



**Gemeindeprüfungsanstalt**  
Baden-Württemberg

# Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung  
**Stadt Engen 2015 – 2018**

Karlsruhe, 31.01.2023

V-ID: 114801

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung</b>	<b>4</b>
<b>2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse</b>	<b>7</b>
2.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Engen	7
2.2 Haushaltsjahr 2019 und Finanzplanung	7
<b>3 Wesentliche Feststellungen der Prüfung</b>	<b>8</b>
<b>4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung</b>	<b>9</b>
4.1 Kassenwesen	9
4.2 Programmanwendung	10
4.3 Haushalts- und Rechnungswesen	11
4.4 Jahresrechnungen	11
4.5 Umstellung auf die Kommunale Doppik	12
<b>5 Prüfung einzelner Prüfgebiete</b>	<b>14</b>
5.1 Personalwesen	14
5.2 Grundstücksmanagement	19
5.3 Brandschutz	24
5.4 Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz	29
5.5 Abwasserbeseitigung	30
5.6 Gemeindeverbindungsstraßen	31

<b>Anlagen</b>	<b>Nr.</b>
Übersicht über die Haushalts- und Finanzwirtschaft	1
Entwicklung Nettosteuerereinnahmen, Zuschussbedarf, Zuführungsrate	2
Diagramme zu einzelnen Kennzahlen	3
Kostendeckungsgrade öffentlicher Einrichtungen	4

## 1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Mit den Regelungsänderungen zum Gemeindefinanzrecht (insb. §§ 77 ff. GemO)<sup>1</sup> durch das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009<sup>2</sup> hat das Land Baden-Württemberg die Kommunale Doppik eingeführt. Die GemHVO vom 11.12.2009, die GemKVO vom 11.12.2009 und VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 11.03.2011<sup>3</sup> wurden angepasst bzw. neu gefasst.<sup>4</sup> Im Prüfungsbericht genannte Vorschriften geben i.d.R. den Rechtsstand zum Zeitpunkt der Prüfung wieder.

Sofern auf einen früheren, haushaltsrechtlich relevanten Rechtsstand Bezug genommen wird, werden die Vorschriften mit dem Zusatz „a.F.“ versehen.

Die GPA ist für die überörtliche Prüfung der Stadt Engen (Einwohnerzahl am 30.06.2021: 10.993) zuständig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO). Die Prüfung erfolgte - mit größeren Unterbrechungen - in der Zeit vom 17.05.2022 bis 27.09.2022 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA. Geprüft haben Herr Klaus Jäger (Prüfungsleitung) sowie Frau Rebecca Kempfer.

**Gegenstand der Prüfung** waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018. Der Prüfung haben die Haushaltsrechnungen bzw. Jahresrechnungen der Stadt mit folgenden Druckdaten zugrunde gelegen:

	2015	2016	2017	2018
Haushaltsrechnung	30.08.2016	07.07.2017	13.06.2018	02.07.2019

Die **Bauausgaben** unterliegen gesonderten überörtlichen Prüfungen. Sie wurden zuletzt für die Haushaltsjahre 2015 bis 2019 geprüft (Prüfungsbericht der GPA vom 25.06.2020).

Der gesetzliche Prüfungsauftrag der GPA beinhaltet keine umfassende und vollständige Prüfung der Verwaltung. Die Finanzprüfung hat sich auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben beschränkt (§ 3 GemPrO).

<sup>1</sup> in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2018, GBl. S. 221

<sup>2</sup> GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. 2016 S. 1

<sup>3</sup> Verwaltungsvorschrift über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden

<sup>4</sup> GBl. S. 770, zuletzt geändert durch Verordnung des Innenministeriums zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 29.04.2016, GBl. S. 332

GBl. S. 791, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. S. 1191  
GABl. S. 213, zuletzt neu veröffentlicht am 30.08.2018, GABl. 546

In die sachliche Prüfung (§ 16 i.V.m. § 11 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis in die Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung im Zuge der Prüfung besprochen worden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, bereits während der Prüfung bereinigt (§ 2 Abs. 1 Satz 3 GemPrO).

Von einer Schlussbesprechung (§ 18 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Die Verwaltung ist am 06.10.2022 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks in erster Linie auf wesentliche Feststellungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GemPrO) und enthält darüber hinaus Hinweise zur Erledigung der festgestellten Anstände sowie Vorschläge und Anregungen zu bedeutsamen finanzwirksamen Sachverhalten und Problemstellungen.

Die überörtliche Finanzprüfung ist ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet und auch nicht befähigt, dolose Handlungen und / oder dienstrechtlich vorwerfbares Verhalten aufzudecken und aufzuklären. Ergeben sich gleichwohl aufgrund der Prüfung Anhaltspunkte in dieser Richtung, sind diese durch den Dienstherrn bzw. Dienstvorgesetzten zu würdigen und ggf. in eigener Zuständigkeit weiter zu verfolgen.

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. **Randnummern**, die **mit dem Buchstaben „A“** besonders gekennzeichnet sind, beinhalten Feststellungen über wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden konnten (§ 5 Abs. 3 GemPrO) und zu denen Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

Enthält der Bericht **Hinweise zur Erledigung von Anständen** sowie **Empfehlungen** zur Effizienzsteigerung, Haushaltskonsolidierung und Optimierung des Verwaltungshandelns, handelt es sich um Vorschläge im Rahmen der prüfungsbegleitenden Beratung und nicht um aufsichtsrechtliche Anordnungen i.S. der §§ 121 und 122 GemO.

Soweit wesentliche Anstände nicht erledigt werden, schränkt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestätigung zum Abschluss der Prüfung entsprechend ein. Darüber hinaus kann dies zu Rechtsaufsichtsmaßnahmen führen (§ 114 Abs. 5 Satz 3 GemO).

Soweit die Verwaltung ihr zustehende Ansprüche gegenüber Dritten - insbesondere durch fehlerhaftes oder unterlassenes Verhalten - nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat und dadurch Vermögensnachteile entstanden oder zu

besorgen sind, wird auf die aus den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen resultierende Pflicht hingewiesen, die rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich zu prüfen (insbesondere Forderungsrealisierung, Rückforderung, Inanspruchnahme der Versicherung, Haftung der Verantwortlichen) und gegebene Ansprüche sachgerecht zu verfolgen. Ggf. sind rechtzeitig verjährungshemmende Maßnahmen zu treffen.

Der Prüfungsbericht enthält ausschließlich pseudonymisierte persönliche Daten. Davon ausgenommen ist die namentliche Benennung der Prüfenden gem. § 5 Abs. 1 S. 2 GemPrO. Die Einhaltung der **Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist im weiteren Verfahren von der Verwaltung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere im Stellungnahmeverfahren und im Falle der Veröffentlichung des Prüfungsberichts durch die Kommune.

Soweit im Prüfungsbericht auf **Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte** der GPA oder auf **GPA-Mitteilungen** verwiesen wird, können diese auf der Website der GPA eingesehen oder von ihr heruntergeladen werden ([www.gpabw.de](http://www.gpabw.de)).

Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungsführung der Stadt Engen in den Haushaltsjahren 2011 bis 2014 (Prüfungsbericht der GPA vom 07.09.2016) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 08.05.2017, Az.002.22/095.620 EE, die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

## **2 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse**

### **2.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Engen<sup>1</sup>**

Nach den Vorgaben der Gemeindeprüfungsordnung (§§ 1 Abs. 3, 5 Abs. 2 GemPrO) soll sich die überörtliche Prüfung auch auf die Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Körperschaft erstrecken und diese im Prüfungsbericht darstellen. Dabei geht es im Wesentlichen darum, festzustellen, ob und inwieweit die Stadt den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen Rechnung trägt, insbesondere, ob ihre finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet sind und die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren im Prüfungszeitraum geordnet, die dauernde Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung waren gewährleistet (§ 77 Abs. 1 GemO).

Für die Finanzdaten der kameralen Haushaltsjahre 2015 bis 2018 wird auf die Anlagen Nr. 1 bis Nr. 3 verwiesen.

### **2.2 Haushaltsjahr 2019 und Finanzplanung**

Mit Blick auf die Risiken und Unsicherheiten der Finanzplanung (v.a. gesamtwirtschaftliche Entwicklung) wird auf weitere Ausführungen zur Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den doppelhaushaltlichen Haushaltsjahren ab 2019 und im Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2025 verzichtet.

Aktuelle Entwicklungen und Veränderungen erfordern gegebenenfalls eine situationsbezogene Neubewertung und Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung durch die Stadt Engen.

Auf die Ausführungen im Haushaltserlass der Rechtsaufsichtsbehörde vom 20.10.2022 (Az.: 02.2/902.410 EE) wird im Übrigen verwiesen.

---

<sup>1</sup> Kämmereihaushalt

### **3 Wesentliche Feststellungen der Prüfung**

#### **Kassenwesen**

Die örtliche Prüfung der Stadtkasse hat nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprochen. (Rdnr. 2)

#### **Personalwesen**

Im Beamtenbereich ergaben sich Feststellungen zur fehlenden Festsetzung des Besoldungsdienstalters bzw. der Erfahrungszeiten, zur fehlenden Berechnung der Jubiläumsdienstzeiten, zu fehlenden Dienstpostenbewertungen vor Einstellungen, zur Mehrarbeitsvergütung sowie zur analogen Anwendung der Regelungen über Leistungsentgelt an Beamte. (Rdnrn. 17, 18, 19, 21 und 22)

#### **Feuerwehr**

Im Bereich der Feuerwehr ergaben sich Feststellungen zur Kalkulation und zur Erhebung der Feuerwehrkostenersätze. (Rdnrn. 37 und 38)

#### **Grundstücksverkehr**

Die Veräußerung zum vollen Wert konnte für die **gewerblichen Bauplätze** nicht verifiziert werden. (Rdnr. 26)

#### **Mieten und Pachten**

Es gab Feststellungen bezüglich der Überprüfung und ggf. Anpassung der Miet- und Pachtpreise sowie zur unentgeltlichen Überlassung von Grundstücken, Gebäuden, Räumen und Hallen. (Rdnrn. 30, 31, 32 und 33)

## **4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung**

### **4.1 Kassenwesen**

#### **Prüfungsumfang**

- 1 Die überörtliche Prüfung der Stadtkasse hat sich vor allem darauf erstreckt, ob deren Aufgaben, Organisation, Geschäftsführung und Überwachung den gesetzlichen Vorschriften entsprochen haben (§ 15 Abs. 1 Satz 1 GemPrO) und ob bei den Kasseneinnahmeresten bzw. Forderungen die nötigen Sicherungs-, Überwachungs- und Beitreibungsmaßnahmen getroffen worden sind (§ 8 Abs. 2 Nr. 5 GemPrO).

#### **Wirksamkeit der örtlichen Kassenprüfung**

- A 2 Die Stadtkasse ist nicht turnusgemäß örtlich geprüft worden. Die Prüfung unterblieb im Jahr 2020 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 GemPrO a.F. bzw. § 7 Abs. 1 Nr. 1 GemPrO). Die letzte unvermutete Kassenprüfung wurde am 23.09.2021 durchgeführt. Die erfolgten Kassenprüfungen haben die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GemPrO a.F. bzw. § 8 Abs. 2 GemPrO vorgeschriebenen weiteren Prüfungshandlungen und deren Dokumentation beinhaltet (§ 17 Abs. 1 GemPrO a.F. bzw. § 5 Abs. 1 GemPrO). Die Prüfung umfasste nicht das fremde Kassengeschäft „Jagdgenossenschaft Engen und Biesendorf“. Eine Prüfung der Zahlstellen und der Handvorschüsse (§ 1 Abs. 1 und Abs. 3 GemPrO a.F. bzw. § 7 Abs. 1 Nr. 2 GemPrO) ist zuletzt im Jahr 2021 erfolgt.

Auf die Durchführung ordnungsgemäßer örtlicher Kassenprüfungen einschließlich des miterledigten fremden Kassengeschäfts kann nicht verzichtet werden (§§ 7, 8 GemPrO, § 2 Abs. 1 Satz 2 GemKVO i.V.m. § 4 Abs. 2 DA-Stadtkasse).

#### **Abstimmung Kassenbestände**

- 3 Im Verlauf der überörtlichen Prüfung ist der Tagesabschluss vom 23.05.2022 begleitet worden. Dabei wurden die Kontostände der Geschäftskonten abgeglichen und die Auflösung der Schwebeposten nachvollzogen. Der Kassenistbestand hat mit dem Kassensollbestand sowie dem Saldo der Finanzrechnungskonten übereingestimmt. Unstimmigkeiten haben sich dabei nicht ergeben.

#### **Mahnung und Beitreibungswesen**

- 4 Im Zuge der überörtlichen Prüfung wurden stichprobenweise die offenen Forderungen anhand der „Offene-Posten-Liste“ vom 14.05.2022, die Stundungen und die Niederschlagungen sowie die Mahnsperren überprüft. Hierbei hat das Mahn- und Beitreibungswesen einen geordneten Eindruck hinterlassen. Die Forderungen wurden im Prü-

fungszeitraum ordnungsgemäß überwacht und im Allgemeinen mit dem nötigen Nachdruck verfolgt (§ 15 Abs. 2 GemKVO). Soweit sich aufgrund erfolgloser Beitreibungsmaßnahmen abzeichnete, dass die Einziehung von Forderungen auf unabsehbare Zeit erfolglos sein würde, wurden die Forderungen unter Beachtung der Zuständigkeit niedergeschlagen. Einzelfälle wurden mit der Verwaltung besprochen.

## **4.2 Programmanwendung**

### **Allgemeines**

- 5 Die Stadt wendet für die Abwicklung der zentralen Buchführung seit 01.01.2004 das autonome ADV-Verfahren „Finanz + Kommunale Doppik“ der Fa. DATA-PLAN Computer Consulting GmbH Stuttgart an, welches in Form einer Inhouse-Verarbeitung auf eigenen Servern betrieben wird. Die Programmfreigabe erfolgte am 01.01.2019. Es obliegt hierbei der Verwaltung, die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrenseinsatzes sicherzustellen (vgl. hierzu auch GPA-Mitt. 1/2010 und 1/2012, Nr. 3).

### **Berechtigungsverwaltung**

- 6 Die Aufgabe des Benutzer- und Berechtigungsverwalters (B-User) für „Finanz + Kommunale Doppik“ wird bei der Stadt durch die Fachbedienstete für das Finanzwesen wahrgenommen. Zur Rechtevergabe ist Folgendes festzuhalten:
- (1) Schriftliche Regelungen zur Vergabe, Pflege und Änderung der Zugriffsberechtigungen auf die im Finanzwesen eingesetzten ADV-Verfahren lagen zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung in Form der „Dienstanweisung zur Berechtigungsverwaltung unter Finanz+“ vor (§ 6 GemKVO i.V.m. § 35 Abs. 5 Satz 2 Nrn. 2, 3 und Abs. 6 Satz 1 GemHVO i.V.m. § 28 Abs. 1 GemKVO). Hierzu ergaben sich keine Feststellungen.
  - (2) Die Berechtigungsverwalterin und deren Stellvertreterin sollten noch schriftlich bestimmt werden (§ 35 Abs. 5 Nr. 2 und Abs. 6 GemHVO).
  - (3) Das Anlegen von Benutzern und die Zuteilung von Rechten/Rollen erfolgt in der Regel durch die stellvertretende Berechtigungsverwalterin aufgrund vorherigem Antragsformular. Die Berechtigungsverwalterin prüft in regelmäßigen Abständen die Kassenberechtigungen. Einmal im Jahr wird durch die IT-Abteilung eine Prüfung der Benutzer und Berechtigungen durchgeführt. Hierzu ergaben sich keine Feststellungen.
  - (4) Nach Aussage der Verwaltung verwendet die Stadt die vom Hersteller eingerichteten Standardberechtigungen. Individuelle Änderungen (Customizing) sind nach

Auskunft der Verwaltung nicht vorgenommen worden. Die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Berechtigungsgruppen war nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung.

- (5) Die erteilten Berechtigungen sind anhand der vorgelegten Berechtigungsübersicht vom 16.05.2022 stichprobenweise geprüft worden. Hierbei ergaben sich keine Feststellungen.

### 4.3 Haushalts- und Rechnungswesen

#### Haushaltssatzungen

- 7 Die Haushaltssatzungen sind – mit Ausnahme von 2015 – im kameralen Prüfungszeitraum noch im Dezember des Vorjahres beschlossen worden. Für die Folgejahre 2019 bis 2022 (Kommunale Doppik) sind die Haushaltssatzungen jeweils verspätet beschlossen worden. Auf § 81 Abs. 2 GemO (Monatsfrist zur Vorlage bei der RAB) sowie die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung (§ 83 GemO), wonach grundsätzlich keine neuen finanziellen Verpflichtungen bis zum Erlass der Haushaltssatzung eingegangen werden dürfen, wird hingewiesen.

#### Realsteuer-Istaufkommen

- 8 Die Prüfung der **Realsteuereinnahmen** in den Jahren 2015 bis 2018 hat ergeben, dass das Istaufkommen mit den Meldungen an das Statistische Landesamt geringfügig nicht übereinstimmt (Rundungsdifferenzen 1 EUR).  
Die GPA hat das Statistische Landesamt und die Stadt vorab darüber unterrichtet.

Bei der Prüfung der Meldungen zur **Gewerbesteuerumlage** sind ebenfalls geringe Unstimmigkeiten (Rundungsdifferenzen 1 EUR) festgestellt worden. Die GPA hat die Abweichungen dem Finanzamt Stuttgart IV und der Stadt vorab mitgeteilt.

### 4.4 Jahresrechnungen

#### Jahresrechnungen

- 9 Die Jahresrechnungen des (kameralen) Prüfungszeitraums sind – mit Ausnahme von 2017 – jeweils verspätet aufgestellt aber durchweg rechtzeitig vom Gemeinderat festgestellt worden (§ 95 Abs. 2 GemO a.F.).

Bis zum Abschluss der vor Ort durchgeführten überörtlichen Prüfungshandlungen war die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 noch nicht aufgestellt und in dessen Folge waren auch die Jahresabschlüsse nach der Kommunalen Doppik (ab einschließlich 2019) weder aufgestellt noch vom Gemeinderat festgestellt worden. Entsprechend den

gesetzlichen Vorgaben müssten die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 bereits vom Gemeinderat beschlossen und der Jahresabschluss 2021 bereits aufgestellt sein. Auf die rasche Erledigung und die künftige Einhaltung der gesetzlichen Fristvorgaben (§ 95b Abs. 1 GemO) wird hingewiesen.

- 10 Die Aufstellung der Jahresabschlüsse (§ 32 GemKVO a.F.), insbesondere der Gesamtabschluss mit Aufgliederung der Ergebnisse der Haushaltsrechnungen, der kassenmäßige Abschluss sowie die Ableitung der Ergebnisse der Vermögensrechnung aus der Buchführung, sind für den Prüfungszeitraum über die Jahressummen (Bilanzkontinuität) und stichprobenweise für einzelne Positionen nachvollzogen worden. Hinsichtlich der Form und des Inhalts ergaben sich keine wesentlichen Feststellungen.

Aufgrund der Festlegung in § 27 Abs. 4 der DA-Kasse vom 01.12.2007 bzw. in der nachfolgenden Fassung vom 01.11.2017 ist der Jahresabschluss vom Kassenverwalter zu beurkunden. Dies war im gesamten Prüfungszeitraum nicht der Fall.

### **Vermögensrechnung**

- 11 Die in einer Nebenrechnung geführte und im Rechenschaftsbericht zusammengefasst dargestellte Vermögensrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung, § 39 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 43 GemHVO a.F.) war hinsichtlich der Aufgliederung der Bestandteile (§ 43 Abs. 1 i.V.m. § 46 Nr. 2 Buchstabe d bis g GemHVO a.F.) vereinzelt nicht zutreffend. Das Darlehen an den AZV Hegau-Nord (Stand 31.12.2018: 214.500 EUR) wurde bei Finanzanlagen und das Darlehen an die Stadtwerke (Stand 31.12.2018: 420.000 EUR) wurde als Kasseneinnahmenrest des Verwahrbuchs (entsprechend einer Geldanlage) ausgewiesen. Bei beiden Vorgängen handelt es sich um Forderungen aus Darlehen, die die Stadt aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt hat (§ 46 Nr. 2 Buchstabe e GemHVO a.F.).

Mit Blick auf die Umstellung auf die Kommunale Doppik (zum 01.01.2019) kann man, auf den kameralen Prüfungszeitraum bezogen, die vorgenannte Feststellung (Rdnr. 11) auf sich beruhen lassen.

### **4.5 Umstellung auf die Kommunale Doppik**

- 12 Die Stadt Engen hat mit Beschluss des Gemeinderats vom 23.03.2016 die Haushaltswirtschaft zum 01.01.2019 auf die Kommunale Doppik umgestellt. Die Eröffnungsbilanz ist noch nicht endgültig aufgestellt. Die Verwaltung geht davon aus, dass diese dem Gemeinderat im 2. Quartal 2023 zur Feststellung vorgelegt werden kann. Auf die Feststellungsfristen nach Art. 13 Abs. 5 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts wurde hingewiesen. Nach dem Beschluss des Gemeinderats vom 28.11.2017 gliedert sich der Haushaltsplan in zehn Teilhaushalte. Der erste doppische Haushalt wurde am

19.02.2019 beschlossen. Das doppelte Finanzwesenverfahren „Finanz + Kommunale Doppik“ der DATA-PLAN Computer Consulting GmbH ist im Einsatz.

Die Umstellungsprozesse auf die Kommunale Doppik wurden im Rahmen dieser überörtlichen Finanzprüfung nicht geprüft. Gem. Art. 13 Abs. 5 Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 (GBl. S. 185, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2015, GBl. vom 14.01.2016, S. 1) sind sie Gegenstand der gesonderten Prüfung der Eröffnungsbilanz. Diese ist auf den Beginn des ersten doppelten Haushaltsjahres, spätestens bis zu dessen Ende, von der Stadt aufzustellen; sie soll von der GPA innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres geprüft werden.

## 5 Prüfung einzelner Prüfgebiete

### 5.1 Personalwesen

#### Vorbemerkung

- 13 Das Personalwesen unterliegt gemäß § 114 Abs. 1 GemO hinsichtlich seiner finanzwirksamen Vorgänge der überörtlichen Prüfung durch die GPA. Der quantitative und qualitative Personalbedarf kann in der Regel nur durch individuelle, methodische Organisationsuntersuchungen ermittelt werden.

Feststellungen, die Rechtsfehler in den Bereichen Vergütung und Besoldung zum Gegenstand haben, welche sich bei der Kommune finanziell nachteilig auswirken, erfordern in der Regel (im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung) die Überprüfung der Rechtsverhältnisse, eine in die Zukunft gerichtete Korrektur und die Überprüfung durch die Stadt, ob und inwieweit finanzielle Ausgleichsansprüche bestehen und geltend gemacht werden können.

#### 5.1.1 Personalwirtschaft

##### Stellenplan, Personalkosten

- 14 Die Personalausgaben stiegen im Prüfungszeitraum von 6,4 Mio. EUR (2015) um 21 % auf 7,8 Mio. EUR (2018) an. Ursächlich hierfür waren tarifliche und strukturelle Einkommensverbesserungen im öffentlichen Dienst sowie hauptsächlich der Stellenzuwachs, vor allem im Bereich der Kinderbetreuung, im Prüfungszeitraum.

Jahresdurchschnittlich lagen die Personalausgaben im Prüfungszeitraum mit 668 EUR/Einw. deutlich über dem Landesdurchschnitt (555 EUR/Einw.). Faktoren für die Überdurchschnittlichkeit liegen u.a. in der Tatsache begründet, dass sich die Kinderbetreuung in kommunaler Trägerschaft befindet. Die personelle Besetzung und die Personalaufwendungen werden zusätzlich zur vorgehaltenen Infrastruktur auch durch mögliche Leistungen der Stadt für Dritte und durch das Verhältnis von Eigen- und Fremdleistung beeinflusst.

Die GPA erhebt - trotz vielfältiger struktureller Unterschiede, die in den Städten und Gemeinden bestehen können - den Personalstand auf der Grundlage der Stellenpläne (Sollzahlen) und ermittelt so, nach Größengruppen differenziert, durchschnittliche **Personalkennzahlen für die Kernverwaltungen** und für die Hilfsbetriebe. Für Städte und Gemeinden zwischen 8.001 und 12.000 Einwohnern liegt der ermittelte Durchschnittswert für die Kernverwaltung bei 2,64 Stellen/1.000 Einwohner. Da die Stadt Engen untere Baurechtsbehörde ist, erhöht sich dieser Wert nochmals um 0,11 Stellen, so dass

von 2,75 Stellen/1.000 Einwohner auszugehen ist. Die rechnerische Abweichung zum Stellenplan 2022 beträgt somit insgesamt 13,42 Stellen. Die personelle Besetzung der **Hilfsbetriebe der Verwaltung (Baubetriebshof, Gärtnerei)** liegt mit 4,87 Vollzeitstellen unter dem von der GPA ermittelten Durchschnittswert von 1,58 Beschäftigten/1.000 Einwohner.

Eine zweckgerechte Organisation und eine angemessene Personalausstattung sind wichtige Eckpunkte für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Der personelle Mehrbedarf in der Kernverwaltung kann möglicherweise durch strukturelle Besonderheiten begründet sein. Sofern ein weitergehender Informationsbedarf besteht, sollte die Stadt die o.g. Zahlen zum Anlass nehmen, nähere Untersuchungen zum quantitativen und qualitativen Personalbedarf in Erwägung zu ziehen. Auf die Ausführungen in der abschließenden Unterrichtung wird ergänzend Bezug genommen.

Die Zahl der tatsächlich besetzten Stellen hat sich – ausgehend vom Basisjahr 2014 – im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016	2017	2018	+/-
<b>Beamte</b>	10,0	10,0	10,0	9,0	10,71	+0,71
<b>Beschäftigte</b>	116,07	121,93	119,01	119,60	126,17	+10,1
<b>Summe</b>	126,07	131,93	129,01	128,60	136,88	<b>+10,81</b>

Stichtagsbezogen ergab sich in diesen Jahren demnach ein Stellenzuwachs von 10,81 Stellen.

### 5.1.2 Besoldung und Leistungen an Beamte

#### Grundsätzliches

- 15 Die Rechtsverhältnisse von Beamten sind, insbesondere im Hinblick auf die Besoldung (§ 3 LBesGBW), abschließend durch Gesetz geregelt. Die Kommune ist an die gesetzlichen Vorschriften gebunden.

#### Nebentätigkeitserklärungen

- 16 Im Prüfungszeitraum sind die nach § 8 LNTVO erforderlichen Erklärungen über die jeweils im vorangegangenen Kalenderjahr ausgeübten genehmigungs- und anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten nicht regelmäßig nachgewiesen worden. Demnach konnte auch nicht geprüft werden, ob Ablieferungspflichten nach § 64 Abs. 3 LBG i.V.m. § 5 LNTVO bestehen.

Beamte sind verpflichtet, bis zum 01.07. eines jeden Jahres eine Erklärung über Art, zeitliche Inanspruchnahme und Dauer der Nebentätigkeit, den Auftrag- oder Arbeitgeber und die Höhe der Vergütung im vorausgegangenen Kalenderjahr abzugeben (§ 8 LNTVO; ggf. Fehlanzeige). Die Dienstvorgesetzten sollen die Beamten jährlich auf diese Verpflichtung hinweisen und deren Einhaltung überwachen. Dies gilt insbesondere für die Angaben zur Vergütung und Abrechnung zu ablieferungspflichtigen Nebentätigkeiten (Nr. 38.1. BeamtVwV), damit bestehende Ablieferungsansprüche gegenüber den jeweiligen Beamten geltend gemacht werden können. Künftig ist dies zu beachten. Auf die GPA-Mitteilung 1/2013 wird verwiesen.

### **Besoldungsdienstalter, Erfahrungszeiten und Jubiläumsdienstzeit**

- A 17 Für die Beamten Pers.-Nrn. 10000372, 10000344 und 10000228 ist keine Berechnung und Festsetzung des Besoldungsdienstalters bzw. die Festlegung des Zeitpunkts des Beginns des Aufstiegs in den Stufen (Erfahrungszeiten) und deren Bekanntgabe an die betreffenden Beamten in der Personalakte nachgewiesen. Die Höhe des Grundgehalts wird nach Stufen bemessen. Das Aufsteigen in den Stufen bestimmt sich nach Zeiten dienstlicher Erfahrung und beginnt mit dem Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe. Der Beginn wird um berücksichtigungsfähige Zeiten (§ 32 Abs. 1 LBesGBW) vorverlegt. Eine Berechnung des Besoldungsdienstalters findet bei nach dem 31.12.2010 erstmalig ernannten Beamten der Besoldungsgruppe A nicht mehr statt. Für zuvor erstmalig ernannte Beamte gelten die Übergangsbestimmungen der §§ 100 ff. LBesGBW (s. Art. 2 Dienstrechtsreformgesetz). Die Berechnungen, Festsetzungen und Bekanntgaben sind nachzuholen (§§ 31, 32 LBesGBW bzw. §§ 100 ff. LBesGBW).
- A 18 Zudem ist keine Berechnung der Jubiläumsdienstzeit in der Personalakte der Beamten Pers.-Nrn. 10000372, 10000344 und 10000228 nachgewiesen. Die Berechnung ist alsbald nachzuholen, die Jubiläumsdienstzeiten sind festzusetzen und den Beamten mitzuteilen (§ 82 LBG i.V.m. § 2 JubGVO).

### **Dienstpostenbewertungen**

- A 19 Die Beamten Pers.-Nrn. 1000372 und 10000228 sind im Prüfungszeitraum ohne Dienstpostenbewertung eingestellt worden.

Zum Nachweis der Einhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 77 Abs. 2 GemO) ist der Dienstherr rechtlich verpflichtet, alle Dienstposten (Funktionen) der Beamten sachgerecht zu bewerten und Ämtern im statusrechtlichen Sinne zuzuordnen. Zudem dürfen Beförderungsämtner nur eingerichtet werden, wenn sie sich von den Ämtern der niedrigeren Besoldungsgruppe nach der Wertigkeit der zugeordneten Funktionen wesentlich abheben (§ 20 Abs. 1 und § 26

LBesGBW). Insoweit dürfen die Beförderung und die Einweisung eines Beamten in eine freie Planstelle nur auf der Grundlage einer sachgerechten Bewertung erfolgen. Auch wenn eine bestimmte Methode für eine sachgerechte Bewertung von Beamten-dienstposten nicht vorgeschrieben ist (§ 20 Abs. 1 Satz 1 2. HS LBesGBW), sollte die Zuordnung der mit einer Funktion verbundenen Anforderungen zu einem Amt transparent und nachvollziehbar sein (§ 20 Abs. 1 Satz 1 1. HS LBesGBW). Dies ist bei Gründen, die in der Person des Beamten liegen oder bei Einstufungen, die durch Vergleiche mit dem Gesamtgefüge im Haus oder mit vergleichbaren Kommunen ermittelt wurden, nicht ausreichend gewährleistet. Zum Nachweis der gesetzlichen Voraussetzungen sind sachgerechte Bewertungen der übertragenen Funktionen nach anerkannten, methodischen Grundsätzen <sup>1</sup> auf der Grundlage von aussagefähigen und aktuellen Dienstpostenbeschreibungen spätestens vor Neueinstellungen oder Beförderungen vorzunehmen (§ 77 Abs. 2 GemO, §§ 20, 26 LBesGBW).

### **Dienstliche Beurteilungen**

- 20 Im Fall der im Prüfungszeitraum erfolgten Beförderung der Beamten Pers.-Nrn. 2200288 und 10000344 lagen keine Beurteilungen vor. Die Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen der Beamten sind in regelmäßigen Zeitabständen (Regelbeurteilung) und außerdem neun Monate nach der Einstellung in das Beamtenverhältnis auf Probe bzw. drei Monate vor Beendigung der Probezeit sowie vor Entscheidungen über Beförderungen bzw. der Übertragung eines höherwertigen Amtes (Anlassbeurteilung) durch eine dienstliche Beurteilung nachzuweisen (§ 1 Abs. 1 und 2 Beurteilungsverordnung). Künftig sind vor entsprechenden Personalentscheidungen, Beurteilungen zu fertigen und zu den Akten zu nehmen. Auf § 22, § 51 Abs. 1 Satz 1 LBG und § 9 BeamStG wird hingewiesen.

### **Mehrarbeitsvergütung**

- A 21 An den Beamten Pers.-Nr. 2201529 wurden im Jahr 2016 96 Überstunden ausgezahlt. Insgesamt wies seine Stundenabrechnung von Juli 196,7 verfallene Stunden aus, welche hauptsächlich auf eine höhere zeitliche Inanspruchnahme, bedingt durch die Einarbeitung in ein neues Tätigkeitsfeld, zurückzuführen war und die Verwaltung daraufhin einen rechtfertigenden Grund für die Auszahlung von 96 Stunden davon ansah, was anschließend durch den Gemeinderat beschlossen wurde.

Nach § 65 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 LBesGBW i.V.m. m. den Nummern 65.1.5 und 65.1.6 der LBesGBW-VwV darf Mehrarbeitsvergütung nur gewährt werden, wenn im Rahmen eines Sondereinsatzes Mehrarbeit zur Herbeiführung eines im öffentlichen Interesse liegenden, unaufschiebbaren und termingebundenen Ergebnisses geleistet wird. Die

---

<sup>1</sup> Empirische, analytische oder summarische Bewertungsverfahren.

genannten Tatbestandsvoraussetzungen müssen nebeneinander gegeben sein. Die besoldungsrechtlichen Voraussetzungen für die Mehrarbeitsvergütungen waren im vorliegenden Fall nicht gegeben. Über die Rückforderung der ohne Rechtsgrund gezahlten Mehrarbeitsvergütungen ist seitens der Stadt zu entscheiden (s. hierzu § 15 Abs. 2 LBesGBW).

Für künftige Fälle ist das Vorliegen der genannten Tatbestandsvoraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, aktenkundig zu dokumentieren. Auf die GPA-Mitteilung 2/2013 wird Bezug genommen.

### **„Leistungsentgelt“ an Beamte**

A 22 Die Stadt gewährt ihren Beamten jährlich ein Leistungsentgelt, vergleichbar dem Leistungsentgelt der Beschäftigten nach § 18 TVÖD. Hierzu werden alle Beamte jährlich in einem Zielvereinbarungsgespräch bewertet. Der auszuschüttende Betrag liegt aktuell bei jährlich etwa 10 TEUR. Grundlage hierfür ist der Gemeinderatsbeschluss vom 23.10.2007, in dem festgelegt wurde, dass die bei der Stadt beschäftigten Beamten entsprechend den Grundsätzen der für die tarifbeschäftigten Mitarbeiter erarbeiteten Grundsätze der leistungsorientierten Bezahlung beurteilt und vergütet werden. Der Geltungsbereich des § 1 der „Dienstweisung zur Einführung von leistungsorientierten Entgelten und Vereinbarungen eines betrieblichen Systems nach § 18 Abs. 6 Satz 1 TVöD“ wurde am 14.12.2007 auf die Beamten ausgeweitet.

Die Besoldung der Beamten ist abschließend durch Gesetze geregelt, so dass darüberhinausgehende Regelungen, auch wenn sie vom Gemeinderat beschlossen worden sein sollten, unzulässig und unwirksam sind (§ 3 LBesGBW). Für ein Leistungsentgelt besteht keine Rechtsgrundlage. Es ist einzustellen.

Über die Rückforderung der ohne Rechtsgrund gewährten Leistungen ist zu entscheiden. Es besteht ein beamtenrechtlicher Herausgabeanspruch der Stadt gegenüber den Beamten nach §§ 59a LBG i.V.m. 15 Abs. 2 LBesGBW. Auf den GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015, 44 f. wird verwiesen.

Auf die Möglichkeiten zur Gewährung einer Leistungsprämie nach § 76 LBesGBW wird hingewiesen. Siehe hierzu die Ausführungen im GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018, 58 ff.

### **5.1.3 Vergütung und Leistungen an Beschäftigte**

#### **Allgemeines**

- 23 Die Stadt ist Mitglied beim Kommunalen Arbeitgeberverband Baden-Württemberg e.V. (KAV), setzt das Tarifrecht arbeitsvertraglich vollinhaltlich um und ist damit tarifgebunden. Die Personalsachbearbeitung und die Abrechnung der Bezüge für die derzeit etwa 224 Bediensteten der Stadt werden vom Hauptamt wahrgenommen. Zur Personalabrechnung kommt das über das Rechenzentrum „Komm.ONE AöR“ angebotene ADV-Verfahren „KM-Personal“ zum Einsatz. Die stichprobenweise Überprüfung im Bereich der Beschäftigten ergab keine Feststellungen.

## **5.2 Grundstücksmanagement**

### **5.2.1 Grundstücksverkehr**

#### **Allgemein**

- 24 Nach den Ergebnissen der Vermögenshaushalte wurden im Prüfungszeitraum insgesamt 1,8 Mio. EUR (vorangegangener Prüfungszeitraum [VPZ]: 1,3 Mio. EUR) für Grundstücksankäufe (einschließlich Abwasserbeiträge und Baukostenzuschüsse Wasserversorgung) verausgabt. Die Einnahmen aus Grundstücksverkäufen (ebenfalls einschließlich Abwasserbeiträge und Baukostenzuschüsse Wasserversorgung) beliefen sich im selben Zeitraum auf rd. 12,1 Mio. EUR (VPZ: 9,1 Mio. EUR). Wohn- und Gewerbebauplätze werden in der Regel voll erschlossen auf der Grundlage eines vom Gemeinderat beschlossenen m<sup>2</sup>-Preises veräußert. Von der Stadt wurde zur Bestimmung der „Auskömmlichkeit“, d.h. zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme, im Prüfungszeitraum keine Gegenüberstellung der Grundstücksverkaufspreise und der (ggf. fortgeschriebenen) Gestehungskosten erstellt. Anhand von internen überschlägigen Kostenaufstellungen kann zumindest für die Wohnbaugebiete attestiert werden, dass die Verkaufserlöse im Prüfungszeitraum (und VPZ) die Gestehungskosten spürbar überstiegen haben.

#### **Bodenrichtwerte**

- 25 Der Gutachterausschuss der Stadt Engen hat im Jahr 2017 letztmals gem. § 196 Abs. 1 bis 3 BauGB in Verbindung mit § 12 der Gutachterausschussverordnung die Bodenrichtwerte (Stichtag: 31.12.2016) aus der Kaufpreissammlung entwickelt und fortgeschrieben. Der Gutachterausschuss der Stadt Engen wurde zum 31.12.2019 aufgelöst und ab 01.01.2020 durch den Gemeinsamen Gutachterausschuss Hegau-Hochrhein (Geschäftsstelle bei der Stadt Singen) ersetzt. Die erste Fortschreibung der Bodenrichtwerte für die Stadt Engen erfolgte mit Beschluss vom 01.06.2022 zum Stichtag 01.01.2022.

Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der Stadt spiegeln sich die vom Gemeinderat festgelegten Verkaufspreise für Wohn- und Gewerbegrundstücke maßgeblich in den Bodenrichtwerten wider. Sie können über das Bodenrichtwertinformationssystem Baden-Württemberg (BORIS-BW) im Internet abgerufen werden.

### **Veräußerung unter Wert**

A 26

Nach § 92 Abs. 1 GemO darf die Stadt Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern. Daher muss sie sich vor der Veräußerung eines Vermögensgegenstands Klarheit über dessen Wert verschaffen. Maßgeblich für die Festlegung der Verkaufspreise der Baugrundstücke ist der Verkehrswert (§ 92 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 194 BauGB). Der Verkehrswert (Marktwert) eines Grundstücks wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre (§ 194 BauGB). Grundlage für die Verkehrswertermittlung unbebauter Grundstücke sind die Bodenrichtwerte. In sog. kaufpreisarmeren Lagen kann der Verkehrswertermittlung zunächst die Kalkulation der Gestehungskosten<sup>1</sup> vorausgehen. Gleichwohl bedarf es auch hier geeigneter Ausgangswerte als Vergleichspreise (§§ 14 Abs. 2, 40 ImmoWertV). In § 14 Abs. 2 ImmoWertV wurde ausdrücklich kodifiziert, dass als Ausgangspunkt der Bodenrichtwertermittlung in Gebieten ohne oder mit geringem Grundstücksverkehr Kaufpreise und Bodenrichtwerte aus vergleichbaren Gebieten oder vorangegangenen Jahren herangezogen werden können. Dabei sind alle wertrelevanten Faktoren, insbesondere die rechtlichen und tatsächlichen Eigenschaften, die sonstige Beschaffenheit und die Lage sowie die Beitragsbelastungen des Grundstücks zu berücksichtigen (§§ 3 ff. ImmoWertV), wobei die charakteristischen Merkmale des Bodenrichtwertgrundstücks an die wertbestimmenden Merkmale des Bewertungsgrundstücks mittels Umrechnungskoeffizienten und Abweichungen der allgemeinen Wertverhältnisse durch geeignete Indexreihen an die Wertverhältnisse am Wertermittlungsstichtag anzupassen sind (§ 14 Abs. 1, § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 i.V.m. § 26 ImmoWertV). Der beitrags- und abgabenrechtliche Zustand eines Grundstücks ist als wertbildender Faktor bei der Verkehrswertermittlung zu berücksichtigen (§§ 5 Abs. 2, 9 Abs. 1 Satz 3, 16 Abs. 2 Satz 3 ImmoWertV). Darüber

---

<sup>1</sup> Eine ausschließlich an den kalkulatorischen Kosten ausgerichtete Bodenwertermittlung wird den rechtlichen Vorgaben der Wertermittlung im Regelfall nicht gerecht. Zwischen dem Verkehrswert und den Kosten besteht keine unmittelbare Korrelation, d.h. aus den Kosten der Baulanderschließung lassen sich nur bedingt Rückschlüsse auf die Bodenwerterhöhung ziehen (vgl. Kleiber, 8. Aufl. 2017, Verkehrswertermittlung von Grundstücken Teil IV, Systematische Darstellung des Vergleichswertverfahrens, Abschnitt 6.4.3.4.).

hinaus können andere geeignete Verfahren<sup>1</sup> z.B. das deduktive Verfahren (§ 40 Abs. 3 ImmoWertV) zur Ermittlung des Bodenwerts Anwendung finden, wobei die Wertermittlung auch in diesen Fällen nachvollziehbar und überprüfbar sein muss. Auf den GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, 68 ff. wird ergänzend hingewiesen.

Die Veräußerung zum vollen Wert konnte für die **gewerblichen Bauplätze** nicht verifiziert werden (§ 92 Abs. 1 GemO). Im Rahmen der Festlegung von Bauplatzpreisen ist aufzuzeigen, ob die Veräußerung zum vollen Wert gem. § 92 Abs. 1 Satz 2 GemO erfolgt. Ein entsprechender Nachweis ist im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zu erbringen.

Hingewiesen wird auch darauf, dass bei der Veräußerung von Grundstücken unter dem vollen Wert der Beschluss vor dessen Vollzug – unabhängig von der Frage ihrer materiell-rechtlichen Zulässigkeit – der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen ist (§ 92 Abs. 3 Satz 1 GemO sowie VwV-Freigrenzen vom 29.12.2021, GABl. S. 502).

### **Regelungen in den Kaufverträgen**

A 27

Die Stadt verkauft ihre Bauplätze in der Regel im Rahmen des § 436 Abs. 1 BGB vollerschlossen. In den Kaufverträgen heißt es hierzu: „Der Kaufpreis beträgt bei X m<sup>2</sup> EUR XXX.XXX einschließlich Erschließungsbeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG), den Vermessungskosten (ohne abgemarkte Grenzpunkte), ... [sowie je nach Baugebiet] ... Glasfaserhausanschluss, Gashausanschluss, ...“. Ferner wird ausgeführt, dass . . . „sämtliche Erschließungsbeiträge nach den Satzungen der Stadt Engen sowie der Baukostenzuschuss für Wasser vom Erwerber zu tragen sind und im heutigen Kaufpreis enthalten sind. Gleiches gilt für den Erschließungsbeitrag nach KAG für die Straße. Das Recht der Stadt, bei Vorliegen der in den jeweiligen Beitragsatzungen festgelegten Voraussetzungen Nachveranlagungen auf die Beiträge vorzunehmen, bleibt ausdrücklich vorbehalten.“ . . . Trotz dieser vorgenannten Verkaufspraxis (vollerschlossen zum baugebietsspezifischen Gesamtkaufpreis) werden in den Kaufverträgen zusätzlich die im Kaufpreis enthalten Anteile (EUR/m<sup>2</sup>) für den Erschließungsbeitrag, den Abwasserbeitrag und den Baukostenzuschuss für Wasser (nachrichtlich) aufgeführt.

Die öffentlich-rechtlichen Bindungen, dass Abgaben nicht anders als nach Maßgabe der gesetzlichen Bindungen erhoben werden, sind auch beim Abschluss von Grundstückskaufverträgen zu beachten. § 436 Abs. 1 BGB lässt die öffentlich-rechtlichen Regelungen der Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen und

---

<sup>1</sup> Als andere geeignete Verfahren kommen z.B. die Zielbaumethode, Wohn- und Geschäftslagenklassifizierung, Miet- und Pachtentwicklung, Verhältnis der Mieten in Geschäftslagen und das Mietsäulenverfahren in Betracht (vgl. Nr. 14.(2). Entwurf ImmoWertA, Stand 22.12.2021).

der Ermittlung der Erschließungs- und Anschlussbeiträge sowie die Grundsätze der Abgabengleichheit und Abgabengerechtigkeit unberührt. Sofern zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses trotz bautechnischen Beginns, insbesondere die Erschließungsbeitragsbelastungen nicht absehbar sind (z.B. fehlendes Ausbauprogramm, nur grobe Ermittlung der Erschließungskosten), kann § 436 Abs. 1 BGB nicht zur Anwendung kommen. Gleichwohl kommt eine Kaufpreisbildung unter Berücksichtigung der noch ausstehenden Beiträge (ggf. auf der Grundlage von Bodenrichtwerten für kostenerstattungs- bzw. (erschließungs-)beitragsfreies Land<sup>1</sup>) in Betracht (vgl. GPA-Mitt. 4/2020). Bei den Grundstückskaufverträgen sind die Vertragsformulierungen betreffend die Beiträge nicht immer an die abgabenrechtliche Situation angepasst worden. Eine vollerschlossene Veräußerung nach § 436 Abs. 1 BGB schließt eine Ablösung aus. Ergänzend wird daraufhin gewiesen, dass im Sonderfall des §§ 24,16 KAG, d.h. ab dem Zeitpunkt der als entstanden fingierten Beitragsschuld und des naturschutzrechtlichen Kostenerstattungsbetrags, die Stadt ein Grundstück vollerschlossen veräußern kann, ohne die Beiträge und den naturschutzrechtlichen Kostenerstattungsbetrag offenlegen zu müssen (vgl. VGH, Beschl. v. 26.04.2022 – 2 S 762/22).

Soweit die Stadt die Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen über den Gesamtkaufpreis refinanziert, wird ergänzend auf die Ausführungen in Rdnr. 42 Bezug genommen.

### **Grunderwerb und Grundstücksveräußerungen**

- 28 Die stichprobenweise Prüfung des Grundstücksverkehrs umfasste den Erwerb von fünf Grundstücken für künftige Baugebiete, den Rückkauf eines Bauplatzes sowie den Verkauf von dreizehn Wohnbau- und Gewerbegrundstücken in den Jahren 2017 und 2018. Die entsprechenden Vertragsvorgänge wurden hinsichtlich der haushaltsmäßigen Abwicklung (Anordnung, Belegwesen, Sachbuchauszüge) und teilweise bis hin zum Eintragungsnachweis ins Grundbuch überprüft. Es ergaben sich – mit Ausnahme der Verbuchung der Kinderermäßigung (Rdnr. 29) – keine Feststellungen.

### **Kinderermäßigung**

- 29 Bei der stichprobenweisen Prüfung bezüglich dem Verkauf von Baugrundstücken wurde festgestellt, dass die von der Stadt gewährte Kinderermäßigung in Höhe von 3 TEUR je Kind entweder bereits direkt vom Kaufpreis abgezogen oder (im Nachhinein) durch Absetzung vom Kaufpreis ausbezahlt wurde. Hier wäre nach dem Brutto-

---

<sup>1</sup> und beitragspflichtig für die Anschlussbeiträge (vgl. § 5 Abs. 2 ImmoWertV i.V.m. II der Anlage 5 zu § 16 Abs. 3 ImmoWertV).

grundsatz (§ 7 Abs. 2 GemHVO a.F.) der volle Kaufpreis als Einnahme und der Familienabschlag im Bereich Wohnungsbauförderung als Ausgabe zu buchen (und damit offen auszuweisen) gewesen.

## 5.2.2 Mieten und Pachten

### Mieten

- 30 Die Einnahmen aus der Wohnraumvermietung spielen bei der Stadt nur eine untergeordnete Rolle. Die Kaltmiete für die wenigen Objekte (teilweise auch zur Obdachlosenunterbringung genutzt) betrug bis 2015 rd. 60 TEUR pro Jahr. Mit der Zuwanderung von Asylbewerbern und deren Anschlussunterbringung stiegen die Mieteinnahmen zum Ende des Prüfungszeitraums auf rd. 270 TEUR. Für das Stadtgebiet gibt es bisher keinen örtlichen Mietspiegel als Begründungsmittel gem. § 558 a Abs. 2 Nr. 1 BGB. In der Regel werden die Grundmieten bei einem Mieterwechsel von der Verwaltung überprüft und (sofern es der Zustand der Wohnung zulässt) angepasst<sup>1</sup>. Vereinzelt basieren die Mietpreise auf einer Festlegung aus dem Jahr 2004. Für alle Mietobjekte sollten die Wohnwertmerkmale (§ 558 Abs. 2 Satz 1 BGB) sowie die begründeten ortsüblichen Vergleichsmieten (§ 558a Abs. 2 BGB) als Nachweise über die Angemessenheit der Mieten ermittelt und aktenkundig dokumentiert werden. Mit Blick auf § 92 Abs. 2 GemO i.V.m. § 558 BGB sind Mieten in regelmäßigen Zeitabständen auf ihre Angemessenheit aktenkundig zu überprüfen und ggf. bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anzupassen. Sofern besondere Gründe vorliegen, die im Einzelfall gegen eine Mietanpassung sprechen, sind diese aktenkundig zu machen. Ergänzend wird auf den Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2020, 52 ff. verwiesen.
- 31 Bei Neuvermietungen sollte die Erhebung einer Mietkaution (§ 551 BGB) erwogen werden. Bei der Vermietung nicht preisgebundenen Wohnraums ist es allgemein üblich, vom Mieter die Zahlung einer Kautions zu verlangen, da die Kautions der Sicherung aller künftigen Ansprüche des Vermieters aus dem Mietverhältnis dient.

### Pachten

- 32 Die jährlichen Einnahmen der Stadt aus der Verpachtung von Wiesen-, Acker- und Gartengrundstücken waren im Prüfungszeitraum nahezu unverändert und mit rd. 20 TEUR vergleichsweise gering. Eine Auswertung aus den teilortsbezogenen Pächterkarteien hat ergeben, dass der weit überwiegende Teil der Pachtverträge aus den 90er (teilweise sogar 80er) sowie Anfang der 2000er Jahre stammt und bei diesen bisher keine Anpassung der Pachtpreise<sup>2</sup> vorgenommen wurde. Mit Blick auf § 92

---

<sup>1</sup> Zuletzt für eine Wohnung im Jahr 2019 und für 4 Wohnungen im Jahr 2020

<sup>2</sup> i.d.R. wurde lediglich der ursprüngliche DM-Betrag in EUR umgerechnet.

Abs. 2 GemO ggf. i.V.m. § 593 BGB bzw. § 5 Bundeskleingartengesetz sollten die Pachten auf ihre Angemessenheit hin überprüft (ortsüblicher Vergleichswert) und ggf. angepasst werden. Andernfalls kann die Stadt den Pachtpreis nur anpassen, sofern dies vertraglich vereinbart wurde. Wurde eine solche Anpassungsklausel nicht vereinbart, kann der Verpächter den Pachtpreis ggf. durch Abschluss eines entsprechenden neuen Pachtvertrags erhöhen. Beim Abschluss von Pachtverträgen wird eine vertraglich vereinbarte Pachtanpassungsklausel empfohlen. Sofern besondere Gründe vorliegen, die im Einzelfall gegen eine Pachtanpassung bzw. die Vereinbarung einer angemessenen Pacht sprechen, sind diese aktenkundig zu machen.

- 33 Ferner wurde festgestellt, dass Grundstücks- und Sportplatzflächen an Vereine, eine Vielzahl noch unbebauter Flächen in Baugebieten, Naturschutz-, Ausgleichsflächen sowie äußerst schwer zu bewirtschaftende Flächen (i.d.R. im Gegenzug für die Pflege im Natur- und Landschaftsbereich) unentgeltlich zur Nutzung überlassen werden. Wird ein gemeindeeigenes Grundstück unter dem marktüblichen bzw. angemessenen Entgelt oder sogar unentgeltlich zur Nutzung überlassen, ist der Unterschiedsbetrag zum marktüblichen bzw. angemessenen Entgelt sowie ggf. der unentgeltliche Pflegeaufwand als Gegenleistung offenzulegen. Grundsätzlich konnte dies bislang durch die Festsetzung allgemeiner Richtlinien oder durch Ausweisung als Zuschuss im Haushaltsplan geschehen (§ 7 Abs. 2 GemHVO a.F.). In der Kommunalen Doppik muss auch bei Festsetzung allgemeiner Richtlinien auf jeden Fall eine Bruttodarstellung erfolgen (§§ 10 Abs. 2, 40 Abs. 2 GemHVO n.F.).

Gleiches gilt für die unentgeltliche Überlassung von Gebäuden und Räumen sowie die unentgeltliche Nutzung von Mehrzweckhallen, Bürgerhäusern sowie Stadt- und Sporthallen durch z.B. Vereine, Verbände, Kirchengemeinden, Interessengemeinschaften und sonstige Institutionen.

## **5.3 Brandschutz**

### **5.3.1 Feuerwehrwesen**

#### **Organisation, Rechnungsergebnisse**

- 34 Die Freiwillige Feuerwehr der Stadt Engen besteht nach der Feuerwehrsatzung aus den Einsatzabteilungen in Engen, Anselfingen, Biesendorf, Bittelbrunn, Stetten, Welschingen und Zimmerholz, der Altersabteilung in Engen sowie der Jugendfeuerwehr in Engen. Zum 31.12.2018 besaß die Einsatzabteilung 227 Angehörige, die Altersabteilung 105 Angehörige und die Jugendfeuerwehr 25 Angehörige.

35 Der Zuschussbedarf bei HA 1310 (Brandschutz) stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2018
Zuschussbedarf (in TEUR)	527	531	539	557

Der Zuschussbedarf hat im Prüfungszeitraum insgesamt rund 2,2 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 539 TEUR betragen. Der Kostendeckungsgrad lag im Mittel der Jahre 2015 bis 2018 bei 16,3 %.

### Rechtsverhältnisse

36 Die Rechtsverhältnisse der Freiwilligen Feuerwehr Engen werden in der „Feuerwehrsatzung“ (FwS) vom 16.12.2014, zuletzt geändert am 22.06.2021 und der „Satzung über die Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr Engen“ (FwES) vom 14.12.1992, zuletzt geändert am 01.12.2016, geregelt. Die Kostenersätze für Leistungen der Feuerwehr sind in der FwES aufgeführt. Am 24.07.2018 ist darüber hinaus der aktuelle Feuerwehrbedarfsplan 2018 vom Gemeinderat beschlossen worden.

### Kalkulation der Feuerwehrkostenersätze

A 37 Für kostenersatzpflichtige Einsätze der Feuerwehr werden die Fahrzeug- und Personalkosten auf der Grundlage der Feuerwehrentschädigungssatzung (FwES) vom 14.12.1992, zuletzt geändert am 01.02.2016, erhoben. Die Kostenersätze für die in der Verordnung des Innenministeriums aufgeführten und bei der Feuerwehr vorhandenen Fahrzeuge wurden an die geänderte Rechtslage des § 34 Feuerweggesetz (FwG) i.V.m. der Verordnung des Innenministeriums über den Kostenersatz für Einsätze der Feuerwehr (VOKeFw vom 18.03.2016) angepasst (zumindest abrechnungstechnisch). Zur Satzung und zur Kalkulation werden folgende Hinweise und Feststellungen gegeben:

- (1) Das Gesetz zur Änderung des Feuerweggesetzes vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1184) ist zum 30. Dezember 2015 in Kraft getreten. Für alle Einsätze ab dem 30. Dezember 2015 gelten die neuen Regelungen und Berechnungsmodalitäten gemäß § 34 FwG. In § 34 FwG legt der Gesetzgeber fest, wie die Kostenersätze u.a. für ehrenamtliche Einsatzkräfte sowie für Feuerwehrfahrzeuge jeweils zu kalkulieren sind. Die zu erstattenden Stundensätze für ehrenamtliche Einsatzkräfte setzen sich aus den beim jeweiligen Einsatz tatsächlich gewährten Entschädigungen für Verdienstaussfall und Auslagen sowie den sonstigen für die ehrenamtlich tätigen Feuerwehrangehörigen entstehenden jährlichen Kosten zusammen,

die auf der Grundlage von 80 Stunden je Feuerwehrangehörigem der Einsatzabteilung(en) berechnet werden. Die Verordnung des Innenministeriums über den Kostenersatz für Einsätze der Feuerwehr vom 18. März 2016 ist zum 26. April 2016 in Kraft getreten und beinhaltet landeseinheitliche Kostenersätze für normierte bzw. vergleichbare Feuerwehrfahrzeuge. Sie ist ab diesem Zeitpunkt verbindlich anzuwenden.

- (2) Die unter § 5 Nr. 2 der FwES vom 14.12.1992 aufgeführten Fahrzeugkosten stimmen nicht mit den Stundensätzen der Verordnung des Innenministeriums über den Kostenersatz für Einsätze der Feuerwehr und auch nicht mit den von der Verwaltung tatsächlich abgerechneten Stundensätzen überein. Eine Anpassung fand in keiner der vier Änderungssatzungen statt.
- (3) Die Erhebung eines Verwaltungskostenanteils von 15 %, wie in der FwES unter § 5 Nr. 4 vorgesehen, sieht das Feuerwehrgesetz nicht vor. Verwaltungsgebühren können nur aufgrund einer separaten Verwaltungsgebührenordnung einsatzbezogen abgerechnet werden. Hinsichtlich der Ersätze für Verbrauchsmaterialien wird auf § 34 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 und 3 FwG verwiesen. Auch hier ist eine Gemeinkostenpauschale nicht zulässig (siehe auch VG Freiburg Urt. v. 16.03.2016 Az. 7 K 843/14).
- (4) Neben den auf der Grundlage von 80 Stunden je Feuerwehrangehörigen kalkulierten sonstigen Kosten (Baustein 2 - aktuell 5,11 EUR) und der Aufwandsentschädigung (Baustein 1 - aktuell 11 EUR) wird eine „Reinigungspauschale“ in Höhe von 1,50 EUR für jeden ausgerückten Feuerwehrangehörigen pro Einsatzstunde berechnet, für Einsätze, bei denen der Körper oder die Kleidung des Angehörigen der Feuerwehr außergewöhnlich verschmutzt wird.

Die Stundensätze für ehrenamtlich tätige Einsatzkräfte setzen sich aus den beim Einsatz gewährten Entschädigungen für Verdienstausschlag und Auslagen sowie den sonstigen für die ehrenamtlich tätigen Feuerwehrangehörigen der Einsatzabteilungen entstehenden jährlichen Kosten, die auf der Grundlage von 80 Stunden je Feuerwehrangehörigem der Einsatzabteilung(en) berechnet werden, zusammen (vgl. § 34 Abs. 5 FwG). Die Kostenersätze werden somit in zwei Bausteinen berechnet. Die Reinigungskosten kann man jeweils unter einen Baustein subsumieren. Bezüglich der Reinigungszeiten des Körpers kann man feststellen, dass diese in der Einsatzdauer enthalten sind. Die Einsatzdauer beginnt für die Einsatzkräfte mit der Alarmierung und endet nach der Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft einschließlich der notwendigen Aufräumungs- und Reinigungszeiten sowie Wiederherstellungszeiten. Eine zusätzliche Pauschale ist somit nicht vorgesehen. Die Reinigungskosten der Kleidung sind unter Baustein 2 zu subsumieren.

Zu dem zweiten Baustein „sonstige Kosten“ gehören auch die Kosten der Dienst- und Schutzkleidung. Dazu gehören der Erwerb und die Reinigung bzw. Unterhaltung der Kleidung.

Eine zusätzliche Pauschale außerhalb der 80-Stunden-Basis pro Person und Einsatz ist somit nach dem Gesetzeswortlaut nicht begründet.

Die Kalkulation ist, auch mit Blick auf den Kalkulationszeitraum 2013 – 2015, zeitnah neu zu erstellen. Das dazugehörige Kostenverzeichnis als derzeitiger Bestandteil der Feuerwehrentschädigungssatzung (FwES) ist anzupassen und zu erneuern und idealerweise als eigene Kostenersatzsatzung (FwKS) zu erstellen. Im Übrigen wird auf die Hinweise zur Kalkulation von Kostenersätzen bei Feuerwehreinsätzen im GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2016, 62 ff und 2017, 80 ff. hingewiesen.

### **Erhebung der Feuerwehrkostenersätze**

A 38 Nach dem Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung der rechtmäßigen und vollständigen Erhebung der Kostenersätze für die Leistungen der Freiwilligen Feuerwehr nach § 2 i.V.m. § 34 FwG anhand der Einsatzberichte für die Jahre 2018, 2019, 2020 und 2021 ist zu den geprüften Einzelfällen Folgendes festzustellen:

- (1) Bei der Tierrettung ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob es sich um eine Tierrettung ohne Lebensbedrohung handelt oder ob sich das Tier in einer lebensbedrohlichen Situation befindet. Bei dem Einsatz am 27.05.2021 (Katze versucht vom Baum zu holen, dann Abstieghilfe geschaffen) dürfte es sich um eine Tierrettung handeln, bei der sich das Tier allenfalls in einer temporären Hilflosigkeit befunden hat. Ist das Tier nicht in einer lebensbedrohlichen Situation, handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Feuerwehr mit der Konsequenz, dass für entsprechende Leistungen privatrechtliche kostendeckende Entgelte zu erheben wären.
- (2) Für die Beseitigung umgestürzter Bäume im Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, bzw. das Entfernen gefährdender Äste wurde kein Kostenersatz geltend gemacht und nicht ausreichend dokumentiert, wer der Eigentümer der Bäume / der Träger der Straßenbaulast ist (z.B. Einsätze am 21.10.2021, 31.07.2021, 30.07.2021). Es wird darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um Einsätze der Feuerwehr nach § 2 Abs. 2 FwG handelt, für die der Träger der Straßenbaulast, ggf. vorrangig der Waldeigentümer, kostenersatzpflichtig ist.
- (3) Material und Verbrauchsmittel werden gem. § 34 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 und 3 FwG lediglich als Kostenersatz weiterverrechnet. Die seit Jahren gleichbleibend verrechneten Sätze für Verbrauchsmittel sind deshalb regelmäßig zu überprüfen

(vgl. ein Sack Ölbinder inkl. Entsorgung wurde im gesamten Prüfungszeitraum für 42 EUR weiterberechnet).

- (4) Die Erhebung eines Verwaltungs- bzw. Gemeinkostenzuschlags sieht das Feuerwehrgesetz nicht vor. Verwaltungsgebühren können nur aufgrund einer separaten Verwaltungsgebührenordnung einsatzbezogen abgerechnet werden. Diese werden gem. § 4 Abs. 1 Verwaltungsgebührensatzung abgerechnet (pro Einsatz 50 EUR, bzw. 25 EUR). In § 5 Nr. 4 der Feuerwehrentschädigungssatzung (FwES) sind 15% Verwaltungskostenanteil für Verbrauchsmaterialien etc. aufgeführt. Hinsichtlich der Ersätze für Verbrauchsmaterialien wird auf § 34 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 und 3 FwG verwiesen. Auch hier ist eine Gemeinkostenpauschale nicht zulässig (siehe auch VG Freiburg Urt. v. 16.03.2016 Az. 7 K 843/14).
- (5) Grundsätzlich rechnet die Verwaltung alle Einsätze halbstündlich ab. Für den Einsatz am 27.07.2018 wurden 2,3 Stunden, für den Einsatz am 11.08.2018 wurden 0,8 Stunden, für den Einsatz am 31.08.2018 wurden 0,3 Stunden, für den Einsatz am 12.07.2018 wurden 1,8 Stunden und für den Einsatz am 18.06.2018 wurden 0,8 Stunden abgerechnet. Es wird darauf hingewiesen, dass gem. § 34 Abs. 4 Satz 2 FwG die Stundensätze halbstundenweise abzurechnen sind.
- (6) Für Einsätze, die auf Veranlassung bzw. im Interesse der Stadt vorgenommen wurden (z.B. Einsätze am 18.12.2021, 16.10.2021) sollten – sofern eine Kostenerstattungspflicht besteht – interne Verrechnungen (§ 14 Abs. 4 GemHVO) vorgenommen werden.

### **Entschädigung der Feuerwehrangehörigen**

- 39 Rechtsgrundlage für die Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Feuerwehrangehörigen war im Prüfungszeitraum die „Satzung für die Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Angehörigen der Gemeindefeuerwehr“ (FwES) vom 14.12.1992, zuletzt geändert am 01.12.2016. Hiernach erhalten die Funktionsträger Entschädigungen in pauschalierter Form, die Einsatzkräfte eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 11 EUR pro Einsatzstunde (zzgl. Zuschlag von 1,50 EUR für außergewöhnliche Verschmutzung von Körper oder Kleidung) und für die Sicherheitswache 6,20 EUR bzw. 7,70 EUR pro Einsatzstunde. Für die sich aus dem Verschmutzungszuschlag ergebenden Feststellung wird auf Randnummer 37 verwiesen.

### **Mitteilungsverordnung**

- 40 Die Aufwandsentschädigungen an die Funktionsträger der freiwilligen Feuerwehr sind der Finanzverwaltung nach § 2 Abs. 2 Mitteilungsverordnung (MV) vom 07.09.1993 (BGBl. I S. 1554) mitgeteilt worden.

## 5.4 Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz

### Satzungsrecht

- A 41 Die Stadt ist – soweit ihr Aufwand für die Durchführung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen entsteht – nach § 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB zur Refinanzierung ihres Aufwands für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in voller Höhe verpflichtet. Daher sollten die satzungsrechtlichen Voraussetzungen nach § 135 c BauGB geschaffen werden (Satzungsmuster s. BWGZ 1999, 437 f., zwingend, soweit die Kosten für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen abgelöst werden, vgl. GPA-Mitt. 4/2008). Auf das Satzungsmuster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BWGZ 1999, 437 f.), Boll/Reif, „Die Kostenerstattung für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen“, BWGZ 1999, 426 ff., Mitschang, „Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und ihrer Kostenerstattung“, ZfBR 2005, 644 sowie die Ausführungen in den Geschäftsberichten 2001, 18 f. und 2005, 22 f. und dem Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2010 der GPA, 51 wird ergänzend hingewiesen. Ferner müssen die Ausgleichsmaßnahmen den Eingriffsgrundstücken im Textteil des Bebauungsplans durch Festsetzung zugeordnet werden (§§ 135 a Abs. 2 Satz 1 i.V.m. 9 Abs. 1 a BauGB). Dies erfordert zumindest eine Differenzierung bei der Zuordnungsfestsetzung zwischen Verkehrsflächen und den übrigen Eingriffsgrundstücken (vgl. VGH, Beschl. v. 31.03.2005 – 5 S 2507/04). Nur die Kosten der anteilig den beitragspflichtigen Erschließungsanlagen zugeordneten Ausgleichsmaßnahmen sind als beitragsfähige Erschließungskosten über Erschließungsbeiträge zu refinanzieren.

Soweit die Stadt die Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle als auf den Eingriffsgrundstücken durchführt (§ 135 a Abs. 2 Satz 1 BauGB), ist sie verpflichtet, die ihr dabei entstandenen Kosten vom jeweiligen Vorhabenträger bzw. den Eigentümern zu erheben (§ 135 a Abs. 3 Satz 2 BauGB). Deshalb (und nicht zuletzt mit Blick auf ggf. im Eigentum Dritter stehenden Baugrundstücke) sollte dringend eine Kostenerstattungsatzung erlassen werden. Zur Kaufpreisbildung unter Einschluss der Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen wird auf die GPA-Mitteilungen vgl. GPA-Mitt. 14/2002 sowie und 4/2020 sowie auf die Ausführungen unter Rdnr. 28 verwiesen.

### Regelungen in den Grundstückskaufverträgen

- A 42 Beim Verkauf von städtischen Bauplätzen sind bisher in den Grundstückskaufverträgen (siehe Rdnr. 27) keine Regelungen über den Kostenerstattungsbetrag für den Ausgleich der Eingriffe in die Natur und Landschaft getroffen worden (s. GPA-Mitt. 14/2002 und 4/2020). Soweit ersichtlich ist durch die Rechtsprechung noch nicht geklärt, ob von der Regelung des § 436 Abs. 1 BGB auch die Kostenerstattungsbeträge nach § 135 a BauGB mitumfasst sind, weshalb im Kaufvertrag eine dahingehende klarstellende Regelung getroffen werden sollte (vgl. GPA-Mitt. 14/2002 und 4/2008). Ansonsten wäre

der Kostenerstattungsbetrag durch Abgabenbescheid festzusetzen oder, soweit der Kostenerstattungsbetrag noch nicht entstanden ist, alternativ durch den Abschluss einer Ablösevereinbarung abzulösen soweit nicht der Sonderfall des §§ 135 c Abs. 4 i.V.m. 24, 16 KAG (vgl. Abschnitt 3 GPA-Mitt. 4/2020) vorliegt (vgl. Rdnr 27).

## 5.5 Abwasserbeseitigung

### Globalberechnung

- A 43 Der satzungsrechtliche Abwasserbeitrag (hier: ausschließlich für den öffentlichen Abwasserkanal) beruht auf einer Globalberechnung zur Ermittlung der Beitragsobergrenze aus dem Jahr 2004 und hat einen Prognosezeitraum<sup>1</sup> bis zum Jahr 2020. Nach dem Verbot der Kostenüberdeckung (§§ 20 Abs. 1 Satz 2 und 3 i.V.m. 30 KAG) darf das veranschlagte Beitragsaufkommen den ermittelten umlagefähigen Aufwand nicht überschreiten. Auf die ständige Rechtsprechung des Verwaltunggerichtshofs, wonach die Division der beitragsfähigen Gesamtkosten durch die Gesamtheit der Bemessungseinheiten (satzungsrechtlicher Verteilungsmaßstab) den höchstzulässigen Beitragssatz ergibt, wird hingewiesen. Eine Überschreitung des höchstzulässigen Beitragssatzes in mehr als geringfügigem Umfang (§ 2 Abs. 2 Satz 1 KAG) verstößt gegen den Kostendeckungsgrundsatz und hat in der rechtlichen Konsequenz nicht nur die Unwirksamkeit des Beitragssatzes, sondern die Unwirksamkeit der Beitragsteile in der Abwassersatzung zur Folge. Die Stadt hat (durch Überprüfung und ggf. zeitnaher Fortschreibung der Globalberechnung) nachzuweisen, dass die zulässige Beitragssatzobergrenze nicht überschritten wird (vgl. VGH, Ur. v. 19.10.2006 – 2 S 705/04, Ur. v. 26.05.1983 – 2 S 1604/82, Birk in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 2006, Rdnr. 678 I und 678 o). Es bleibt der Stadt unbenommen, nach § 20 Abs. 1 Satz 1 KAG künftig die Finanzierung der Investitionskosten auf eine ausschließliche Gebührenfinanzierung umzustellen. Ergänzend wird auf den GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2015, 51 ff. hingewiesen.

### Abwassersatzung

- 44 Die Abwassersatzung vom 21.12.2004 (AbwS), zuletzt geändert am 19.11.2019, basiert teilweise noch auf dem Satzungsmuster des Gemeindetags aus dem Jahr 1996 (vgl. insbesondere Regelungen zum Beitragsrecht sowie das Ruhen von Benutzungsgebühren als öffentliche Last auf dem Grundstück). Seit 2009 ruhen grundstücksbezogene Benutzungsgebühren nach § 13 Abs. 3 i.V.m. § 27 KAG als öffentliche Last auf dem Grundstück und können deshalb sowohl im Insolvenzverfahren (§ 49 InsO) als

<sup>1</sup> vgl. VG Stuttgart, Ur. v. 17.03.2020 (2 K 2005/18) zur Ungültigkeit der Satzung bei nicht zeitnaher Fortschreibung der Globalberechnung nach Ablauf des Prognosezeitraums.

auch im Rahmen der Zwangsversteigerung (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG) bevorrechtigt befriedigt werden. Allerdings ist dafür nach dem Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 30.03.2012, Az. V ZB 185/11, eine entsprechende Ausgestaltung in den kommunalen Satzungen notwendig. Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat in das Muster der Abwassersatzung entsprechende klarstellende Regelungen aufgenommen, um die Grundstücksbezogenheit der Gebühren hinreichend zum Ausdruck zu bringen.

Es wird empfohlen, die Abwassersatzung entsprechend der Mustersatzung des Gemeindetages anzupassen (s. BWGZ 2015, 238 ff.).

## 5.6 Gemeindeverbindungsstraßen

### Vorbemerkung

Entsprechend der Regelung in den §§ 1 Abs. 4 Nr. 2 und 6 Abs. 1 Nr. 2 sowie Abs. 2 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) vom 26.06.1974 in der aktuellen Fassung vom 21.06.2018, wären die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für Gemeindeverbindungsstraßen als Erfüllungsaufgabe an die Stadt Engen übertragen und die dafür notwendige Finanzierung würde auf die Beteiligten (Stadt Engen, Stadt Aach, Gemeinde Mühlhausen-Ehingen) nach dem Verhältnis der Streckenlängen (Unterhaltung) bzw. dem tatsächlichen Aufwand (Investitionen) umgelegt. Die Verwaltungspraxis zeichnet ein komplett anderes Bild. Demnach wird die Aufgabe der Straßenbaulast von jeder Stadt bzw. Gemeinde in eigener Zuständigkeit erledigt. Ferner werden die Zuschüsse nach § 26 FAG im Rahmen der „regulären“ Abrechnung der FAG-Mittel jeder Stadt bzw. Gemeinde für ihre anerkannte Streckenlänge zugewiesen.

Mit Blick auf den o.g. Sachverhalt, insbesondere hinsichtlich der Aufgabenerledigung und der damit einhergehenden buchhalterischen Abwicklung, sollten die Regelungen in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und die Verwaltungspraxis in Einklang gebracht werden.

- 45 Die Stadt erhält seit vielen Jahren Zuweisungen nach § 26 FAG für eine unveränderte Streckenlänge von 21,1 km für Gemeindeverbindungsstraßen (GV-Straßen). Im Laufe der Prüfung wurde eine Liste vorgelegt, aus der die einzelnen Strecken mit Bezeichnung, Beginn und Ende, die Länge, der Zeitpunkt der Feststellung (zwischen 01.01.1982 und 01.01.1985) sowie das Datum des Feststellungsbescheids entnommen werden konnte. Wie sich im Gespräch mit der Verwaltung gezeigt hat, wurden die insgesamt 12 Streckenabschnitte vermutlich noch nie überprüft. Eine daraufhin von der Verwaltung nach §§ 3 Abs. 2 Nr. 1, 4 Abs. 3 Satz 3 und 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 StrG veranlasste Überprüfung hat ergeben, dass sich die Streckenlänge bei drei GV-Straßen

wegen der zwischenzeitlich fortgeschrittenen baulichen Entwicklung verkürzt haben. Die ursprüngliche Gesamtlänge (21.126 m) reduziert sich demnach um 808 m auf nun 20.318 m. Die verkürzten Strecklängen wurden mittlerweile dem Landratsamt Konstanz mitgeteilt.

Unabhängig davon kann seitens der Stadt geprüft werden, ob ggf. bei weiteren Straßen die Voraussetzungen für die Anerkennung als Gemeindeverbindungsstraße gegeben sind. Ergänzend wird auf die GPA-Mitteilung 11/2020 hingewiesen.

Karlsruhe, 31.01.2023

Gemeindeprüfungsanstalt  
Baden-Württemberg

Gez. Klaus Jäger  
Prüfungsleiter