstatistik (Stand 31. Dezember 2002).

9) Jahresergebnisse lagen noch nicht vor.

In der laufenden Rechnung waren die Ausgaben¹⁰⁾ um 13 Mio. € höher als die Einnahmen. Damit schloss die laufende Rechnung erstmals im Zehnjahresvergleich mit einem Defizit ab. In den Jahren 1999 und 2000 wurden noch Überschüsse von 383 Mio. € und 311 Mio. € erwirtschaftet. 2001 ergab sich ein erheblicher Rückgang; der Überschuss betrug nur noch 12 Mio. €

Für Tilgungsausgaben von 244 Mio. € standen keine Mittel der laufenden Rechnung zur Verfügung. Sie mussten aus Einnahmen der Kapitalrechnung¹¹⁾ finanziert werden.

Den Fehlbetrag der laufenden Rechnung verursachten ausschließlich die kreisfreien Städte. Bei ihnen übertrafen die laufenden Ausgaben die Einnahmen um 137 Mio. €. Nach Hinzurechnung der Tilgungsausgaben von 58 Mio. € belief sich die Unterdeckung der kreisfreien Städte auf 195 Mio. €, sie blieb unter der des Vorjahres (280 Mio. €).

Bei den Landkreisen reichten 2002 die Überschüsse der laufenden Rechnung von 32 Mio. € nicht aus, um die Tilgungsausgaben von 47 Mio. € zu decken. Es verblieb eine Unterdeckung von 15 Mio. € im Vorjahr verblieben Eigenfinanzierungsmittel von 7 Mio. €

Die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erwirtschafteten Überschüsse von 92 Mio. €. Bei Tilgungsausgaben von 139 Mio. € ergab sich eine Unterdeckung von 47 Mio. €, im Vorjahr bestand ein Überschuss von 45 Mio. €

Die Einnahmen der Kapitalrechnung erhöhten sich 2002 gegenüber dem Vorjahr um 5,2 % auf 927 Mio. €. Die Ausgaben¹²⁾ verringerten sich dagegen um 4,5 % auf 1.364 Mio. €. Zum Ausgleich der Kapitalrechnung fehlten 437 Mio. € im Vorjahr 547 Mio. €

Nach den Rechnungsergebnissen des Jahres 2001 war der Gesamtfehlbetrag der Kommunen von 772 Mio. € um 56 Mio. € höher als der nach der Planung ausgewiesene Fehlbedarf. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Fehlbetrag nahezu verdoppelt.

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Haushaltsplanung						
- Zahl der unausgeglichene Haushalte	638	656	611	620	682	810
- Fehlbedarf in Mio. €	957	434	448	411	716	743
Rechnungsergebnis						
- Zahl der unausgeglichene Rechnungen	710	605	515	620	682 ¹³⁾	14)
- Fehlbetrag in Mio. €	448	350	455	396	772	

Die Haushaltsplanung 2002 der 2.493 kommunalen Gebietskörperschaften sah Einnahmen von insgesamt 10,14 Mrd. € und Ausgaben von 10,88 Mrd. € vor. Insgesamt konnten 810 Gebietskörperschaften ihren Haushalt nicht ausgleichen. Das waren 128 Kommunen mehr als bei der Haushaltsplanung 2001 und zugleich die höchste Zahl im Zehnjahresvergleich.

Von den zwölf kreisfreien Städten hatte lediglich eine Stadt einen ausgeglichenen Haushalt. Bei den Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten war es jeweils die Hälfte.

Von dem Fehlbedarf von 743 Mio. € entfielen

- 66 % auf elf kreisfreie Städte,
- 9 % auf zwölf Landkreise,
- 1 % auf vier große kreisangehörige Städte,
- 3 % auf 31 Verbandsgemeinden und
- 21 % auf 752 Ortsgemeinden.

¹⁰⁾ Hauptsächlich Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben, laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen.

¹¹⁾ Z.B. Veräußerungserlöse, Darlehensrückflüsse.

¹²⁾ Ausgaben der Kapitalrechnung sind hauptsächlich Sachinvestitionen, Zuwendungen für Investitionen, Erwerb von Beteiligungen und Tilgungsausgaben (öffentlicher Bereich).

¹³⁾ Zehn kreisfreie und vier große kreisangehörige Städte, fünf Landkreise, zwölf Verbandsgemeinden und 651 verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden.

¹⁴⁾ Ergebnisse lagen noch nicht vor.

Die Fehlbeträge führen zur Vorbelastung der Haushaltsjahre, in denen sie aufgrund gesetzlicher Verpflichtung gedeckt werden müssen. Vielfach laufen Fehlbeträge aus Vorjahren aufgrund der Haushaltsentwicklung im Verwaltungshaushalt zu einer "Bugwelle" auf. Zu ihrer Finanzierung werden Kassenkredite aufgenommen, die nach dem Haushaltsrecht nicht als Deckungsmittel eingesetzt werden dürfen. Sie sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken¹⁵⁾.

Zur Abmilderung dieser "Altfehlbetragsproblematik" hatte die Landesregierung¹⁶⁾ zugelassen, ausnahmsweise einmalig und auf Antrag in den Jahren 2002 oder 2003 Investitionsmaßnahmen der letzten zehn Jahre nachträglich durch Kommunaldarlehen zu finanzieren, soweit für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen u.a. nachweislich Eigenmittel zur Verfügung standen. Mit der Umschuldung sollte ein Ausgleich der laufenden Rechnung erreicht werden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die "Bugwelle" der Fehlbeträge lediglich zu Lasten der Verschuldung verschiebt und bei vielen Kommunen infolge ihrer unzureichenden Finanzausstattung alsbald neue Fehlbeträge entstehen¹⁷⁾.

Im Jahr 2002 haben lediglich fünf Ortsgemeinden ihre Altfehlbeträge von 2 Mio. € umgeschuldet.

Bund und Länder haben 2002 im Finanzplanungsrat Eckpunkte für einen Nationalen Stabilitätspakt beschlossen, der 2003 und 2004 eine Begrenzung des durchschnittlichen jährlichen Ausgabenanstiegs der Länder und Kommunen auf 1 % vorsieht.

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände reduzierten bereits im Jahr 2002 das Ausgabenwachstum von 3,5 % im Vorjahr auf 0,5 %. Dieses Ergebnis wurde nur durch die Rückführung der Investitionsausgaben der Kapitalrechnung um 4,5 % erreicht. Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen um 1,5 %.

Die Kommunen des Landes liegen beim Zuwachs der Einnahmen und der Ausgaben je Einwohner unter dem Durchschnitt der Vergleichswerte der Flächenländer (West). Dieser Vergleich lässt insbesondere infolge des unterschiedlichen Umfangs der Ausgliederung von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten, wie z.B. der kostenträchtigen Ver- und Entsorgungseinrichtungen, und unterschiedlicher kommunaler Zuständigkeiten nur bedingt Aussagen zu.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen befasst sich mit der Zukunft der kommunalen Finanzen, insbesondere der Gewerbesteuer und einer Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Ergebnisse sollen Mitte 2003 vorliegen. Sie werden sich deshalb frühestens 2004 auf die kommunalen Haushalte auswirken können. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion ist davon auszugehen, dass es nicht zu der von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten umfassenden Gemeindefinanzreform kommt. Die Kommunen werden weiterhin durch die Verflechtung und Umverteilung der gesamten Steuereinnahmen im föderativen System an den hohen Defiziten des Bundes und der Länder teilhaben müssen, solange die gesamtstaatlichen Ausgaben die Einnahmen übersteigen.

Die Prognosen der konjunkturellen Entwicklung lassen für 2003 keine Besserung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte erwarten. Nach der Steuerschätzung vom November 2002 für die Kommunen in Rheinland-Pfalz gehen die Steuereinnahmen 2003 im Vergleich zu 2002 um 1,4 % zurück auf 2.223 Mio. €, das sind 74 Mio. € weniger als 2002 erzielt wurden.

Vor allem bei den Ausgaben im Sozial- und Jugendbereich ist eine Planung nur schwer möglich. Genannt seien hier beispielsweise finanzielle Auswirkungen des Grundsicherungsgesetzes, Ausgestaltung der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und Ausbau der Ganztagsbetreuung im Vorschul- und Schulalter.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen sind unvermeidbar. Eingespart werden muss sowohl bei freiwilligen Ausgaben als auch bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben. Bei vielen Pflichtaufgaben wie beispielsweise der Sozial- und Jugendhilfe besteht zwar ein Rechtsanspruch auf eine Leistung; beim Vollzug haben die Gemeinden jedoch häufig einen Handlungsspielraum. Das bedeutet auch, dass Standards hinterfragt werden und die kommunalen Vertretungskörperschaften mutige Entscheidungen treffen müssen.

2. Einnahmenentwicklung im Einzelnen

Die Gesamteinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften stiegen 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 127 Mio. € oder 1,6 % auf 7.885 Mio. €. Von dem Zuwachs entfielen auf die Einnahmen der laufenden Rechnung 81 Mio. € und auf die Einnahmen der Kapitalrechnung 46 Mio. €.

¹⁵⁾ § 105 GemO; Nr. 1 VV zu § 105 GemO.

¹⁶⁾ Vgl. Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. März 2002, Az.: 17 463-0/334.

¹⁷⁾ Vgl. Kommunalbericht 2001 Tz. 1 S. 7 (Landtagsdrucksache 14/1038).

Eine Steigerung der Einnahmen ergab sich im Wesentlichen bei den kreisfreien Städten. Diese nahmen 2002 insgesamt 209 Mio. € mehr ein als im Vorjahr. Die Landkreise hatten Mehreinnahmen von 5 Mio. € während die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 87 Mio. € geringere Einnahmen erzielten.

Entwicklung der Einnahmen nach Gebietskörperschaftsgruppen				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. €-				
Einnahmen der laufenden Rechnung				
2001	6.877	1.532	1.900	3.445
2002	6.958	1.674	1.911	3.373
mehr(+) weniger(-) (%)	+ 81 (+ 1,2)	+ 142 (+ 9,3)	+ 11 (+ 0,6)	- 72 (- 2,1)
Einnahmen der Kapitalrechnung				
2001	881	191	109	581
2002	927	258	103	566
mehr(+) weniger(-) (%)	+ 46 (+ 5,2)	+ 67 (+ 35,1)	-6 (- 5,5)	- 15 (- 2,6)
Gesamteinnahmen				
2001	7.758	1.723	2.009	4.026
2002	7.885	1.932	2.014	3.939
mehr(+) weniger(-) (%)	+ 127 (+ 1,6)	+ 209 (+ 12,1)	+ 5 (+ 0,2)	- 87 (- 2,2)

2.1 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

2.1.1 Gesamtentwicklung

Nachdem sich die Steuereinnahmen der Kommunen von 1998 bis 2000 erhöht hatten, gingen sie 2001 um 236 Mio. € und 2002 nochmals um 34 Mio. € zurück. Wesentliche Ursache hierfür war der Rückgang des kommunalen Anteils an der Grunderwerbsteuer um 82 Mio. € Dagegen erhöhten sich die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer, die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuer A und B zusammen um 47 Mio. €

Die Steuereinnahmen 2002 entsprachen in etwa denen des Jahres 1995. Die kreisfreien Städte erzielten Mehreinnahmen von 33 Mio. € oder 4,3 %, insbesondere durch den Anstieg der Gewerbesteuer. Die Steuereinnahmen der Landkreise haben sich um 58 Mio. € oder 68 %¹⁸⁾, die der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 9 Mio. € oder 0,6 % verringert.

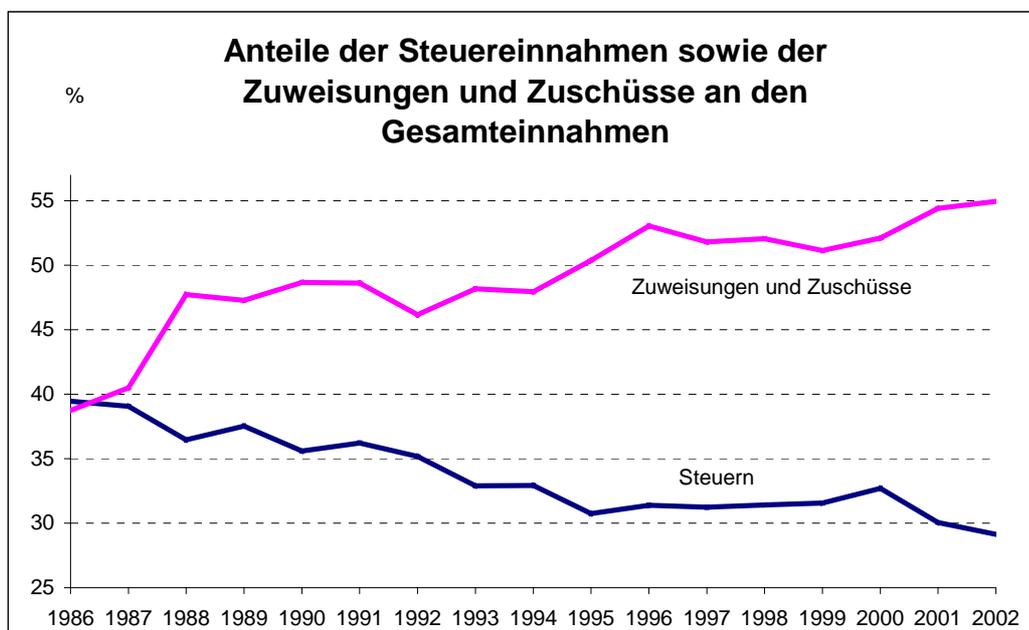
Jahr	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. €-				
1997	2.320	883	94	1.343
1998	2.413	912	95	1.406
1999	2.512	883	101	1.528
2000	2.567	998	84	1.485
2001	2.331	771	85	1.475
2002	2.297	804	27	1.466

¹⁸⁾ Wesentliche Ursache ist der Wegfall des kommunalen Anteils an der Grunderwerbsteuer ab Januar 2002 (Erstes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 9. April 2002, GVBl. S. 159, BS 6022-1).

Übersicht über die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in den Jahren 1997 bis 2002

Haus- haltsjahr	Grundsteuer A und B		Gewerbesteuer (netto) ¹⁹⁾		Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige Steuern ²⁰⁾	
	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %	Mio. €	Verände- rungen gegenüber dem Vor- jahr in %
1997	333,1	5,1	883,8	1,7	-	-	933,8	- 11,2	169,0	1,5
1998	346,8	4,1	831,3	- 5,9	97,5	-	962,3	3,1	174,7	3,4
1999	358,8	3,5	827,4	- 0,5	119,3	22,4	1.029,5	7,0	177,5	1,6
2000	380,1	5,9	913,4	10,4	110,1	- 7,7	1.014,2	- 1,5	149,5	- 15,8
2001	387,6	2,0	708,9	- 22,4	116,1	5,4	964,6	- 4,9	153,4	2,6
2002	397,6	2,6	740,4	4,4	117,7	1,4	968,5	0,4	72,3	- 52,9

Der Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen²¹⁾ verringerte sich 2002 auf 29,1 %, während der Anteil aus Zuweisungen und Zuschüssen insgesamt auf 54,9 % stieg. Die beiden Einnahmearten gingen prozentual erneut auseinander.



Das zeigt, dass sich die Kommunen in immer geringerem Maße aus eigenen Steuern finanzieren können.

2.1.2 Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Das Aufkommen der Gewerbesteuer von brutto 993 Mio. € nahm 2002 um 41 Mio. € zu. Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 253 Mio. € (Vorjahr: 243 Mio. €) stiegen die Nettoeinnahmen um 4,4 % auf 740 Mio. € an.

Nur für die kreisfreien Städte ergab sich 2002 ein Zuwachs von 45 Mio. € während bei den verbandsfreien Gemeinden und bei den Ortsgemeinden das Aufkommen rückläufig war.

Neun kreisfreie Städte verzeichneten einen Zuwachs von insgesamt 55 Mio. Bei drei kreisfreien Städten waren die Gewerbesteuereinnahmen um zusammen 10 Mio. € rückläufig.

¹⁹⁾ Gewerbesteueraufkommen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

²⁰⁾ U.a. Grunderwerbsteuer (2002: Abwicklungsfälle), Vergütungssteuer, Hundesteuer.

²¹⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme, Entnahme aus Rücklagen).

Übersicht über die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen (netto) der kreisfreien Städte:

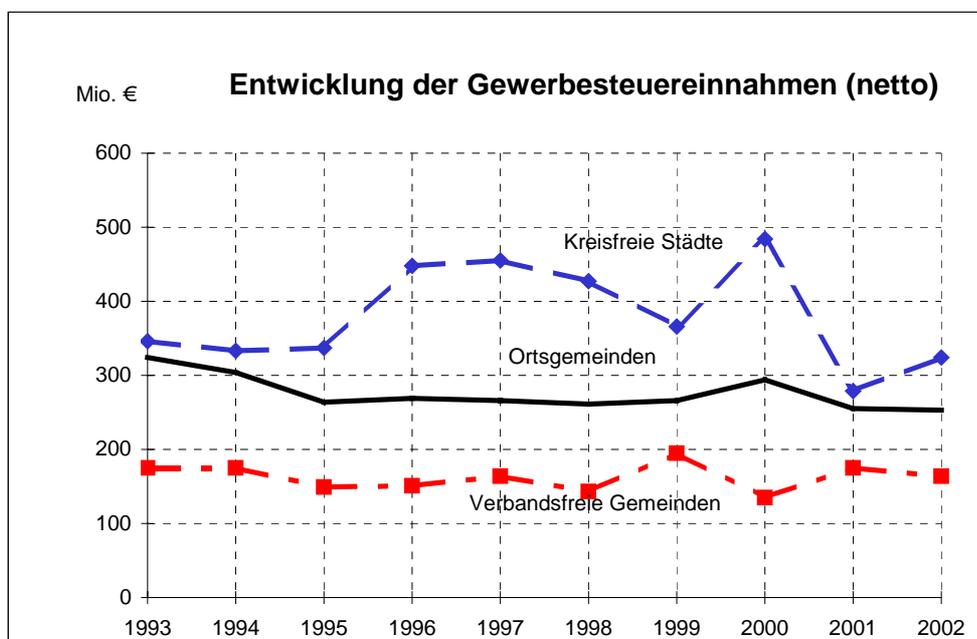
Kreisfreie Stadt	2000	2001	2002	Veränderung (2002 zu 2001)	
	1.000 €				
Koblenz	42.334	33.187	41.100	+	7.913
Trier	22.250	16.240	16.400	+	160
Frankenthal	10.665	10.280	8.841	-	1.439
Kaiserslautern	22.354	18.336	19.440	+	1.104
Landau in der Pfalz	11.430	13.006	10.057	-	2.949
Ludwigshafen am Rhein	199.230	57.534	89.928	+	32.394
Mainz	110.049	73.074	78.231	+	5.157
Neustadt an der Weinstraße	8.774	6.061	8.383	+	2.322
Pirmasens	9.014	7.618	10.770	+	3.152
Speyer	14.711	18.288	12.602	-	5.686
Worms	23.608	19.353	21.561	+	2.208
Zweibrücken	9.950	5.574	6.476	+	902
Insgesamt	484.369	278.551	323.789	+	45.238

Die Gewerbesteuer (netto) hatte 2002 einen Anteil von 40 % an den gesamten Steuereinnahmen der kreisfreien Städte (Vorjahr 36 %).

Bei den verbandsfreien Gemeinden, die 2001 im Vergleich zum Vorjahr einen Zuwachs von 40 Mio. € verzeichnen konnten, fielen die Gewerbesteuereinnahmen 2002 um 11 Mio. € geringer aus. Bei den Ortsgemeinden ergaben sich Mindereinnahmen von 3 Mio. €

Mit einem Gewerbesteueraufkommen von 321 € je Einwohner lagen die kreisfreien Städte um 134 % über den Einnahmen der verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden mit 137 € je Einwohner.

Die Gewerbesteuereinnahmen der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelten sich wie folgt:



Die Gewerbesteuer (netto) aller Gebietskörperschaftsgruppen lag 2002 um 91 Mio. € unter den Einnahmen des Jahres 1998.

Der landesdurchschnittliche Hebesatz stieg im Vergleich der Jahre 1993 und 2001 von 354 % auf 371 %.

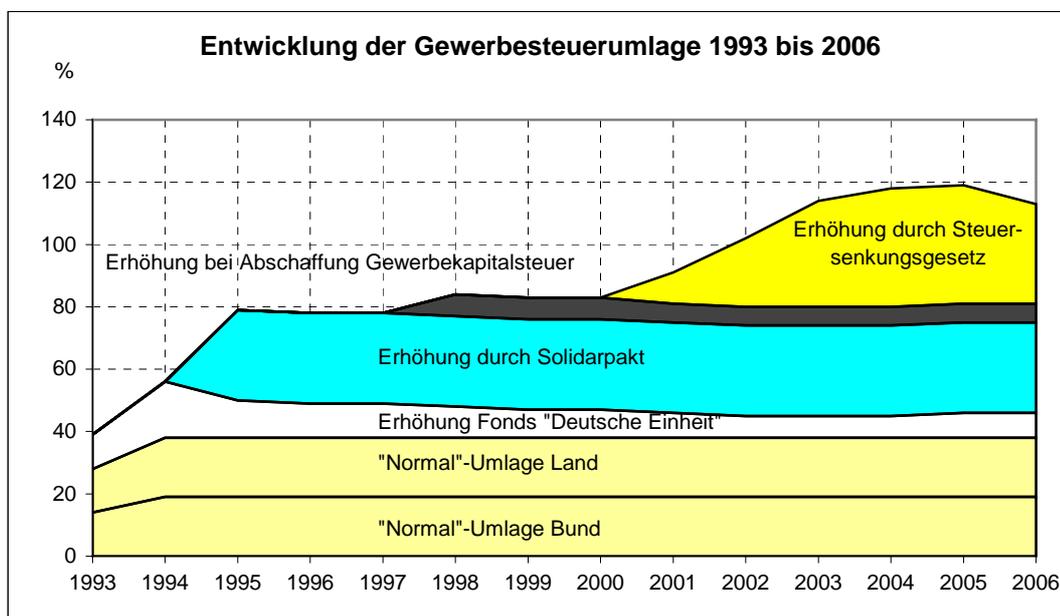
Das Aufkommen des 1998 als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer eingeführten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (2,2 % des Aufkommens) stieg 2002 gegenüber dem Vorjahr um 2 Mio. € auf 118 Mio. €. Davon entfielen 58 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 60 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuer von insgesamt 858 Mio. € lagen unter denen aus Gewerbesteuer einschließlich Gewerbesteuer von 884 Mio. € im Jahr 1997.

2.1.3 Gewerbesteuerumlage

Der Bund und die Länder werden durch die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt²²⁾. Der Gesamtvervielfältiger²³⁾ der Umlage wurde 2002 durch die Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes²⁴⁾ von 91 auf 102 angehoben. Dadurch sollten erwartete kommunale Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer abgeschöpft und die Kommunen angemessen an der Finanzierung der Steuerausfälle bei Bund und Ländern infolge des Steuer-senkungsgesetzes beteiligt werden. Die erwarteten Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer haben sich 2002 nicht eingestellt. Die Gewerbesteuereinnahmen blieben bisher hinter den Erwartungen zurück.

Bis zum Jahr 2005 erhöht sich der Gesamtvervielfältiger auf 119, 2006 sinkt er auf 113.

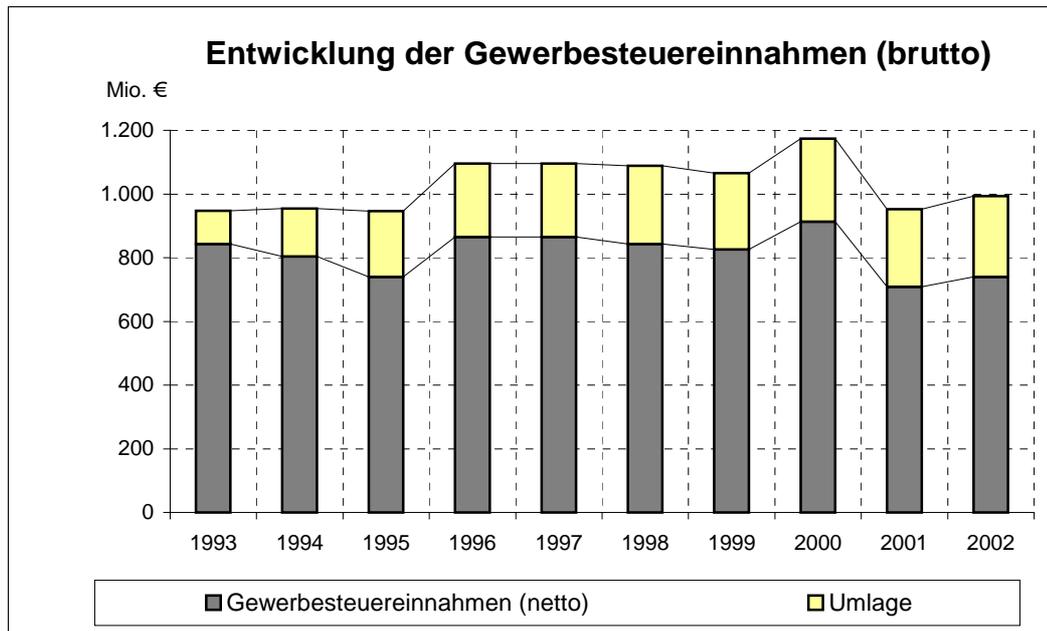


22) Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz, § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587), i.d.F. vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482).

23) Die Gewerbesteuerumlage wird ermittelt, indem das Istaufkommen der Gewerbesteuer durch den von der jeweiligen Kommune für das Erhebungsjahr der Umlage festgesetzten Hebesatz geteilt und der so ermittelte "Messbetrag" mit einem Vervielfältiger multipliziert wird. Durch dieses Berechnungsverfahren wird erreicht, dass die Umlage unabhängig von Veränderungen des Hebesatzes ist.

24) Artikel 15 Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433, 1466).

Die Gewerbesteuer (brutto) und die Gewerbesteuer nach Abführung der Umlage (netto) entwickelten sich seit 1993 wie folgt²⁵⁾:



2.1.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 4 Mio. € auf 969 Mio. €. Das Aufkommen lag 1999 bei 1.030 Mio. €. Der Rückgang ist im Wesentlichen durch die im Rahmen der Steuerreform beschlossenen Entlastungen der Lohn- und Einkommensteuerzahler bedingt. Von den Einnahmen des Jahres 2002 entfielen 264 Mio. € auf die kreisfreien Städte und 705 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Durch die Veränderung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird es 2003 zu einer neuen Aufteilung zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden kommen.

2.1.5 Grundsteuer

Wie in den Vorjahren erhöhten sich die Einnahmen aus der Grundsteuer²⁶⁾. Sie stiegen um 10 Mio. € auf 398 Mio. €. Die Erhöhung entfiel allein auf die Grundsteuer B, die Grundsteuer A stagnierte. Die kreisfreien Städte nahmen an Grundsteuern je Einwohner 132 €, die kreisangehörigen Kommunen 87 € ein.

Während die Einnahmen aus der Grundsteuer A in den letzten zehn Jahren lediglich um 8 % stiegen, erhöhten sich die aus der Grundsteuer B um 60 %. Das ist durch die Umwandlung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in Bau- und Betriebsgrundstücke bedingt.

Die Grundsteuer B hatte 2002 an den gesamten Steuern und steuerähnlichen Einnahmen einen Anteil von 16,5 %, während der Anteil der Grundsteuer A nur 0,8 % betrug.

2.2 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb blieben mit 876 Mio. € nahezu konstant. Während die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten den Vorjahresbetrag um 6 Mio. € übertrafen, gingen die Einnahmen aus Gewinnanteilen und Konzessionsabgaben um 10 Mio. € zurück.

Die kreisfreien Städte erzielten Einnahmen von 284 Mio. € aus Verwaltung und Betrieb. Auf die Landkreise entfielen 477 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden 115 Mio. €.

²⁵⁾ Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 503; für 2001 und 2002 vierteljährliche Kassenstatistik.

²⁶⁾ Steuergegenstand sind die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und der übrige Grundbesitz (Grundsteuer B).

2.3 Zuweisungen und Zuschüsse

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen²⁷⁾, die 2001 insgesamt 3.624 Mio. € betragen hatten, stiegen 2002 um 3,4 % auf 3.746 Mio. €

Die Zuweisungen des Landes lagen mit 1.828 Mio. € um 119 Mio. € höher als im Vorjahr. An den Landeszuweisungen hatten die Schlüsselzuweisungen A und B, die Investitionsschlüsselzuweisungen sowie der Härteausgleich nach § 35 LFAG²⁸⁾ von insgesamt 866 Mio. € einen Anteil von 47,4 %. Das waren 84 Mio. € oder 10,7 % mehr als im Vorjahr. Die Erhöhung ergab sich u.a. infolge der vollständigen Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die Verbundmasse, der Anhebung des Verbundsatzes und der Einführung eines Härteausgleichs zur teilweisen Kompensation der Verluste, die durch den Wegfall der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer eingetreten sind.

Auf die Schlüsselzuweisung A, die zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft gewährt wird, entfielen 88 Mio. € auf die Schlüsselzuweisung B 739 Mio. € davon 141 Mio. € als Schlüsselzuweisung B 1²⁹⁾ und 598 Mio. € als Schlüsselzuweisung B 2³⁰⁾. Die Investitionsschlüsselzuweisungen beliefen sich auf 32 Mio. € und der Härteausgleich auf 7 Mio. €

Die kreisfreien Städte erhielten 169 € je Einwohner an Schlüsselzuweisungen. Im Landkreisbereich³¹⁾ waren dies 229 €

Die Einnahmen der kreisfreien Städte aus Schlüsselzuweisungen³²⁾ erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 57 Mio. € oder 51 %, die der Landkreise um 68 Mio. € oder 23 %. Der Härteausgleich betrug dabei für die kreisfreien Städte anteilig 4 Mio. € und für die Landkreise 3 Mio. €. Die Schlüsselzuweisungen gingen bei der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Kusel zurück. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden waren die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Vorjahr um 41 Mio. € oder 11 % niedriger.

Im Vergleich zum Vorjahr gingen die Schlüsselzuweisung A um 23 % und die Investitionsschlüsselzuweisungen um 6 % zurück. Die Schlüsselzuweisung B stieg dagegen um 17 %, bei den kreisfreien Städte um 50 % und bei den Landkreisen um 24 %. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden verringerte sich die Schlüsselzuweisung B gegenüber dem Vorjahr um 5 %.

Im Vergleich der Jahre 1993 und 2002 nahmen die Schlüsselzuweisungen aller Gebietskörperschaften um 21 % zu. Bei den kreisfreien Städten lag der Zuwachs bei 38 %, bei den Landkreisen bei 33 %. Die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden stiegen dagegen unterdurchschnittlich um 4 %. Der überdurchschnittlich hohe Zuwachs bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen war 2002 durch die Anhebung der Pro-Kopf-Beträge nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG (Schlüsselzuweisungen B 1) zur teilweisen Kompensierung der Einnahmerückgänge infolge des Wegfalls des Gemeindeanteils an der Grunderwerbsteuer bedingt.

27) Von Bund, Land, Gemeinden (einschließlich Umlagen) sowie von anderen Bereichen.

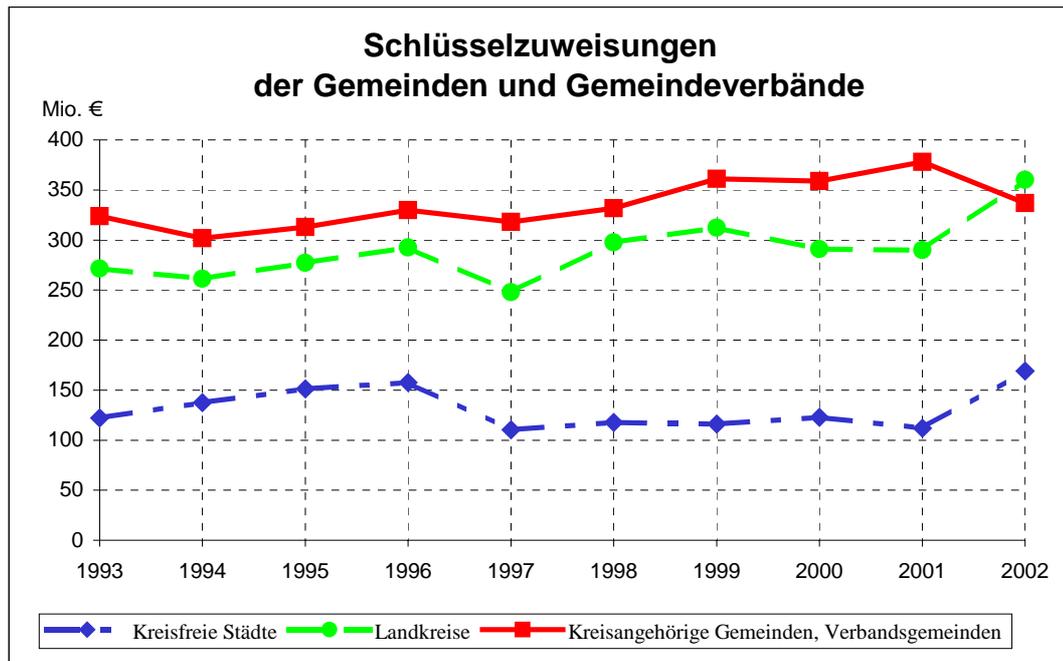
28) Landkreise und kreisfreie Städte, die durch die ab 1. Januar 2002 geltende Rechtslage nach dem LFAG, insbesondere durch den Wegfall der Beteiligung an der Grunderwerbsteuer, besonders belastet werden, erhalten in den Jahren 2002 bis 2004 einen Härteausgleich.

29) Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG einwohnerbezogene Pauschbeträge.

30) Nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG nach Maßgabe der jeweiligen Finanzkraft.

31) Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise.

32) Einschließlich Härteausgleich nach § 35 LFAG.



Die Investitionsschlüsselzuweisungen verminderten sich gegenüber dem Vorjahr um 6 % auf 32 Mio. € Sie sollen grundsätzlich zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen verwendet werden. Ausnahmsweise dürfen sie mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde³³⁾ zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts eingesetzt werden, wenn die Haushaltslage dies erfordert. Wegen defizitärer Haushaltslagen wurden nach den Planungen 21 Mio. € das sind 66 % der Zuweisungen im Verwaltungshaushalt und damit nicht für den eigentlichen Verwendungszweck in Anspruch genommen. Zum Ausgleich ihres defizitären Haushalts verwendeten die kreisfreien Städte 93 % der Investitionsschlüsselzuweisungen, die Landkreise 72 % und die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 31 %.

Die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichsmasse) wurden im Nachtragshaushaltsplan 2003 gegenüber dem Vorjahr um 64 Mio. € auf 1.672 Mio. € verringert. In diesem Betrag ist die vom Land garantierte Summe von 1.606 Mio. € enthalten.

Zur Stabilisierung und Verstetigung kommunaler Einnahmen werden zwischen Land und Kommunen für die Jahre 2003 bis 2006 die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs von 1.606 Mio. € jährlich (ohne Umlagen) ggf. durch Gewährung eines Darlehens garantiert, auch wenn sich die tatsächliche Verbundmasse ungünstiger entwickeln sollte als angenommen. Durch die Gewährung eines Darlehens soll eine Minderung der Verbundmasse durch Abrechnung der aufgelaufenen Ansprüche des Landes aus Überzahlungen vermieden werden. Restliche Forderungen und etwaige Verbindlichkeiten sollen mit der vorläufigen Finanzausgleichsmasse 2007 verrechnet werden.

Dieses Verfahren soll zur Planungssicherheit der Gemeinden beitragen. Einnahmeausfälle sowie Mehrausgaben bis 2006 müssen die Kommunen selbst ausgleichen.

Im Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 sind allgemeine Finanzausgleichszuweisungen von 1.004 Mio. € veranschlagt, 39 Mio. € weniger als im Vorjahr. Die zweckgebundenen Zuweisungen belaufen sich auf 667 Mio. € 24 Mio. € weniger als 2002. Der Anteil der allgemeinen Zuweisungen an der Finanzausgleichsmasse beträgt 60,1 %, der der zweckgebundenen Zuweisungen 39,9 %.

Das Aufkommen aus der Kreisumlage (Umlagesoll) betrug 2002 insgesamt 648 Mio. €, 24 Mio. € weniger, als im Vorjahr. An den kassenmäßigen Einnahmen der laufenden Rechnung der Landkreise hatte das Aufkommen der Kreisumlage einen Anteil von 34 %. Im Vergleich der Jahre 1993 und 2002 nahm das Umlageaufkommen um 97 Mio. € oder 17,6 % zu. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 31,90 % auf 35,31 %.

Die Verbandsgemeindeumlage einschließlich der Sonderumlagen ging gegenüber dem Vorjahr um 2,1 % auf 466 Mio. € zurück. An den kassenmäßigen Einnahmen der laufenden Rechnung der Verbandsgemeinden hatte das Aufkommen der Verbandsgemeindeumlage einen Anteil von 48 %. Im Vergleich der Jahre 1993 und 2002 nahm das

³³⁾ § 10 Abs. 2 und 3 LFAG.

Umlageaufkommen um 35 Mio. € oder 8 % zu. Der landesdurchschnittliche Umlagesatz erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 37,28 % auf 37,80 %.

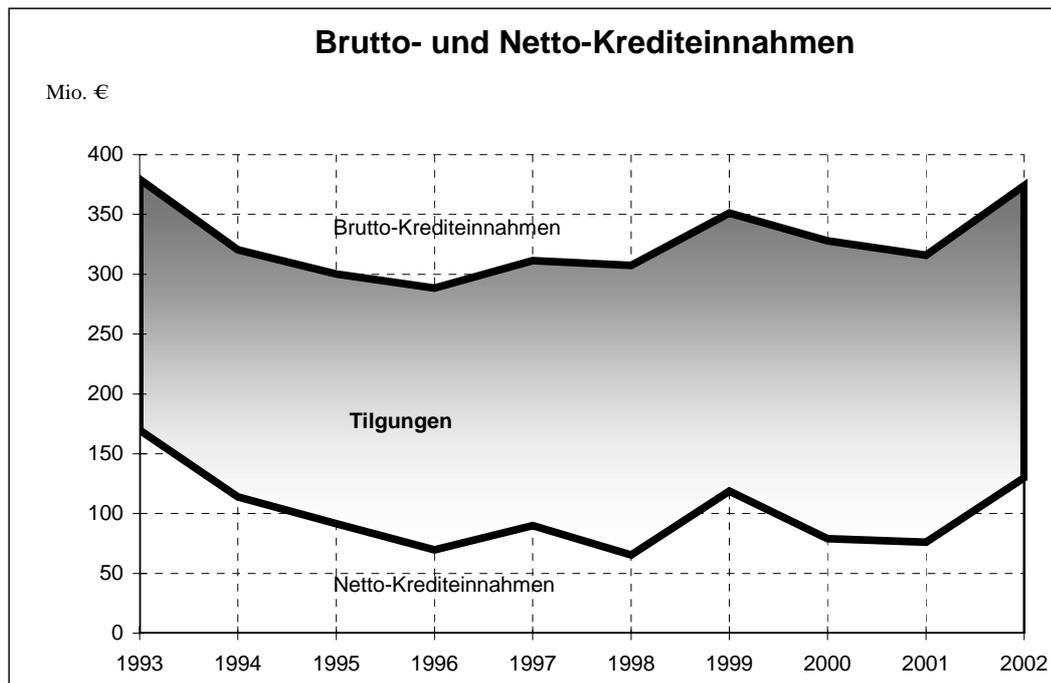
Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen waren 2002 mit 586 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um 9 Mio. € niedriger.

Insgesamt betragen die laufenden Zuwendungen und die Investitionszuwendungen 4.332 Mio. €

2.4 Einnahmen aus Krediten

Die Brutto-Krediteinnahmen stiegen 2002 um 59 Mio. € oder 18,7 % auf 375 Mio. € an. Die kreisfreien Städte nahmen 22 Mio. € die Landkreise 6 Mio. € und die Gemeinden und Verbandsgemeinden 31 Mio. € mehr auf als 2001.

Bei Tilgungsleistungen von 244 Mio. € betrug die Netto-Neuverschuldung 131 Mio. € das sind 55 Mio. € mehr als im Vorjahr.



Die kreisfreien Städte haben sich 2002 nach Abzug der Tilgungen mit 50 Mio. € die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit 71 Mio. € und die Landkreise mit 10 Mio. € neu verschuldet.

2.5 Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen

Nach dem Rückgang der Veräußerungserlöse in den Jahren 2000 und 2001 um 89 Mio. € und 27 Mio. € stiegen die Einnahmen 2002 gegenüber dem Vorjahr auf 329 Mio. €

Die Veräußerung von Sachvermögen erbrachte Einnahmen von 273 Mio. € Nach Abzug der Ausgaben für den Sacherwerb von 261 Mio. € verblieb ein Finanzierungsbeitrag von 12 Mio. €

Beteiligungsveräußerungen erbrachten Einnahmen von 56 Mio. € Nach Abzug der Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen von 21 Mio. € verblieben Finanzierungsmittel von 35 Mio. €

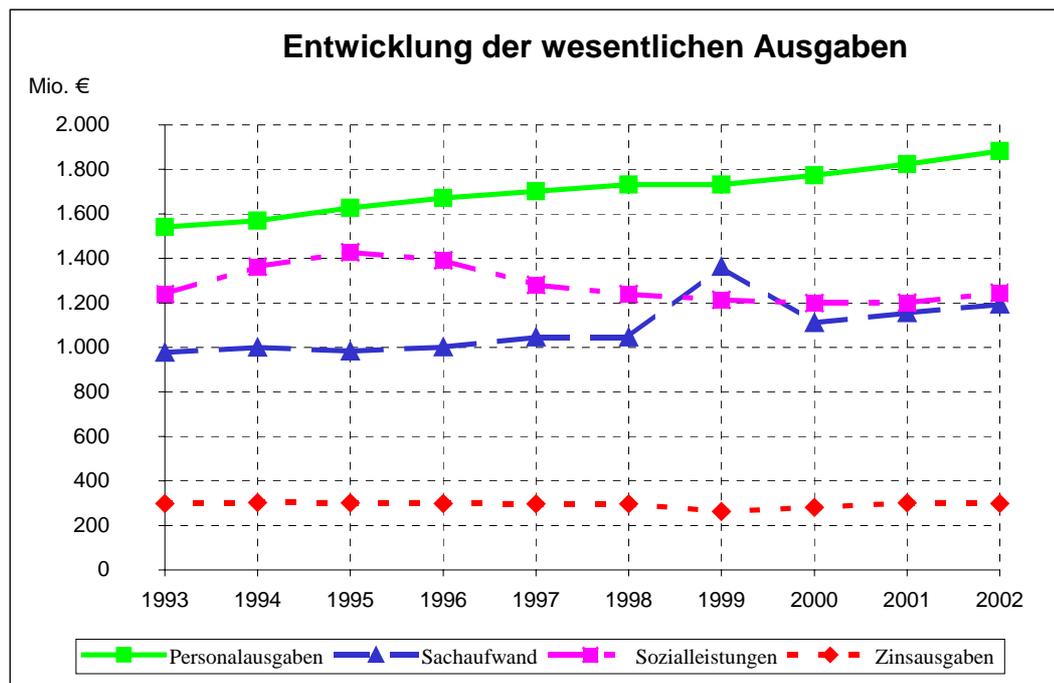
3. Ausgabenentwicklung im Einzelnen

Die Gesamtausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 42 Mio. € auf 8.335 Mio. €

Der geringe Zuwachs der Ausgaben ist allein darauf zurückzuführen, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 49 Mio. € weniger ausgaben als im Vorjahr. Die kreisfreien Städte hatten dagegen einen Ausgabenzuwachs von 54 Mio. €, die Landkreise von 37 Mio. €

Entwicklung der Ausgaben nach Gebietskörperschaftsgruppen				
	Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden
- Mio. €-				
Ausgaben der laufenden Rechnung				
2001	6.865	1.759	1.834	3.272
2002	6.971	1.811	1.879	3.281
mehr(+) weniger(-) (%)	+ 106 (+ 1,5)	+ 52 (+ 3,0)	+ 45 (+ 2,5)	+ 9 (+ 0,3)
Ausgaben der Kapitalrechnung				
2001	1.428	282	194	952
2002	1.364	284	186	894
mehr(+) weniger(-) (%)	- 64 (- 4,5)	+ 2 (+ 0,7)	- 8 (- 4,1)	- 58 (- 6,1)
Gesamtausgaben				
2001	8.293	2.041	2.028	4.224
2002	8.335	2.095	2.065	4.175
mehr(+) weniger(-) (%)	+ 42 (+ 0,5)	+ 54 (+ 2,6)	+ 37 (+ 1,8)	- 49 (- 1,2)

Die wesentlichen Ausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände entwickelten sich im Einzelnen wie folgt:



3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben nahmen gegenüber 2001 um 58 Mio. € oder 3,2 % auf insgesamt 1.882 Mio. € zu. Ein Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahre ist erschwert, weil auch 2002 Einrichtungen aus den Haushalten ausgelagert und damit auch Personalausgaben ausgegliedert wurden ³⁴⁾.

Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben der laufenden Rechnung betrug 2002 im Durchschnitt wie im Vorjahr 27 %, bei den kreisfreien Städten 33 %, bei den Landkreisen 17 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 25 %.

³⁴⁾ So hat z.B. 2002 die Stadt Worms Aufgaben der Gebäudeverwaltung und der Bauunterhaltung sowie die Anzuchtgärtnerei an den städtischen Servicebetrieb übertragen (Personalkosten 2000: 11,7 Mio. €).

Die Ausgaben für Löhne, Gehälter, Dienstbezüge und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten betragen 1.657 Mio. € Auf Versorgungsbezüge entfielen 184 Mio. € Für Beihilfen wurden 39 Mio. € und für personalbezogene Sachausgaben ³⁵⁾ 2 Mio. € aufgewendet.

Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr bei den kreisfreien Städte um 1,6 % auf 597 Mio. € bei den Landkreisen um 3,8 % auf 318 Mio. € und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 4 % auf 967 Mio. €

3.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Nach dem Rückgang der Ausgaben für Sozialleistungen bis zum Jahr 2000 stiegen die Ausgaben 2001 auf 1.201 Mio. € und im Jahr 2002 auf 1.245 Mio. € Die Leistungen der Kriegsopferfürsorge und für Asylbewerber gingen zurück. Dagegen nahmen die Ausgaben für die Sozialhilfe und die Jugendhilfe zu.

Die Ausgaben für Sozialleistungen 2002 stiegen im Vergleich zum Vorjahr bei den kreisfreien Städten um 3,7 % und bei den Landkreisen um 5,8 %. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden gingen sie um 0,8 % zurück.

Die Ausgaben der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen stiegen nach jahrelang anhaltendem Rückgang 2002 um 6,4 Mio. € sie lagen aber noch um 16,1 % unter den Ausgaben von 1998. Nach Angaben des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz ist die Langzeitarbeitslosigkeit zunehmend Ursache für die Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe ³⁶⁾.

Die Ausgaben für Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen stiegen mit 6,1 % stärker als im Vorjahr. Die Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen hatte mit 11,9 % den höchsten prozentualen Zuwachs, demgegenüber sank die Zuwachsrate der Jugendhilfe in Einrichtungen von 8,2 % (2001) auf 6,8 %. Die sonstigen sozialen Leistungen, hierzu gehören z.B. Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz und dem Landespflegegeldgesetz, lagen leicht über dem Vorjahresniveau.

Im Vergleich der Jahre 1998 bis 2002 entwickelten sich die Ausgaben im Einzelnen wie folgt:

Ausgabeart	1998	1999	2000	2001	2002	2002/2001
	- Mio. €-					%
Leistungen der Sozialhilfe an Personen außerhalb von Einrichtungen	528,7	486,7	453,2	437,2	443,6	1,5
Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen	345,4	354,3	371,9	385,1	408,4	6,1
Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte	18,4	17,0	16,9	16,2	15,6	- 3,7
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	56,5	59,7	68,0	73,8	82,6	11,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	126,5	134,9	137,4	148,6	158,7	6,8
Sonstige soziale Leistungen	53,1	63,0	67,5	75,7	76,1	0,5
Leistungen an Asylbewerber	111,2	98,9	83,9	64,4	60,4	- 6,2
Summe	1.239,8	1.214,5	1.198,8	1.201,0	1.245,4	3,7

Für 2003 ergeben sich bei den Ausgaben für Sozialleistungen voraussichtlich Änderungen durch das Grundsicherungsgesetz und die Absenkung der Kostenbeteiligung des Landes an Aufwendungen für bestimmte Erziehungshilfen. Hinzu kommen möglicherweise Änderungen als Folge der geplanten Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

3.3 Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand, z.B. für Gebäudebewirtschaftung und Geschäftsausgaben, stieg gegenüber 2001 um 3,3 % auf 1.194 Mio. € Auf die kreisfreien Städte entfielen 395 Mio. €, auf die Landkreise 223 Mio. € und auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden 576 Mio. €

³⁵⁾ Z.B. Erstattung von Umzugskosten, Prämien im Vorschlagswesen.

³⁶⁾ Presseveröffentlichung vom 18. November 2002 zum Statistischen Bericht K I 1/2 - j/01.

Wie im Vorjahr sind 2002 die Ausgaben für Mieten und Pachten stark angestiegen, insgesamt um 29 % auf 65 Mio. € Zurückgeführt wurden die Ausgaben für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens und für die Bewirtschaftung von Grundstücken auf 465 Mio. € Eine Kürzung der Mittel für die Gebäudeunterhaltung auf Dauer wird nachteilige Folgen haben.

3.4 Zinsausgaben

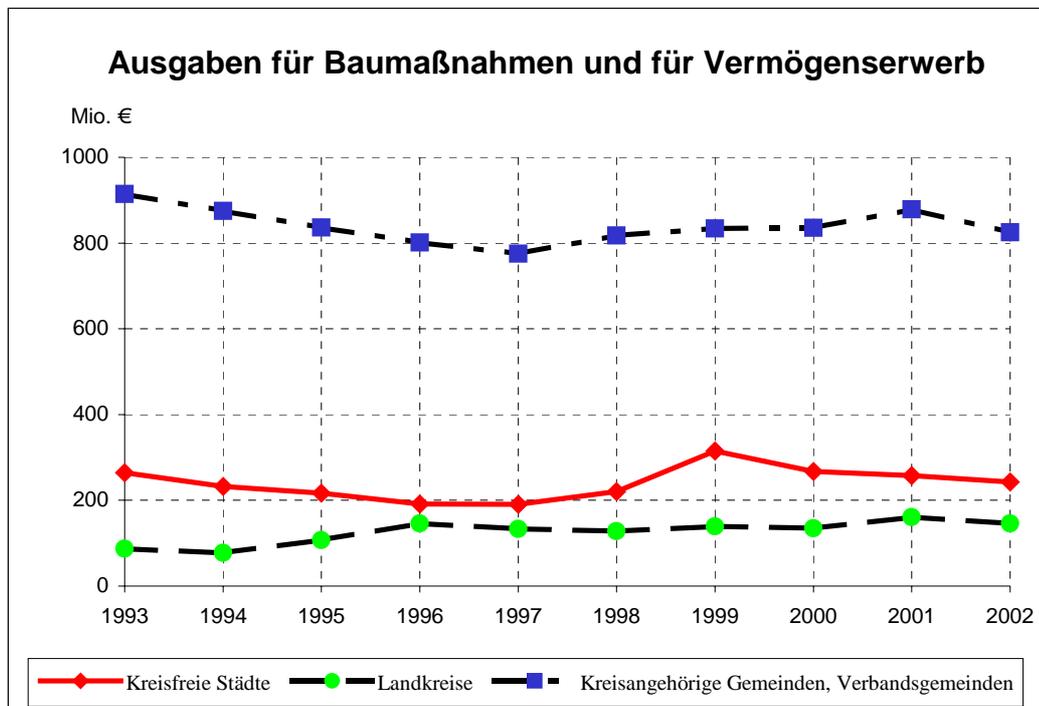
Der Anstieg der Zinsausgaben der Jahre 2000 und 2001 hat sich 2002 nicht fortgesetzt. Für Zinsen wurden 298 Mio. € aufgewandt, 2,2 Mio. € weniger als im Vorjahr. Nur die kreisfreien Städte hatten um 5,1 Mio. € höhere Zinsausgaben. Bei den Landkreisen sanken die Ausgaben um 5,9 Mio. € und bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 1,4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern) erhöhte sich 2002 auf 13 %. Sie entwickelte sich wie folgt:

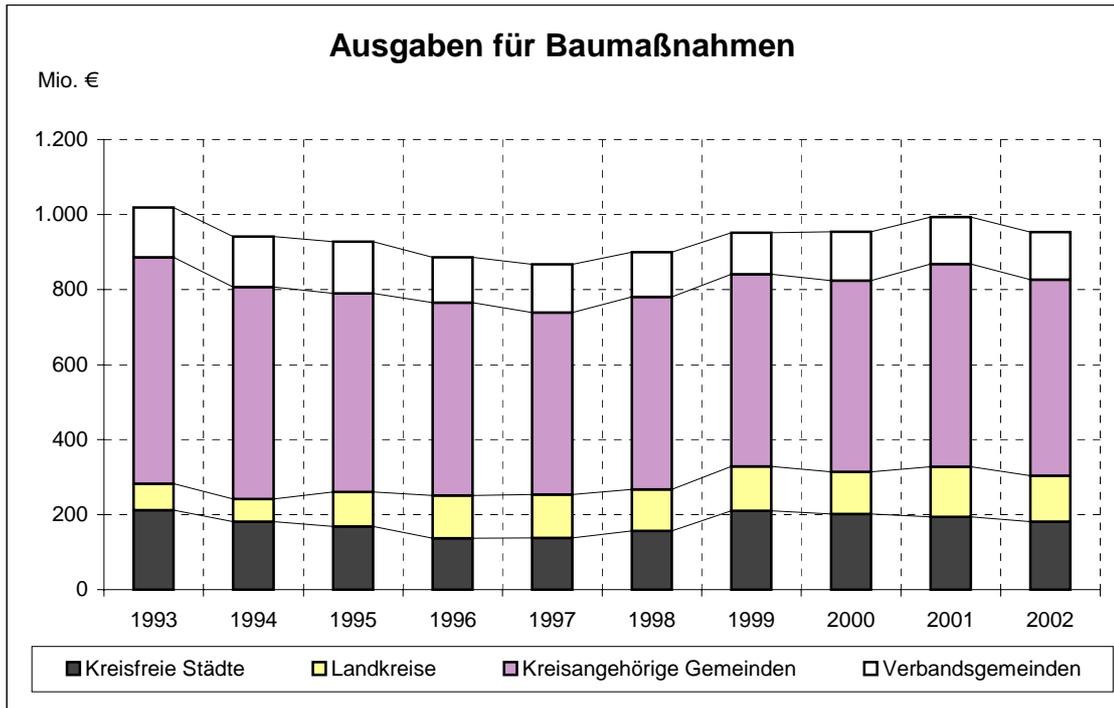
1997	1998	1999	2000	2001	2002
12,8 %	12,3 %	10,4 %	10,9 %	12,9 %	13,0 %

3.5 Sachinvestitionen

Die Sachinvestitionen waren mit 1.214 Mio. € gegenüber 2001 um 84 Mio. € oder 6,5 % rückläufig.



Die Ausgaben für Baumaßnahmen entsprachen 2002 mit 954 Mio. € dem Wert des Jahres 2000. Im Vergleich zum Jahr 2001 gingen sie um 39 Mio. € zurück, bei den kreisfreien Städten um 13 Mio. € den Landkreisen um 11 Mio. € und den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden um 15 Mio. €



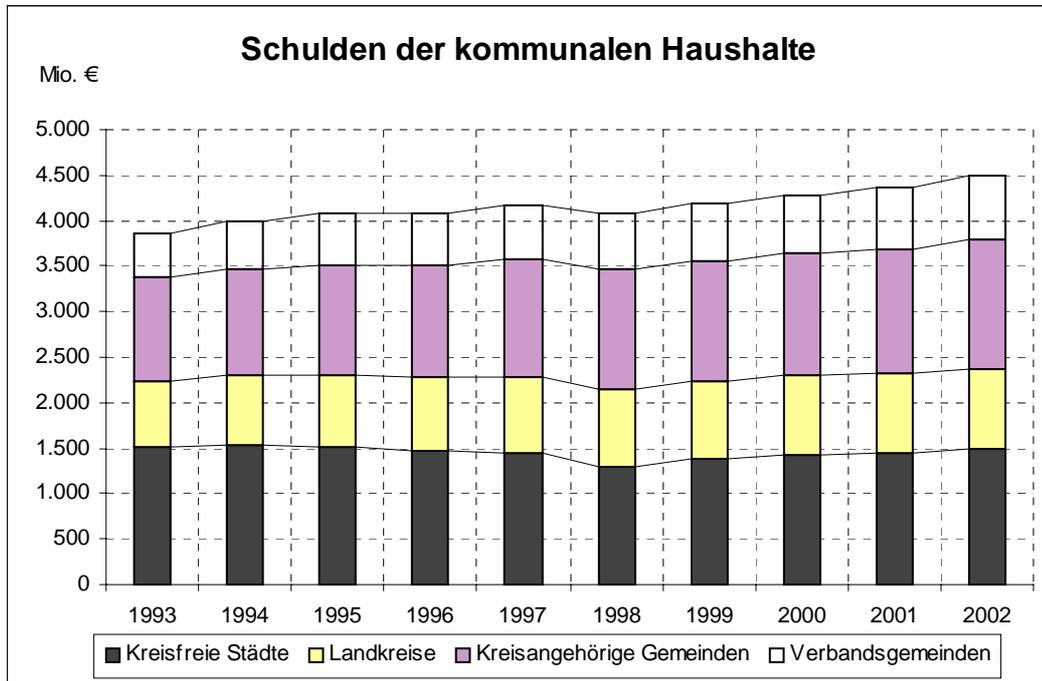
Für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen wurden 44 Mio. € weniger ausgegeben als im Vorjahr (kreisfreie Städte 2 Mio. €, Landkreise 4 Mio. €, kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden 38 Mio. €).

Weitere Sachinvestitionen fielen bei den kommunalen Unternehmen und Einrichtungen an. Diese haben nur geringfügig weniger investiert als die Kommunen selbst³⁷⁾.

³⁷⁾ 1999 waren dies insgesamt 1.159 Mio. € Aktuellere Werte lagen nicht vor.

4. Schulden der kommunalen Haushalte

Die kommunalen Haushalte hatten 2002 Schulden von insgesamt 4.488 Mio. €³⁸⁾, Vorjahr: 4.357 Mio. € Hiervon entfielen auf die kreisfreien Städte 1.498 Mio. €, die Landkreise 877 Mio. €, die Verbandsgemeinden 689 Mio. € und die kreisangehörigen Gemeinden 1.424 Mio. €. Insgesamt stiegen die Schulden um 3,0 %.



Die Kassenkredite erhöhten sich kontinuierlich als Folge der aufgelaufenen Fehlbeträge aus Vorjahren von 583 Mio. € im Jahr 1999 auf 1.393 Mio. € im Jahr 2002³⁹⁾. Dies ist in nur vier Jahren ein Zuwachs von 139 %.

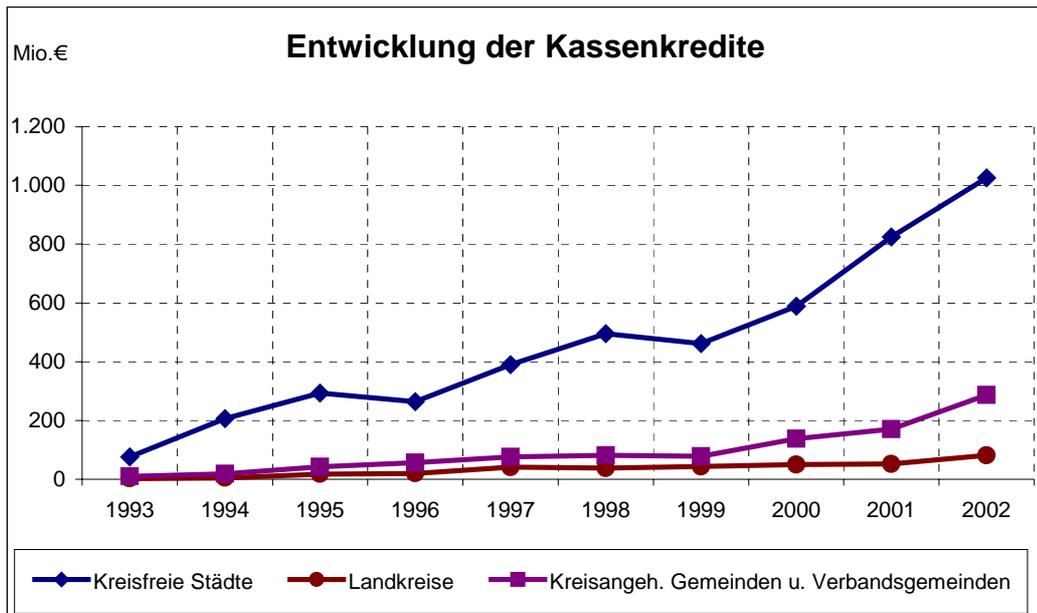
Die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz ist höher als der Durchschnitt der anderen Flächenländer (West). Die Zuwachsrate, insbesondere der inneren Darlehen und Kassenverstärkungskredite (Kassenkredite) steigt schneller⁴⁰⁾:

Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände					
	1999	2000	2001	2001/2000	2001/1999
	- in € -			%	%
Flächenländer (West)	1.254	1.272	1.260	- 0,9	0,5
davon					
- Kreditmarktschulden (i.w.S.)	1.097	1.089	1.051	- 3,5	- 4,2
- Schulden bei öffentl. Haushalten	67	68	65	- 4,4	- 3,0
- Innere Darlehen, Kassenverstärkungskredite	90	115	144	25,2	60,0
Rheinland-Pfalz	1.209	1.258	1.357	7,9	12,2
davon					
- Kreditmarktschulden (i.w.S.)	1.029	1.048	1.064	1,5	3,4
- Schulden bei öffentl. Haushalten	15	15	16	6,7	6,7
- Innere Darlehen, Kassenverstärkungskredite	165	195	277	42,1	67,9

38) Nach Fortschreibung der vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2002 lag noch nicht vor.

39) Handbuch der Finanzstatistik, Tabelle 423; für 2001 und 2002 vierteljährliche Kassenstatistik.

40) Die Angaben sind aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, "Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte" ermittelt (Bevölkerung zum 30. Juni des Bezugsjahres).



Weitere Schulden bestehen bei den kommunalen Eigenbetrieben und Krankenanstalten. Die Schulden beliefen sich 2001⁴¹⁾ auf 3.931 Mio. und 141 Mio. €

⁴¹⁾ Angaben für 2002 lagen noch nicht vor.

Tz. 2 Verbrauchsabhängige Bewirtschaftungskosten

1. Allgemeines

Die Bewirtschaftung von Verwaltungs- und Schulgebäuden sowie von technischen Anlagen, wie z.B. der Straßenbeleuchtung, verursacht erhebliche Kosten, vor allem für Heizenergie, Strom, Wasser und Abfallentsorgung.

Häufig ist Kommunen die mehrjährige Entwicklung des Heizenergie-, Strom- und Wasserverbrauchs der einzelnen Gebäude nicht bekannt. Die Fachämter weisen die Verbrauchsabrechnungen zur Zahlung an, ohne dass die Verbrauchsmengen gesondert erfasst oder ausgewertet werden. Eine Erfassung ist wesentliche Grundlage für jede weitere wirtschaftliche Überlegung.

Bei den Kommunen bestehen teilweise erhebliche Einsparmöglichkeiten. Schon durch Änderung des Verhaltens der Nutzer der Einrichtungen und durch Schulungen der für die Hausverwaltung verantwortlichen Kräfte können ohne besondere Investitionen die Bewirtschaftungskosten vermindert werden. Häufig führen relativ geringe bauliche und technische Verbesserungen zu Kostensenkungen. Größere Maßnahmen, die auf Energieeinsparungen abzielen oder sie zur Folge haben können, sollten erst nach Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung⁴²⁾ vorgenommen werden.

Die folgenden Ausführungen enthalten Hinweise, deren Beachtung auf Dauer zu einer Verringerung der Bewirtschaftungskosten führt und die im Übrigen auch den ökologischen Zielen eines verminderten Einsatzes von Primärenergie dienen.

2. Organisatorische Maßnahmen zur Kostenminderung

Durch interne Maßnahmen, wie eine Budgetierung der Bewirtschaftungskosten oder der Bestellung eines Energiebeauftragten, oder die Nutzung externen Fachwissens (Beratung oder in Form des Contractings) können Kosten auf Dauer verringert werden.

2.1 Budgetierung

Ein wesentlicher Faktor beim wirtschaftlichen Umgang mit Heizenergie, Strom, Wasser und Abfall ist das Nutzerverhalten. Allgemeine Appelle an ein wirtschaftliches und sparsames Handeln haben sich als nicht ausreichend erwiesen. Um unwirtschaftlichen Verhaltensweisen in Schulen, wie z.B.

- Dauerlüften im Winter (auch über Nacht),
- Beleuchtung bei ausreichendem Tageslicht,
- eingeschaltete Geräte der Datenverarbeitung, die nicht genutzt werden,
- unnötig laufendes Wasser in Sanitärräumen und
- unzureichende Abfalltrennung,

effektiver zu begegnen, haben einige Kommunen die Haushaltsmittel für die Bewirtschaftung in so genannte Ausgabenbudgets zusammengefasst. Bei Einsparungen, die durch sparsame Verhaltensweisen der Lehrer und Schüler entstehen, stellen die Kommunen den Schulen einen Teil der ersparten Kosten als zusätzliche Mittel im Folgejahr zur Verfügung, die z.B. für Schulveranstaltungen oder Beschaffungen genutzt werden können. Die Erfahrungen zeigen, dass bei einer Budgetierung der Mittel für die Gebäudebewirtschaftung Minderausgaben auf Dauer zu erwarten sind, zumal dann in den Schulen Lehrer und Schüler gemeinsam auf ein sparsames Verhalten achten.

Auf die haushaltsrechtlichen Regelungen und auf mögliche Anreizsysteme hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 1999 hingewiesen⁴³⁾.

2.2 Energiebeauftragte

In größeren Gemeinden und Städten sind die Zuständigkeiten für die Nutzung, die Gebäudeverwaltung und die Gebäudeunterhaltung häufig auf mehrere Fachämter oder Abteilungen verteilt. Überlegungen, ob und auf welche Weise Bewirtschaftungskosten eingespart werden können, werden bei der dezentralen Aufgabenwahrnehmung in der

⁴²⁾ Vorteile durch Dritte sind in die Berechnung einzubeziehen. In Frage kommen vor allem das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und das Programm zur CO₂-Minderung in Wohngebäuden der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie Förderungen nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 19. März 2002 (BGBl. I S. 1092) und dem Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2778, 2780).

⁴³⁾ Tz. 6 Nr. 6 und 10 (Landtagsdrucksache 13/5800).

Regel nicht angestellt. Die Sachbearbeiter der Fachämter befassen sich bei der geringen Zahl von Gebäuden, für die sie im Einzelfall zuständig sind, und der Verschiedenartigkeit und Vielzahl der sonstigen Aufgaben nicht oder häufig unzureichend mit der Thematik des Energiesparens.

Alle Landkreise haben seit zwei Jahrzehnten technische Bedienstete zu Energiebeauftragten bestellt⁴⁴⁾.

Für größere Gemeinden und Städte wäre eine zentrale Stelle ebenfalls von Vorteil. Diese sollte den Energieverbrauch aufgrund der relevanten Gebäudedaten auswerten, die Tarife überprüfen, die gebäudeverwaltenden Bediensteten hinsichtlich einer sparsamen Verwendung von Energie beraten und schulen sowie bei der Gebäudeunterhaltung und Planung baulicher Maßnahmen mitwirken. Die Verwaltungen sollten einem technischen Bediensteten der Bauverwaltung die Aufgaben eines Energiebeauftragten übertragen.

Es hat sich gezeigt, dass durch ein Energiemanagement erzielbare Haushaltsverbesserungen über Jahre die Personalaufwendungen für den Energiebeauftragten um ein Mehrfaches übersteigen.

So ging z.B. bei einer kreisfreien Stadt im Vergleich der Jahre 1993 und 2000 infolge eines eingerichteten Energiemanagements und nach energiesparenden Investitionen der Heizenergieverbrauch von 180 Kilowattstunden je Quadratmeter (kWh/m²) beheizter Bruttogrundfläche auf 110 kWh/m² zurück. Obwohl die Energiepreise in diesem Zeitraum um 32 % stiegen, waren die Ausgaben im Jahr 2000 um 195.000 € niedriger als 1993.

2.3 Externe Beratung

Einige Kommunen, die nicht über eigenes Personal mit entsprechendem Fachwissen verfügen, haben externe Berater hinzugezogen. Im Wesentlichen werden Gutachten von Energieversorgungsunternehmen (im Rahmen des Service) oder von Beratungsfirmen gegen Honorar⁴⁵⁾ eingeholt. Beratungsangebote sollten eingeholt werden, wenn bei einzelnen Objekten ein hoher Energieverbrauch festzustellen ist und aufgrund von Vergleichswerten ein Einsparpotenzial erwartet werden kann.

Bei Aufträgen sollten Referenzlisten gefordert und ausgewertet werden.

2.4 Energieeinspar-Contracting

Prüfungsfeststellungen zum Energieeinspar-Contracting hat der Rechnungshof noch nicht getroffen⁴⁶⁾. Vollständigkeitshalber wird diese Verfahrensweise gleichwohl dargestellt.

Neben den herkömmlichen Finanzierungsformen für Investitionen (Nutzung von Eigen- oder Fremdkapital) steht als Sonderfinanzierungsform für Effizienzverbesserungen das Contracting zur Verfügung. Das Energieeinspar-Contracting⁴⁷⁾ umfasst neben Investitionen zur Energieeinsparung auch alle sonstigen Maßnahmen zur Verbrauchsreduzierung. Bei dieser Dienstleistung plant, baut, finanziert und betreibt ein Unternehmen, das auf die Optimierung und Reduzierung des Verbrauchs spezialisiert ist (Contractor), aufgrund eines mit der Kommune geschlossenen Erfolgsgarantievertrags bestimmte Energieverbrauchsanlagen auf eigene Rechnung. Voraussetzung sind Verbrauchswerte, die ein entsprechend hohes Einsparpotenzial aufweisen. Die der Kommune entstehenden finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Unternehmen werden regelmäßig durch die infolge der Energieeinsparung erzielten Minderausgaben gedeckt.

Das Unternehmen trägt das Risiko, die Kommune als Eigentümer des Objekts investiert, ohne Kapital einzusetzen. Nach Ablauf der Vertragslaufzeit (zwischen fünf und 15 Jahren) wird die Anlage durch die Kommune weiter betrieben, die Energieeinsparungen nutzt sie dann in vollem Umfang selbst.

Die Landesregierung hat den Kommunen diese Vertragsabschlüsse empfohlen, weil diese zu einer sofortigen Haushaltsentlastung führen können⁴⁸⁾.

3. Energieverbrauchskennwerte

Für die Beurteilung der Angemessenheit des Verbrauchs eines Objekts sind Angaben über einen mehrjährigen Zeitraum unabdingbar. Ferner ist die Kenntnis von Verbrauchswerten ähnlicher Objekte für Vergleichszwecke erforderlich.

⁴⁴⁾ Auf Kreisebene besteht ein Energiemanagement (vgl. Leitbild der Aufgaben des Energiebeauftragten in den Kreisverwaltungen, LKT Sonderrundschreiben S 110/2000).

⁴⁵⁾ Ein Honorar für die Beratung wird häufig in Abhängigkeit von den eingesparten Energiekosten vereinbart.

⁴⁶⁾ Ausführliche Hinweise zum Energieeinspar-Contracting in öffentlichen Liegenschaften enthält der vom Umweltbundesamt herausgegebene Ratgeber "Energie-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung" (Berlin 2000).

⁴⁷⁾ Beim Anlagencontracting steht die Finanzierung einer Investition im Vordergrund.

⁴⁸⁾ Vgl. Dritter Energiebericht der Landesregierung, Abschnitt D Nr. 5.2 (Landtagsdrucksache 13/4138 S. 55).

Auf Grund örtlicher Energieverbrauchskennwerte wird eine überschlägige Beurteilung des Energieverbrauchs, ein periodischer Vergleich und ein Vergleich von Gebäuden gleicher Art und Nutzung ermöglicht. Bei hohen und steigenden Kennwerten können die Ursachen hierfür ermittelt und ggf. Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs eingeleitet werden. Deren Wirksamkeit lässt sich wiederum in einem Vergleich der aktuellen Kennwerte mit denen der Vorjahre feststellen.

Der Rechnungshof ermittelt bei Prüfungen die Energieverbrauchskennwerte nach der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 1⁴⁹⁾. Die Verbrauchsmengen werden bei der Heizenergie und dem Stromverbrauch in Kilowattstunden (kWh), beim Wasserverbrauch und der Abfallentsorgung in Kubikmeter (m³) oder Liter (l) dargestellt. Als Bezugsgröße dient die Summe der beheizbaren Bruttogrundflächen der Gebäude in Quadratmeter (m²) sowie die Zahl der Nutzer. Die Kennwerte werden ermittelt, indem der jeweilige Jahresverbrauch durch die dazugehörige Bezugsgröße dividiert wird.

Für Vergleiche des Heizenergieverbrauchs über mehrere Jahre und überregionale Vergleiche wird - sofern die dafür notwendigen Daten vorliegen - zusätzlich eine "Witterungsereinigung"⁵⁰⁾ vorgenommen.

Zu Vergleichszwecken können beim Heizenergieverbrauch die in der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2⁵¹⁾ veröffentlichten, empirisch für bestimmte Gebäudetypen bundesweit ermittelten Richt-⁵²⁾ und Mittelwerte⁵³⁾ herangezogen werden.

Bei einem Verbrauch, der über diesen Werten liegt, kann das mögliche Einsparpotenzial errechnet werden. Ob und in welchem Umfang tatsächlich Einsparungen zu erzielen sind, hängt allerdings noch von weiteren Faktoren ab (z.B. dem baulichen Zustand und dem Umfang der Nutzung der Gebäude).

Einige Schulen überschritten die maßgebenden Mittelwerte bei den Heizkosten oder den Stromkosten erheblich. Solche Werte deuten auf Energieverluste hin. Die Ursachen für den hohen Verbrauch konnten bei den örtlichen Erhebungen nur zum Teil festgestellt werden.

Bei einer Stadt lag z.B. das mögliche jährliche Einsparpotenzial im Vergleich zum Mittelwert beim Heizenergieverbrauch bei vier Objekten zwischen 3.000 und 8.000 €. In einer anderen Stadt betrug es bei neun Objekten jährlich zwischen 5.000 und 27.000 €.

Bei älteren Gebäuden sollten bei den Heizkosten zumindest die Mittelwerte von Gebäuden mit vergleichbarer Nutzung erreicht werden⁵⁴⁾. Dies gelingt mit neuen Heizungsanlagen und modernen Steuerungs- und Regelungsanlagen, ein kostenaufwendiger Vollwärmeschutz ist dafür nicht zwingend.

Beim Stromverbrauch wurde in einer Stadt bei sechs Schulen der Mittelwert deutlich übertroffen (Einsparpotenzial je Objekt jährlich zwischen 3.000 und 14.000 €).

4. Heizenergieverbrauch

Der Energieverbrauch und damit die Höhe der Heizkosten wird im Wesentlichen durch die Bausubstanz der Gebäude, die Heiztechnik und die Steuerung der Anlagen bestimmt.

4.1 Wärmedämmung der Gebäude

Die vor In-Kraft-Treten der ersten Wärmeschutzverordnung⁵⁵⁾ errichteten Gebäude haben selten einen zureichenden Wärmeschutz. Die in der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2 ausgewiesenen Richtwerte sind in der Regel nur nach einer umfassenden energetischen Sanierung erreichbar.

Zur Wärmedämmung von Gebäuden wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Ungenutzte oberste Geschossdecken unter Satteldächern waren nicht gedämmt. Dafür notwendige Investitionen amortisieren sich in der Regel in angemessener Zeit. Nicht begehbare, aber zugängliche oberste Geschossdecken sind im Übrigen bis Ende 2005 zu dämmen (§ 9 Abs. 3 EnEV⁵⁶⁾).
- Fassaden wurden saniert, ohne dass geprüft worden war, ob die zusätzliche Aufbringung eines Wärmeschutzes wirtschaftlich gewesen wäre. Bei der überwiegenden Zahl der vor 1977 errichteten Gebäude ist der Trans-

⁴⁹⁾ "Energieverbrauchskennwerte für Gebäude - Grundlagen -", herausgegeben vom Verein Deutscher Ingenieure, Beuth Verlag GmbH, 10772 Berlin, Juni 1994.

⁵⁰⁾ Die Witterungsereinigung ist auf der Grundlage der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 1 Nr. 2.2 und 2.3 zu berechnen.

⁵¹⁾ "Energieverbrauchskennwerte für Gebäude - Heizenergie und Stromverbrauchskennwerte -", a.a.O., Juni 1998.

⁵²⁾ Arithmetisches Mittel des besten Viertels.

⁵³⁾ Modalwert, d.h. der am häufigsten vorkommende Wert.

⁵⁴⁾ Bei einigen alten Schulgebäuden wurde sogar der Richtwert eingehalten.

⁵⁵⁾ Wärmeschutzverordnung vom 11. August 1977 (BGBl. I S. 1554).

⁵⁶⁾ Energieeinsparverordnung vom 16. November 2001 (BGBl. I S. 3085).

missionswärmeverlust der Außenwände so hoch, dass nachträgliche Wärmeschutzmaßnahmen wirtschaftlich sind, wenn sie im Zusammenhang mit ohnehin notwendigen Bauunterhaltungs- oder Umbaumaßnahmen ausgeführt werden.

- Weil Heizkörper in Außenwandnischen ohne Isolierung untergebracht waren, ergaben sich Wärmeverluste. Diese lassen sich durch eine Wärmedämmung vermindern.
- Einfach verglaste und nicht mehr dicht schließende Fenster führten zu Wärmeverlusten.
- Undichte Fugen an Türen und Fenstern, die mit geringem Aufwand hätten abgedichtet werden können, verursachten Wärmeverluste.

4.2 Heizungsanlagen

In vielen Gebäuden entsprachen die Heizungsanlagen nicht mehr dem Stand der Technik. Heizkessel waren zum Teil 40 Jahre alt, hohe Abgasverluste sind keine Seltenheit. Die teilweise erheblichen Wärmeverluste waren bei einigen Anlagen an den hohen Temperaturen in den Heizungsräumen erkennbar.

Beispiele:

- Bei Heizungsanlagen, die nicht mit Niedertemperatur-Heizkesseln oder Brennwertkesseln ausgestattet sind, entstehen hohe Wärmeverluste (Abgas-, Strahlungs- und Betriebsbereitschaftsverluste). Ein Austausch der Anlagen ist in der Regel wirtschaftlich⁵⁷⁾.
- Steuerungs- und Regelungsanlagen waren oft erneuerungsbedürftig. Teilweise sind noch Jahrzehnte alte analoge Anlagen in Betrieb. Moderne Steuerungs- und Regelungsanlagen sind mit DDC-Technik (Direct-Digital-Control) versehen. In Schulen, in denen bisher Gebäudeteile nachmittags beheizt werden, obwohl nur wenige Räume belegt sind, kann darüber hinaus eine Ausstattung mit einer zeitgesteuerten Einzelraumregelung und ggf. dem Anschluss an eine zentrale Gebäudeleittechnik zu erheblichen Einsparungen führen. Die Programmierung solcher Anlagen wird überwiegend von technischen Bediensteten nach detaillierten Vorgaben der Schulen vorgenommen.
- Verschiedentlich waren keine Thermostatventile vorhanden oder sie waren so beschädigt, dass sie ihre Funktion nicht mehr erfüllen konnten. Heizungstechnische Anlagen sind grundsätzlich mit selbsttätig wirkenden Einrichtungen zur Regelung der Raumtemperatur (z.B. Thermostatventile) auszustatten (§ 12 Abs. 2 EnEV). In Schulen und Verwaltungsgebäuden sollten robuste Modelle verwendet werden.

Weitere Hinweise zu einem sparsameren Umgang mit der Heizenergie betrafen

- fehlende oder beschädigte Isolierungen von Wärmeverteilungs- und Warmwasserleitungen⁵⁸⁾ und
- überdimensionierte Warmwasserspeicher bei Sporthallen.

Die Erfahrungen zeigen, dass durch geeignete Investitionen eine Energieeinsparung von 20 % und mehr gegenüber dem derzeitigen Verbrauch realistisch ist.

4.3 Bedienung der Heizungsanlage

Der Wärmebedarf richtet sich nach der Art der Nutzung der Räume. Eine Absenkung der Raumtemperatur um 1 °C hat im Allgemeinen im Verlauf eines Jahres eine Reduzierung des Energieverbrauchs um etwa 6 % zur Folge. Daher sollten die Kommunen den Hausverwaltern konkrete Daten für die Beheizung der Gebäude vorgeben.

Die meisten Kommunen hatten in Dienstanweisungen für die Hausmeister festgelegt, welche Temperaturen, differenziert nach der Nutzung der Räume, in der Heizperiode einzuhalten sind. Diese Temperaturen wurden häufig überschritten. Außerhalb der Nutzungszeiten waren die Temperaturen oft zu hoch. Vereinzelt war vorgeschrieben, dass mit den "Brennstoffen sorgsam und wirtschaftlich umzugehen sei". Anweisungen, wie diese Ziele zu erreichen sind, fehlten jedoch. Eine Kontrolle fand nur selten statt.

Als Richtwerte können vom "Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV)" erarbeitete Temperaturvorgaben⁵⁹⁾ herangezogen werden, die eine thermische Behaglichkeit gewährleisten. Diese Werte beruhen auf Erfahrungen verschiedener Verwaltungen und sind mit dem Bundesgesundheitsamt abgestimmt.

⁵⁷⁾ Nach § 9 Abs. 1 EnEV sind Heizkessel mit einer Nennleistung von 4 bis 400 Kilowatt, die vor dem 1. Oktober 1978 eingebaut worden sind, bis spätestens 2008 außer Betrieb zu nehmen.

⁵⁸⁾ Zu den Anforderungen an die Dämmung und Instandhaltung vgl. § 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 3 EnEV.

⁵⁹⁾ Hinweise für den Betrieb von Anlagen zur Beheizung und Warmwassererwärmung in öffentlichen Gebäuden (Heizbetrieb 86).

Eine Nachtabsenkung, bei der die Heizungsanlage mit herabgesetzter Vorlauftemperatur betrieben wird, setzte häufig mit dem Ende der Nutzungszeit oder später ein. In verschiedenen Fällen wurde die Heizung an allen Schultagen zur gleichen Zeit abgesenkt, obwohl an einzelnen Tagen die Nutzungszeit früher endete. In Einzelfällen wurden Gebäude in den Ferien oder an den Wochenenden durchgängig beheizt, obwohl sie nicht genutzt wurden.

Bei Gebäuden mit normalem Wärmespeicherverhalten kann die Nachtabsenkung zwei Stunden vor Ende der Nutzungszeit einsetzen.

Zum Teil waren die Begrenzungen der Thermostatventile unzutreffend oder gar nicht eingestellt oder sie konnten nicht abgestellt werden. Die Temperaturen wurden durch das Öffnen der Fenster geregelt.

Einige Hausmeister waren unzureichend über die Heizungsanlagen, ihre Funktionsweise und eine auf möglichst sparsamen Betrieb ausgerichtete Bedienung informiert. Sie waren nicht in der Lage, die Heizung selbständig zu regeln. Hausmeister sollten regelmäßig geschult werden.

In Schulen ohne zentral gesteuerte Einzelraumregelung lief ein Heizkreislauf abends und an Samstagen ohne Nachtabsenkung wegen der außerschulischen Nutzung einzelner Räume (z.B. Nutzung der EDV-Räume durch die Volkshochschule). Teilweise wurde das gesamte Gebäude wegen der Nutzung eines Raumes beheizt.

In diesen Fällen kann die zeitliche und räumliche Zusammenlegung außerschulischer Termine zu Einsparungen führen. Andernfalls wäre zu prüfen, ob diese Räume durch technische Änderungen, z.B. einen separaten Heizkreislauf, außerhalb der üblichen Nutzungszeit wirtschaftlicher beheizt werden können.

5. Stromverbrauch

5.1 Vergleichswerte

Die zum überregionalen Vergleich veröffentlichten Richt- und Mittelwerte für den Jahresverbrauch an Strom (kWh/m² Bezugsfläche, VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2) beruhen auf Verbrauchswerten der Jahre 1993 bis 1995. Infolge der zunehmenden Ausstattung mit Datenverarbeitungsanlagen stieg in den letzten Jahren der Stromverbrauch der meisten Verwaltungsgebäude deutlich an, in geringerem Umfang bei den Schulen. Eine Orientierung an diesen Werten ist daher nur noch eingeschränkt möglich. Wird dagegen der Mittelwert deutlich überschritten, sollten die Verwaltungen den Stromverbrauch kritisch überprüfen.

5.2 Möglichkeiten der Verbrauchsreduzierung

Prüfungsfeststellungen mit Hinweisen zur Verminderung des Stromverbrauchs bezogen sich vor allem auf die Beleuchtung der Gebäude:

- In Einzelfällen wurden die inzwischen in öffentlichen Gebäuden üblichen energiesparenden Lampen noch nicht genutzt.
- Es waren Lampen, zumeist Leuchtstofflampen, mit wesentlich höheren als den notwendigen Beleuchtungsstärken, installiert ⁶⁰⁾.
- In den meisten Schulräumen sind Lichtquellen in Reihen parallel zur Fensterseite angeordnet. Teilweise war keine getrennte Schaltung der Beleuchtung der fensterabgewandten Seite vorgesehen. Bei mäßigem Tageslichteinfall reicht die Helligkeit in der Nähe der Fenster, während auf der anderen Raumseite eine zusätzliche Beleuchtung erforderlich ist.
- Leuchtstoffröhren waren in Leuchten (Gehäuse) eingebaut, die die Lichtquellen vollständig umschlossen. Teilweise waren die Gehäuse milchig eingetrübt oder so strukturiert, dass das Licht nur unzureichend genutzt werden konnte. Höhere Wirkungsgrade sind z.B. durch Spiegelrasterleuchten zu erzielen.
- Die Beleuchtung der Sporthallen ist auf die Anforderungen bei Wettkämpfen ausgelegt. Zumeist sind die Lichtquellen parallel angebracht und können einzeln geschaltet werden. Beim abendlichen Training der Vereine war überwiegend die gesamte Beleuchtung eingeschaltet. Im Trainingsbetrieb genügt eine geringere Ausleuchtung. Durch technische Vorrichtungen am Schalterkasten (z.B. durch Schlüsselschalter) lässt sich erreichen, dass nur der Hausmeister die gesamte Beleuchtung einschalten kann.
- Die Beleuchtung wird häufig trotz ausreichendem Tageslicht eingeschaltet oder sie bleibt in nutzungsfreien Zeiten in Betrieb. Durch den Einbau von tageslicht- und nutzungsabhängigen Steuerungen, insbesondere Zeitschaltungen und Anwesenheitsmelder, kann unnötiger Verbrauch vermieden werden.

Neben der Beleuchtung verursacht eine Reihe von Geräten einen erhöhten Stromverbrauch:

⁶⁰⁾ Die Mindestbeleuchtungsstärken sind für unterschiedliche Räume und ihre jeweilige Nutzung der DIN 5035 zu entnehmen.

- Hauptursache des in den letzten Jahren steigenden Stromverbrauchs in den Verwaltungsgebäuden ist die zunehmende Ausstattung mit Datenverarbeitungsanlagen, Kopierern, Faxgeräten usw. Bei der Beschaffung sind neben den Anschaffungs- auch die voraussichtlichen Betriebskosten, insbesondere die Kosten für den Stromverbrauch, zu berücksichtigen.
- Die Geräte (insbesondere Rechner, Bildschirme, Kopierer) sind oft in Betrieb, ohne dass sie genutzt werden. Unnötig hoher Stromverbrauch kann durch Hinweise an die Nutzer, die Einrichtung von Power-Management-Systemen, die Installation von Zeitschaltuhren oder zentrales Abschalten außerhalb der Nutzungszeiten vermieden werden⁶¹⁾.
- Umwälzpumpen für Heizungs- und Warmwasseranlagen sind häufig überdimensioniert. Außerdem weisen Pumpen älterer Bauart einen niedrigen Wirkungsgrad auf und sind mit drehzahlkonstanten oder -umschaltbaren Antrieben ausgestattet⁶²⁾. Pumpen neuerer Bauart regulieren ihre elektrische Leistungsaufnahme selbsttätig aufgrund des betriebsbedingten Förderbedarfs. Neueste energiesparende Antriebe (Synchronmotor mit Permanentmagnetrotoren statt Spaltrühr-Asynchronmotoren) erzielen darüber hinaus erheblich höhere Wirkungsgrade.
- Verschiedentlich wird an Entnahmestellen (z.B. Handwaschbecken) warmes Wasser bereit, an denen kaltes Wasser ausreicht.

Sofern Bedienstete in den Büroräumen private Haushaltsgeräte nutzen, müssen die Verwaltungen abwägen, ob und welche Geräte sie zulassen. Der Stromverbrauch für diese Geräte ist bei vielfacher Nutzung nicht unerheblich.

6. Wasserverbrauch

6.1 Vergleichswerte

Die Frischwasserverbrauchswerte von Gebäuden gleicher Nutzung sollten innerhalb einer Kommune und mit denen anderer Kommunen verglichen werden.

Bei Schulen variierte der Wasserverbrauch zwischen 0,4 und 7,0 m³ je Schüler im Jahr. Vereinzelt ergaben sich noch höhere Werte, die auch durch die außerschulische Nutzung von Sporthallen oder großen Außenanlagen bedingt waren. Bei einem Jahresverbrauch von mehr als 2 m³ je Schüler sollten die Ursachen überprüft werden.

6.2 Möglichkeiten der Verbrauchsreduzierung

Häufige Ursache für einen hohen Wasserverbrauch waren Sanitäreanlagen mit automatischer Spülung. Durch eine Verringerung der Häufigkeit und Dauer der Spülvorgänge kann der Verbrauch verringert werden. Eine Umrüstung auf wassersparende Anlagen ist langfristig wirtschaftlicher.

Ein günstiger Wasserverbrauch an Waschbecken und Duschen ist mit Durchflussbegrenzern und Zeitschaltungen sowie bei hoher Benutzerfrequenz durch Anlagen mit Einzel-Infrarotsteuerung zu erzielen. Die Installation wassersparender Armaturen ist allerdings wegen der Kosten häufig nur im Rahmen von erforderlichen Erneuerungen wirtschaftlich.

Entnahmearmaturen waren teilweise undicht. Mindestens einmal monatlich sollte bei komplett abgestellten Armaturen überprüft werden, ob am Wasserzähler ein Verbrauch festzustellen ist. Dadurch lassen sich ggf. auch Leckstellen im Leitungssystem feststellen.

Der Frischwasserverbrauch ist Berechnungsgrundlage des Entgelts für die Beseitigung des Schmutzwassers. Ein niedrigerer Wasserverbrauch hat auch ein geringeres Entgelt für die Abwasserbeseitigung zur Folge.

7. Abfallentsorgung

7.1 Abfallmengen

Die Abfallmenge je Bedienstetem oder Schüler sollte für jedes Gebäude ermittelt werden. Die Kennwerte von Gebäuden gleicher Nutzung können innerhalb einer Kommune verglichen werden. Wegen der unterschiedlichen Entsorgungssysteme und Zeitabstände der Leerungen sind Vergleiche mit anderen Kommunen erschwert, allenfalls auf Kreisebene liegen vergleichbare Bedingungen vor. Bundesweite Vergleichswerte stehen nicht zur Verfügung.

Bei vergleichbarer Nutzung ergaben sich innerhalb einer Kommune Unterschiede allein im bereitgestellten Gefäßvolumen von teilweise mehr als dem Dreifachen.

⁶¹⁾ Vgl. auch Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 1999 (MinBl. S. 88).

⁶²⁾ Heizungspumpen aus diesen Baureihen mit einer Leistungsaufnahme von 200 Watt, die während der Heizperiode ständig in Betrieb sind, verursachen Stromkosten von mehr als 100 € jährlich.

Das Behältervolumen lag z.B. bei einer Stadt für Bio- und Restabfall zwischen 6,5 und 42,4 Liter je Bedienstetem und zwischen 6,6 und 16,6 Liter je Schüler.

7.2 Nutzerverhalten

Abfall wird nicht oder auf unterschiedliche Weise getrennt. Die Trennung reicht von gesonderter Sammlung von Papier, recyclingfähigen Verpackungen und kompostierbaren Abfällen bis hin zu überwiegender Entsorgung mit dem Restmüll bei geringen Anteilen gesondert erfasster recyclingfähiger Verpackungen. Die Stärkung der Motivation zur Abfallvermeidung und -trennung führt zu geringeren Restmüllmengen und damit zu geringeren Kosten.

Die Kosten der Abfallentsorgung hängen auch von der Anzahl und der Größe der Gefäße ab. Zumeist sinkt das Entgelt je Liter Gefäßvolumen mit zunehmender Gefäßgröße. Werden mehrere kleine Gefäße vorgehalten, führt dies zu höheren Kosten.

Die jährlichen Abfallbeseitigungsgebühren betragen z.B. in einer Stadt

- bei Verwaltungsgebäuden zwischen 11,40 und 49,79 €/je Bedienstetem und
- bei Schulen zwischen 1,60 und 13,27 €/je Schüler.

Ursächlich für diese Abweichungen waren die unterschiedlich intensive Abfalltrennung sowie die Zahl und Größe der bereitgestellten Abfallbehälter. In einer Schule wurden z.B. Papier und Kartonage getrennt gesammelt (und unentgeltlich entsorgt), in einer anderen Schule wurde das Papier dem Restabfall zugeführt, für den Benutzungsgebühren zu zahlen sind.

8. Straßenbeleuchtung

8.1 Anlagenbestand und Nutzung

Vielfach sind den Kommunen die Anschlusswerte, das Alter und die Typen der Leuchten sowie die Wartungs- und Kontrolltermine nicht bekannt. Die Daten liegen häufig nur den Energieversorgungsunternehmen vor.

Bauverwaltungen müssen über diese Informationen verfügen. Sie weisen die laufenden Energierechnungen zur Zahlung an und bestätigen die "sachliche Richtigkeit" der Angaben auf den Kassenanordnungen im Vertrauen auf die Angaben der Unternehmen.

8.2 Stromverbrauch

In der Straßenbeleuchtung sind im Gebrauch:

- Natriumdampf-Niederdrucklampen
Die Lampen haben die höchste Lichtausbeute, leuchten gelb und haben eine schlechte Farbwiedergabe. Sie werden üblicherweise nur an markanten Kreuzungen, Fußgängerüberwegen und Hauptverkehrsstraßen verwendet.
- Natriumdampf-Hochdrucklampen
Sie bieten eine wesentlich bessere Farbwiedergabe und leuchten "warmweiß". Sie haben zwar keine so hohe Lichtausbeute wie Natriumdampf-Niederdrucklampen, aber eine wesentlich höhere als die sonstigen Lampentypen. In Natriumdampf-Hochdrucklampen neuerer Bauart ist der gelbliche Anteil im Lichtspektrum geringer geworden. Sie sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zur Beleuchtung der meisten Straßen geeignet.
- Quecksilberdampf-Hochdrucklampen, Leuchtstofflampen (kompakt und stabförmig) und Halogenmetaldampflampen
Diese Lampen erfüllen höhere Ansprüche an die Farbwiedergabe. Sie sind daher für Straßen geeignet, bei denen in dieser Hinsicht hohe Ansprüche an die Farbwiedergabe gestellt werden, wie z.B. Fußgängerzonen. Die Lichtfarbe ist als eher kaltes weiß zu bezeichnen. Die Lichtausbeute ist deutlich niedriger als bei Natriumdampflampen.

Die meisten Leuchten werden derzeit noch mit Quecksilberdampf-Hochdrucklampen betrieben. Zumeist können diese im Zuge von Wartungsarbeiten kostengünstig gegen Natriumdampf-Hochdrucklampen ausgetauscht werden. Den höheren Kosten für die Natriumdampf-Hochdrucklampen (ca. 10 €/je Lampe)⁶³⁾ sind eine günstigere Entsorgung und zum Teil längere Wartungsintervalle gegenüberzustellen. Die Kosten für die Umrüstung amortisieren sich in der Regel in spätestens drei Jahren. Ohne Einbußen bei der Lichtausbeute können die

⁶³⁾ Die zusätzliche Installation eines Überlagerungszündgerätes mit Zusatzimpedanz ist in der Regel nicht notwendig, da Natriumdampf-Hochdrucklampen mit integrierten Zündgeräten angeboten werden.

Quecksilberdampf-Hochdrucklampen	80, 125, 250, 400 Watt durch
Natriumdampf-Hochdrucklampen mit	50, 70, 150, 250 Watt

ersetzt werden.

Ein Austausch von 4.220 Quecksilberdampf-Hochdrucklampen á 80 Watt gegen Natriumdampf-Hochdrucklampen á 50 Watt hätte beispielsweise bei einer Stadt eine jährliche Stromersparnis von 500.000 Kilowattstunden zur Folge. Das entspricht einer Kostenminderung von etwa 36.000 €

Einige Kommunen nutzten nicht oder nur unzureichend die Möglichkeiten zur Energieeinsparung durch Verminderung der Ausleuchtung von Straßen im Wege der Nachtrückschaltung. Ob diese möglich und wirtschaftlich ist, hängt in erster Linie von der Art der vorhandenen Anlagen ab und ist in jedem Einzelfall zu ermitteln. Die größten Einsparungen sind zu erreichen, wenn bei Leuchten mit zwei Lampen eine abgeschaltet werden kann⁶⁴⁾.

Wesentlich für die Höhe der Einsparungen ist die zeitliche Dauer der Nachtrückschaltung. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass sie in Anliegerstraßen im Winter zumindest von 22:30 Uhr bis 6:00 Uhr möglich ist.

Die Straßenbeleuchtung wird in der Regel über Dämmerungsschalter gesteuert. Die Schaltschwelle kann unterschiedlich eingestellt werden. Liegt sie zu hoch, ergeben sich unnötig hohe Betriebsstunden. Üblicherweise wird die Schaltschwelle auf 35 Lux zum Einschalten und 25 Lux zum Ausschalten festgesetzt. Es kann auch zweckmäßig sein, je nach Lage und Nutzung unterschiedliche Zonen für die Schaltung zu bilden.

Teilweise wurden Straßen in Industriegebieten wesentlich stärker ausgeleuchtet als es die Verkehrssicherungspflicht erforderte. In Fußgängerzonen waren Zierleuchten so ausgelegt, dass sie das Licht aus Schaufenstern und sonstigen Lichtquellen nur ergänzten. Am späteren Abend wurden die Zierleuchten ausgeschaltet und ein zweites Beleuchtungssystem mit Überspannleuchten eingeschaltet. Neuere Entwicklungen von Kompaktleuchtstofflampen mit einer höheren Leistung ermöglichen es, die Zierleuchten umzurüsten und einen Teil der Überspannleuchten außer Betrieb zu nehmen.

9. Ausblick

Dem sparsamen Verbrauch von Heizenergie, Strom und Trinkwasser sowie der Abfallvermeidung müssen die Kommunen aus Kostengründen und wegen der steigenden Umweltprobleme, insbesondere zur Ressourcenschonung und wegen des Klimaschutzes, eine größere Bedeutung beimessen.

⁶⁴⁾ Wird in einer Leuchte, die mit einer 80- und einer 50-Watt-Lampe ausgestattet ist, die 50-Watt-Lampe zwischen 22:30 Uhr und 06:00 Uhr abgeschaltet, beträgt die Stromersparung rd. 26 %.

Tz. 3 Ablösung von Stellplatzverpflichtungen

1. Allgemeines

In Rheinland-Pfalz hat der Bestand an Personenkraftwagen in den letzten 30 Jahren von 1,0 auf 2,3 Mio. zugenommen (Ende 2002 je Einwohner 0,58 Pkw). Ein stark wachsendes Verkehrsaufkommen und ein erhöhter Bedarf an Stellplätzen sind die Folge.

Das Parken der Anlieger im öffentlichen Verkehrsraum wirkt sich besonders in dicht bebauten Gebieten nachteilig auf den Verkehrsfluss aus und erhöht den Parksuchverkehr. Die Schaffung von Stellplätzen für neue Bauvorhaben ist deshalb unabdingbar.

Nicht alle Bauherren sind in der Lage, im Baugenehmigungsverfahren für ihr Bauvorhaben die notwendigen Stellplätze oder Garagen nachzuweisen. Vor allem in den Zentren der Gemeinden und Städte sind hierfür häufig keine geeigneten Grundstücksflächen vorhanden oder die Herstellung von Stellplätzen und Garagen ist nur unter großen Schwierigkeiten durchführbar. Der als Alternative mögliche Nachweis von Stellplätzen in privaten Tiefgaragen scheidet in der Regel an den Kosten.

Um einen finanziellen Ausgleich unter den Bauherren zu erreichen, die die notwendigen Stellplätze auf ihre Kosten errichten und nachweisen, und solchen, die dies nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten können, sieht das Bauordnungsrecht die Möglichkeit vor, die Verpflichtung, Stellplätze herzustellen, durch Zahlung eines Geldbetrags abzulösen. Diese Einnahmen haben die Kommunen im Wesentlichen zur Herstellung, Instandhaltung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen zu nutzen.

Im Folgenden wird auf die Berechnung, Festsetzung und Verwendung der Ablösebeträge näher eingegangen, da die Prüfungen gezeigt haben, dass bei den Gemeinden insoweit häufig Unsicherheiten bestehen.

2. Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen

Bauliche Anlagen sowie andere Anlagen, bei denen ein Zugangs- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, dürfen nur errichtet werden, wenn der Bauherr Stellplätze für Kraftfahrzeuge außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen in ausreichender Zahl und Größe sowie in geeigneter Beschaffenheit herstellt. Die Zahl und Größe der notwendigen Stellplätze richtet sich nach Art und Zahl der vorhandenen und zu erwartenden Kraftfahrzeuge der Benutzer sowie der Besucher der Anlagen; dabei ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel zu berücksichtigen. Anstelle der Stellplätze können auch Garagen errichtet werden (§ 47 Abs. 1 LBauO⁶⁵).

Stellplätze sind auch dann herzustellen, wenn bauliche Anlagen oder andere Anlagen, bei denen ein Zugangs- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, geändert werden oder wenn sich deren Benutzung ändert, damit sie die infolge der Änderung zusätzlich zu erwartenden Kraftfahrzeuge aufnehmen können (§ 47 Abs. 2 S. 1 LBauO).

Die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen entfällt, wenn Wohnraum in Gebäuden, deren Fertigstellung mindestens zwei Jahre zurückliegt, durch Wohnungsteilung, Änderung der Nutzung, Aufstockung oder durch den Ausbau des Dachgeschosses geschaffen wird und die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen auf dem Grundstück nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist (§ 47 Abs. 2 S. 2 LBauO).

3. Zahl und Größe der Stellplätze

Zahl und Größe der notwendigen Stellplätze werden maßgeblich durch die Art des Bauvorhabens bestimmt und sind im Einzelfall von der Bauaufsichtsbehörde im Benehmen mit der Gemeinde festzulegen. Sie sind von der Gemeinde festzulegen, wenn diese selbst Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnimmt.

Als Orientierungsrahmen für die Ermittlung der Zahl der notwendigen Stellplätze hat das Ministerium der Finanzen Richtzahlen bekannt gegeben⁶⁶. Die für die baulichen und sonstigen Anlagen insgesamt ermittelten 54 Richtwerte entsprechen nach seiner Auffassung dem durchschnittlichen Stellplatzbedarf und dienen als Anhalt, um die Zahl der herzustellenden Stellplätze unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Einzelfall festzulegen. Die Zahl der Stellplätze kann sich aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse erhöhen oder vermindern. Eine Unterschreitung der Richtzahlen bei Wohngebäuden kommt allerdings nicht in Betracht, da diese stets einen Stellplatzbedarf auslösen.

Die Richtzahlen für Einfamilienhäuser (1 - 2 Stellplätze je Wohnung) und Mehrfamilienhäuser (1 - 1,5 Stellplätze je Wohnung) sind seit 1973 unverändert.

⁶⁵) Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) vom 24. November 1998 (GVBl. S. 365, BS 213-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2001 (GVBl. S. 303).

⁶⁶) Zuletzt VV "Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze für Kraftfahrzeuge" vom 24. Juli 2000 (MinBl. S. 231).

Die Richtzahlen wurden als Orientierungsrahmen vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz⁶⁷⁾ bestätigt, da es sich dabei um sachverständig festgestellte durchschnittliche Erfahrungswerte handelt. Sie bilden einen Rahmen, innerhalb dessen aufgrund der Besonderheiten des Bauvorhabens und der örtlichen Gegebenheiten die notwendigen Stellplätze festgesetzt werden müssen.

Da sich seit 1973 die Zahl der Personenkraftwagen mehr als verdoppelt hat, ist der untere Wert (1 Stellplatz je Wohnung) nicht mehr zeitgemäß.

Die Zahl der notwendigen Stellplätze kann die Gemeinde durch eine entsprechende Satzung festlegen (§ 88 Abs. 1 Nr. 8 LBauO).

Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz hat das Muster einer entsprechenden Satzung veröffentlicht⁶⁸⁾. In ihm werden für freistehende Einfamilienhäuser und Reihenhäuser sowie für Doppelhäuser je Haushälfte zwei Stellplätze, für jede Einliegerwohnung zusätzlich ein Stellplatz festgelegt. Bei Mehrfamilienhäusern ist auf die Größe der Wohnungen abgestellt⁶⁹⁾. Im Übrigen verweist die Satzung hinsichtlich der notwendigen Stellplätze für die sonstigen baulichen Anlagen auf die Richtwerte des Ministeriums.

Der Rechnungshof empfiehlt bei seinen Prüfungen im Hinblick auf die Einnahmebeschaffungsgrundsätze, nach denen die Kommunen vorrangig Entgelte für ihre Leistungen erheben müssen (§ 94 Abs. 2 S. 1 GemO), den Erlass einer entsprechenden Satzung.

Die Anforderungen an die Größe und Beschaffenheit der Stellplätze, Fahrgassen, Zu- und Abfahrten ergeben sich aus § 47 Abs. 6 bis 8 LBauO und den §§ 2 bis 4 der Garagenverordnung⁷⁰⁾. Die Regelungen der Garagenverordnung gelten auch für die Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen durch die Gemeinden. Sie sind insoweit Grundlage für die Ermittlung der in den Ablösebetrag einfließenden Aufwendungen für den Grunderwerb und die Herstellung der Stellplätze.

Bei der Festsetzung der Ablösebeträge ist von einem realistischen Flächenbedarf auszugehen. Allein für einen Stellplatz sind mindestens 11,5 m² anzusetzen. Hinzu kommen die anteiligen Flächen für die Fahrgassen sowie die Zu- und Abfahrten. Die Größe der erforderlichen Flächen ist aufgrund der örtlichen Besonderheiten zu ermitteln.

Bei einer Stadt lag der Flächenbedarf für vier Parkplätze mit zusammen 149 Stellplätzen bei 4.697 m² (je Stellplatz zwischen 25,3 und 39,1 m², im Durchschnitt 31,5 m²).

In einer anderen Stadt wurde dagegen für einen ebenerdigen Stellplatz lediglich eine Fläche von 12,5 m² in die Kalkulation einbezogen.

Bei ebenerdigen Parkplätzen ist von einem Flächenbedarf von mindestens 25 m² je Stellplatz auszugehen. Bei einem geringeren Flächenansatz werden der Kalkulation der Ablösebeträge zu niedrige Grunderwerbs- und Herstellungskosten zugrunde gelegt. Einnahmeausfälle der Kommunen sind die Folge.

4. Stellplatzablöseverträge

Ist die Herstellung notwendiger Stellplätze oder Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, oder ist sie aufgrund einer Satzung nach § 88 Abs. 3 LBauO untersagt oder eingeschränkt, kann der betroffene Bauherr, wenn die Gemeinde zustimmt, die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen durch Zahlung eines Geldbetrags an die Gemeinde erfüllen. Die Höhe des Geldbetrags je Stellplatz oder Garage ist durch Satzung festzulegen (§ 47 Abs. 4 LBauO).

Ein Rechtsanspruch des Bauherrn auf Ablösung von der Stellplatzverpflichtung besteht nicht. Stimmt die Gemeinde dem Ablöseverlangen nicht zu, kann die Bauaufsichtsbehörde die Baugenehmigung nicht erteilen. Der Bauherr muss dann die notwendigen Stellplätze auf seinem Baugrundstück oder auf einem in zumutbarer Entfernung liegenden anderen Grundstück - nach öffentlich-rechtlicher Sicherung (Baulast, § 86 LBauO) - errichten.

Sofern die Gemeinde zustimmt, hat dies zur Folge, dass der Bauherr von der Verpflichtung zur Herstellung der Stellplätze entbunden wird. In diesem Fall ist die Gemeinde verpflichtet, mit dem Betroffenen vor der Erteilung der Bau-

67) Urteil vom 27. Juni 2001 - 8 C 11919/00.OVG -.

68) Stand 1. Oktober 2002 (Gemeindeverwaltung 2003/10).

69)

Wohnfläche	Stellplätze
bis 60 m ²	1,0
bis 120 m ²	1,5
über 120 m ²	2,0

70) Vom 13. Juli 1990 (GVBl. S. 243, BS 213-1-27), geändert durch Verordnung vom 16. Juli 1997 (GVBl. S. 282).

genehmigung eine Stellplatzablösevereinbarung zu schließen, in der der Ablösebetrag festgelegt wird (öffentlich-rechtlicher Vertrag).

In einigen Gemeinden wurden keine Ablöseverträge mit den betroffenen Bauherren geschlossen, obwohl die Baugenehmigungen entsprechende Nebenbestimmungen über die Stellplatzablöseverpflichtung enthielten und die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben waren.

So wurden z.B. bei einer Stadt für fünf Stellplätze keine Verträge geschlossen (Einnahmeausfall insgesamt 7.500 €).

Die in öffentlich-rechtlichen Ablöseverträgen getroffenen Verpflichtungen wurden von Kommunen zu ihrem eigenen finanziellen Nachteil nicht immer erfüllt. Eine Stadt hatte z.B. in den Jahren 1982 bis 1988 mit zwei Stellplatzverpflichteten Ablöseverträge über 46 Stellplätze geschlossen. Danach waren aufgrund § 71 Abs. 7 LBauO⁷¹⁾ die Stellplätze durch die Verwaltung in zumutbarer Entfernung von dem zu bebauenden Grundstück bereitzustellen und den Stellplatzpflichtigen ein Nutzungsrecht einzuräumen. Die Verwaltung ist dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. Dies hatte zur Folge, dass Ablösebeträge in Höhe von insgesamt 192.000 € nicht eingefordert werden konnten.

Die Stadt hätte auf einem in unmittelbarer Nähe errichteten Großparkplatz einen Teil der Stellplätze bereitstellen und den Stellplatzverpflichteten ein Nutzungsrecht einräumen können. Die Investitionskosten für den öffentlichen Parkplatz wären durch die Ablösebeträge zum Teil mitfinanziert worden. Das Versäumnis der Verwaltung führte zu einem entsprechenden Einnahmeausfall. Die Stellplatzverpflichteten, die diese öffentlichen Parkplätze gleichwohl nutzen, hatten insoweit finanzielle Vorteile.

5. Ermittlung des Ablösebetrags

5.1 Bildung von Gebietszonen

Das Gemeindegebiet sollte bei entsprechender Größe in verschiedene Gebietszonen eingeteilt werden, da die Kosten des Grunderwerbs in der Innenstadt wesentlich höher sind als in den Randbereichen. Es ist nicht vertretbar, in diesen Fällen gleich hohe Ablösebeträge zu fordern⁷²⁾. In Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern sind zwei Gebietszonen, bei einer höheren Einwohnerzahl sind drei Gebietszonen angebracht. Örtliche Besonderheiten können auch die Festlegung einer größeren Anzahl von Gebietszonen erforderlich machen.

Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Herstellungskosten der Parkeinrichtungen sind nur die Kosten der in der betreffenden Gebietszone liegenden Parkeinrichtungen einzurechnen. Dabei sind alle Arten von Parkeinrichtungen (z.B. Parkhaus, Tiefgarage, ebenerdige Stellplätze) entsprechend zu berücksichtigen. In den einzelnen Gebietszonen können bestimmte Arten von Parkeinrichtungen unterschiedlich gewichtet werden.

5.2 Kosten des Grunderwerbs und der Herstellung

In mehreren Gemeinden wurden bei der Kalkulation der Ablösebeträge lediglich die Kosten für die Herstellung ebenerdiger Stellplätze zugrunde gelegt. Die Kosten für den Bau von Parkhäusern oder Tiefgaragen wurden nicht anteilig eingerechnet.

Werden nicht alle erforderlichen Arten der Parkeinrichtungen der Kalkulation zugrunde gelegt, führt dies zu einem zu niedrigen Ablösebetrag und zu Einnahmeausfällen.

Als Kosten des Grunderwerbs sind die tatsächlichen Grunderwerbskosten (z.B. Grundstückskaufpreise, Vermessungskosten, Grunderwerbsteuer, Beurkundungskosten) oder die entsprechenden Bodenwerte aus der Bodenrichtwertkarte des Gutachterausschusses anzunehmen. Da diese Bodenrichtwerte innerhalb einer Gemeinde unterschiedlich hoch sein können, sollte mit gebietsbezogenen Werten gerechnet werden.

In einzelnen Gemeinden wurden die Grunderwerbskosten nicht entsprechend den gestiegenen Grundstückspreisen fortgeschrieben. Insbesondere wurden die Erhöhungen der Bodenrichtwerte nicht in die Kalkulation einbezogen. In Einzelfällen wurden die Bodenwerte über 15 Jahre unverändert angesetzt.

In diesen Gemeinden wurden im gleichen Zeitraum auch die Herstellungskosten nicht entsprechend den gestiegenen Baukosten, die sich aus der amtlichen Baupreisstatistik ergeben, fortgeschrieben und neu kalkuliert.

⁷¹⁾ In der Fassung vom 27. Februar 1974 (GVBl. S. 53).

⁷²⁾ OVG Lüneburg, Urteil vom 28. April 1987 (KStZ 1988 S. 74).

Die Grunderwerbskosten und die Kosten der Herstellung der Stellplätze müssen regelmäßig aktualisiert, die Ablösebeträge müssen fortgeschrieben werden⁷³⁾. Eine Kalkulation der Kosten der Stellplätze ist zur Ermittlung des Ablösebetrags erforderlich.

5.3 Begrenzung des Ablösebetrags

Der Geldbetrag darf 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten der Parkeinrichtungen einschließlich der Kosten des Grunderwerbs nicht übersteigen (§ 47 Abs. 4 S. 2 LBauO).

In zwei Städten wurden von den Bauherren lediglich 50 % der Kosten gefordert.

Die Gemeinden sind, insbesondere wenn sie nicht über genügend eigene Einnahmen verfügen, haushaltsrechtlich verpflichtet, ihre Einnahmequellen auszuschöpfen. Deshalb sind sie gehalten, 60 % der ermittelten Kosten im Rahmen der Ablösevereinbarung zu fordern.

5.4 Rückzahlung des Ablösebetrags

Ein Stellplatzablösebetrag ist zurückzuzahlen, wenn das geplante Bauvorhaben, für das die notwendigen Stellplätze abgelöst werden sollen, nicht realisiert wird und somit die Rechtspflicht zur Herstellung der Stellplätze entfällt.

6. Verwendung des Ablösebetrags

Der Geldbetrag ist nach § 47 Abs. 5 LBauO nur für die folgenden Zwecke zu verwenden:

- Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen an geeigneter Stelle,
- Instandhaltung und Modernisierung öffentlicher Parkeinrichtungen,
- Ausbau und Instandhaltung von Park-and-Ride-Anlagen,
- Einrichtung von Parkleitsystemen und anderen Maßnahmen zur Verringerung des Parksuchverkehrs und
- bauliche oder andere Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die Ablösebeträge dürfen nicht als allgemeine Deckungsmittel eingesetzt werden. Sie sind kraft Gesetzes zweckgebunden.

7. Haushaltsrechtliche Behandlung

Die Ablösebeträge sind rechtzeitig und vollständig einzuziehen (§ 25 GemHVO). Annahmeanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen (§ 7 Abs. 2 GemKVO).

Eine Stadt hatte in den Jahren 1983 bis 1994 mit 22 Stellplatzverpflichteten Ablöseverträge für zusammen 126 Stellplätze geschlossen. Bei den bis Juni 1987 geschlossenen Verträgen war ein Betrag von 3.068 € sofort fällig, der Rest nach der endgültigen Abrechnung der Baumaßnahme. Nach den anderen Verträgen waren die Ablösebeträge nach Anforderung durch die Stadt sofort fällig.

Die Verwaltung hatte bisher die Geldbeträge nicht vollständig eingezogen. Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass von 309.200 € lediglich 87.100 € gezahlt worden waren. Es bestanden Kasseneinnahmereste von insgesamt 222.100 € Allein die Zinsverluste durch die säumige Einziehung der Geldbeträge beliefen sich auf rd. 100.000 € Nach der Beanstandung durch den Rechnungshof beschloss der Stadtrat 1997 die Durchsetzung der Forderungen.

Die Einnahmen aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen sind nach der Haushaltssystematik im Vermögenshaushalt in Gruppe 35 - Beiträge und ähnliche Entgelte - nachzuweisen. Die Ausgaben sind im Abschnitt 68 - Parkeinrichtungen - zu veranschlagen und zu buchen⁷⁴⁾.

Sind im laufenden Haushaltsjahr keine entsprechenden Maßnahmen geplant, sind die nicht verbrauchten Haushaltsmittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen⁷⁵⁾ oder - entsprechend ihrer Zweckbindung - der allgemeinen

⁷³⁾ OVG Lüneburg, a.a.O.

⁷⁴⁾ Vgl. VV des Ministerium des Innern und für Sport vom 5. August 1998 (MinBl. S. 348), geändert durch VV vom 24. Juni 2001 (MinBl. S. 386).

⁷⁵⁾ Nr. 3 VV zu § 17 GemHVO.

Rücklage zuzuführen. Eine mehrjährige Ansammlung der Geldbeträge zur Finanzierung von neuen Parkeinrichtungen ist aus Sicht der Finanzkontrolle unbedenklich.

8. Ablöseverträge für Stellplätze in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen

In Sanierungsgebieten oder Entwicklungsbereichen im Sinne des Baugesetzbuchs werden in Einzelfällen mit öffentlichen Fördergeldern Stellplätze geschaffen oder Maßnahmen gemäß § 47 Abs. 5 LBauO anteilig finanziert. Die Erlöse, die eine Gemeinde durch die Ablösung von Stellplätzen im Zusammenhang mit solchen Maßnahmen erzielt, sind dem Sanierungskonto zuzuführen und vorrangig zur weiteren Finanzierung der Sanierungs-/Entwicklungsmaßnahmen einzusetzen. Die Ablösebeträge sind - soweit diese nicht zur erneuten Finanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen genutzt werden - von den förderfähigen Kosten abzusetzen ⁷⁶⁾.

In zwei Städten, die aus der Ablösung von Stellplätzen Einnahmen von 119.000 € und 126.000 € erzielten, unterblieb bisher die Anrechnung auf die Förderung durch das Land ⁷⁷⁾.

⁷⁶⁾ Förderrundschreiben des Ministerium des Innern und für Sport vom 15. September 1998, Az.: 315-334a (99).

⁷⁷⁾ Vgl. Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs Tz. 5 Nr. 2.4.5, (Landtagsdrucksache 13/6750).

Tz. 4 Ausbaubeiträge für Straßen

1. Allgemeines

Die Beiträge für Verkehrsanlagen sind ein vorrangiges Finanzierungsmittel für gemeindliche Investitionen. Sie stellen einen Ausgleich her zwischen den Lasten des Gemeinwesens und dem Vorteil der Grundstückseigentümer.

Fehler bei der Festsetzung und Erhebung von Beiträgen, wie sie bei den Prüfungen immer wieder festgestellt werden, führen oft zu erheblichen Einnahmeausfällen.

Während die Erhebung von Beiträgen zur erstmaligen Herstellung von Erschließungsanlagen bundesrechtlich geregelt ist⁷⁸⁾, richtet sich die Beitragspflicht für den späteren Ausbau nach Landesrecht. Ausbaubeiträge dürfen nicht erhoben werden, wenn und solange die Erhebung eines Erschließungsbeitrags nach dem Baugesetzbuch möglich ist.

Häufig auftretende Probleme und Fragestellungen, die nach der Prüfungserfahrung des Rechnungshofs bei der Erhebung von Ausbaubeiträgen Schwierigkeiten bereiten, sind Gegenstand der nachfolgenden Erörterung.

2. Rechtsgrundlage

Nach dem Kommunalabgabengesetz⁷⁹⁾ können die Gemeinden für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze sowie selbständiger Parkflächen und Grünanlagen (Verkehrsanlagen) einmalige oder wiederkehrende Beiträge erheben, soweit diese Anlagen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder in Gebieten liegen, für die die Gemeinde beschlossen hat, einen Bebauungsplan aufzustellen (§ 10 Abs. 1 S. 1 KAG).

Einmalige Beiträge kann eine Gemeinde auch für die Herstellung und den Ausbau öffentlicher Immissionsschutzanlagen erheben, wenn diese in ihrer Baulast stehen und nicht Bestandteil der Verkehrsanlagen sind (§ 10 Abs. 9 S. 1 KAG).

Die folgenden Hinweise betreffen ausschließlich die Erhebung einmaliger Beiträge nach den tatsächlichen Investitionsaufwendungen. Auf die Erhebung wiederkehrender Beiträge wird nicht eingegangen.

3. Pflicht zur Beitragserhebung

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 S. 1 KAG "können" Gemeinden Ausbaubeiträge erheben.

Eine Ortsgemeinde war der Auffassung, dass sie nach dieser Regelung aufgrund ihrer besonders guten finanziellen Lage und des Rechts auf Selbstverwaltung auf die Erhebung von Beiträgen verzichten könne.

Diese Auffassung ist verfehlt. Es gibt keinen Handlungs- und Ermessungsspielraum, selbst wenn eine spezialgesetzliche Ermächtigungsnorm diesen Eindruck erweckt. Den Gemeinden ist ein Verzicht durch das Gemeindehaushaltsrecht ungeachtet ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit grundsätzlich verwehrt. Die haushaltsrechtliche Verpflichtung, vor einer Finanzierung durch Steuern die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen⁸⁰⁾, überlagert das Abgabenrecht. Die Kommunen haben danach vorrangig die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen. Das sind u.a. einmalige oder wiederkehrende Beiträge.

Die Verpflichtung, Ausbaubeiträge zu erheben, schließt einen vertraglichen Verzicht auf solche Beiträge aus. Er wäre nichtig.

Von diesem Erhebungsgebot lässt das Gesetz einige Ausnahmen zu:

- Bei selbständigen Immissionsschutzanlagen, Parkflächen und Grünanlagen steht es im Ermessen der Gemeinde, ob sie ganz oder teilweise von einer Beitragserhebung absieht (§ 94 Abs. 2 S. 2 GemO). Gemeinden, deren dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit eingeschränkt ist, sollten allerdings ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, deren Haushalte nicht ausgeglichen sind.

Oft ist es schwierig zu konkretisieren, welche Grundstücke von einer selbständigen Parkfläche oder Grünanlage einen Vorteil haben, der zur Erhebung von Beiträgen berechtigt. Das kann zu erheblichen Akzeptanzproblemen führen. Deshalb sollte der Gemeinderat schon vor der Investitionsentscheidung abwägen, ob er die Planung auch dann vertreten kann, wenn später Beiträge zu erheben sind.

⁷⁸⁾ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850), §§ 123 bis 135.

⁷⁹⁾ Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175, BS 610-10), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29).

⁸⁰⁾ Siehe Einnahmehbeschaffungsgrundsätze § 94 Abs. 2 S. 1 GemO.

- Bei Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) sind die Kosten für den Ausbau der Fahrbahn nicht beitragsfähig⁸¹⁾. Für die anderen Teileinrichtungen (z.B. Gehwege, Straßenbeleuchtung) sind dagegen Beiträge zu erheben.
- Für den Ausbau der Verkehrsanlagen in förmlichen Sanierungsgebieten oder in städtebaulichen Entwicklungsbereichen kann kein Beitrag gefordert werden. Statt dessen sind die Eigentümer von Grundstücken in diesen Gebieten verpflichtet, einen Ausgleichsbetrag nach § 154 BauGB zu entrichten.
- In Ausnahmefällen, wenn die Kosten für die Einziehung von Beiträgen außer Verhältnis zu dem Ertrag stehen, kann die Gemeinde, sofern eine Satzung dazu ermächtigt, von einer Beitragserhebung absehen (§ 94 Abs. 2 S. 3 GemO). Im Ausbaubeitragsrecht kommt diese Regelung aufgrund der hohen Investitionsaufwendungen und der sich daraus ergebenden Beitragsforderungen nur selten in Betracht.

4. Beitragsfähige Maßnahmen

Beitragsfähig sind alle Baumaßnahmen, die der Erneuerung, der Erweiterung, dem Umbau oder der Verbesserung von Verkehrsanlagen dienen (§ 10 Abs. 10 i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 2 KAG).

4.1 Erneuerung

Erneuert wird eine abgenutzte Anlage, wenn sie durch eine neue von gleicher räumlicher Ausdehnung, gleicher funktioneller Aufteilung und gleichwertiger Befestigungsart ersetzt wird. Die Ausbauarbeiten müssen deutlich über das Ausmaß einer Unterhaltung oder Instandsetzung hinausgehen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn z.B. Straßenbeläge aller Art über die gesamte Profilbreite hergestellt werden. Das gilt entsprechend für Teile einer Straße, z.B. für den Entwässerungskanal. Für die Erneuerung eines Mischwasserkanals, der auch der Straßenentwässerung dient, ist daher ein Teilbeitrag entsprechend dem Kostenanteil für die Straßenentwässerung zu erheben. Demgegenüber erhob eine Stadt Straßenausbaubeiträge nur, wenn gleichzeitig die Fahrbahn ausgebaut wurde.

Beiträge sind auch dann zu erheben, wenn sich die Ausbauarbeiten lediglich auf die Entwässerungseinrichtungen beziehen und die Straße im Übrigen unverändert bleibt (§ 10 Abs. 7 S. 3 KAG). Dies gilt auch für den Fall, dass ein Kanal nicht im offenen Verbau, sondern im "Inlinerverfahren"⁸²⁾ saniert wird.

Beispiele:

- Eine Stadt erneuerte in verschiedenen Straßen abgenutzte Misch- und Oberflächenwasserkanäle. Die Maßnahmen erstreckten sich nicht auf die ganze Länge der einzelnen Straßen, sondern lediglich auf Teilstrecken, die mehr als die Hälfte der Länge der Verkehrsanlagen ausmachten. Die Verwaltung erhob keine Ausbaubeiträge.

Es ist nicht erforderlich, dass sich die Ausbaumaßnahme auf die ganze Länge der Verkehrsanlage erstreckt. Die Beitragspflicht entsteht bereits, wenn nur eine Teilstrecke von mehr als der Hälfte der Straßenlänge ausgebaut wird.

- Häufig wurden nicht mehr betriebssichere Straßenbeleuchtungsanlagen ausgetauscht. Im Zusammenhang mit Kabelverlegungsarbeiten wurden Gehwege erneuert. Eine Beitragserhebung unterblieb.

Es handelte sich um die Erneuerung von zwei Teileinrichtungen, deren Kosten beitragsfähig sind.

4.2 Erweiterung, Umbau, Verbesserung

Die Ergänzung einer vorhandenen Straße z.B. durch Fahrbahnverbreiterung, Herstellung einer Abbiegespur, eines Parkstreifens oder eines Gehwegs stellt eine beitragspflichtige Erweiterung dar.

Umgebaut wird eine Straße, wenn sie infolge einer gewandelten Verkehrsbedeutung den geänderten Verkehrsbedürfnissen angepasst wird, z.B. durch den Umbau in eine Fußgängerzone.

Eine beitragsfähige Verbesserung erfordert, dass eine - gemessen an ihrem ursprünglichen Zustand noch intakte - Verkehrsanlage in ihrer bisherigen Form den ursprünglichen Erfordernissen nicht mehr genügt und deshalb umgestaltet wird.

Beispiel:

Kanalleitungen, die nicht mehr ausreichend dimensioniert sind, werden von den Gemeindewerken durch solche mit einem größeren Querschnitt ersetzt. Die Ortsgemeinden müssen als Träger der Straßenbaulast den Kostenanteil für die Entwässerung der Straßenoberfläche übernehmen.

⁸¹⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. August 1999 (AS 28, 24).

⁸²⁾ Sanierung eines schadhafte Kanals durch Einstülpen oder Einziehen z.B. von Polyesterfadefilz (ohne Aushub eines Grabens).

Die Straßenentwässerung ist Teileinrichtung der Straße, für deren Verbesserung Beiträge zu erheben sind. Eine Verbesserung liegt insbesondere dann vor, wenn die Kanalleitung größer dimensioniert wird und dadurch das Oberflächenwasser schneller abfließt.

4.3 Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen

Die Abgrenzung zwischen beitragsfähigen Ausbaumaßnahmen und Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen, die beitragsfrei und von den Kommunen grundsätzlich aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind, bereitet gelegentlich Schwierigkeiten.

Unterhaltungsmaßnahmen sind Arbeiten kleineren Umfangs und bauliche Sofortmaßnahmen zur Substanzerhaltung von Straßenbefestigungen, die nicht über die volle Fahrbahnbreite gehen (z.B. Ausbessern von Schlaglöchern).

Instandsetzungen unterscheiden sich von Unterhaltungsmaßnahmen durch einen größeren Umfang der Arbeiten, die jedoch nicht das Ausmaß einer Erneuerung erreichen. Dazu zählen z.B. Oberflächenbehandlung oder Spurrillenbeseitigung.

Auftretende Schwierigkeiten werden am nachstehenden Beispiel deutlich:

Eine Ortsgemeinde führte an zwei Verkehrsanlagen folgende Arbeiten aus:

- Aufnehmen von Asphalt der kompletten Fahrbahn einschließlich Gehwege, Rinnen und Bordsteine,
- Einbau einer neuen Frostschutz- und Schottertragschicht,
- Arbeiten an der Oberflächenentwässerung,
- neues Betonsteinpflaster im Gehwegbereich,
- Einfassung von Pflanzbeeten und Baumscheiben aus Fertigelementen in Beton und
- Aufbringen einer bituminösen Trag- und Deckschicht auf der gesamten Fahrbahn.

Sie betrachtete diese Leistungen als beitragsfreie Unterhaltungsarbeiten.

Die Arbeiten gingen weit über reine Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten hinaus⁸³⁾; es handelte sich um eine Ausbaumaßnahme.

In der haushaltsrechtlichen Behandlung zeigen sich häufig Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Ausbau- und der Unterhaltungsmaßnahmen. Die Ausgaben für Ausbaumaßnahmen werden gelegentlich im Verwaltungshaushalt als Unterhaltungsmaßnahmen nachgewiesen. Nach der Haushaltssystematik sind die laufenden Ausgaben für die Unterhaltung als konsumtive Ausgaben im Verwaltungshaushalt in Gruppe 51, die Ausgaben für die Ausbaumaßnahmen an Verkehrsanlagen als investive Ausgaben im Vermögenshaushalt in den Gruppen 94 bis 96 nachzuweisen⁸⁴⁾.

5. Beitragsfähiger Aufwand

5.1 Planungs- und Bauleitungskosten

Die Kosten für die Planung und Bauleitung sind beitragsfähige Aufwendungen. Dies gilt selbst dann, wenn die Arbeiten von Bediensteten der Gemeinde durchgeführt werden. Sie können als Eigenleistung berücksichtigt werden (§ 10 Abs. 10 i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 3 KAG).

5.2 Erforderlicher Ausbauraufwand

Der Umfang des beitragsfähigen Aufwands wird durch den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz der Erforderlichkeit begrenzt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Anlagen sparsam und wirtschaftlich geplant und gebaut und die Beitragsschuldner nicht übermäßig mit Kosten belastet werden.

Die Gemeinden entscheiden im Rahmen ihrer Planungshoheit über Art und Umfang des Ausbaurvorhabens. Sie müssen nicht die kostengünstigste Ausbaumöglichkeit wählen. Allerdings müssen sie das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachten. Das wurde z.B. bei aufwendigen Gestaltungen von Fußgängerzonen nicht bedacht.

⁸³⁾ VG Neustadt, Urteil vom 4. Juni 2001 - 1 K 311/01.NW -.

⁸⁴⁾ Nr. 7.4 VV des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. August 1998 (MinBl. S. 348), geändert durch VV vom 24. Juni 2001 (MinBl. S. 386).

Die Abgrenzung ist schwierig, wie das folgende Beispiel zeigt. Beim Ausbau einer Ortsdurchfahrt wurde u.a. der Gehweg mit einem eingefärbten Kleinpflaster erneuert. Auf Beschluss des Gemeinderats wurden die Kosten für den Gehwegbelag nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen. Erhebliche Einnahmeausfälle waren die Folge.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten auch die höheren Kosten in die Beitragsberechnung einbezogen werden müssen. Bei einer noch aufwendigeren Pflasterung, z.B. mit Naturstein, muss die Gemeinde die Mehrkosten tragen.

5.3 Fremdfinanzierungskosten

Zu den beitragsfähigen Aufwendungen zählen die Fremdfinanzierungskosten (Zinsen und Disagio), die bis zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht angefallen sind. Dies gilt allerdings nicht, wenn Gemeinden sich durch Ausbaubeitragssetzung oder Ratsbeschluss verpflichtet haben, Vorausleistungen zu erheben und dieser Pflicht nicht nachgekommen sind⁸⁵⁾.

Zur Verminderung der Fremdfinanzierungskosten sollten so früh wie möglich Vorausleistungen bis zur voraussichtlichen Höhe des Beitrags erhoben werden. Wenn keine oder zu niedrige Vorausleistungen erhoben werden, erhöht dies in aller Regel den Fremdfinanzierungsbedarf und damit den von den betroffenen Bürgern und auch von der Gemeinde zu tragenden Gesamtaufwand.

5.4 Kostenbeteiligung Dritter

Werden Maßnahmen in einer Straße von verschiedenen Trägern ausgeführt, muss dies bei der Ermittlung der beitragsfähigen Kosten berücksichtigt werden.

Verbindet z.B. eine Stadt eine Kanal- mit einer Straßenbaumaßnahme und erspart dadurch der Abwasserbeseitigungsbetrieb Kosten, muss diese Kostenersparnis anteilig dem Straßenbaulasträger zu Gute kommen. Dadurch reduzieren sich die beitragsfähigen Kosten und somit auch der Gemeindeanteil. Dies gilt selbst dann, wenn die Kanalbaumaßnahme geraume Zeit vor der Straßenbaumaßnahme durchgeführt worden ist. Es kommt nicht darauf an, ob für den Kanalbau selbst ein Beitrag erhoben werden kann. Die Kostenträger haben eine Vereinbarung über die Verteilung der Kosten zu treffen⁸⁶⁾.

Beispiel:

Ein Abwasserbeseitigungsbetrieb erneuerte den Abwasserkanal in einer Straße. Dabei wurde der Straßenunterbau wiederhergestellt, die Straßendecke jedoch erst vier Jahre später aufgebracht. Der Abwasserbeseitigungsbetrieb hätte an den Kosten des Ausbaus beteiligt werden müssen.

Anschlüsse von Grundstücken, die zusammen mit einer Ausbaumaßnahme hergestellt werden, sind dieser nicht zuzurechnen. Die Kosten dafür haben die jeweiligen Grundstückseigentümer unmittelbar zu tragen.

6. Festlegung des Gemeindeanteils

Die Gemeinde hat stets einen eigenen Anteil an den Kosten zu tragen. Ihr Anteil ist von Anlage zu Anlage unterschiedlich und bemisst sich nach dem Verhältnis des Durchgangsverkehrs zum Anliegerverkehr. Bei der Festlegung ihres Anteils haben die Gemeinden kein Ermessen.

Als geeigneter Bewertungsmaßstab haben sich die Abgrenzungskriterien der so genannten Lüneburger Tabelle⁸⁷⁾ erwiesen, die auch der Rechnungshof seiner Bewertung zugrunde legt.

Für den Ausbau einer Straße mit Gehweg können die nachfolgenden Werte als Orientierung gelten:

Straßentyp	Anliegeranteil	Gemeindeanteil
- reine Wohnstraße	75	25
- Straße mit starkem innerörtlichen Verkehr	50	50
- reine Durchgangsstraße	40	60

Da eine exakte Abgrenzung im Einzelfall nur sehr schwer möglich ist, wird eine Festlegung des Gemeindeanteils nicht beanstandet, wenn sie einen Beurteilungsrahmen von +/- 5 % nicht überschreitet⁸⁸⁾.

85) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. Januar 1984 (KStZ 1985 S. 153).

86) Vgl. Tz. 5 Nr. 4.3.

87) Entwickelt vom OVG Lüneburg, Urteil vom 8. September 1969 (Gemeindetag Rheinland-Pfalz 1970, S. 102).

88) Vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. August 1986 (AS 20, 411).

Bei zahlreichen Ausbaumaßnahmen beschlossen die Gemeinderäte zu hohe Gemeindeanteile. Das war bei nahezu jeder Prüfung festzustellen.

Nach der Rechtsprechung ist für den Ausbau eines Gehwegs an einer Ortsdurchfahrt ein Gemeindeanteil von 40 % angemessen. Abweichend davon setzte eine Kommune den Anteil auf 60 % fest. Bei einer Anliegerstraße wurde für den Gehwegausbau ein Gemeindeanteil von 50 % beschlossen, obwohl ein Anteil von 25 % angemessen gewesen wäre. Einnahmeausfälle von zusammen über 100.000 € waren die Folge.

Ein zu hoher Gemeindeanteil hat auch Auswirkungen auf die Höhe der zweckgebundenen Zuweisungen des Landes, weil diese nur den Gemeindehaushalt entlasten sollen und nicht zur Verminderung der Beitragslast der Anlieger herangezogen werden dürfen⁸⁹⁾. Ist eine Nacherhebung der Beiträge nicht mehr möglich und werden die zu Unrecht gewährten Zuweisungen nachträglich gekürzt, muss die Gemeinde den ausfallenden Betrag aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren.

7. Erlass von Beitragsbescheiden

Die Beitragspflicht entsteht, wenn die Bauarbeiten abgeschlossen sind und der Aufwand feststellbar ist (§ 10 Abs. 7 S. 1 KAG).

Häufig wurden Beiträge lange Zeit nach Entstehen der Beitragspflichten erhoben. Sachliche Gründe für die Verzögerungen waren regelmäßig nicht erkennbar.

In einem Fall ergingen die Beitragsbescheide erst etwa zwei Jahre nach dem Eingang der Schlussrechnung. In einem anderen Fall war die Ausbaumaßnahme sieben Jahre nach Abschluss noch nicht abgerechnet.

⁸⁹⁾ Vgl. Jahresbericht 2000 Tz. 12 Nr. 2.2.

Tz. 5 Vergabe von Bauleistungen

1. Allgemeines

Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz (ohne Eigenbetriebe und Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) haben in den letzten Jahren jährlich bis zu etwa einer Milliarde Euro für Baumaßnahmen ausgegeben. Der ordnungsgemäßen Vergabe der Bauleistungen kommt daher große Bedeutung zu, um eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Gelder zu gewährleisten und einen fairen Wettbewerb zu wahren. Die strikte Einhaltung der Vorschriften über die Vergabe von Bauaufträgen trägt auch dazu bei, Manipulationen vorzubeugen und Begünstigungen entgegenzuwirken.

Der Rechnungshof hat immer wieder teilweise gravierende Fehler und Mängel bei der Vorbereitung, Planung und Veranschlagung von Bauvorhaben sowie bei der Vergabe, Durchführung und Abrechnung von Bauleistungen festgestellt. In seinen Jahresberichten wurden wiederholt Beispiele aufgezeigt⁹⁰⁾.

Die folgende Darstellung, die vorwiegend Tiefbaumaßnahmen betrifft, wendet sich zunächst den Arten der Vergabe zu, die auch für die kommunalen Auftraggeber verbindlich sind. Sie zeigt dann Mängel auf, die in Leistungsverzeichnissen häufig wiederkehren. Der Rechnungshof will damit den kommunalen Bauverwaltungen und auch den mit der Vorbereitung und Ausschreibung kommunaler Baumaßnahmen beauftragten freischaffenden Architekten und Ingenieuren Hinweise geben, wie sie Fehler vermeiden und möglichen Manipulationen und Schadensersatzforderungen vorbeugen können.

Die meisten der wiedergegebenen Beispiele stammen nicht aus aktuellen Prüfungen. Es handelt sich vielmehr um charakteristische Fälle. Gleichartige Fehler und Mängel sind auch in jüngster Zeit immer wieder festzustellen.

2. Verbindliche Vergabebestimmungen

Die Kommunen sind bei Bauaufträgen, deren geschätzter Auftragswert ohne Umsatzsteuer den Betrag von 5 Mio. € erreicht oder übersteigt (Schwellenwert), nach Wettbewerbsrecht⁹¹⁾ verpflichtet, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) anzuwenden. Bei Bauaufträgen, die diesen Schwellenwert nicht erreichen, sind sie hierzu nach Haushaltsrecht⁹²⁾ verpflichtet.

Der Schwellenwert bezieht sich auf den Gesamtauftragswert einer baulichen Anlage ohne Umsatzsteuer. Wird eine bauliche Anlage nach Losen vergeben, müssen bei der Schätzung des Auftragswerts alle Lose berücksichtigt werden (§ 3 Abs. 5 VgV), einschließlich des Werts der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Lieferungen, die für die Ausführung der Bauleistungen erforderlich sind (§ 3 Abs. 7 VgV). Erreicht oder übersteigt der Gesamtauftragswert den Schwellenwert, sind alle Lose mit einem Auftragswert ab 1 Mio. € EU-weit auszuschreiben; von den Losen mit einem Auftragswert von weniger als 1 Mio. € darf ein Kontingent von 20 % des Gesamtauftragswerts national vergeben werden (§ 2 Nr. 7 VgV). Für die Ausschreibung und Vergabe von Fachlosen innerhalb dieses Kontingents gelten nicht die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Vergabeverordnung, sondern § 31 GemHVO in Verbindung mit dem 1. Abschnitt der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A).

Als weitere verbindliche Vergabebestimmungen sind die "Hinweise für das Aufstellen der Leistungsbeschreibung" in Abschnitt 0 der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen, DIN 18299 ff., zu beachten (§ 9 Nr. 3 Abs. 4 VOB/A). Ferner sind die "Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B)" und die "Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (VOB/C)" als Bestandteil in die Verträge aufzunehmen (§ 10 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A).

Bei Zuwendungen des Landes für kommunale Baumaßnahmen besteht neben der gesetzlichen Verpflichtung zur Einhaltung der Vergabevorschriften eine zwingende Bindung aufgrund der "Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen"⁹³⁾. Verstöße gegen die Vergabevorschriften rechtfertigen grundsätzlich die Rückforderung der Zuwendungen.

⁹⁰⁾ Vgl. zuletzt Jahresbericht 2002 Tz. 5, 9, 12 und 22 (Landtagsdrucksache 14/1880).

⁹¹⁾ §§ 97 bis 101 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.d.F. vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2547), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1765) in Verbindung mit § 2 Nr. 4 und §§ 6 und 7 Vergabeverordnung (VgV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169) und den Abschnitten 2 bis 4 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. September 2002 (BAnz. Nr. 202a vom 29. Oktober 2002).

⁹²⁾ § 31 GemHVO in Verbindung mit der VV des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 21. November 2001 (MinBl. 2001 S. 475) und dem Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A i.d.F. der Bekanntmachung vom 12. September 2002 (BAnz. Nr. 202a vom 29. Oktober 2002).

⁹³⁾ VV Teil II/Anlage 3 zu § 44 LHO vom 20. Dezember 2002 (MinBl. 2003 S. 22).

Nicht verbindlich, aber den kommunalen Körperschaften zur Anwendung empfohlen, sind die Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung⁹⁴⁾.

Nach den Vergabegrundsätzen der Vergabe- und Vertragsordnung ist ein uneingeschränkter Wettbewerb zu gewährleisten. Dieser ist notwendig, um

- ein korrektes Vergaberhalten zu sichern,
- allen in Betracht kommenden Bewerbern zu gleichen Bedingungen Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu ermöglichen,
- angemessene Preise zu erzielen.

Manche öffentliche Auftraggeber empfinden die Verpflichtung zur strikten Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, vor allem das Verbot, vor der Auftragsvergabe über Änderungen der Angebote oder der Preise zu verhandeln (§ 24 Nr. 3 VOB/A), als einengend und nachteilig. Sinn und Zweck gerade dieses Verbots ist es jedoch, den Wettbewerb unter gleichen Bedingungen für alle Bewerber aufrechtzuerhalten und einen ruinösen Wettbewerb zu verhindern. Verhandlungen mit einzelnen Bietern würden dagegen diesen bessere Chancen verschaffen. Außerdem wirkt das Verhandlungsverbot Korruption und Bestechung entgegen. Bieter werden in ihren Angeboten einen Verhandlungsspielraum vorsehen, sobald ihnen bekannt ist, dass über Preise verhandelt wird. Schließlich bestehen erhebliche Zweifel, dass es kommunalen Verhandlungsführern (gewählte Mandatsträger nicht ausgenommen) gelingen könnte, günstigere Preise auszuhandeln, als sie sie unter dem Druck eines überregionalen fairen Wettbewerbs bei strikter Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung erzielen können.

Voraussetzung ist allerdings, dass schon bei der Vorbereitung und Durchführung von Vergaben alles vermieden wird, was den Wettbewerb beeinträchtigen könnte. Insbesondere ist die Vergabeart anzuwenden, die den jeweils größtmöglichen Wettbewerb gewährleistet.

3. Arten der Vergabe

Die Vergabe- und Vertragsordnung unterscheidet zwischen folgenden Vergabearten für Aufträge ober- und unterhalb des Schwellenwerts, die sich grundsätzlich entsprechen:

Auftragsvergaben ab dem Schwellenwert (2. bis 4. Abschnitt der VOB/A)	Auftragsvergaben unterhalb des Schwellenwerts (1. Abschnitt der VOB/A)
Offenes Verfahren	Öffentliche Ausschreibung
	Beschränkte Ausschreibung
Nichtoffenes Verfahren	Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb
Verhandlungsverfahren (ggf. nach Öffentlicher Vergabebekanntmachung)	Freihändige Vergabe

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Vergabearten des 1. Abschnitts der Vergabe- und Vertragsordnung; sie gelten für die übrigen Vergabearten im Wesentlichen entsprechend.

Die Vergabearten stehen nicht gleichrangig nebeneinander:

Der Regelfall ist die **Öffentliche Ausschreibung**. Sie muss stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen (§ 3 Nr. 2 VOB/A). Sie bedarf daher keiner besonderen Begründung. Die Entscheidung, von einer Öffentlichen Ausschreibung abzusehen, ist dagegen stets im Vergabevermerk besonders zu begründen (§ 30 VOB/A).

Ausnahmsweise kommt unter den in § 3 Nr. 3 VOB/A abschließend aufgeführten Umständen oder Voraussetzungen die **Beschränkte Ausschreibung**, ggf. mit einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb, in Betracht. Dabei sollen im Allgemeinen drei bis acht⁹⁵⁾, bei einem Nichtoffenen Verfahren müssen mindestens fünf⁹⁶⁾ geeignete Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

Für die **Freihändige Vergabe** müssen die Ausnahmegründe, wie die in § 3 Nr. 4 VOB/A aufgeführten Beispiele zeigen, so gewichtig sein, dass sich jede Art von Ausschreibung als unzweckmäßig erweist. Das bedeutet nicht, dass kein Wettbewerb stattzufinden hätte. Auch bei der Freihändigen Vergabe ist das Wettbewerbsgebot des § 2 Nr. 1

⁹⁴⁾ Vom 7. November 2000 (MinBl. 2001 S. 86) und dazu Rundschreiben vom 5. Juni 2002 (MinBl. S 414).

⁹⁵⁾ § 8 Nr. 2 Abs. 2 VOB/A.

⁹⁶⁾ § 8a Nr. 2 VOB/A.

S. 2 VOB/A zu beachten. Es sind mehrere Angebote bei einer möglichst großen Bieterstreuung einzuholen, um eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.

Gegen diese Grundsätze wird häufig verstoßen:

- Manche Verwaltungen bestimmen die Art der Vergabe nach Wertgrenzen (geschätzte Auftragssummen). Das entspricht nicht den Vergabegrundsätzen und kann den breiten Wettbewerb behindern. Die Entscheidung über die Vergabeart darf nicht schematisch getroffen werden, sie setzt einen Abwägungsprozess in jedem Einzelfall voraus. Dabei sind Ausnahmefälle nach § 3 Nr. 3 und 4 VOB/A, die ein Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung rechtfertigen, immer branchenspezifisch zu beurteilen.

Davon zu unterscheiden sind Wertgrenzen, die festgelegt sind, um die Zuständigkeit für Auftragsvergaben zwischen Gemeinderat, Ausschüssen und Verwaltung zu verteilen. Sie haben auf die Art der Vergabe und auf den Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern keine Auswirkung.

- Eine Beschränkte Ausschreibung wird zuweilen damit begründet, dass nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen fachkundig, leistungsfähig und bereit sei, die Arbeiten auszuführen. Die Begründung vermittelt den Eindruck, sie sei vorgeschoben, um die Auswahl auf ortsansässige Unternehmen zu beschränken. Der Nachweis, dass eine solche Begründung zutrifft, kann nur erbracht werden, wenn auf eine öffentliche Ausschreibung kein geeigneter Bewerber ein Angebot abgibt.
- Oft werden Aufträge freihändig vergeben mit der Begründung, es handle sich um Anschlussaufträge. Darunter sind allerdings nur kleinere Aufträge zu verstehen, die in einem engen zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einem bereits vergebenen Auftrag stehen und sich davon nicht ohne Nachteil trennen lassen⁹⁷⁾. Diese Voraussetzungen liegen in vielen Fällen nicht vor. In Wirklichkeit handelt es sich um selbständige Vergaben, deren Auftragswert zuweilen an die Summe des "Hauptauftrags" heranreicht.
- Gelegentlich werden Aufträge freihändig vergeben mit der Begründung, es handle sich um eine besonders dringliche Maßnahme. Das ist z.B. der Fall, wenn der Baulastträger einer Straße den Baulastträger der Wasser- und Abwasserleitungen erst so spät über den geplanten Ausbau der Straße unterrichtet, dass eine wirtschaftlich sinnvolle gemeinsame Durchführung von Straßen- und Leitungsbau bei einer strikten Einhaltung der Vergabe- und Vertragsordnung nicht möglich wäre.

Beispiel:

Ein kommunaler Versorgungsbetrieb vergab nach öffentlicher Ausschreibung die Arbeiten zum Bau einer Fernwärmeleitung. Kurz vor dem vereinbarten Baubeginn erhielt der Entsorgungsbetrieb davon Kenntnis. Er erteilte dem vom Versorgungsbetrieb beauftragten Unternehmen einen "Anschlussauftrag" für fällige Kanalarbeiten mit einer Auftragssumme von 1,2 Mio. €

Der Auftrag war dem Wettbewerb entzogen. Außerdem waren die im Leistungsverzeichnis des Versorgungsbetriebs ausgeschriebenen Positionen nur zu einem untergeordneten Teil für den Kanalbau entsprechend anwendbar, so dass viele Einheitspreise nachträglich zu vereinbaren waren. Nachtragspreise sind in aller Regel höher als im Wettbewerb erzielbare Preise.

Bei einer rechtzeitigen Koordination der beiden Baulastträger hätten die Leistungen in einer Ausschreibung erfasst und als Gesamtauftrag vergeben werden können.

4. Einheitliche Vergabe, Vergabe nach Losen

4.1 Abgrenzung

Bauleistungen sollen in der Regel mit der zur Leistung gehörenden Lieferung von Stoffen und Bauteilen vergeben werden, so dass eine einheitliche Ausführung und zweifelsfreie umfassende Haftung für Mängelansprüche erreicht wird (§ 4 Nr. 1 VOB/A).

Umfangreiche Bauleistungen sollen möglichst in kleinere Leistungsteile aufgeteilt, getrennt ausgeschrieben und vergeben werden (Teillose, § 4 Nr. 2 VOB/A). Die Zielsetzung bei der Bildung von Teillosen ist ein breiterer Wettbewerb, der möglichst vielen Bewerbern, insbesondere mittelständischen und kleineren Betrieben⁹⁸⁾, die Chance bietet, sich zu beteiligen (§ 97 Abs. 3 GWB). Die räumliche Aufteilung in Teillose kommt in der Regel nur bei Baumaßnahmen in Betracht, die in räumlich oder zeitlich getrennten Abschnitten durchgeführt werden. Bei Hochbaumaßnahmen dürfte das nur ausnahmsweise der Fall sein.

⁹⁷⁾ Vgl. § 3 Nr. 4 Buchst. c VOB/A.

⁹⁸⁾ Diese sind häufig nicht gleichermaßen für Straßen-, Kanal-, Leitungs-, Kabel- und Erdbau eingerichtet. Dies gilt ebenso für die Ausführung von Hochbauten.

Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebezweige sind in der Regel nach Fachgebieten oder Gewerbebezweigen getrennt auszuschreiben und zu vergeben (Fachlose, § 4 Nr. 3 VOB/A). Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sich die Vergabe mehrerer Fachlose an ein Unternehmen durch wirtschaftliche oder technische Gründe im konkreten Einzelfall rechtfertigen lässt (§ 4 Nr. 3 S. 2 VOB/A). Die Gründe sind anhand nachweisbarer Kriterien festzustellen.

Die Vertragsabwicklung ist für die mit der Objekt- oder Bauüberwachung beauftragten Architekten oder Ingenieure bei einer getrennten Vergabe aufwendiger. Das erklärt, dass sie häufig, ohne diesen Grund offen zu legen, die Gesamtvergabe an einen Bieter vorschlagen. Ihre Empfehlungen gründen sich im Wesentlichen auf folgende Argumente:

- Überschneidungen bei der Ausführung der Einzellose und gegenseitige Behinderung beim Einsatz verschiedener Unternehmen,
- verspätete Fertigstellung durch gestörten Bauablauf,
- bessere Koordination,
- Überschneidung und unklare Trennung bei Mängelansprüchen,
- bei Tiefbaumaßnahmen: Verteuerung durch Zwischenkontrollen, wie Bodenprüfungen und Verdichtungskontrollen.

Die Begründungen wechseln.

Die Mehraufwendungen der Objekt- oder Bauüberwachung können weder als wirtschaftliche noch als technische Gründe im Sinne von § 4 Nr. 3 S. 2 VOB/A anerkannt werden. Die Ausnahme, die eine Zusammenfassung von Fachlosen rechtfertigt, muss vielmehr in der Eigenart der Leistung oder der Baumaßnahme begründet sein. Im Übrigen sind die Mehraufwendungen in der Regel durch das Honorar nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure abgegolten.

Störungen im Bauablauf können bei rechtzeitiger und gezielter Koordination anhand von Fristenplänen vermieden werden.

Mängelansprüche sind durch Einzelabnahmen und Einzelsicherheitsleistungen zu sichern. Bei der Vergabe ist grundsätzlich von einer ordnungsgemäßen, mängelfreien Bauausführung auszugehen. Vorbehalte wegen evtl. Mängel dürfen nicht Anlass für anderweitige Vergaben sein; mit Hilfe von Zwischenkontrollen, Verdichtungskontrollen oder Bodenprüfungen können sie rechtzeitig erkannt werden. Im Übrigen sind solche Kontrollen auch bei Gesamtvergaben notwendig. Falls bei der Vergabe von Einzellosen Mehraufwendungen für Kontrollen anfallen, sind die Kosten hierfür gegenüber dem Vorteil einer losweisen Vergabe zumeist von untergeordneter Bedeutung.

Die zusammengefasste Vergabe erhöht schließlich das Risiko des Auftraggebers, dass er etwaige Mängelansprüche im Falle der Insolvenz des Auftragnehmers in vollem Umfang verliert.

4.2 Vorbehalt bei getrennter Vergabe

Die Voraussetzungen, unter denen eine nach Losen getrennte Vergabe innerhalb eines Ausschreibungsverfahrens in Betracht kommt (Art und Umfang der einzelnen Lose; Möglichkeit, Angebote für eines, mehrere oder alle Lose einzureichen und die Bedingungen dafür), sind vor dem öffentlichen Wettbewerb festzulegen und mit der Ausschreibung bekannt zu machen (§ 17 Nr. 1 Buchst. f VOB/A). Eine losweise Vergabe setzt die Aufteilung der Leistungsverzeichnisse in Lose und eine Vorbehaltserklärung in der Aufforderung zur Angebotsabgabe (§ 10 Nr. 5 Abs. 2 Buchst. o VOB/A) voraus. Fehlt eine dieser Voraussetzungen, kann die Leistung nur zusammengefasst vergeben werden.

Würde erst nach Eröffnung der Angebote entschieden, ob Lose getrennt oder gemeinsam vergeben werden, ohne dass die Voraussetzungen hierfür in den Vergabebekanntmachungen festgelegt worden sind, wäre eine gezielte Vergabe an ein vorher schon bestimmtes Unternehmen nicht auszuschließen. Es könnte leicht der Verdacht aufkommen, die Vergabe sei manipuliert worden.

Beispiele:

- Erschließungsarbeiten wurden in Fachlose und auch in Teillose unterteilt öffentlich ausgeschrieben. In den Vergabebekanntmachungen war eine nach Losen getrennte Vergabe mit der Möglichkeit, Angebote für alle Lose (z.B. Kanalbau, Wasserleitungsbau, Kabelleitungen, Straßenbau) einzureichen, vorbehalten. In einzelnen Fällen wurde darauf hingewiesen, dass eine einheitliche Vergabe angestrebt werde.

Nach Eröffnung und Prüfung der Angebote empfahlen häufig die mit der Bauüberwachung beauftragten Architekten und Ingenieure die Vergabe aller oder mehrerer Lose an einen Bieter. Besondere wirtschaftliche oder technische Gesichtspunkte, die ein Abweichen von der für den Regelfall vorgeschriebenen Fachlosvergabe gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar.

- Für den Neubau eines Schulgebäudes wurden die Erd-, Beton- und Mauerarbeiten öffentlich ausgeschrieben. Eine Vergabe nach Losen hatte sich der Auftraggeber in den Ausschreibungsunterlagen vorbehalten.

Nach der rechnerischen und fachtechnischen Prüfung der Angebote lagen die Forderungen der beiden preisgünstigsten Bieter für die Gesamtleistung bei 2.437.000 € und 2.554.000 €. Nach der losweisen Wertung der Angebote lag die Summe aus den günstigsten Teilangeboten bei 2.386.000 €. Sie war damit um 51.000 € niedriger als die Endsumme des mindestfordernden Bieters für die Gesamtleistung. Dennoch erhielt dieser den Auftrag.

4.3 Gemeinschaftsmaßnahme mehrerer Bauherren

Sind mehrere Bauherren an einer koordinierten Maßnahme wie Straßen- und Kanalbau beteiligt (z.B. Land, Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde), bestehen häufig Unsicherheiten, wie bei einer Vergabe mehrerer oder aller Lose an einen Bieter später die Kosten unter den Baulastträgern aufzuteilen sind.

Um Streitigkeiten vorzubeugen, sollte vor der Ausschreibung durch eine Vereinbarung der Baulastträger oder durch gleich lautende Beschlüsse ihrer Entscheidungsgremien abgesichert werden, dass die insgesamt wirtschaftlichste Art der Auftragsvergabe gewählt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Angebotssummen der Einzellose um vorläufige Kosten handelt, deren genaue Höhe sich erst nach Durchführung der Baumaßnahme ermitteln lässt, und dass ein Bieter, der die Möglichkeit von Loskombinationen nutzt und ein Angebot für mehrere oder alle Lose einreicht, vergleichsweise niedrige Einheitspreise bei einem Los durch höhere Preise in anderen Losen kompensieren kann.

Beispiel:

Bei der Herstellung von Erschließungsanlagen waren für die Vergabe einzelner Lose verschiedene Körperschaften zuständig: für den Straßenbau die Ortsgemeinde, für den Kanalbau und den Wasserleitungsbau die Verbandsgemeinde oder ein Zweckverband.

Da jede Körperschaft nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet ist, den in ihrer Zuständigkeit liegenden Auftrag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen, gab es Schwierigkeiten, weil die gemeinsame Vergabe mehrerer Lose an einen Bieter insgesamt zwar am wirtschaftlichsten war, für ein einzelnes Los aber ein günstigeres Angebot vorlag.

5. Leistungsbeschreibung

Wesentliche Grundlage für einen ordnungsgemäßen Wettbewerb ist die eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung. Sie ist als Kernstück der Verdingungsunterlagen Voraussetzung für eine zuverlässige Ermittlung der Angebotspreise durch die Bieter, für eine zutreffende Wertung der Angebote und für die richtige Vergabeentscheidung sowie für die reibungslose und technisch einwandfreie Ausführung. Ferner bildet sie als Bestandteil des späteren Bauvertrags die Grundlage der Vergütung des Auftragnehmers.

Die Vergabe- und Vertragsordnung unterscheidet zwischen Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis als Regel (§ 9 Nr. 6 bis 9 VOB/A) und Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm als Ausnahme (§ 9 Nr. 10 bis 12 VOB/A). Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit der Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis. Sie besteht zumindest aus einer allgemeinen Darstellung der Bauaufgabe (Baubeschreibung) mit einem Überblick über die geforderte Leistung und deren technische Begleitumstände sowie einem in Teilleistungen gegliederten Leistungsverzeichnis mit exakten Mengenangaben.

Voraussetzung dafür ist u.a., dass die Pläne, insbesondere die Ausführungszeichnungen, fertiggestellt sind, die Tragwerksplanung (statische Berechnung) geprüft ist, notwendige Bodengutachten eingeholt sind und der Verlauf der im Baugebiet verlegten Leitungen festgestellt ist.

Beispiele:

- Bei der Ausschreibung der Arbeiten zum Neubau einer Kläranlage lag z. B. noch keine Tragwerksplanung vor. Wände und Böden der Klärbecken waren in der Objektplanung zu stark bemessen und führten im Leistungsverzeichnis bei Beton- und Betonstahlpositionen zu unrealistischen und überhöhten Mengenansätzen.
- Erschließungsarbeiten wurden ausgeschrieben, als die endgültige Erschließungsplanung noch nicht vorlag. Die baureife Planung hatte erhebliche Änderungen des tatsächlichen Leistungsumfangs gegenüber dem ausgeschriebenem zur Folge. Von 56 Positionen kamen 40 nicht zur Ausführung. Nur 2 der ausgeführten 16 Positionen blieben mit dem ausgeschriebenem Mengenansatz innerhalb der Toleranzgrenzen des § 2 Nr. 3 VOB/B von +/- 10 %. Die Höhe des Auftrags verringerte sich von 98.400 € (Angebotssumme) auf 61.765 € (Abrechnungssumme).

Bei zutreffender Ausschreibung nach Vorlage der baureifen Planung und gleichem Preisniveau hätte der Auftragnehmer erst an vierter Stelle der Bieterfolge gelegen. Das günstigste Angebot hätte mit einer Abrechnungssumme von 52.300 € abgeschlossen.

- Vor einer Ausschreibung von Kanalbauarbeiten waren Bodenuntersuchungen durchgeführt worden. Die Ergebnisse konnten von den interessierten Bietern bei dem Ingenieurbüro eingesehen werden. Ein anderes Ingenieurbüro war mit der Ausschreibung der Straßenbaumaßnahmen in demselben Baugebiet beauftragt. In den Ausschreibungsunterlagen wies dieses Büro darauf hin, dass keine Bodenuntersuchungen durchgeführt worden seien. Den Bietern, die sich nicht bereits an dem Ausschreibungsverfahren für die Kanalbauarbeiten beteiligt hatten, fehlten damit wesentliche Erkenntnisse für eine zutreffende Preisermittlung.

Wie alle Verdingungsunterlagen und Angebote sind auch Bodengutachten Bestandteile der Bauakten. Diese sind bei der zuständigen Kommunalverwaltung aufzubewahren und zur Einsichtnahme der Bieter bereitzuhalten. Es ist Sache der Verwaltung, dafür zu sorgen, dass Umstände und Erkenntnisse, welche die Preisermittlung beeinflussen können, in den Verdingungsunterlagen angegeben werden und allen interessierten Bewerbern zugänglich sind.

5.1 Leistungsverzeichnis

Im Leistungsverzeichnis ist die Leistung in einzelne Teilleistungen (Arbeiten und Lieferungen) zu gliedern, die unter einer Ordnungszahl (Position) aufzuführen und zu beschreiben sind. Die Mengen jeder Teilleistung sind nach Maß, Zeit, Gewicht oder Stückzahl (sog. Vordersätze) möglichst zutreffend zu ermitteln und mit der Abrechnungseinheit, z.B. lfd. m oder m³, anzugeben. Je genauer und vollständiger diese Angaben sind, umso zuverlässiger kann der Bieter seine Einheitspreise für jede einzelne Position kalkulieren.

Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten führen nicht nur zu Nachforderungen und Streitigkeiten, sie eröffnen auch Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wettbewerbsergebnisse.

Sind Architekten oder Ingenieure mit der Aufstellung der Verdingungsunterlagen betraut, haben sie die Leistungen im Einzelnen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben und die Mengen nicht nur zu schätzen, sondern zu berechnen. Wenn Unsicherheiten und Unwägbarkeiten trotz aller Sorgfalt nicht ausgeschlossen werden können, muss der Architekt oder Ingenieur als Treuhänder des Bauherrn diesen über die verbliebenen wirtschaftlichen Risiken unterrichten.

Erfahrungen zeigen, dass auch die von Architekten oder Ingenieuren erstellten Leistungsverzeichnisse häufig mit Fehlern behaftet sind. Deshalb ist es unerlässlich, dass der kommunale Bauherr die Verdingungsunterlagen, insbesondere das Leistungsverzeichnis, vor dem Versenden zumindest auf Plausibilität hin prüft. Die Einschaltung von Architekten und Ingenieuren entbindet den kommunalen Bauherrn nicht von seinen Bauherrenaufgaben. In einem Vergabeverfahren sind nicht die beauftragten Architekten und Ingenieure - und auch nicht ein Baubetreuer⁹⁹⁾ -, sondern die kommunalen Auftraggeber gegenüber den Bietern für Verstöße gegen Vergabebestimmungen verantwortlich.

Aus diesem Grunde sollte sich der kommunale Bauherr auch den Versand der Verdingungsunterlagen, die Entgegennahme der Angebote und deren ordnungsgemäße Verwahrung bis zur Eröffnung vorbehalten.

Obwohl der Rechnungshof seit Jahren auf die Bedeutung des Leistungsverzeichnisses und die Folgen unzutreffender oder unklarer Angaben hinweist, muss immer wieder festgestellt werden, dass Leistungsverzeichnisse in vielen Fällen geradezu nachlässig erstellt wurden. Das zeigt sich bei Prüfungen am deutlichsten durch einen Vergleich der ausgeschriebenen mit den in der Schlussrechnung der Auftragnehmer abgerechneten Teilleistungen. Die Vergleiche lassen erkennen, dass

- Bauleistungen (Positionen), die trotz eines erheblichen Umfangs im Leistungsverzeichnis nicht aufgeführt waren, nachträglich (in der Regel ohne Preiswettbewerb) in Auftrag gegeben wurden,
- Positionen mit großen Mengen und einem bedeutenden Anteil am Gesamtpreis nicht zur Ausführung kamen,
- die bei den einzelnen Positionen abgerechneten Mengen von den im Leistungsverzeichnis angesetzten erheblich abwichen,
- Positionen, die der Auftragnehmer zu niedrigen oder unauskömmlichen Preisen angeboten hatte, ganz entfielen oder in wesentlich geringeren Mengen als im Leistungsverzeichnis angesetzt ausgeführt wurden und Positionen mit überwertig kalkulierten Preisen mit weit höheren Mengen abgerechnet wurden,
- Positionen ohne Mengenansatz oder mit dem Mengenansatz "1", bei denen nur der Einheitspreis anzugeben war, in großen Mengen ausgeführt wurden,
- Bauleistungen nach der Art der Ausführung von der im Leistungsverzeichnis vorgesehenen abwichen.

Größere Abweichungen führten dazu, dass sich die Rangfolge der Bieter, die sich aus der Wertung der Angebote ergab, änderte. Das im Rahmen der Wertung wirtschaftlichste Angebot war nach Ausführung der Arbeiten bei einem fiktiven Abrechnungsvergleich auf der Grundlage der Preise anderer Angebote häufig deutlich ungünstiger.

⁹⁹⁾ Vgl. Kommunalbericht 2000 Tz. 4 (Landtagsdrucksache 14/52).

Ein Großteil späterer Beanstandungen bei Prüfungen und von Streitigkeiten zwischen den Vertragspartnern ist darauf zurückzuführen, dass

- Leistungsverzeichnisse in erheblichem Umfang Wahl- und Bedarfspositionen ausweisen,
- für dieselbe Leistung verschiedene Ausführungsarten, z.B. Straßendeckenaufbau oder Pflasterarbeiten, nicht alternativ, sondern nebeneinander ausgeschrieben sind,
- unterschiedliche Leistungen in einer Position gebündelt werden,
- dieselbe Leistung in mehreren Positionen erfasst ist und
- dieselbe Leistung als eigene Position in verschiedenen Losen ausgeschrieben ist.

Ein Leistungsverzeichnis, das mit derartigen Fehlern und Mängeln behaftet ist, dem z.B. keine Detailplanung und Massenermittlung voranging oder dessen Verfasser DIN-Normen und allgemein anerkannte Regeln der Technik unbeachtet ließ, die Leistungen nicht vollständig erfasst oder "sicherheitshalber" übersetzte Mengen oder zweifelhafte Positionen angegeben hat, ermöglicht Spekulationsangebote und führt leicht zu überhöhten Angeboten oder zu Pauschalpreisangeboten. Ein gegenüber der Summe der Einheitspreise günstigerer Pauschalpreis ist ebenso wie eine gegenüber der Auftragssumme niedrigere Abrechnungssumme dann nur scheinbar vorteilhaft. Es wird nur der Eindruck einer zum Vorteil des Auftraggebers ausgeführten oder abgerechneten Maßnahme vermittelt. Bei fehlerfreier Ausschreibung wäre ein noch niedrigerer Preis zu erreichen gewesen. Bleibt die Abrechnungssumme unter der Auftragssumme, sind jedoch kritische Nachfragen seltener festzustellen als im umgekehrten Fall, wenn die Abrechnungssumme höher ist als die Auftragssumme. Dabei sollten auch diese Fälle kritisch hinterfragt werden.

Spekulative Preisgestaltungen in den Angeboten deuten stets auf Fehler im Leistungsverzeichnis hin. Deshalb ist in einem solchen Fall das Leistungsverzeichnis mit besonderer Sorgfalt auf seine Vollständigkeit und Genauigkeit hin zu überprüfen.

Beispiele:

- Von 104 Einheitspreispositionen für den Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens einschließlich Kanalarbeiten kamen 53 Positionen nicht zur Ausführung. Nur acht ausgeführte Positionen blieben nach der Abrechnung innerhalb des Toleranzbereichs des § 2 Nr. 3 VOB/B von +/- 10 %. Die Abrechnung blieb mit 530.000 € weit unter der Auftragssumme von 681.000 €

Für den Kanal waren Schleuderbetonrohre und Steinzeugrohre ausgeschrieben. Es konnte aber nur eine Materialart verwendet werden. Als Baugrubenverkleidung waren stählerne Kanaldielen und Stahlspundbohlen ausgeschrieben. Für die Verwendung von Stahlspundbohlen bestand weder eine statische noch eine räumliche Notwendigkeit.

Der preisgünstigste Bieter hat die Mängel der Ausschreibung offensichtlich erkannt. Er bot die Kanaldielen, die mit erhöhten Mengen (+ 207 %) zur Ausführung kamen, teurer an als alle Mitbewerber, die Stahlspundbohlen dagegen deutlich billiger.

Bei zutreffender Ausschreibung wären nach einer Vergleichsrechnung zwei Mitbewerber mit Abrechnungssummen von 405.000 € und 436.000 € günstiger gewesen.

- Weil die öffentliche Ausschreibung für Sicherungsarbeiten für das Hochwasserrückhaltebecken kein annehmbares Ergebnis brachte, wurden die gleichen Leistungen beschränkt ausgeschrieben. Der Mengenansatz für Stahlspundbohlen wurde dabei allerdings ohne erkennbaren Grund von 2,5 t auf 7,5 t angehoben.

Das günstigste Angebot belief sich auf 43.554 €. Der Bieter bot die Arbeiten alternativ zu einem Pauschalpreis von 32.100 € an. Er erhielt den Zuschlag auf das Pauschalangebot, obwohl der Umfang des Auftrags unklar war. Das Ingenieurbüro hatte darauf hingewiesen, dass verschiedene Positionen entfallen könnten. Der unterschiedliche Mengenansatz für Stahlspundbohlen in den beiden Ausschreibungen war nicht geklärt. Ferner enthielt das Pauschalangebot eine andere Art der Wasserhaltung als in der Ausschreibung vorgesehen.

Es ist nicht auszuschließen, dass das Pauschalangebot nur scheinbar günstiger war als das aus den Einheitspreisen ermittelte Angebot, weil möglicherweise nicht notwendige Leistungen oder Leistungen mit überhöhten Mengenansätzen ausgeschrieben waren.

Bauleistungen sollten nur dann zu Pauschalsummen vergeben werden, wenn die Leistung nach Ausführungsart und -umfang genau bestimmt und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist (§ 5 Nr. 1 VOB/A). Tiefbauarbeiten, insbesondere Gründungs- und Wasserhaltungsarbeiten, sind hierfür in aller Regel nicht geeignet.

- Kanalisationsarbeiten waren in Teillosen ausgeschrieben. Für jedes Teillos war ein anderer Bewerber günstigster Bieter. Die Aufträge wurden getrennt vergeben.

Der Leistungsumfang war stark übersetzt ausgeschrieben. Bei allen Losen kamen rd. zwei Drittel aller Positionen nicht zur Ausführung und die Mengen der ausgeführten Positionen waren weit niedriger als die Ansätze in den Leistungsverzeichnissen. Die Abrechnungen fielen daher deutlich günstiger aus als die Angebote.

Ein Vergleich der Abrechnungen der Auftragnehmer mit fiktiven Abrechnungen auf der Grundlage der Einheitspreise der Mitbewerber machte deutlich, dass einige Angebote günstiger waren als die der beauftragten Unternehmen.

5.1.1 Beschreibung der Teilleistungen (Positionen)

§ 9 VOB/A enthält eine systematische Anleitung zur sachgerechten Erstellung des Leistungsverzeichnisses. Eine strikte Anwendung dieser Vorschrift und die Beachtung der allgemein zugänglichen Hilfsmittel, insbesondere der "Hinweise für die Aufstellung der Leistungsbeschreibung" in Abschnitt 0 der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen, der Richtlinien in den jeweiligen Vergabehandbüchern, der Standardleistungsbücher, der Herstellerbeschreibungen usw., ermöglichen es, ein Leistungsverzeichnis mit der wünschenswerten Klarheit zu formulieren. So manches Leistungsverzeichnis, das der Prüfung unterzogen wurde, ließ von dieser Systematik allerdings wenig erkennen.

Beispiele:

- In einer Ausschreibung für Kanalbauarbeiten wurden der Ermittlung des Bodenaushubs schräge Grabenwände von 60° und als Sohlenbreite in Abhängigkeit vom Rohrdurchmesser Breitenmaße zugrunde gelegt, die die Regelmäße nach DIN 4124 - Baugruben und Gräben, Böschungen, Arbeitsraumweiten, Verbau - um 0,30 bis 0,55 m überschritten. Bei Einhaltung der DIN 4124 wären Bauausgaben von 28.860 € weniger angefallen.
- Für den Bau einer Wasserleitung waren die Sandbettung und Sandummantelung für 4.200 m Rohre mit einer Nennweite von DN 100 ausgeschrieben. Das Leistungsverzeichnis sah aber nur die Verlegung von Rohren der Nennweiten DN 200 und DN 250 vor.

Der spätere Auftragnehmer bot die ausgeschriebene Position zu einem unterwertigen Preis von 0,01 €/m an. Ausgeführt wurden die Leistungen für Rohre mit den größeren Nennweiten. Dafür wurden nachträglich außerhalb des Wettbewerbs Einheitspreise von 2,26 €/m und 3,39 €/m vereinbart.

- Bei einer Maßnahme mit 300 ausgeschrieben Positionen und einer Auftragssumme von insgesamt 820.000 € kamen 98 Positionen nicht zur Ausführung. In weiteren 177 Positionen verminderte sich der Mengenansatz zum Teil erheblich. Der Wert der nicht ausgeführten Leistungen betrug mehr als 200.000 €. In 80 Positionen (mit geringfügigen Nachträgen) gab es Massenmehrungen in einer Größenordnung von über 250.000 €. Die Fehlerquote lag weit über 50 % des Wertes der ausgeschrieben Leistungen.

Bei den letzten beiden Beispielen drängt sich - wie auch bei einigen anderen in diesem Beitrag - die Frage auf, ob die Vergabe manipuliert war oder die Bieter nur die Schwächen des Leistungsverzeichnisses erkannt und sich durch spekulative Preise Wettbewerbsvorteile verschafft haben.

5.1.2 Mengenangaben (sog. Vordersätze)

Die ausgeschriebene Menge einer Position bestimmt in der Regel die Höhe des Einheitspreises. Dieser ist in Verbindung mit der tatsächlich ausgeführten Menge für die Abrechnung des Auftragnehmers verbindlich. Unzutreffende Mengenangaben können zu erheblichen Nachteilen für den Auftraggeber führen. Bei der Prüfung und Wertung der Angebote dürfen sie nicht korrigiert werden. Die Angebote sind so zu werten, wie wenn die Mengenansätze im Leistungsverzeichnis korrekt wären. Jede andere Verfahrensweise würde Manipulationsmöglichkeiten eröffnen. Bei erheblichen Fehlern ist deshalb stets zu erwägen, die Ausschreibung nach § 26 VOB/A aufzuheben.

Beispiel:

Das Leistungsverzeichnis für den Bau einer Brauchwasserleitung enthielt die Position "200 m² Schwarzdecke aufnehmen und abfahren". Der preisgünstigste Bieter bot dafür einen Einheitspreis von 64,88 €, der Zweitplatzierte von 10,17 €

Bei der Wertung der Angebote stellte der Auftraggeber fest, dass der Mengenansatz falsch ausgewiesen war, zutreffend waren 2.000 m².

Bei zutreffendem Mengenansatz wäre das Gesamtangebot des zweitplatzierten Bieters unter Einbeziehung der übrigen Positionen um 25.870 € günstiger gewesen als das des Erstplatzierten. Dieser erhielt dennoch den Zuschlag, denn die Angebote wurden zutreffend nach dem unveränderten, dem Wettbewerb unterzogenen Leistungsumfang gewertet. Bei dieser Sachlage hätte jedoch erwogen werden müssen, die Ausschreibung nach § 26 VOB/A aufzuheben.

Eine Position mit der Menge "1" ist nur zulässig, wenn nach der Planung ein Einzelstück erwartet wird. Andernfalls ist stets von der voraussichtlichen Menge auszugehen. Bei Positionen mit geringen Mengen ist besondere Vorsicht

geboten. Sofern sich die Mengen nicht mit Sicherheit aus der Planung ermitteln lassen, z.B. bei Fels, für Wasserhaltung oder bei Sanierungsmaßnahmen, ist es kaum möglich, kleine Mengen mit der gebotenen Sicherheit zu veranschlagen. Wird in diesen Fällen dennoch eine kleine Menge angesetzt, um einen Angebotspreis für die Leistung zu erhalten, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ein überhöhter Einheitspreis angeboten wird. Auf die geschätzte Auftragssumme hat er wegen der kleinen Menge nur einen geringen Einfluss. Falls aber tatsächlich größere Mengen ausgeführt werden, wirkt sich der überhöhte Einheitspreis deutlich zugunsten des Bieters aus.

Beispiele:

- Für die Verlegung einer Wasserleitung war als Bedarfsposition ausgeschrieben: "1 m³ Erdaushub der Bodenklasse 7¹⁰⁰⁾". Der Auftragnehmer hatte dafür einen überhöhten Preis von 150 €/m³ angeboten. Tatsächlich fielen 120 m³ in Bodenklasse 7 an und mussten zu dem Angebotspreis vergütet werden. Ein Einheitspreis von 65 - 70 €/m³ wäre angemessen gewesen.
- Nach der Baubeschreibung für den Bau einer Straße sollte diese einen Unterbau aus 20 cm Frostschuttschicht und 20 cm Schottertragschicht erhalten. Im Leistungsverzeichnis waren dafür ausgeschrieben:

Frostschuttschicht 10 - 20 cm	nicht auszuwerfen
Frostschuttschicht 21 - 25 cm	1.000 m ³
Frostschuttschicht 26 - 30 cm	1 m ³
Schottertragschicht 12 - 15 cm	1 m ³
Schottertragschicht 16 - 18 cm	1.000 m ³
Schottertragschicht 19 - 22 cm	1 m ³ .

Für die 10 - 20 cm dicke Frostschuttschicht war weder ein Einheits- noch ein Gesamtpreis anzugeben. Für die 19 - 22 cm dicke Schottertragschicht war nur der Einheitspreis anzuzeigen. Beide Positionen, die nach der Baubeschreibung vorgesehen waren, unterlagen damit nicht dem Wettbewerb.

Abgerechnet wurde die Position "Frostschuttschicht 10 - 20 cm" nach einem frei vereinbarten Nachtragspreis und die Position "Schottertragschicht 19 - 22 cm" nach dem mangels eines Mengenansatzes angebotenen Spekulationspreis.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband empfiehlt, in Fällen, in denen die voraussichtliche Menge nicht ermittelt werden kann, folgendermaßen vorzugehen¹⁰¹⁾:

"Haben die Vorkundungen nur die Notwendigkeit einer Leistung gezeigt, aber keinen genauen Anhalt für die tatsächliche Menge gegeben, so wäre eher die maximale Menge im Leistungsverzeichnis anzugeben. Ergaben zwar die Erkundungen keinen Aufschluss zum Leistungsumfang, können aber erfahrungsgemäß kleine Mengen auftreten, so ist dringend anzuraten, keine Leistungsposition auszuschreiben. Ergibt sich später bei der Ausführung die Notwendigkeit der Leistung, so ist der Preis nach § 2 Nr. 6 VOB/B zu ermitteln. ... Bei nachträglicher Preisvereinbarung nach § 2 Nr. 6 VOB/B muss diese an das Preisniveau des Ursprungsangebots anknüpfen. Der Preis bleibt sachgerecht, Auswirkungen auf die Gesamtabrechnungssumme hat der Preis nur in der gerechtfertigten Höhe. Im anderen Fall, nämlich bei Ausschreibung der maximal zu erwartenden Mengen, wird der Angebotspreis auf jeden Fall niedriger sein als bei der Ausschreibung einer kleinen Menge. Der Bieter erleidet durch dieses Vorgehen keinen Nachteil. Er ist im Fall überraschender Mengenminderung über § 2 Nr. 3 Abs. 3 VOB/B geschützt."

Mit dieser Verfahrensweise kann spekulativem Verhalten entgegengewirkt werden.

5.1.3 Bedarfs- oder Eventualpositionen

Unter Bedarfs- oder Eventualpositionen sind Teilleistungen zu verstehen, von denen zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht feststeht, ob sie benötigt werden. Der Auftraggeber behält sich die endgültige Entscheidung darüber vor, ob die Leistung ausgeführt wird. In der Regel kann das erst nach der Zuschlagserteilung im Verlauf der Bauausführung geschehen.

Das steht grundsätzlich im Gegensatz zum Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach § 9 Nr. 1 S. 1 VOB/A, da der endgültige Umfang des ausgeschriebenen Auftrags unklar bleibt. Deshalb darf eine Bedarfsposition nur ausnahmsweise in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden (§ 9 Nr. 1 S.2 VOB/A), z.B. wenn trotz Ausschöpfung aller örtlicher und technischer Erkenntnismöglichkeiten im Rahmen der Vorkundungen objektiv nicht feststellbar ist, ob und in welchem Umfang eine Leistung ausgeführt werden muss.

¹⁰⁰⁾ Schwer lösbarer Fels.

¹⁰¹⁾ Geschäftsbericht 1996 S. 98 [109].

die Transparenz des Vergabeverfahrens zu beeinträchtigen, und können vom Auftraggeber leicht zu Manipulationen missbraucht werden, da er mit seiner Entscheidung für die eine oder die andere Alternative oder für eine gezielte Kombination von mehreren der angebotenen Alternativen einen bestimmten, von ihm gewünschten Bieter an die erste Stelle rechnen kann. Die Bieterfolge lässt sich so leicht verändern. Wahlpositionen müssen aus diesem Grunde hinreichend sachlich begründet sein und dürfen nur restriktiv ausgewiesen werden.

Wenn die Entscheidung für eine Wahlposition - insbesondere aus technischen Gründen - zum Zeitpunkt des Zuschlagstermins noch nicht möglich ist, kann sie ausnahmsweise auch nach der Auftragserteilung erfolgen. Hierfür ist aber ein entsprechender Vorbehalt in den Vertrag aufzunehmen. Andernfalls kommt der Vertrag mit der entsprechenden Grundposition zustande, während das Alternativangebot des beauftragten Bieters erlischt¹⁰⁴⁾. Der Vorbehalt ist speziell für die jeweilige Wahlposition zu fassen. Eine Klausel, in der sich der Auftraggeber generell das Recht vorbehält, für die Ausführung einer von mehreren im Angebot vorgesehenen Alternativen erst nach Auftragserteilung, aber vor Beginn der Ausführung dieser Teilleistung eine Entscheidung zu treffen, benachteiligt den Bieter unangemessen und ist deshalb unwirksam.

5.1.5 Zulage- oder Zuschlagspositionen

Zulage- oder Zuschlagspositionen sind keine eigenständigen Positionen. Sie sehen unter bestimmten (in der Beschreibung der Position zu nennenden) Umständen oder Voraussetzungen eine Zulage zum Preis einer anderen (Normal-, Wahl- oder Bedarfs-) Position vor. In Zulagepositionen werden üblicherweise Erschwernisse oder höhere Qualitätsanforderungen zusätzlich zu einer Grundposition ausgeschrieben. Häufig werden Zulagepositionen bei Bodenabtragspositionen verwendet, z.B. wenn statt Bodenklasse 6 (leicht lösbarer Fels) die Bodenklasse 7 (schwer lösbarer Fels) auftritt.

Zulagepositionen müssen eindeutig gekennzeichnet und beschrieben sein und auf die zugehörige Grundposition Bezug nehmen. Fehlt die eindeutige Kennzeichnung als Zulageposition, kommt es häufig zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern. Auftragnehmer legen nicht eindeutig beschriebene Grundpositionen häufig als Zulagepositionen aus, bieten niedrige Preise dafür an und fordern zur Vergütung für die angebliche Zulageposition noch den Normalpreis aus einer anderen Position.

Beispiele:

- Im Zuge der Erschließung eines Gewerbegebiets war eine alte Bauschuttdeponie zu beseitigen. Ein Bieter hatte bei der Position "Abtrag der Massen und Transport auf eine öffentliche Deponie" einen Einheitspreis von 0,03 €/m³ und einen Gesamtpreis von 135,50 € eingetragen. Die Position war nicht als Zulageposition gekennzeichnet. Der Auftragnehmer rechnete diese Position als Zulageposition zu der Grundposition "Abtrag von Boden" ab und forderte 61.355 € zusätzlich. Der Auftraggeber erkannte die nachträgliche Forderung an. Die Schlussrechnung war dadurch um 13.805 € teurer, als wenn der zweitplatzierte Mitbewerber die Leistung erbracht hätte, der für die Position "Abtrag der Massen und Transport auf eine öffentliche Deponie" einen auskömmlichen Preis angeboten hatte.
- Für den Neubau einer Erschließungsstraße war eine Position, "Oberboden abtragen und seitlich der Trasse lagern", vorgesehen. Die Baufirma bot die Leistung zu einem Preis von 3,48 €/m³ an. In einer weiteren Position hieß es, "Oberboden abtragen und auf einen gemeindlichen Lagerplatz abfahren". Die Position war nicht als Zulageposition gekennzeichnet. Die Baufirma gab dafür einen Preis von 4,35 €/m³ an. Aus dem Verhältnis der Preise für beide Positionen ist zu schließen, dass die Baufirma die Position als selbständige Normalposition kalkuliert hatte. Sie berechnete jedoch für die auf den gemeindlichen Lagerplatz abgefahrene Menge den Preis von 3,48 €/m³ und eine Zulage von 4,35 €/m³.

5.2 Doppelausschreibungen

Gelegentlich werden dieselben Leistungen in verschiedenen Positionen eines Leistungsverzeichnisses oder in verschiedenen Fachlosen ausgeschrieben, z.B. Dämmarbeiten beim Zimmerer- und beim Dachdeckergewerk oder die Position "Oberboden abtragen, Straßendecke entfernen und wiederherstellen" sowohl beim Leitungsbau als auch beim Straßenbau, ohne sie in beiden Losen als Bedarfs- oder als Wahlpositionen zu kennzeichnen.

Das zwingt zur Herausnahme der doppelt ausgeschriebenen Position aus dem einen oder dem anderen Los mit der Folge, dass der Kalkulation der Bieter - jedenfalls bei einer Mischkalkulation - die Grundlage entzogen werden kann.

Wird das bei der Wertung übersehen oder sind Teilleistungen der doppelt ausgeschriebenen Position bei jedem Los notwendig, können Unternehmen, die Angebote zu beiden Losen einreichen, die Leistung zu unterschiedlichen Preisen anbieten und die gesamte Leistung zu dem höheren Einheitspreis abrechnen.

¹⁰⁴⁾ Die alternative Leistung unterliegt dann der Vergütungsregelung des § 2 Nr. 5 VOB/B.

Beispiele:

- In einem Leistungsverzeichnis waren dieselben Leistungen in verschiedenen Positionen ausgeschrieben. Einige Bieter wiesen darauf hin und gaben ihre Preise nur bei einer Position an. Ein Unternehmer bot die Leistungen zu jeweils unterschiedlichen Einheitspreisen und Gesamtbeträgen an¹⁰⁵⁾. Ein anderes Unternehmen wiederholte den Einheitspreis, ohne für die Doppelposition einen Gesamtbetrag auszuweisen.

Bei der Prüfung des zuletzt genannten Angebots errechnete die Verwaltung auch für die Doppelposition den Gesamtbetrag und schlug ihn dem Angebotsendpreis zu. Bei dem Angebot mit den jeweils unterschiedlichen Einheitspreisen übernahm sie beide ausgewiesenen Gesamtbeträge unverändert. Dieses Angebot erhielt den Zuschlag. Ohne Berücksichtigung der Doppelposition wäre es nicht das preisgünstigste Angebot gewesen.

- Eine Baufirma bot den Abtrag und die Lagerung von Oberboden im Angebotsabschnitt Kanalbau zu 0,10 €/m² und im Abschnitt Straßenbau zu 0,56 €/m² an. Der Abrechnung des Oberbodenabtrags für den Straßenbau legte die Baufirma die gesamte Straßenbreite zugrunde. Sie berücksichtigte nicht, dass eine Teilfläche bereits beim vorausgegangenen Kanalbau geräumt worden war und dort zu dem niedrigeren Preis hätte in Rechnung gestellt werden müssen.
- Eine Ortsstraße wurde ausgebaut. Zuvor waren Kanalrohre verlegt worden. Die Aufträge für beide Vorhaben erhielt dasselbe Unternehmen. Im Leistungsverzeichnis für den Kanalbau bot es den Aufbruch und das Recyceln der Straßendecke sowie das Abtragen der Frostschuttschicht im Bereich der Kanalgräben zu einem Preis von 3,43 €/m² an, im Leistungsverzeichnis für den Straßenbau waren für den restlichen, größeren Anteil des Straßendeckenaufbruchs und die Beseitigung des Materials 12,78 €/m² angeboten. Die Baufirma berechnete für den gesamten Abtrag der Straßendecken und die Beseitigung ausschließlich den höheren Preis von 12,78 €/m², obwohl die Straßendecke teilweise bereits für die Kanalverlegung entfernt worden war. Die Vergütung war um 16.875 € zu hoch.

Wenn für dieselbe Leistung in einem Los verschiedene Arten der Ausführung ausgeschrieben waren, wählten Auftragnehmer oft die Ausführungsart, die ihnen wirtschaftliche Vorteile brachte. Die örtliche Bauüberwachung des Auftraggebers hätte die Nachteile für den Bauherrn verhindern und die kostengünstigere Leistung anordnen müssen.

Beispiele:

- Beim Ausbau eines Parkplatzes waren durch die Beseitigung von alten Fundamenten Baugruben entstanden. Diese waren mit "geeigneten Bodenmassen" zu verfüllen. Außerdem war nicht tragfähiger Untergrund durch Austauschboden zu ersetzen. Der Angebotspreis der Firma für das Liefern und Einbauen von Austauschboden betrug 5,11 €/m³. Die Baugruben wurden mit wesentlich teurerem Frostschuttschutzmaterial zu 15,34 €/m³ verfüllt. 10.226 € hätten bei Verwendung des Austauschbodens eingespart werden können.
- Zur Herstellung einer Auflagerfläche für Kanalrohre waren Mineralgemische vorgesehen. Zwei der alternativ angebotenen Mineralgemische bot der Unternehmer zu einem Preis von 0,03 €/t, das dritte zu 14,32 €/t an. Abgerechnet wurde das teurere Mineralgemisch.
- Für die Lieferung und Verlegung von Drainagerohren mit einem Durchmesser von 100 mm war ein Einheitspreis von 5,11 €/m angeboten. Für ein Drainagerohr mit dem größeren Durchmesser von 150 mm waren nur 2,56 €/m festgelegt. Berechnet wurden ausschließlich Drainagerohre mit dem Durchmesser von 100 mm. Bei Verwendung der Drainagerohre mit einem Durchmesser von 150 mm wären - bei größerem Abflussquerschnitt - 3.068 € eingespart worden.
- Ein Leistungsverzeichnis enthielt zwei Positionen für Schächte zu Kanalrohren von 0,8 m Durchmesser, und zwar einmal als komplett vorgefertigte Tangentialschächte und einmal als auf der Baustelle aus Teilen zu montierende Schächte. Beide Ausführungsarten waren gleichermaßen für den vorgesehenen Zweck geeignet. Tangentialschächte waren erheblich kostengünstiger. Ausgeführt wurden jedoch die Schächte der anderen Position. Der Auftragnehmer konnte sich die für ihn günstigere Art der Ausführung aussuchen.
- Für eine Kanalbaumaßnahme war die Errichtung von Schachtbauwerken aus Betonfertigteilen mit lichten Durchmessern von 1,0 oder 1,20 m ausgeschrieben. Abgerechnet wurden nur Schächte mit 1,20 m Durchmesser, obwohl auch Schächte mit 1,0 m Durchmesser den technischen Erfordernissen entsprochen hätten. Ausgaben von insgesamt 23.000 € waren vermeidbar.
- Frostschuttschichten für zwei Straßenbaumaßnahmen waren in jeweils zwei Ausführungsarten vorgesehen. Beide waren geeignet und entsprachen den technischen Erfordernissen. Abgerechnet wurde in beiden Fällen die Ausführungsart mit dem höheren Einheitspreis. Bei wirtschaftlicher Verfahrensweise hätten 50.620 € eingespart werden können.

¹⁰⁵⁾ Dieselben Leistungen z.B. in einem Fall zu einem Einheitspreis von 8,70 € (Gesamtbetrag: 20.500 €) und 0,03 € (Gesamtbetrag: 47 €), in einem anderen Fall zu einem Einheitspreis von 195 € (Gesamtbetrag: 1.950 €) und 0,05 € (Gesamtbetrag: 0,50 €).

5.3 Feststellungen zu Einzelpositionen

5.3.1 Pauschalposition "Baustelle einrichten"

Im Einheitspreisvertrag wird üblicherweise für das Einrichten der Baustelle die Vergütung eines pauschalen Preises vereinbart. In aller Regel werden die dafür notwendigen Leistungen in der Leistungsbeschreibung nicht aufgliedert¹⁰⁶⁾, und im Allgemeinen wird für die Baustelleneinrichtung kein Zahlungsplan vereinbart. Die Baustelle wird naturgemäß vor dem Beginn der Arbeiten für das eigentliche Bauvorhaben eingerichtet. Der Unternehmer wird deshalb in der ersten Abschlagsrechnung den gesamten Preis dieser Pauschalposition geltend machen.

Da ein Angebot in seiner Gesamtheit beurteilt werden muss und sich höhere und niedrigere Positionspreise gegenseitig ausgleichen können, ist es möglich, für die Position Baustelleneinrichtung - bei niedrigen Einheitspreisen im Übrigen - einen hohen oder deutlich überhöhten Preis zu fordern. Der Vorteil für den Auftragnehmer liegt vielfach darin, dass er früh eine hohe Vergütung erhält und sich u.U. die Aufnahme eines Kredits erspart. Umgekehrt erleidet der Auftraggeber einen Zinsverlust. Vor allem aber erhöht sich sein Risiko im Hinblick auf eine eventuelle Insolvenz des Unternehmers erheblich, da er praktisch mehr ausbezahlt, als er an tatsächlicher Gegenleistung erhalten hat.

Für den Fall, dass ein Angebot mit einem überhöhten Pauschalpreis für die Baustelleneinrichtung nicht ausgeschlossen werden kann, sollte zur Sicherheit des Auftraggebers im Bauvertrag ein Zahlungsmodus vereinbart werden, der z.B. so aussehen könnte, dass die Vergütung für die Baustelleneinrichtung in Teilbeträgen bezahlt wird, die dem Verhältnis erbrachter Bauleistungen zur Fertigstellung eines bestimmten Teilabschnitts entspricht. Eine solche Vereinbarung ist geboten, weil ohne sie Streitigkeiten mit dem Auftragnehmer nicht auszuschließen sind¹⁰⁷⁾.

Erfahrungsgemäß liegt bei kommunalen Tiefbauarbeiten der Anteil der Kosten für das Einrichten, das Vorhalten und das Räumen der Baustelle bei 10 % der Angebotssumme. Einzelne Bieter verlangten allein für das Einrichten 10 % der Angebotssumme, während die übrigen Mitbewerber im Höchstfall 4 % hierfür angesetzt hatten. In Einzelfällen wurden sogar weit überhöhte Pauschalbeträge von bis zu 40 % der Angebotssumme für das Einrichten, Unterhalten und Räumen der Baustellen gefordert.

Beispiele:

- Kanalbauarbeiten waren in drei Losen ausgeschrieben. Der günstigste Bieter bei allen drei Losen hatte u.a. für die Baustelleneinrichtung überkalkulierte, für andere Positionen, deren Ausführung zweifelhaft war oder bei denen mit einer Mengenreduzierung gerechnet werden konnte, dagegen nicht auskömmliche Preise angeboten.

Die Abrechnungssummen blieben infolge von Mengenminderungen und nicht ausgeführten Positionen in allen Losen deutlich unter den Auftragssummen. Die Pauschalpreise für die Baustelleneinrichtungen blieben unverändert. Ihr Anteil an der Abrechnungssumme belief sich auf 19 %, 27 % und 41 %.

Ein Mitbewerber hatte in seinen Angeboten für die Baustelleneinrichtung keinen Preis eingesetzt, sondern deren Kosten in die Einheitspreise der übrigen Positionen eingerechnet. Bei einem Vergleich der tatsächlich ausgeführten Leistungen mit den Einheitspreisen dieses Bieters wäre dieser um 182.531 € günstiger gewesen.

- Bei einer Baumaßnahme fielen von 22 Positionen des Angebotsabschnitts "Erdarbeiten" 18 Positionen weg. Die mit einem Pauschalpreis angebotene Baustelleneinrichtung machte in der Schlussrechnung 56 % der Gesamtsumme aus.

5.3.2 Vorgabe von Fabrikaten

Leistungen müssen in allen Positionen produktneutral ausgeschrieben werden. Bestimmte Erzeugnisse, Verfahren, Ursprungsorte oder Bezugsquellen dürfen nur dann ausdrücklich vorgeschrieben werden, wenn dies durch die Art der geforderten Leistung gerechtfertigt ist (§ 9 Nr. 5 Abs. 1 VOB/A). So kann z.B. beim Umbau eines Gebäudes gleiches Material zu verwenden sein wie beim ursprünglichen Bau.

¹⁰⁶⁾ Zum Beispiel: Aufgliederung der Baustelleneinrichtungspauschale

1. Anfahren und Aufstellen von
 - 1.1 Lagerschuppen, Baubuden für Kleingeräte und Baustoffe,
 - 1.2 Unterküften für Beschäftigte und notwendigen Versorgungseinrichtungen,
 - 1.3 Großgeräten (Bagger, Raupen, Walzen);
2. Sonstiges wie
 - 2.1 Anmieten von Lagerflächen,
 - 2.2 Herstellen und Unterhalten von Anfahrtswegen.

¹⁰⁷⁾ Im Hinblick auf § 16 Nr. 1 Abs. 1 VOB/B.

Bezeichnungen für bestimmte Erzeugnisse oder Verfahren (z.B. Fabrikate, Markennamen, Patente) dürfen ausnahmsweise als Hilfsmittel für die Beschreibung der Leistung unter dem Zusatz "oder gleichwertiger Art" verwendet werden, wenn eine Beschreibung durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen nicht möglich ist (§ 9 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A).

Wird das Gebot der produktneutralen Ausschreibung nicht beachtet, kann es zu einer Bevorzugung bestimmter Erzeugnisse und Bieter und damit zu einer Störung des Wettbewerbs mit folgenden Auswirkungen kommen:

- Wirtschaftlichere Produkte werden nicht angeboten.
- Kleinere Hersteller werden vom Wettbewerb ausgeschlossen, die marktbeherrschende Stellung anderer Erzeuger wird gefördert.
- Die Anbieter des vorgegebenen Produkts sind gegenüber den Anbietern alternativer Produkte im Vorteil, weil sie die Gleichwertigkeit des betreffenden Produkts weder prüfen noch nachweisen müssen.
- Es besteht eine erhöhte Gefahr von Preisabsprachen, weil die Bieter über die im Leistungsverzeichnis genannten Hersteller oder Bezugsquellen den Kreis der Mitbewerber ausforschen können.

Außerdem haftet der Auftragnehmer nicht für einen Mangel, sofern dieser auf Baustoffe oder Bauteile zurückzuführen ist, die der Auftraggeber vorgeschrieben hat.

Viele Ausschreibungen enthielten eine Reihe von Positionen, bei denen ohne hinreichenden Grund bestimmte Fabrikate gefordert wurden. Auch bei Positionen, bei denen der Zusatz "oder gleichwertiger Art" verwendet wurde, wäre eine fabrikatsneutrale Beschreibung der Leistung durch eine hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnung möglich gewesen.

Beispiele:

- Im Leistungsverzeichnis für Fliesen- und Abdichtungsarbeiten in einem Schwimmbad wurde ein Spezialverfahren für die Beckenauskleidung und -abdichtung zwingend vorgeschrieben, das nur von einem einzigen Unternehmen ausgeführt werden konnte. Ein Wettbewerb, an dem sich andere für die Ausführung von Schwimmbadabdichtungen und Fliesenarbeiten geeignete Firmen hätten beteiligen können, wurde damit verhindert.
- In der Leistungsbeschreibung für die zentrale Gebäudeleittechnik eines Krankenhauses waren Produkte eines bestimmten Herstellers mit dem Zusatz "oder gleichwertig" vorgegeben. Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise zulässige produktspezifische Beschreibung lagen nicht vor, da hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen auf der Grundlage der hier maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen und sonstigen technischen Spezifikationen zur VOB/A¹⁰⁸⁾ möglich gewesen wären. Viele Positionen des Leistungsverzeichnisses enthielten zudem nicht verkehrübliche Bezeichnungen, wie Artikelnummern¹⁰⁹⁾ des von dem Bauherrn bevorzugten Herstellers.

Aufgrund dieser Vorgaben hatte der Hersteller, der sich später direkt an dem Wettbewerb beteiligte und auch den Auftrag erhielt, schon abstrakt die Möglichkeit, Einfluss auf die Preisbildung seiner Konkurrenten zu nehmen. Dass dadurch die Chancen derjenigen Mitbewerber, die die in der Leistungsbeschreibung geforderten Produkte anbieten, aussichtslos sein würden, war absehbar.

Der Hersteller, dessen Angebot bei der Submission nicht an einer vorderen Stelle lag, erhielt den Auftrag. Drei preisgünstigere Angebote mit gleichwertigen Produkten anderer Hersteller wurden im Rahmen der Wertung ohne nachvollziehbare Begründung ausgeschlossen. Durch die Festlegung auf die Produkte eines Herstellers und die dadurch bedingte Beschränkung des Wettbewerbs entstanden vermeidbare Mehrkosten von 64.000 €

Bei einem vom Rechnungshof durchgeführten Angebotsvergleich fiel auf, dass die Einheitspreise eines Bieters, der die in dem Leistungsverzeichnis genannten Produkte angeboten hatte, sich in mehr als 170 Positionen durch einen gleichbleibenden prozentualen Zuschlag von den entsprechenden Einheitspreisen des Auftragnehmers unterschieden. Ein solches Ergebnis eines Preisvergleichs legt die Vermutung nahe, dass ein Bieter die Einheitspreise des anderen kannte.

- In einem Leistungsverzeichnis für einen Sauna- und Dampfbadbereich eines Erlebnisbads waren Produkte eines später am Wettbewerb teilnehmenden Bieters und ein bestimmtes System eines weiteren Herstellers, dessen Partnerfirma sich ebenfalls am Wettbewerb beteiligte, ausgeschrieben. Beide Firmen boten jeweils die Produkte ihres Mitbewerbers an. Mit Ausnahme weniger Positionen wiesen die Angebotspreise beider Bieter einen Unterschied von exakt 10 % auf. Bei der Prüfung und Wertung der Angebote wurde diese Übereinstimmung, die den Verdacht einer Preisabsprache hätte nahe legen müssen, nicht festgestellt. Ausweislich des Schriftverkehrs

¹⁰⁸⁾ Anhang TS (Technische Spezifikationen).

¹⁰⁹⁾ Position 2.2.5: "Anschluss für Bediengeräte XI 581 AH/582 AH oder Bediencomputer XI 583R, Submodul XD 505 A", Position 2.2.11: "Sockel XS 563/4, Frontabdeckung XH 562, Bediengerät XI 581", Position 2.2.17: "Datenkabel für Bediengerät XI 582 mit Schnittstelle am Modul XC 5010 bzw. XC 510".

übernahm der mit der Aufstellung der Leistungsbeschreibung beauftragte Architekt die Ausschreibungsvorschläge eines Herstellers in wesentlichen Teilen. In einer rechtlichen Auseinandersetzung zwischen dem Auftraggeber und einem unterlegenen Bieter kommentierte der Architekt diese Verfahrensweise mit der Bemerkung, dies sei "eine Akquisitionstätigkeit, die häufig gemacht" werde, "um sich vielleicht eine bessere Chance für die spätere Ausschreibung zu verschaffen".

5.3.3 Boden- und Felsklassen

Für die Ausführung von Erdarbeiten unterscheidet die DIN 18300 sieben Boden- und Felsklassen. Bei Klasse 1, Oberboden, handelt es sich größtenteils um Mutterboden. Klasse 2 bis 5 sind fließende, sowie leicht, mittelschwer und schwer lösbare Bodenarten. Leicht lösbarer Fels ist in Klasse 6 eingestuft, schwer lösbarer in Klasse 7. Im Hinblick auf die Bearbeitungsverfahren und den Einsatz spezieller Geräte für das Lösen und Fördern muss bei der Ausschreibung von Erdarbeiten auf die richtige Zusammenfassung der Bodenklassen geachtet werden. Das sind in der Regel die Bodenklassen 3 bis 5. Die Bodenarten der Klassen 1, 2, 6 und 7 sollten in getrennten Positionen mit der Möglichkeit, getrennte Einheitspreise zu kalkulieren, erfasst werden.

Demgegenüber werden die Bodenklassen 2 bis 6 häufig in einer Position ausgeschrieben. Die Bieter sind in diesen Fällen genötigt, einen Einheitspreis für den Abtrag, den Transport und den Einbau oder das Ablagern von fließenden, leicht, mittelschwer und schwer lösbaren Bodenarten und leichtem Fels zu bilden. Spekulative Preise und unwirtschaftliche Angebote sind die Folge.

6. Ausblick

Prüfungen aus jüngster Zeit zeigen, dass die in diesem Beitrag dargestellten Fehler und Mängel, die sich nur auf einen kleinen Teil der mit der Vorbereitung der Vergabe kommunaler Bauleistungen verbundenen Probleme erstrecken, beispielhaften Charakter haben. Im Hinblick auf die offensichtlich nach wie vor bestehende hohe Fehleranfälligkeit in allen Bereichen der Vergabe, Durchführung und Abrechnung dieser Leistungen mit zum Teil beträchtlichen finanziellen Auswirkungen kommt einer genauen Beachtung der rechtlichen Vorgaben große Bedeutung zu. Der Rechnungshof wird deshalb weiterhin Vergaben von Bauleistungen und deren Abwicklung in seine Prüfungen einbeziehen und deren Ergebnisse in themenbezogenen systematischen Zusammenfassungen veröffentlichen. Er möchte damit das Problembewusstsein derjenigen, die über Bauvergaben und ihre Abwicklung zu entscheiden haben, vertiefen und damit dazu beitragen, dass sich gleichartige Fehler und Mängel nicht ständig wiederholen.

Speyer, 11. April 2003

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

(Volker Hartloff)
Präsident