



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.17.07

**214. Vergleichende Prüfung "Vertragsmanagement"
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler
Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht
für die
Stadt Usingen**

21. Mai 2019

**214. Vergleichende Prüfung „Vertragsmanagement“
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung
kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**im Auftrag
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**

**Schlussbericht
für die Stadt Usingen**

**PricewaterhouseCoopers GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
60327 Frankfurt am Main**

**Sitz der Gesellschaft ist Frankfurt am Main.
Handelsregister: Frankfurt am Main HRB 107858
marc.schmitt@de.pwc.com
www.pwc.de**

Stand: 21. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse	1
1.1 Prüfungsvolumen.....	1
1.2 Prüfungsfeststellungen	1
2. Auftrag und Prüfungsverlauf	5
3. Zusammenfassender Bericht	6
4. Struktur der Körperschaften.....	7
5. Vertragsmanagement	8
5.1 Methodisches Vorgehen.....	8
5.2 Auswertung der Vertragsregister.....	9
5.3 Aufbauorganisation.....	14
5.4 Ablauforganisation	16
5.4.1 Vertragsverwaltung	17
5.4.2 Vertragsdokumentation	20
5.4.3 Vertragscontrolling	22
5.4.4 Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation.....	25
6. Beschaffungen und Nachträge.....	26
6.1 Methodisches Vorgehen und Rahmenbedingungen	26
6.2 Ablauf der Vergabeverfahren	29
6.3 Nachträge	34
7. Versicherungsmanagement.....	37
7.1 Methodisches Vorgehen.....	37
7.2 Abgeschlossene Versicherungen der Körperschaften	41
7.3 Analyse der Versicherungssparten der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger	42
8. Finanzen	64
8.1 Haushaltslage.....	64
8.2 Fristeneinhaltung: Haushaltsplan und Jahresabschluss	68
9. Rechtmäßigkeit	75
9.1 Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung	75
9.2 Internes Kontrollsystem (IKS).....	77
10. Nachschau.....	79
11. Schlussbemerkung.....	81

Anhang

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Strukturkennzahlen der Körperschaften	7
Ansicht 2: Beteiligungsstruktur der Körperschaften	8
Ansicht 3: Gesamter Zahlungsmittelfluss 2017 in den Körperschaften und ihren beherrschten Aufgabenträgern	10
Ansicht 4: Kategorisierung der Verträge der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger nach Vertragsarten	11
Ansicht 5: Kategorisierung der Verträge der Körperschaft und der beherrschten Aufgabenträger nach Laufzeiten.....	12
Ansicht 6: Kategorisierung der unbefristeten Verträge der Körperschaften und der beherrschten Aufgabenträger nach Kündigungsfristen	13
Ansicht 7: Vertragslebenszyklus	16
Ansicht 8: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Bedarf und Anbahnung	18
Ansicht 9: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung	19
Ansicht 10: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung.....	20
Ansicht 11: Ergebnisse Vertragsdokumentation – Revisionssichere Dokumentation.....	22
Ansicht 12: Ergebnisse Vertragscontrolling.....	25
Ansicht 13: Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation Vertrag – Stadt Usingen	25
Ansicht 14: Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation Vertragsmanagement für die Jahre 2013 bis 2017.....	26
Ansicht 15: Schwellenwerte der Vergabeverfahren im Zeitraum von 2013 bis 2018.....	27
Ansicht 16: Beschaffungsvolumen für die Jahre 2013 bis 2017	28
Ansicht 17: Beschaffungsvolumen und Zahl der Beschaffungen nach Vergabearten für die Jahre 2013 bis 2017	28
Ansicht 18: Phasen des Vergabeprozesses.....	29
Ansicht 19: Umsetzung der formellen Vorgaben durch die Stadt Usingen für die Jahre 2013 bis 2017	33
Ansicht 20: Zusammenfassende Ergebnisse der Vergabeverfahren der Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger für die Jahre 2013 bis 2017	33
Ansicht 21: Stichprobe der Nachträge aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen	35
Ansicht 22: Nachtragsvolumen und Beschaffungsvolumen für die Jahre 2013 bis 2017	36
Ansicht 23: Verhältnis des Nachtragsvolumens zum Volumen der Beschaffungen mit Nachträgen für die Jahre 2013 bis 2017	37
Ansicht 24: Risikobewertung anhand von Schadensklassen und Eintrittswahrscheinlichkeit	39
Ansicht 25: Risikobewältigung.....	40
Ansicht 26: Abgeschlossene wesentliche Versicherungen der Körperschaften im Vergleich	41
Ansicht 27: Übersicht Sachversicherungen der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018	43
Ansicht 28: Übersicht Sachversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018.....	45
Ansicht 29: Übersicht Elektronikversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018	49
Ansicht 30: Übersicht Maschinenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018	51
Ansicht 31: Übersicht Haftpflichtversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018.....	53
Ansicht 32: Übersicht Haftpflichtversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018	54
Ansicht 33: Übersicht Vermögenseigenschadenversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017/ 2018	55

Ansicht 34: Übersicht Vermögenseigenschadenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018	56
Ansicht 35: Übersicht Rechtsschutzversicherungen der Körperschaften r im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018	58
Ansicht 36: Abgeschlossene sonstige Versicherungen der Körperschaften im Vergleich.....	61
Ansicht 37: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage der jeweils letzten fünf Jahre.....	65
Ansicht 38: Stadt Usingen – Beurteilung der Haushaltslage.....	66
Ansicht 39: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage für die Jahre 2013 bis 2017	67
Ansicht 40: Beschluss über die Haushaltssatzung (Differenz in Arbeitstagen)	69
Ansicht 41: Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde (Differenz in Arbeitstagen)	70
Ansicht 42: Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen).....	72
Ansicht 43: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse und die Entlastung des Magistrats / Gemeindevorstands (Differenz in Arbeitstagen).....	74
Ansicht 44: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung im Prüfungszeitraum	75
Ansicht 45: Übersicht der internen Kontrollsysteme der Körperschaften.....	79
Ansicht 46: 181. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Usingen und deren Umsetzung	80

Abkürzungsverzeichnis

AHB	Allgemeine Versicherungsbedingungen für die Haftpflichtversicherung
DMS	Dokumentenmanagementsystem
D&O	Directors and Officers
DV	Datenverarbeitung
e.V.	eingetragener Verein
EAM	Energie aus der Mitte (EAM GmbH & Co. KG)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HAD	Hessische Ausschreibungsdatenbank
HGO	Hessische Gemeindeordnung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
LL.M.	Master of Laws
mbH	mit beschränkter Haftung
n.a.	nicht anwendbar
n.v.	nicht vorhanden
o.ä.	oder ähnliche(s)
ppa.	per procura
StAnz.	Staatsanzeiger
TED	Tenders Electronic Daily
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WPG	Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
ZAVS	Zentrale Auftragsvergabestelle

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

1.1 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen informiert über die mit der Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Es weist auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben hin, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Das Prüfungsvolumen betrug 6,2 Millionen Euro. Es stellt den aus den aktiven Verträgen resultierenden Finanzmittelfluss für das Jahr 2017 dar.

1.2 Prüfungsfeststellungen

Vertragsmanagement – Aufbauorganisation

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung steuerte die Stadt Usingen die Verträge zentral und hatte durch die Erhebung einen ersten Gesamtüberblick über alle Verträge in Form eines digitalen Vertragsregisters erreicht. Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keine Vertragsmanagementrichtlinie erlassen.¹

Durch die Erarbeitung eines Vertragsregisters und dessen digitalen Nachhalten hatte die Körperschaft das Risiko reduziert finanzielle, rechtliche sowie fachliche Risiken aus Verträgen nicht aktiv steuern zu können. Die Stadt Usingen konnte das Risiko vertragliche Fristen (beispielsweise Kündigungsfristen) zu überschreiten und Verträge mit nicht zuverlässigen Vertragspartnern zu schließen ebenfalls minimieren. Damit hatte die Stadt Usingen die Problematik bereits zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung für sich als relevant identifiziert und mit der Fortführung des für die Prüfung erstellten Registers und der Anschaffung einer Softwarelösung die ersten Schritte zur Implementation eines Vertragsmanagements eingeleitet.

Vertragsmanagement – Ablauforganisation

Bedarfsdefinition und Anbahnung

Die Definition der Bedarfe war aufgrund eindeutiger Zuständigkeit positiv zu bewerten. Die Berücksichtigung der finanziellen Verpflichtungen in der Haushaltsplanung wurde durch die Stadt Usingen sichergestellt. Die Hinterlegung der finanziellen Bedarfe durch Kalkulationen erfüllte unsere Anforderungen in einem der untersuchten Fall nicht. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an die Vertragslebenszyklusphase der Bedarfsdefinition und der Anbahnung des Vertrags zu 94 Prozent. Für die zukünftige Ausgestaltung der Vertragsverwaltung empfehlen wir der Stadt Usingen regelmäßig die finanziellen Verpflichtungen mit dokumentierten und aktuellen Kostenschätzungen zu hinterlegen.

Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung

Während die Verwendung von Vertragsvorlagen in der Stadt Usingen in dem untersuchten Vertrag angemessen ist, war eine Vertragsbeurteilung aus fachlicher, finanzieller und rechtlicher Sicht nicht in allen geprüften Verträgen dokumentiert. Eine solche Beurteilung trägt zur Risikominderung in der Stadt Usingen bei. Darüber hinaus wurden die Unterzeichnungsregelungen der HGO beziehungsweise der eigenen Geschäftsordnung in allen Fällen eingehalten. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an die Vertragslebenszyklusphase der Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung des Vertrags zu 77 Prozent.

Wir empfehlen der Stadt Usingen die konsequente Dokumentation der fachlichen, rechtlichen und finanziellen Prüfung von Verträgen (beispielsweise Vermerk bei umfangreichen Verträgen, Änderungsmodus, Freizeichnung), besonders von risikoreichen Verträgen.

¹ Eine Dienstanweisung „Vertragsmanagement“ ist zum 01.08.2018 in Kraft getreten.

Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung

Die Stadt Usingen wendete angemessene Maßnahmen zur Überwachung der Vertragserfüllung an. In den untersuchten Verträgen hielt die Stadt Usingen die vertraglich vereinbarten Zahlungsfristen ein. Bei einem der sechs Verträge (Wartungsvertrag) war eine Kündigung durch die Stadt Usingen möglich. Nach Ende der Preisbindung wurde jeweils ein neues Angebot durch den Auftragnehmer abgegeben, das durch die Stadt Usingen angenommen wurde. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an die Vertragslebenszyklusphase der Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung zu 82 Prozent.

Wir begrüßen, dass die Stadt Usingen die Kündigungsfristen zentral in der Vertragsmanagementsoftware nachhält. Dies kann die Stadt Usingen vor wirtschaftlichen Schäden schützen.

Dokumentation und Archivierung

Die Dokumentation der Verträge entsprach in der Mehrzahl der Akten unseren Anforderungen an eine revisions sichere Vertragsdokumentation. Das Fehlen einer Vorgabe für die ordnungsmäßige Aktenführung wirkte sich auch auf die Struktur der geprüften Akten aus, die unsere Anforderungen nicht vollständig erfüllten. Die Papierakte war bei den untersuchten Verträgen die führende Akte in der Stadt Usingen. Der Zugriff auf die Papierakte ist mit einem höheren Aufwand im Vergleich zu einer digitalen Ablage verbunden und lässt gleichzeitig die Unterscheidung von Zugriffs- und Leserechten nicht zu. Der Zugriff jedes Mitarbeiters auf die Papierakten entsprach daher teilweise unseren Anforderungen. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an die Vertragslebenszyklusphase der Dokumentation und Archivierung zu 59 Prozent.

Wir empfehlen der Stadt Usingen allgemein verbindliche Vorgaben zur Vertragsaktenführung einzuführen. Diese Empfehlung bleibt auch bei einem Wechsel von der analogen zur digitalen Aktenführung bestehen. Im Zuge der Digitalisierung steht der Wechsel von der Papierakte zu einer digitalen Aktenführung und einem digitalen DMS² bevor. Diese anstehende Modernisierung bietet die Chance die Art der Aufgabenerledigung sowie die dahinterliegenden Prozesse grundlegend zu überdenken und Optimierungspotenziale zu realisieren. Hierzu zählt auch die Einführung eines zentralisierten Vertragsmanagements, das in der Einführung eines DMS berücksichtigt werden sollte.

Vertragscontrolling

Die Anforderungen an die Bewertungsschemata sowie die Durchführung von Abschlussevaluationen erfüllte die Stadt Usingen nicht. Der Vorteil eines Vertragscontrollings, durch eine organisationsweite Wissenssicherung Folgefehler in der Vertragsverwaltung zu vermeiden, wurde daher in der Stadt Usingen nicht genutzt.

Die Ablauforganisation des Vertragsmanagements der Stadt Usingen entsprach zu 71 Prozent unseren Anforderungen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 5 zu finden.

Beschaffung und Nachträge

Vergaben der Stadt Usingen wurden durch die Körperschaft selbst vorgenommen. Insgesamt hatte die Stadt Usingen in der Stichprobe einen Umsetzungsgrad der formellen Vorgaben von 67 Prozent erreicht. Die Stadt Usingen hatte bei zwei von drei Vergaben eine höhere Vergabeart – als die Schwellenwerte vorgaben – gewählt. Eine Geschäftsordnung Vergabe lag bei der Stadt Usingen vor, bezog sich jedoch auf veraltete Schwellenwerte. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen daher teilweise. Die veralteten Schwellenwerte, der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung gültigen Geschäftsordnung Vergabe führte dazu, dass höherwertige Verfahren gewählt werden, die einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand erzeugten. Wir empfehlen der Stadt Usingen, die Geschäftsordnung Vergabe an die aktuellen Schwellenwerte anzupassen, zu verabschieden und umzusetzen. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sollte grundsätzlich von einer höheren Ausschreibung abgesehen werden, wenn dies nicht aufgrund besonderer Umstände geboten ist. Die Begründung für die Wahl einer höheren Vergabeart ist zu dokumentieren. Zudem hatte die Stadt Usingen die Zeitplanung des Vergabeverfahrens in keinen der untersuchten Fälle dokumentiert. Damit konnte eine Überprüfung der angemessenen und realistischen Planung nicht gewährleistet werden. Die Stadt Usingen erfüllte die Anforderungen an die Zeitplanung nicht.

² Dokumentenmanagementsystem

Sie ist durch die fehlenden Zeitplanungen dem Risiko ausgesetzt, Fristen nicht angemessen und realistisch einzuschätzen und damit Verfahrensfehler, die das Vergabeverfahren gefährden, zu generieren. Wir empfehlen, Vergabeverfahren zeitlich zu planen und die Planung nachzuhalten. Diese Planungen können zudem als Wissenstransfer für Vertretungs- und Nachfolger dienen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 6 zu finden.

Versicherungsmanagement

Für Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger stellt der Verlust von Gebäuden und Betriebs-einrichtungen durch die Feuergefahr ein Großrisiko dar. Gleiches gilt für die Risiken aus möglichen Haftpflichtansprüchen Dritter. Als existenzielle Versicherungen erachten wir daher eine Sach- und Haftpflichtversicherung. Die Stadt Usingen hatte diese existenziellen Versicherungen abgeschlossen.

Sachversicherung

Die Stadt Usingen hatte ihre Gebäude und Einrichtungsgegenstände im Rahmen einer Rahmenpolice gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm / Hagel und Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus versichert. Es gab keine Selbstbeteiligungen. Für die Gebäude stellen die Feuer- und die Sturmgefahr Großrisiken dar, für die eine Versicherung notwendig ist. Leitungswasserversicherung wird i.d.R. bei Wohn-, Büro-, Sanitär- und auch bei Betriebsgebäuden mit wasserführenden Leitungen genommen. Für die Einrichtungsgegenstände stellt die Feuergefahr ebenfalls ein Großrisiko dar, während die weiteren Gefahren mittlere Risiken darstellen. Die Einordnung der Natur- und Elementargefahren (Elementarschäden) richtet sich hingegen nach den örtlichen Gegebenheiten. Es wurden besondere Bedingungen vereinbart, die den Versicherungsschutz vorteilhaft erweitern. Auffällig war, dass keine Unterversicherungsverzichtsvereinbarung gilt und dass die Schadenzahlung bei grober Fahrlässigkeit teilweise eingeschränkt werden kann. Zudem ist die Ermittlung und ständige Aktualisierung der Versicherungssummen notwendig, da laut Bedingungen eine Unterversicherung im Schadenfall angerechnet werden kann. Die Versicherungssummen stammen aus dem Jahre 2016. Wir empfehlen der Stadt Usingen, diese Verzichtsvereinbarung sowie die Einschränkung bei grober Fahrlässigkeit zu ändern. Darüber hinaus empfehlen wir der Stadt Usingen die Versicherungssummen regelmäßig zu aktualisieren.

Haftpflichtversicherung

Die Stadt Usingen schloss eine Haftpflichtversicherung bei einem Kommunalversicherer mit unbegrenzter Deckung ab. Die Haftpflichtversicherung des Kommunalversicherers bietet der Stadt Usingen eine umfangreiche Absicherung des Haftpflichttrisikos. Das vorliegende Deckungskonzept erachten wir als sach- und risikogerecht. Vorteilhaft für die Stadt Usingen ist die unbegrenzte Deckungssumme für allgemeine Haftpflichtschäden. Die unbegrenzten Deckungssummen gelten auch für die Versicherung von Umweltrisiken, soweit keine Anlagen nach Absatz 1 oder 2 zum Umwelthaftungsgesetz vorliegen. Dies war in Usingen nicht der Fall.

Vermögenseigenschaden

Die Stadt Usingen hatte eine Vermögenseigenschadenversicherung mit einer Deckungssumme von 375.000 Euro (2-fach maximiert) bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen. Vermögenseigenschäden stellen für die Körperschaften kleine bis mittlere Risiken dar. Der Abschluss einer Vermögenseigenschadenversicherung bei Körperschaften ist zwar üblich, jedoch nicht zwingend, zumal die Prämien bei höheren Deckungssummen exorbitant ansteigen. Es liegt ein privatwirtschaftliches Deckungskonzept mit einer Ausschlussfrist zur Meldung von Schäden von drei Jahren vor. Dieses Deckungskonzept ist im Vergleich zu dem standardisierten Deckungskonzept des Kommunalversicherers teilweise anpassungsbedürftig. Die von der Stadt Usingen gewählte Deckungssumme liegt im oberen Bereich. Deckungssummen bis zu einer Höhe von 500.000 Euro sind möglich, lassen die Prämie dann aber exorbitant ansteigen. Es sind bislang nur wenige Schäden gemeldet worden. In Anbetracht des allenfalls mittleren Risikos und der bislang geringen eingetretenen Schäden sollte die Wirtschaftlichkeit der Vermögenseigenschadenversicherung überprüft werden.

Haushaltslage

Mit dieser 214. Vergleichenden Prüfung wird zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass der Haushalt der Stadt Usingen im Prüfungszeitraum konsolidierungsbedürftig war. Die Körperschaft hat grundsätzlich die Aufgabe, ihren Haushalt nachhaltig auszugleichen. Hierfür ist auch zukünftig – unter

Berücksichtigung der vorhandenen Rücklagen – jährlich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vgl. § 92 Absatz 4 und 5 HGO³) anzustreben. In der mittelfristigen Ergebnisplanung des Haushaltsplanes 2016/2017 plante die Stadt Usingen für die Jahre 2018 bis 2020 durchgehend mit positiven Jahresergebnissen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 8.1 zu finden.

Fristeneinhaltung

Im Prüfungszeitraum überschritt die Stadt Usingen die Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne im Jahr 2013 um 13 Arbeitstage, im Jahr 2014 um 12 Arbeitstage, im Jahr 2015 um 6 Arbeitstage und im Jahr 2017 um 4 Arbeitstage. Im Jahr 2016 wurde der Haushaltsplan 247 Arbeitstage vor Ablauf der Frist aufgestellt. Die Stadt Usingen stellte im Prüfungszeitraum für das Haushaltsjahr 2014 eine Nachtragssatzung und einen Nachtragshaushaltsplan auf. Die Nachtragshaushaltssatzung wurde fristgerecht beschlossen und der Aufsichtsbehörde vor Fristende zur Genehmigung vorgelegt.

Die Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse wurde in allen Jahren des Prüfungszeitraums überschritten. Die Fristüberschreitung schwankte zwischen 204 Arbeitstagen Überschreitung im Jahr 2015 und 541 Arbeitstagen im Jahr 2013. Auf Basis der uns vorgelegten Unterlagen nahmen die Prüfung und Berichterlegung der Jahresabschlüsse im 2013 auf Seiten der Revision 329 Arbeitstage und im Jahr 2014 269 Arbeitstage in Anspruch.

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung die Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 beschlossen. Die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 wurden durch die Stadt Usingen 483 beziehungsweise 228 Arbeitstage nach Fristende beschlossen. Der Jahresabschluss 2015 hingegen wurde 18 Arbeitstage vor Ablauf der Frist beschlossen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 8.2 zu finden.

Korruptionsvorbeugung

Die Stadt Usingen hatte den Mitarbeitern die einschlägigen Erlasse bekannt gegeben und die Bekanntgabe dokumentiert.

Die Stadt Usingen hat 2003 ein Antikorruptionsmodell implementiert. Dies beinhaltet Leitfäden und Mustertexte für Mitarbeiter und Führungskräfte. Wir empfehlen der Stadt Usingen, das Antikorruptionskonzept regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keinen Antikorruptionsbeauftragten benannt. Bis zu seinem Ruhestand fungierte der Rechtsleiter des Hochtaunuskreises als Antikorruptionsbeauftragter. Die Ernennung eines neuen Antikorruptionsbeauftragten aus dem Hochtaunuskreis war zum Zeitpunkt der Erhebung angedacht. Die Umsetzung stand aus.

Die Stadt Usingen hatte kein externes Hinweisgebersystem eingerichtet. Wir empfehlen der Stadt Usingen die Einführung eines externen Hinweisgebersystems. Hierzu sollte die Stadt Usingen mit der Benennung des Antikorruptionsbeauftragten die Kontaktdaten der zuständigen Stelle auf der Internetseite veröffentlichen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 9.1 zu finden.

³ § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

(5) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen

Internes Kontrollsystem

Die Stadt Usingen erreichte 4 von 4 Punkten in der Beurteilung des Internen Kontrollsystems. Sie erfüllte die Anforderungen an die Komponente Zahlungsüberprüfungen, die Anforderungen an die Komponenten amtsübergreifendes IKS-Konzept, Berechtigungskonzept und Stammdatenprüfung vollständig.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 9.2 zu finden.

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I Seite 708) die 214. Vergleichende Prüfung „Vertragsmanagement“ bei folgenden Städten und Gemeinden vorzunehmen: Braunsfels, Fulda, Groß-Umstadt, Hadamar, Lauterbach, Lich, Lorsch, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach (Taunus), Usingen, Weilburg, Witzhenhausen und Wölfersheim.

Der Stadt Usingen wurde die Prüfungsanmeldung am 9. November 2017 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der die Stadt über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 6. Dezember 2017 statt. Wir prüften die Stadt vor Ort in der Zeit vom 2. Juli 2018 bis zum 6. Juli 2018. Nacherhebungen fanden zwischen dem 2. Juli 2018 und dem 13. Juli 2018 statt.

Inhalt der Prüfung war es, das Vertragsmanagement der zu prüfenden Körperschaften, ihrer Eigenbetriebe sowie ihrer Beteiligungen (Gesamtkörperschaften) zu analysieren und unter Berücksichtigung des jeweiligen Reifegrads der Gesamtkörperschaft konkrete Entwicklungspotenziale aufzuzeigen. Ausgehend von einem Vertragslebenszyklus für Dienst-, Werk- sowie Kaufverträge waren die Aspekte Vertragscontrolling, Vertragsverwaltung und Vertragsarchivierung zu untersuchen sowie unmittelbar anwendbare Optimierungspotenziale der Aufbau- und Ablauforganisation auszuweisen.

Als Teil des Vertragsmanagements im Sinne dieser Prüfung war auch das (gesamt-)kommunale Beschaffungsmanagement, beispielsweise unter Berücksichtigung von Rahmenverträgen oder der Nutzung von Einkaufsgemeinschaften zu analysieren. Neben der Untersuchung der definierten Aufbau- und Ablauforganisation war über Stichproben eine qualifizierte Bewertung von getätigten Beschaffungen insbesondere im Kontext europarechtlicher und kommunalrechtlicher Vorschriften zu treffen.

Als weiterer Teilbereich des Vertragsmanagements war das (gesamt-)kommunale Versicherungsmanagement zu untersuchen. Hierzu wurden die jeweils bestehenden Versicherungsverträge unter Kosten-Nutzen-Aspekten sowie realistischen Risikoabwägungen eingehend analysiert. Ziel war es, über den Gesamtbereich des Vertragsmanagements und Teilbereiche monetär bewertbare Ergebnisverbesserungspotenziale auszuweisen.

Es wurden zudem Feststellungen zur Haushaltsstabilität getroffen, die formale Behandlung der Jahresabschlüsse geprüft, die Risikovorbeugung der Körperschaften zur Vermeidung doloser Handlungen (insbesondere Internes Kontrollsystem) untersucht und die Nachschau für vorherige Vergleichende Prüfungen vorgenommen.

Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

- der Überörtlichen Prüfung
Herr Becker (bis 31. März 2018)
Herr Nickel (1. April bis 14. Mai 2018)
Herr Mücke (ab dem 15. Mai 2018)
- der Stadt Usingen
Leiter Haupt-/Personalamt Herr Guth
- des Prüfungsbeauftragten
LL.M. Frau Solomon
PricewaterhouseCoopers GmbH WPG

Der Leiter des Haupt-/Personalamts, Herr Guth, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten.

Die Erörterungsbesprechung fand am 6. Juli 2018 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt die Stadt Usingen mit Schreiben vom 21. November 2018.

Die Berechnungstabellen wurden von uns mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft EXCEL erstellt. Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen Rundungsdifferenzen in Höhe von \pm einer Einheit (€, % usw.) auftreten.

Bei allen Bezeichnungen im Prüfbericht, die auf Personen bezogen sind, meint die gewählte Formulierung beide Geschlechter, auch wenn aus Gründen der leichteren Lesbarkeit die männliche Form verwendet wurde.

In den Kapiteln 5. Vertragsmanagement, 6. Beschaffungen und Nachträge sowie 7. Versicherungsmanagement sind mit der Bezeichnung Körperschaft auch die beherrschten Aufgabenträger gemeint. Sofern sich Textpassagen auf eine bestimmte Organisation beziehen, wird diese explizit genannt.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 214. Vergleichenden Prüfung „Vertragsmanagement“ werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2019 (31. Zusammenfassender Bericht) des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs veröffentlicht. Der Bericht soll im Herbst 2019 erscheinen und wird im Internet unter rechnungshof.hessen.de veröffentlicht.

4. Struktur der Körperschaften

Die im Folgenden dargestellten Strukturkennzahlen verdeutlichen die grundlegende Vergleichbarkeit der 14 Körperschaften und heben gleichzeitig Besonderheiten einzelner Körperschaften hervor. Wir haben die Strukturkennzahlen Einwohnerzahl und Gemarkungsfläche – und davon abgeleitet Einwohnerzahl je Quadratkilometer (Einwohnerdichte) – betrachtet.

Ansicht 1 stellt ausgewählte Strukturkennzahlen der Körperschaften dar.

Strukturkennzahlen der Körperschaften			
	Einwohnerzahl am 30. September 2017	Gemarkungsfläche am 1. Januar 2017	Einwohnerzahl je km ²
Braunfels	10.924	47,3 km ²	231
Fuldaatal	12.261	33,7 km ²	364
Groß-Umstadt	21.128	86,8 km ²	243
Hadamar	12.558	41 km ²	306
Lauterbach	14.148	102 km ²	139
Lich	13.449	77,6 km ²	173
Lorsch	13.475	25,2 km ²	535
Mühltal	13.974	25,3 km ²	552
Roßdorf	12.453	20,6 km ²	605
Steinbach (Taunus)	10.576	4,4 km ²	2.404
Usingen	14.421	55,8 km ²	258
Weilburg	13.108	57,5 km ²	228
Witzenhausen	15.143	126,8 km ²	119
Wölfersheim	9.936	43,1 km ²	231
Maximalwert	21.128	126,8 km ²	2.404
Minimalwert	9.936	4,4 km ²	119

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen: „Die Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2017“, „Die Bevölkerung in Hessen am 30.09.2017“

Ansicht 1: Strukturkennzahlen der Körperschaften

Der Vergleich der Einwohnerzahlen zeigte eine insgesamt homogene Struktur der Vergleichskörperschaften mit einer Spannbreite von 9.936 Einwohnern in der Gemeinde Wölfersheim bis zu 21.128 Einwohnern in der Stadt Groß-Umstadt.

Die Stadt Witzenhausen hat mit 126,8 km² die größte und die Stadt Steinbach (Taunus) mit 4,4 km² die kleinste Gemarkungsfläche der Vergleichskörperschaften. Die Stadt Steinbach (Taunus) stellt mit einer Bevölkerungsdichte von 2.404 Einwohnern je Quadratkilometer den Maximalwert des Vergleichs. Die Stadt Steinbach (Taunus) ausgenommen, reicht die Spannbreite der Bevölkerungsdichte von 119 Einwohnern je Quadratkilometer in der Stadt Witzenhausen bis zu 605 Einwohnern je Quadratkilometer in der Gemeinde Roßdorf.

Neben den aufgeführten Strukturkennzahlen lässt die Beteiligungsstruktur einen Schluss auf die Komplexität sowie den Umfang der Vertragsverwaltung zu. Im Vergleich der Körperschaften zeigt sich, dass sieben von 14 Körperschaften keine beherrschten Beteiligungen oder Eigenbetriebe eingerichtet hatten. Die Städte Weilburg und Witzenhausen wiesen mit jeweils insgesamt vier Eigenbetrieben oder beherrschten Beteiligungen die höchste Zahl unter den Vergleichskörperschaften auf. Die Ansicht 2 zeigt die Beteiligungsstruktur solcher Körperschaften mit beherrschten Aufgabenträgern.

Beteiligungsstruktur der Körperschaften ¹⁾				
	Zahl der Eigenbetriebe	Zahl der beherrschten Beteiligungen	Zahl der Zweckverbände	Prozentualer Anteil der Bilanzsummen der beherrschten Aufgabenträger zur Bilanzsumme der Kernverwaltung
Braunfels	1	1	0	32,7 %
Lauterbach	1	0	0	30,1 %
Lich	1	0	0	29,1 %
Lorsch	1	1	0	9,0 %
Weilburg	1	2	1	43,0 %
Witzenhausen	2	2	0	95,3 %
Wölfersheim	0	1	0	0,58 %

¹⁾ Die Ansicht stellt die Körperschaften dar, die über beherrschte Aufgabenträger verfügten. Die Städte und Gemeinden Fulda, Groß-Umstadt, Hadamar, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach (Taunus) und Usingen hatten zum Zeitpunkt der Vergleichenden Prüfung keine beherrschten Aufgabenträger.

Quelle: Eigene Darstellung, Beteiligungsberichte der Vergleichskörperschaften; Stand: Jahresabschlüsse 2016

Ansicht 2: Beteiligungsstruktur der Körperschaften

Die Stadt Usingen hatte im Prüfungszeitraum keine Eigenbetriebe, beherrschten Beteiligungen oder Zweckverbände. Der Eigenbetrieb Stadtwerke Usingen wurde zum 1. Januar 2017 in die Kernverwaltung eingegliedert.

5. Vertragsmanagement

Die Zahl und die Komplexität der Verträge, welche die Körperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingehen, nehmen kontinuierlich zu. In der Stadt Usingen resultierte aus den abgeschlossenen Verträgen im Jahr 2017 ein Finanzmittelfluss in Höhe von 6,2 Millionen Euro. Neben den finanziellen Folgen aus den Verträgen ergeben sich zudem rechtliche Risiken.

Ziel eines Vertragsmanagements in der öffentlichen Verwaltung ist es, den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel im Rahmen von Verträgen zu gewährleisten (Wirtschaftlichkeit), finanzielle und rechtliche Risiken aktiv zu steuern und Wissen, beispielsweise zu Vertragsarten und Vertragspartnern, zu sichern. Umgekehrt ergeben sich aus einem fehlenden Vertragsmanagement Risiken wie die fehlende Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften, Fristen, Genehmigungs- / Freigabevorschriften oder der erneute Abschluss von Verträgen mit unzuverlässigen Vertragspartnern. Mit der Einrichtung eines Vertragsmanagements stellt die Körperschaft somit die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns in der Vertragsbearbeitung sicher. Neben dem Ziel der Wirtschaftlichkeit bietet ein professionelles Vertragsmanagement auch der Politik eine Möglichkeit politische Vorgaben nachzuhalten.

Somit folgt die Einführung eines Vertragsmanagements als logische Konsequenz aus den Allgemeinen Haushaltsgrundsätzen (§ 92 Abs. 2 HGO). Für die Aufgabenträger in privater Rechtsform verlangt zudem ein Standard des Instituts der Wirtschaftsprüfer zur Prüfung nach § 53 HGrG eine ordnungsgemäße Dokumentation von Verträgen (IDW Standard PS 720). Das Vertragsmanagement wird somit zukünftig auch Bestandteil der Regelprüfungen sein.

Mit dem Ziel den Körperschaften einen Statusbericht sowie Empfehlung zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung eines Vertragsmanagements zu geben, untersuchten wir die Vertragsstrukturen sowie die Aufbau- und Ablauforganisation des Vertragsmanagements.

5.1 Methodisches Vorgehen

Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse bauen auf dem nachfolgend beschriebenen methodischen Vorgehen auf.

Folgende Definition des Begriffs Vertrag ist der 214. Vergleichenden Prüfung zugrunde gelegt:

Verträge sind Rechtsgeschäfte, die eine Einigung von mindestens zwei Parteien – wovon eine Partei die untersuchte Körperschaft oder deren beherrschten Aufgabenträgern ist – voraussetzt und zu einem messbaren Mittelzu- / -abfluss bei der untersuchten Körperschaft führt. Von der Prüfung ausgenommen sind Arbeitsverträge sowie Gesellschaftsverträge.

Die Körperschaften führten zum Zeitpunkt der Prüfungsanmeldung zur 214. Vergleichenden Prüfung – mit Ausnahme der Stadt Groß-Umstadt – kein zentrales Vertragsregister. In Vorbereitung der Prüfung erstellten die Körperschaften daher eine Gesamtübersicht ihrer Verträge gemäß der oben aufgeführten Definition. Darüber hinaus hatten die Gemeinde Fulda und die Stadt Usingen eine Vertragsmanagementsoftware beschafft, in der die Verträge eingepflegt wurden. Hierzu gaben wir die Struktur des Vertragsregisters mit den folgenden zu erfassenden Informationen vor:

- Zuständiger Fachbereich/ Amt
- Datum der Vertragsunterzeichnung/ Vertragsbeginn
- Laufzeit des Vertrags
- Vertragsende
- Kündigungsfrist
- Letzte Vertragsänderung
- Verwaltender Fachbereich/ Amt
- Zuständiger Sachbearbeiter
- Vertragsart
- Vertragspartner
- Vertragsvolumen
- Zahl der Raten
- Produkt/ Kostenstelle und Sachkonto
- Leistungsbeschreibung
- Zustimmungspflichten
- Bemerkungen

Auf Basis des erstellten Vertragsregisters erhielten wir einen Überblick über die Vertragslandschaft der Körperschaft sowie ihrer beherrschten Aufgabenträger. Das Vertragsregister bildete die Grundlage für die Auswahl einer Stichprobe zur Untersuchung der Ablauforganisation in der Kernverwaltung.

Um risikoreiche Verträge in der Stichprobe zu integrieren, wählten wir Verträge mit einem hohen Volumen, langen Laufzeiten, weit zurückliegender Vertragsänderungen oder langen Kündigungsfristen aus. Ein weiteres Auswahlkriterium war die Eignung des Vertrags für die Analyse des Vertragslebenszyklus. Zudem stellten wir sicher, dass jede Abteilung und die Vertragsarten Nutzung, Finanzen, Leistung sowie ein Rahmenvertrag in der Stichprobe repräsentiert waren. Die Stichprobe ist in Anhang 1 aufgeführt.

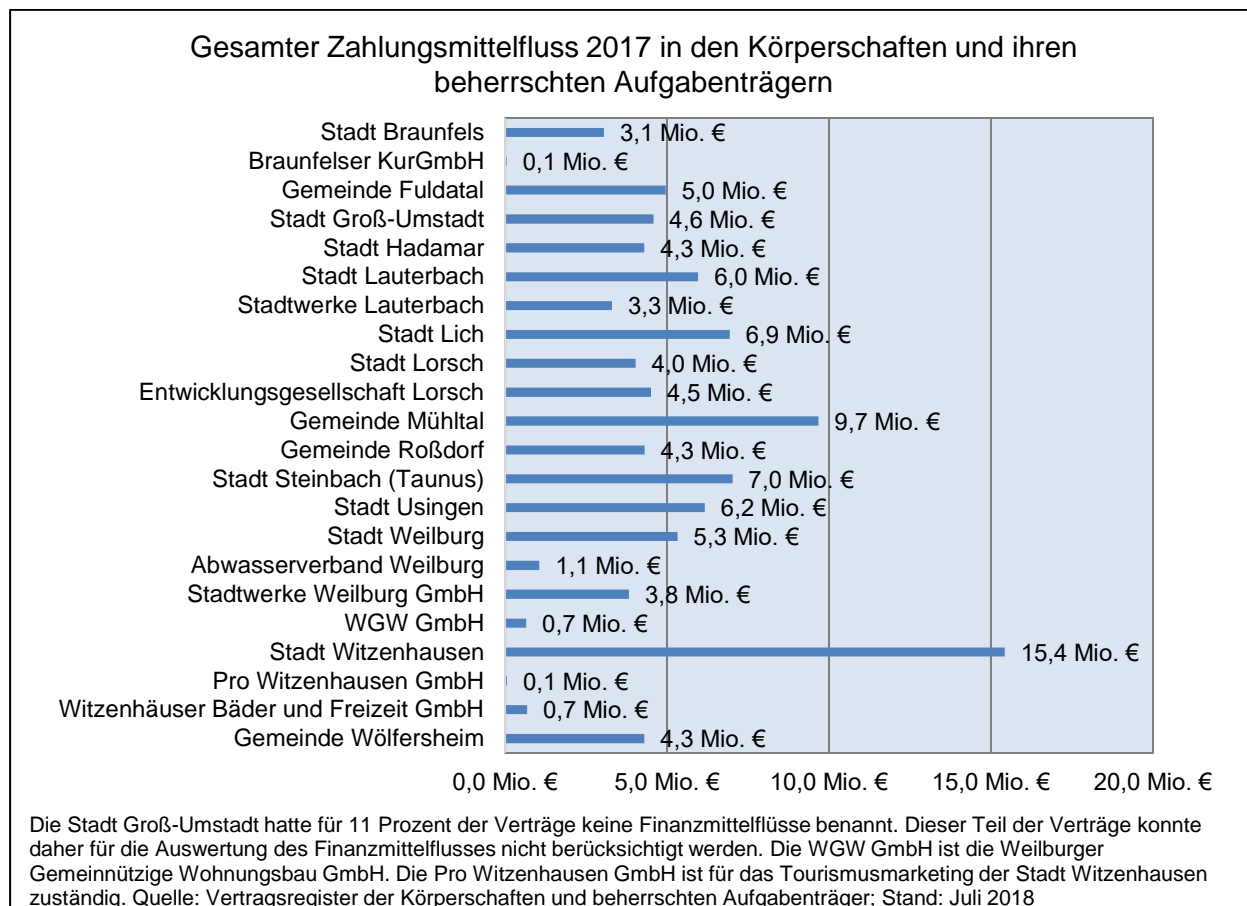
Wir führten zur Plausibilisierung der Vertragsregister einen Abgleich der Register mit den Ergebnisdaten der Buchhaltung für das Jahr 2017 durch. Sofern wir bedeutende Finanzmittelflüsse laut Register nicht anhand der Finanzdaten plausibilisieren konnten, zogen wir anlassbezogen weitere Stichproben. Die in der Stichprobe enthaltenen Verträge untersuchten wir in der örtlichen Erhebung anhand der Vertragsakte sowie durch Interviews mit dem zuständigen Mitarbeiter. Somit basiert die Beschreibung, Analyse und Bewertung der aktuellen Vertragsverwaltung sowie die Empfehlung für die zukünftige Ausgestaltung eines Vertragsmanagements auf den Ergebnissen der geführten Interviews sowie der Analyse der Vertragsakten.

5.2 Auswertung der Vertragsregister

Für die Bewertung der Vertragslage der untersuchten Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger analysierten wir die für die Prüfung erstellten Vertragsregister. Dabei nahmen wir eine Einordnung nach den jeweiligen Gesamtvertragsvolumen im Jahr 2017 und den Vertragsarten vor. Die Untersuchung

basierte auf den Angaben in den Vertragsregistern der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger.

Die Ansicht 3 zeigt den vertraglichen Zahlungsmittelfluss der untersuchten Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger im Jahr 2017. Es wird keine Saldierung vorgenommen, denn auch eine Einnahme aus einem Vertrag stellt aufgrund des Gegenwertes (zum Beispiel Miete und Wohnung) ein Risiko dar.



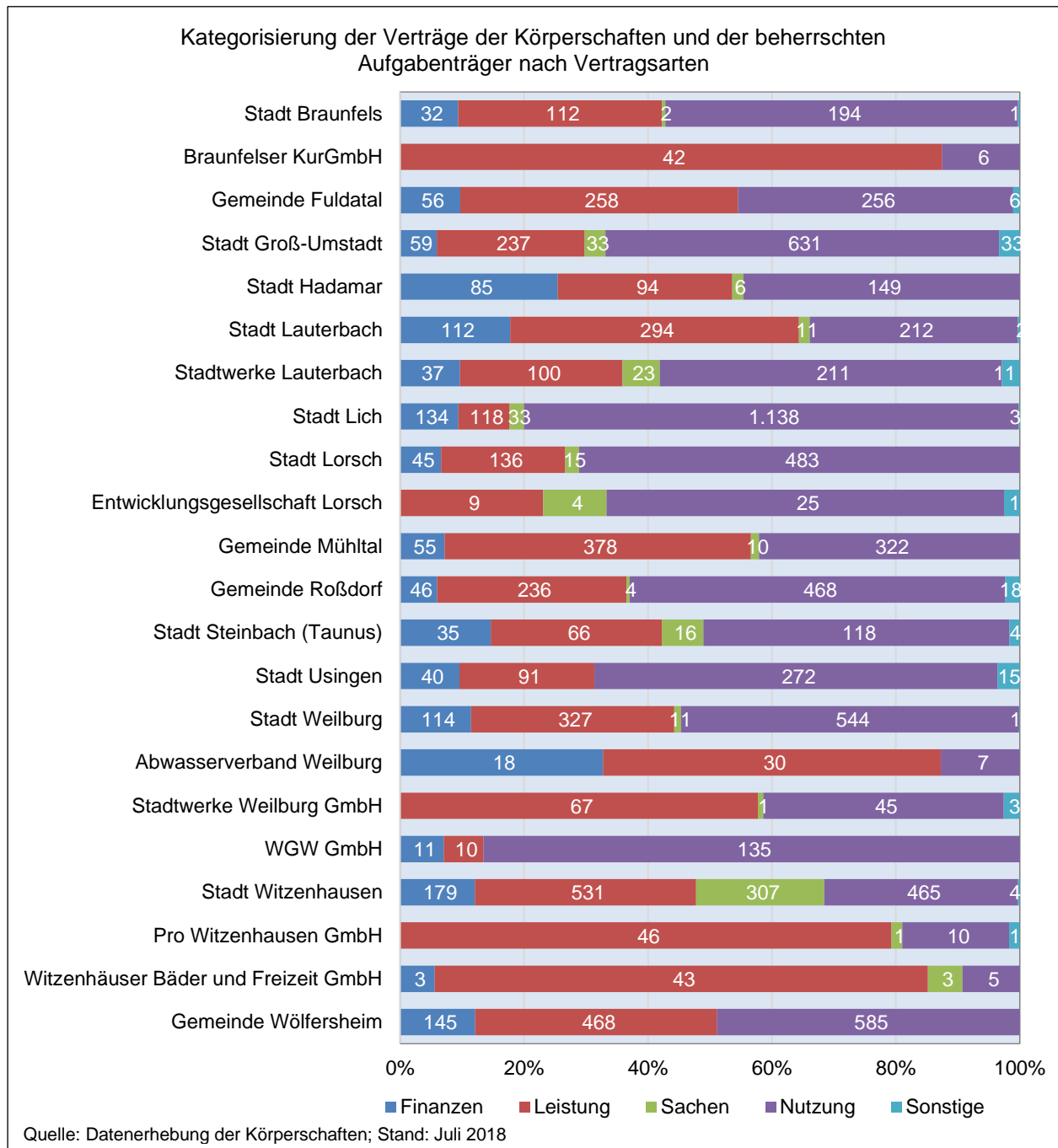
Ansicht 3: Gesamter Zahlungsmittelfluss 2017 in den Körperschaften und ihren beherrschten Aufgabenträgern

Die Stadt Usingen wies einen Finanzmittelfluss mit einem Gesamtvolumen von 6,2 Millionen Euro für das Jahr 2017 aus Verträgen aus (Ansicht 3).

Der Vergleich der Zahlungsmittelflüsse zeigt eine Spannweite von 51.228 Euro (Braunfelser Kur GmbH) bis zum höchsten Zahlungsmittelfluss von 15,4 Millionen Euro (Stadt Witzenhausen). Da wir keinen linearen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe des Finanzmittelflusses feststellen konnten, gehen wir davon aus, dass sich die Varianz in der Höhe der Zahlungsmittelflüsse auf den Umfang und den Detailgrad der durch die Körperschaften erstellten Vertragsregister zurückführen lässt. Zudem lassen sich die beherrschten Aufgabenträger, mit ihrem jeweils speziellen Aufgabenspektrum, nicht untereinander beziehungsweise mit den Kernverwaltungen vergleichen. Gleichwohl unterstreicht die Höhe der Zahlungsmittelflüsse in den Körperschaften die Bedeutung eines professionellen Vertragsmanagements für das Ziel der Wirtschaftlichkeit. Mit Ausnahme der Stadt Groß-Umstadt hatte keine der vierzehn Körperschaften zum Zeitpunkt der Prüfungsankündigung ein Vertragsregister implementiert. Die Erstellung der Register war daher mit einem hohen Datenerhebungsaufwand verbunden und wurde in unterschiedlicher Datentiefe vorgelegt.

Die Erstellung der Register diente als Anstoß zur Implementation eines Vertragsmanagements in den Vergleichskörperschaften sowie dem Ziel einen Überblick über die Vertragsstrukturen der Körperschaften zu gewinnen. Daher untersuchten wir neben dem Finanzmittelfluss die häufigste Vertragsart in den Körperschaften sowie ihren beherrschten Aufgabenträgern.

Die Ansicht 4 zeigt die prozentuale Verteilung sowie die absolute Zahl der Verträge der Körperschaften in fünf Kategorien: Finanzen, Leistungen, Nutzungen, Sachverträge und sonstige Verträge. Eine detaillierte Übersicht der Zuordnung der Verträge des Registers auf diese Kategorien ist Anhang 3 zu entnehmen.

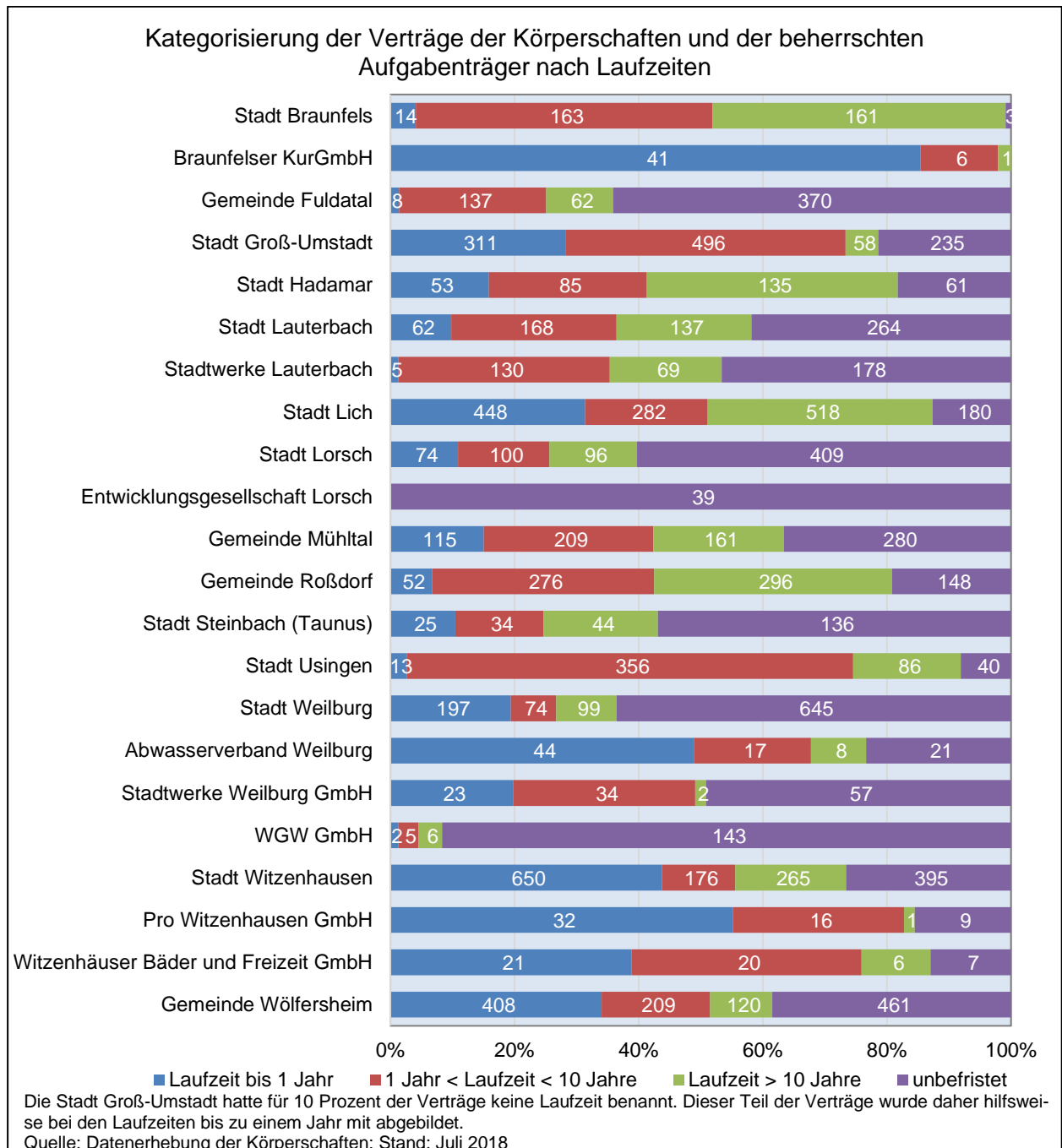


Ansicht 4: Kategorisierung der Verträge der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger nach Vertragsarten

Der Vergleich zeigt, dass Nutzungsverträge die überwiegende Kategorie der Verträge der Vergleichskörperschaften darstellten. Die zumeist hohe Anzahl an Nutzungsverträgen ist vor allem auf die Vertragsarten „Pachtverträge“ zurückzuführen. Bei den beherrschten Beteiligungen waren Leistungsverträge die meist aufgeführte Kategorie in den Vertragsregistern. Der Kategorie „Sachen“ kam im Vergleich der Vertragsregister der Körperschaften eine geringe Bedeutung zu. Hier handelte es sich vor allem um Einzelkaufverträge des Haushaltsjahres 2017, die nicht im Bereich Beschaffungen aufgeführt wurden. Den Finanzverträgen kam im Vergleich der Anzahl der Verträge eine geringere Bedeutung zu, die jedoch bei Betrachtung der Finanzmittelflüsse wesentliche Verträge der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger darstellten.

Neben dem Vertragsvolumen stellen auch die Laufzeit von Verträgen und die Kündigungsfrist eines unbefristeten Vertrags Risiken in unterschiedlicher Ausprägung dar. Es besteht beispielsweise das Risiko langer Bindungen an einen Vertragspartner, ungewollter Vertragsverlängerungen durch versäumte Fristen oder der nicht in angemessener Zeit möglichen Wahrnehmung wirtschaftlicherer Alternativen.

Die Ansicht 5 zeigt die Kategorisierung der Verträge der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger nach Laufzeiten im Vergleich.



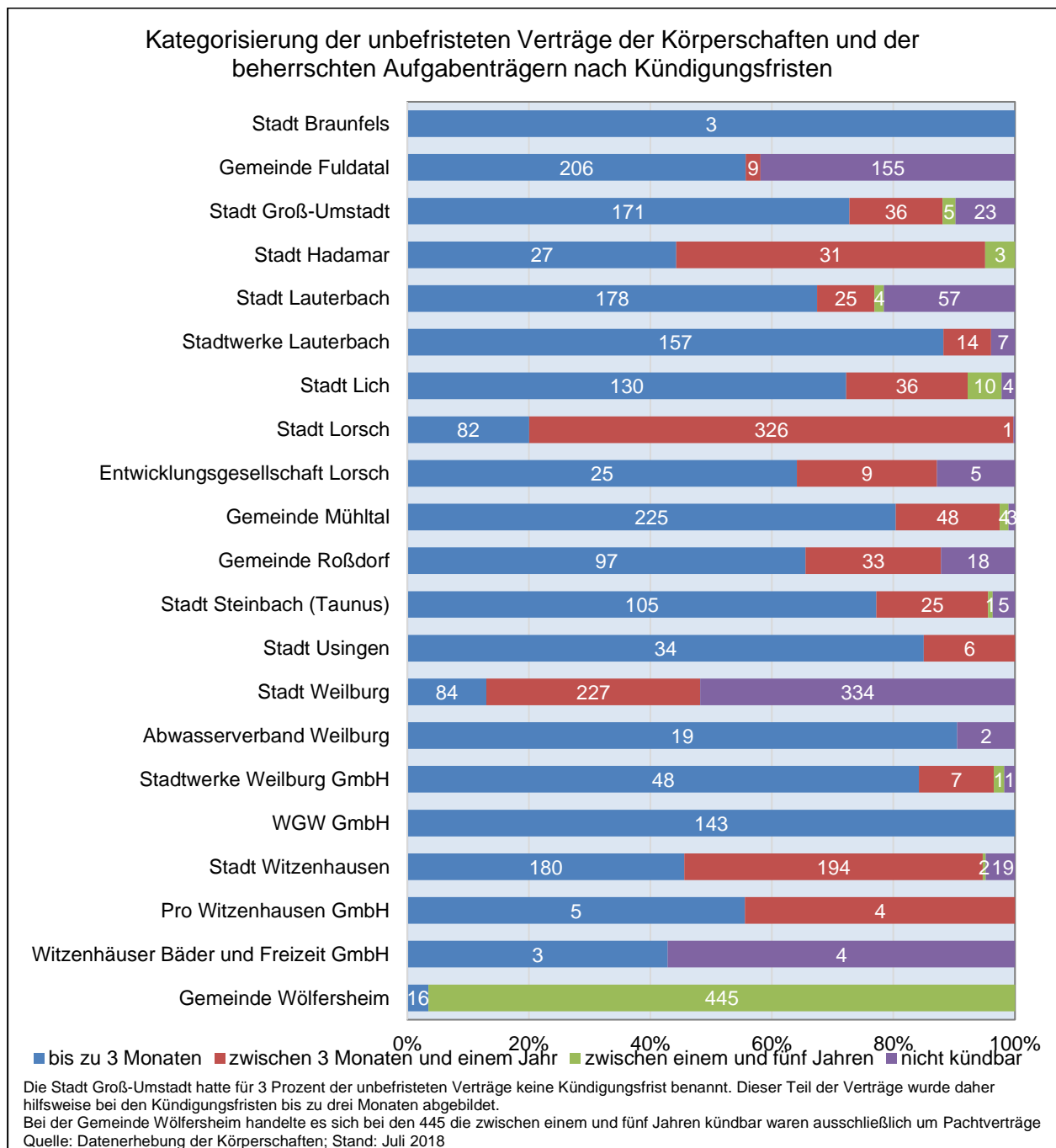
Ansicht 5: Kategorisierung der Verträge der Körperschaft und der beherrschten Aufgabenträger nach Laufzeiten

Die Auswertung der Laufzeiten zeigt, dass 66 Prozent der Verträge aller Vergleichskörperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger befristete Verträge waren. Bei den Körperschaften, deren Anteile an unbefristeten Verträgen kleiner 20 Prozent waren, stellten die Verträge mit einer Laufzeit von über 10 Jahren die wesentliche Laufzeit dar. Bei den beherrschten Aufgabenträgern stellte sich eine sehr heterogene Vertragslandschaft in Bezug auf die Laufzeit eines Vertrags dar. Hier waren vor allem die WGW GmbH sowie die Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH auffällig die fast ausschließlich unbefristeten Ver-

träge schlossen. Bei der WGW GmbH lässt sich dies damit erläutern, dass die WGW GmbH insbesondere unbefristete Mietverträge – als typische Vertragsart mit unbefristeter Laufzeit – abschließt. Die Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH schloss überwiegend Mietverträge, Pachtverträge und Dienstleistungsverträge ab.

Besonders unbefristete Verträge mit langen Kündigungsfristen bergen das Risiko einer Fristversäumnis, das die Körperschaft langfristig an eine unwirtschaftliche Vertragsbeziehung bindet. Daher untersuchten wir die Kündigungsfristen der unbefristeten Verträge der Körperschaften und ihren beherrschten Aufgabenträgern.

Die Ansicht 6 zeigt die Kategorisierung der unbefristeten Verträge der Körperschaften und ihren beherrschten Aufgabenträgern nach Kündigungsfristen.



Ansicht 6: Kategorisierung der unbefristeten Verträge der Körperschaften und der beherrschten Aufgabenträger nach Kündigungsfristen

Über 90 Prozent der unbefristeten Verträge der Stadt Usingen wiesen eine vergleichsweise geringe Kündigungsfrist von bis zu drei Monaten auf. Das Vertragsregister der Stadt Usingen wies keine unbefristeten Verträge der Stadt Usingen aus.

Der Vergleich zeigte, dass die unbefristeten Verträge der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger Kündigungsfristen mit bis zu drei Monaten aufwiesen. Lediglich die Gemeinde Fulda (42 Prozent) und die Stadt Weilburg (52 Prozent) hatten einen wesentlichen Teil unbefristeter und nicht kündbarer Verträge abgeschlossen. Darüber hinaus hatte die Stadt Lorsch mit 79 Prozent, die Stadt Weilburg mit 35 Prozent, die Stadt Witzenhausen mit 49 Prozent und die Stadt Hadamar mit 51 Prozent einen Großteil ihrer unbefristeten Verträge mit Kündigungsfristen zwischen drei Monaten und einem Jahr abgeschlossen. Die Gemeinde Wölfersheim hatte mit einem Anteil von 97 Prozent nahezu alle unbefristeten Verträge mit Kündigungsfristen zwischen einem und fünf Jahren abgeschlossen. Die Kombination aus einer unbefristeten Vertragslaufzeit mit hohen Kündigungsfristen, kann durch die Versäumnis dieser Fristen oder sich ändernder Marktverhältnisse ein Risikofaktor für die Körperschaft oder ihre beherrschten Aufgabenträger darstellen. Wir empfehlen daher die Notwendigkeit dieser Kombination vor Vertragsabschluss genau zu überprüfen.

5.3 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Organisation durch die Bildung verschiedener Organisationseinheiten und Hierarchieebenen. Sie beschreibt welche Aufgaben von welchen Beschäftigten und organisatorischen Einheiten wahrgenommen werden. Wir untersuchten, ob die Körperschaft und die beherrschten Aufgabenträger bereits ein Vertragsmanagement implementiert hatten und sofern dies der Fall war, wo das Vertragsmanagement in der Körperschaft zugeordnet war und mit welchem Umfang diese Aufgabe erfüllt wurde. Aufgrund der Größe der Vergleichskörperschaften steht im Nachfolgenden die konzeptionelle Erarbeitung einer praktikablen Lösung für die Einführung eines zentralen Vertragsmanagements im Zentrum der Prüfung.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen einem zentralen Vertragsmanagement und der dezentralen Vertragsverwaltung. Hierbei handelt es sich um zwei verschiedene Aufgaben, die einander nicht ersetzen, sondern ergänzen.

1. Beispielhafte Tätigkeiten des zentralen Vertragsmanagements:
 - Vertragsregister führen
 - Globale Auswertungen zu Vertragsbeziehungen, Volumen, Laufzeiten etc.
 - Vertragscontrolling
2. Beispielhafte Tätigkeiten der dezentralen Vertragsverwaltung:
 - Fachliche Bearbeitung der Verträge
 - Bedarfsdefinition
 - Risikobeurteilung
 - Fachliche, finanzielle, rechtliche Beurteilung der Verträge

Grundlage der Aufbauorganisation stellt die Vertragsmanagementrichtlinie dar. Eine solche Richtlinie sollte die folgenden Sachverhalte aufgreifen:

- Zuständigkeiten (einschließlich Zuständigkeit für das zentrale Register mit Haupt- und Nebenverantwortlichkeiten)
- Aufgaben der zuständigen Mitarbeiter (Erfassung, Pflege, Aktualisierung, Überwachung, Weiterleitung der Vertragsdaten; Konsolidierung der Vertragsdaten in ein zentrales Register)
- Festlegung der strategischen Ausrichtung des Vertragsmanagements
- Festlegung der Systematik des Vertragsregisters (beispielsweise Registernummerierung, Verantwortlichkeiten, finanzielle Verpflichtungen, Kündigungsfristen, Laufzeiten, Vertragspartner, Vertragsart, Zustimmungspflichten, Ablage, Wiedervorlage)
- Zentrale Überwachung des Vertragslebenszyklus
- Festlegung von Risikoklassifizierungen
- Nutzung von Vertragsvorlagen, Checklisten und weiteren risikominimierenden Instrumenten
- Inventur der Verträge und Erstellung eines Berichtswesens

Im Mittelpunkt dieser organisatorischen Betrachtung standen zum einen die Zuordnung der Aufgabe des Vertragsmanagements zur geeigneten organisatorischen Einheit, zum anderen die Regelung zum Vertragsmanagement in Form von Dienstanweisungen, Richtlinien und Verfügungen.

Aufgabenwahrnehmung des Vertragsmanagements

Im Rahmen der Aufbauorganisation der Vergleichskörperschaften prüften wir zunächst, ob diese bereits ein Vertragsmanagement eingerichtet hatten und wie die Verträge verwaltet wurden. Weiter untersuchten wir, ob sich die Körperschaften Regelungen in Form von Dienstanweisungen, Richtlinien oder Verfügungen gegeben haben. In diesen Regelungen sind die Mitarbeiter in die Pflicht zu nehmen, die Ziele des zentralen Vertragsmanagements konsequent zu unterstützen.

Die Körperschaften wurden unter der Prämisse untersucht, dass die Einführung eines Vertragsmanagements positive Wirkungen auf die Prozesse (Ablauforganisation) der Körperschaft hat. Die Sammlung der wesentlichen Informationen zu Verträgen an einer zentralen Stelle erhöht die Transparenz in Bezug auf die abgeschlossenen Verträge der Körperschaft. Durch diese Informationsbündelung können Kündigungsfristen, Vertragsoptionen sowie Laufzeiten überprüft und nachgehalten werden. Durch die zentrale Erfassung von Verträgen sind Einsparungen durch das leichtere Auffinden von Verträgen sowie durch deren Auswertung und Risikobeurteilung möglich. Der Genehmigungs- sowie Freigabeprozess wird damit ebenfalls stärker standardisiert und führt langfristig zu einem reduzierten Arbeitsaufwand.

Grundlage eines zentralen Vertragsmanagements ist die Vorhaltung eines zentralen Vertragsregisters, das alle wesentlichen Vertragsinformationen beinhaltet. Daraus hergeleitet werden können vor allem:

- Vertragspartner der Körperschaft
- Die zu bilanzierenden Verträge und der mögliche Rückstellungsbedarf
- Informationsbündelung für das Vertragscontrolling (Risikobewertung, Wiedervorlage)

Im Vertragsregister sind aktuelle und gültige Verträge zu führen. Gekündigte oder archivierte Verträge sind aus der Liste zu entfernen und können in einer gesonderten Datei berücksichtigt werden. Zudem sind nur Verträge zu erfassen, die keine einmaligen Verträge darstellen. Ob ein Vertrag im Register geführt werden soll, kann an folgenden Kriterien überprüft werden:

- Verpflichtet der Vertrag die Körperschaft zu einer dauerhaften / längerfristigen Aufgabenerfüllung?
- Ergehen aus dem Vertrag regelmäßige finanzielle Verpflichtungen oder regelmäßige Forderungen?
- Ist der Vertrag kein einmaliger Vertrag, sondern mit einer Vertragslaufzeit verbunden?
- Hat der Vertrag eine Kündigungsfrist?
- Ergehen aus dem Vertrag Sicherungsmaßnahmen?
- Sind mit dem Vertrag Risiken für die Körperschaft verbunden?

Die Stadt Usingen hatten vor Prüfungsanmeldung keine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung des Vertragsmanagements implementiert, keine Vertragsmanagementrichtlinie erlassen und führte kein zentrales Vertragsregister. Es gab bei der Stadt Usingen in der Vergangenheit bereits eine Zusammenfassung aller Verträge in einer Datenbank. Diese wurde jedoch nicht konsequent weitergeführt, so dass das Vertragsregister im Rahmen der 214. Vergleichenden Prüfung neu aufgebaut werden musste.

Die Zeichnungsbefugnisse für Verträge wurden in der Stadt Usingen in der Geschäftsordnung geregelt (Geschäftsordnung, S. 8)).

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung steuerte die Stadt Usingen die Verträge zentral und hatte durch die Erhebung einen ersten Gesamtüberblick über alle Verträge in Form eines digitalen Vertragsregisters erreicht. Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keine Vertragsmanagementrichtlinie erlassen.⁴

Durch die Erarbeitung eines Vertragsregisters und dessen digitalen Nachhalten hatte die Körperschaft das Risiko reduziert finanzielle, rechtliche sowie fachliche Risiken aus Verträgen nicht aktiv steuern zu können. Die Stadt Usingen konnte das Risiko vertragliche Fristen (beispielsweise Kündigungsfristen) zu überschreiten und Verträge mit nicht zuverlässigen Vertragspartnern zu schließen ebenfalls minimieren. Damit hatte die Stadt Usingen die Problematik bereits zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung für sich als relevant identifiziert und mit der Fortführung des für die Prüfung erstellten Registers und der Anschaffung einer Softwarelösung die ersten Schritte zur Implementation eines Vertragsmanagements eingeleitet.

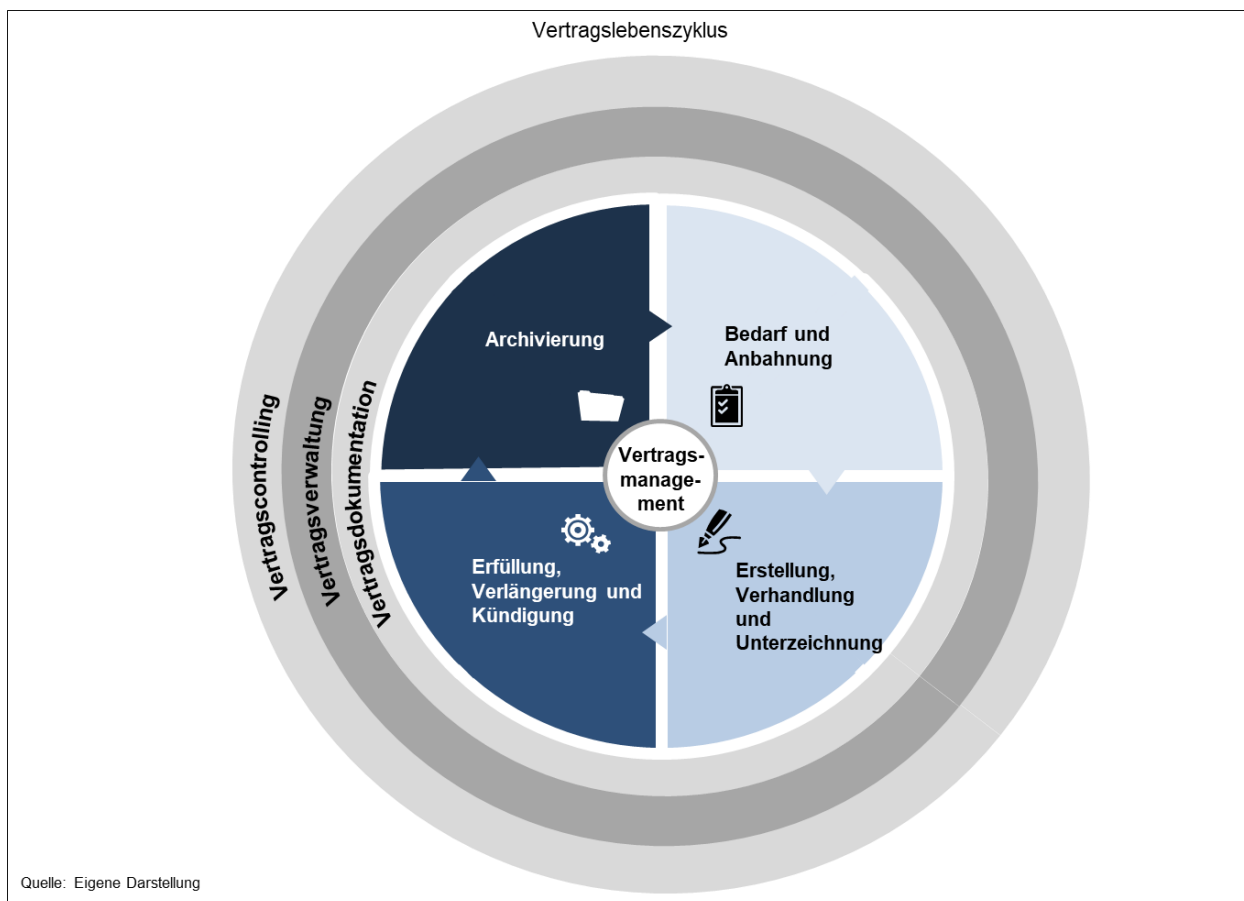
⁴ Eine Dienstanweisung „Vertragsmanagement“ ist zum 01.08.2018 in Kraft getreten.

Um das Ziel des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel im Rahmen von Verträgen zu gewährleisten (Wirtschaftlichkeit), finanzielle, rechtliche und politische Risiken aktiv zu steuern und Wissen, beispielsweise zu Vertragsarten und Vertragspartnern, zu sichern, erachten wir die Einführung eines Vertragsmanagements als zielführend.

5.4 Ablauforganisation

Gemäß dem Organisationshandbuch des Bundes⁵ bildet die Ablauforganisation das räumliche und zeitliche Zusammenwirken der an der Aufgabenerledigung beteiligten Menschen und Sachmittel ab. Ziel der Ablauforganisation ist eine reibungslose Aufgabenerledigung zwischen allen beteiligten Bereichen. Die oftmals stark ausgeprägte aufbauorganisatorische Orientierung in der öffentlichen Verwaltung führt dazu, dass übergeordnete ablauforganisatorische Aspekte (Prozesse) wie beispielsweise ein zentrales Vertragsmanagement zugunsten des Zuständigkeitsdenkens auf Widerstand stoßen und mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden sind. In der Einführung eines Vertragsmanagements sollten daher die bestehenden Prozesse analysiert werden, um diese im Sinne eines effizienten Vertragsmanagements zu optimieren.

Das Vertragsmanagement gliedert sich in die drei unabhängigen Prozesse Vertragsverwaltung, Vertragsdokumentation sowie Vertragscontrolling, die zur Erreichung der genannten Ziele dienen. Diese drei Prozesse durchziehen die vier Phasen des Vertragslebenszyklus – „Bedarf und Anbahnung“, „Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung“, „Erfüllung, Verlängerung und Kündigung“ sowie „Archivierung“. Die Ansicht 7 zeigt den Vertragslebenszyklus, den wir für diese Prüfung zugrunde gelegt haben.



Ansicht 7: Vertragslebenszyklus

Der Prozess der Vertragsverwaltung umfasst die laufende Bearbeitung der Verträge von der Anbahnung bis zum Vertragsende und wird maßgeblich durch die zuständige Fachabteilung wahrgenommen. Die

⁵ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen, Bundesministerium des Innern/ Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Stand: Juli 2018; www.orghandbuch.de

Vertragsdokumentation durchdringt dabei alle Phasen des Vertragslebenszyklus und hat zum Ziel die Nachvollziehbarkeit der Vertragsbearbeitung sicherzustellen. Der Prozess des Vertragscontrollings bildet die übergeordnete Steuerung des gesamten Vertragswesens ab und dient der Identifikation und Kontrolle von Risiken.

Zur Bewertung der Ablauforganisation der Körperschaft analysierten wir eine Auswahl von Verträgen anhand eines Aktenstudiums sowie durch Interviews mit den zuständigen Mitarbeitern. Die Stichprobe wählten wir anhand der in Kapitel 5.1 beschriebenen Vorgehensweise aus. Die Stichprobe ist Anhang 1 zu entnehmen.

Bei der Stichprobenauswahl entschieden wir uns gezielt für Verträge mit hohem Zahlungsmittelfluss sowie für Verträge, die aufgrund anderer Faktoren wie langer Laufzeiten, weit zurückliegender Vertragsänderungen und langer Kündigungsfristen ein besonderes Risiko für die Körperschaft darstellen.

Wir bewerteten die Verträge der Stichprobe anhand vordefinierter Prüfaussagen für die Vertragsverwaltung, die Vertragsdokumentation sowie das Vertragscontrolling. In der Bewertung der Prüfaussagen wendeten wir ein einheitliches Punkteschema mit den Kategorien erfüllt (1 Punkt), teilweise erfüllt (0,5 Punkte) und nicht erfüllt (0 Punkte) an. Sofern eine Prüfaussage in einem Vertrag der Stichprobe nicht bewertet werden konnte, wurde dieser in der Gesamtwertung nicht berücksichtigt.

5.4.1 Vertragsverwaltung

Unter Vertragsverwaltung verstehen wir die laufende Arbeit mit Verträgen in allen Phasen des Vertragslebenszyklus von der Vertragsanbahnung bis zum Vertragsende. Zu den Tätigkeiten der Vertragsverwaltung gehören:

- Die Bedarfsdefinition sowie die Anbahnung des Vertrags inklusive der finanziellen Planung
- Die Erstellung, Bewertung, Prüfung und Verhandlung des Vertrags
- Die Überwachung der Vertragserfüllung, -verlängerung und -kündigung

Die Aufgabe der Vertragsverwaltung wird in der zuständigen Organisationseinheit durch den zuständigen Sachbearbeiter wahrgenommen und sollte sich aus dem Geschäftsverteilungsplan oder der Stellenbeschreibung ergeben. Während in größeren Städten spezialisierte Bereiche (beispielsweise Prüfung des Vertrags durch eine Rechtsabteilung) Teilaspekte der Vertragsverwaltung bearbeiten, werden diese Aufgaben in der untersuchten Größenklasse durch den zuständigen Sachbearbeiter wahrgenommen. Die Sachbearbeiter bündeln daher die Detailinformationen zum Vertrag und durch deren Informationsaufbereitung und fachliche Einschätzung können brauchbare Informationen an ein zentrales Vertragsmanagement / ein zentrales Vertragscontrolling gemeldet werden. Auch eine Risikosteuerung von Verträgen durch ein zentrales Controlling setzt voraus, dass im Zuge der Vertragsverwaltung die wichtigen Informationen zum Vertrag erfasst werden. Um unsere Anforderungen an die Erfüllung der Prüfaussagen nachvollziehbar darzustellen, erläutern wir für alle Phasen den Soll-Zustand, um dann den Ist-Zustand zu bewerten.

Bedarf und Anbahnung

Für die Definition des Bedarfs und für die Mittelanmeldung erstellt der zuständige Sachbearbeiter eine Kostenschätzung, die in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden sollte. Die Kostenschätzung kann auf Basis von Erfahrungswerten der Verwaltung, Recherchen und Preisabfragen erfolgen. Der zuständige Sachbearbeiter stellt sicher, dass die relevanten Abteilungen und Hierarchieebenen in die Bedarfsdefinition eingebunden werden. Diese Zuständigkeit für die fachliche Bearbeitung und Erstellung des Vertrags sollte aus der jeweiligen Stellenbeschreibung oder einem Geschäftsverteilungsplan hervorgehen.

Wir untersuchten, ob die Zuständigkeit für die Definition der Bedarfe eindeutig geregelt war, die aus dem Vertrag folgenden finanziellen Verpflichtungen in der Haushaltsplanung berücksichtigt wurden und die Definition der Bedarfe durch Kostenschätzungen belegt wurden.

Unsere Untersuchung der Stichprobe der Stadt Usingen zeigte, dass die Zuständigkeit für die Definition der Bedarfe bei allen Fällen eindeutig aus den Stellenbeschreibungen folgte. In einem dieser Fälle wurde die Aufgabe im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit durch eine andere Körperschaft wahrgenommen. Die Aufgabe war in einer Vereinbarung eindeutig geregelt.

Die Stadt Usingen entsprach unseren Anforderungen an die eindeutige Zuständigkeit.

Zudem wurde deutlich, dass die Stadt Usingen die finanziellen Verpflichtungen, die aus den Verträgen folgten, in allen untersuchten Fällen in der Haushaltsplanung berücksichtigte und somit unsere Anforderung an die Berücksichtigung der finanziellen Verpflichtungen des Vertrags vollumfänglich erfüllte.

Die angemeldeten Kosten wurden in fünf der sechs Fälle durch Kostenschätzungen belegt. Bei einem Vertrag lag keine dokumentierte Kostenschätzung vor. Dabei handelte es sich um einen Wartungsvertrag für Heizungsanlagen. Auskunftsgemäß bestanden bereits Vorverträge seit vielen Jahren, sodass der Haushaltsansatz auf Basis dessen festgesetzt wurde. Die Stadt Usingen erfüllte somit in fünf von sechs Verträgen unsere Anforderung eine Kostenschätzung im Rahmen der Vertragserstellung anzufertigen vollständig.

Wir empfehlen der Stadt Usingen, Verträge mit dokumentierten Kostenschätzungen für den Haushaltsansatz zu hinterlegen.

Die Ansicht 8 fasst die dargestellten Ergebnisse zusammen.

Ergebnisse Vertragsverwaltung – Bedarf und Anbahnung			
	Für die Definition der Bedarfe bestanden eindeutige Zuständigkeiten.	Der Beschaffungsbedarf wurde in der (Haushalts-) Planung berücksichtigt.	Die angemeldeten Mittel wurden durch Kostenschätzungen oder Nachweise belegt.
Usingen	6/6	6/6	5/6
Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018			

Ansicht 8: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Bedarf und Anbahnung

Die Stadt Usingen erreichte 17 von 18 Punkten in der Bedarfsdefinition und Anbahnung der Verträge. Dieser Bereich erfüllte damit zu 94 Prozent unsere Anforderungen.

Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung

Sofern der Vertrag durch die Körperschaft selbst erstellt wird, empfiehlt es sich, besonders bei Standardverträgen, auf Vertragsvorlagen und Formularbücher zurückzugreifen. Diese Vorlagen beinhalten standardisierte Vertragsklauseln, sind jedoch stets auf ihre Anwendbarkeit hin zu überprüfen und an die eigenen Bedarfe anzupassen. An die Bedürfnisse der Körperschaft angepasste Vorlagen sollten zur Wissenssicherung zentral abgelegt werden. Der Rückgriff auf Vertragsvorlagen vermeidet Standardrisiken wie eine Vertragsverlängerung aufgrund einer Fristenversäumnis.

Der Vertrag sollte vor Unterzeichnung einer Prüfung aus finanzieller, rechtlicher und fachlicher Sicht unterzogen werden. Diese zu prüfenden Mindestanforderungen sollten verbindlich vorgegeben werden. Ziel sollte es hierbei sein, die Mitarbeiter auf Ausschlusskriterien oder risikoreiche Vertragsklauseln aufmerksam zu machen. Im Unterkapitel Vertragscontrolling führen wir eine mögliche Ausgestaltung von Checklisten zur Vertragsprüfung weiter aus.

Nach Abschluss der Vertragsverhandlungen nimmt der zuständige Sachbearbeiter eine Risikobewertung des Vertrags vor, welche die Grundlage des Vertragscontrollings bildet. Die Zuständigkeit für eine Risikobewertung des Vertrags liegt bei dem mit dem Vertrag vertrauten Sachbearbeiter, der die Vertragserstellung begleitet.

Für die Freigabe und Unterzeichnung von Verträgen sollte eine verbindliche Regelung vorliegen, die anhand von Wertgrenzen Zeichnungsbefugnisse an die Mitarbeiter zuweist oder einschränkt. Diese verbindliche Regelung sollte zentral festgelegt werden und einheitlich für alle Bereiche gelten. Hierbei sind die in der HGO geregelten Zeichnungsbefugnisse zu berücksichtigen (§ 71 Abs. 2 HGO⁶). Mit Vertragsunterzeichnung sollten die für das Controlling sowie die Überwachung der Vertragserfüllung durch den Sachbearbeiter relevanten Eckdaten des Vertrags erfasst werden (siehe Kapitel Vertragscontrolling).

Wir untersuchten, ob für den Prozess der Vertragserstellung Vertragsvorlagen, Sammlungen oder Formulare angewandt wurden. Zudem prüften wir, ob Vertragsunterlagen aus finanzieller, rechtlicher und fachlicher Sicht geprüft wurden und ob die Ergebnisse dieser Prüfung Eingang in Vertragsverhandlungen fanden. Weiterhin prüften wir, ob die Freigabe- und Unterzeichnungsregelungen eingehalten wurden.

In einem von sechs Verträgen der Stichprobe lag die Zuständigkeit für die Vertragserstellung bei der Stadt Usingen und nicht bei dem jeweiligen Vertragspartner. Eigene Vertragsvorlagen der Stadt Usingen wurden in diesem Fall verwendet.

Die Verwendung von Vertragsvorlagen entsprach bei der Stadt Usingen unseren Anforderungen.

Eine fachliche, finanzielle und rechtliche Beurteilung des Vertrags war in allen untersuchten Verträge der Stichprobe nur in Teilen dokumentiert. Bei den Verträgen fehlte es an der dokumentierten rechtlichen Beurteilung des Vertrags. Eine dokumentierte finanzielle und fachliche Beurteilung lag bei allen untersuchten Verträgen vor.

Wir empfehlen die konsequente dokumentierte Umsetzung einer rechtlichen Prüfung von Verträgen, besonders von risikoreichen Verträgen mit dem Ziel der Risikominderung.

Über die HGO-Regelung hinausgehende Zeichnungsbefugnisse wurden durch die Stadt Usingen in der Geschäftsordnung Vergabe festgelegt (2.12.2.4 Auftragserteilung). Die HGO-Regelung wurde in drei der sechs untersuchten Verträge umgesetzt. Bei den drei weiteren Verträgen wurde der Vertrag ausschließlich durch den Sachbearbeiter beziehungsweise Leitung unterschrieben, was der Geschäftsordnung Vergabe entsprach. Somit hatte die Stadt Usingen unsere Anforderungen vollständig erfüllt.

Die Ansicht 9 fasst die aufgeführten Ergebnisse tabellarisch zusammen.

Ergebnisse Vertragsverwaltung – Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung			
	Es wurde eine Vorlage für die Vertragserstellung verwendet.	Der Vertrag wurde aus fachlicher, finanzieller und rechtlicher Sicht bewertet.	Die Freigabe- und Unterzeichnungsregelungen wurden eingehalten.
Usingen	1/1	3/6	6/6
Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018			

Ansicht 9: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung

Die Stadt Usingen erreichte 10 von 13 Punkten in dem Bereich Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung der Vertragsverwaltung. Dieser Bereich erfüllte damit zu 77 Prozent unsere Anforderungen.

Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung

Die Vertragserfüllung sollte durch die Körperschaft überwacht werden. Unter Vertragserfüllung verstehen wir die Erbringung der vertraglich geregelten Leistung in zufriedenstellender Qualität sowie die Einhaltung von Zahlungs- und Lieferfristen. Neben der Vertragserfüllung sollte die Körperschaft die Kündigungsfris-

⁶ § 71 HGO – Vertretung der Gemeinde

(2) Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform oder müssen in elektronischer Form mit einer dauerhaft überprüfbarer qualifizierter elektronischer Signatur versehen sein. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister oder seinem allgemeinen Vertreter sowie von einem weiteren Mitglied des Gemeindevorstands unterzeichnet sind. Dies gilt nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde von nicht erheblicher Bedeutung sind, sowie für Erklärungen, die ein für das Geschäft oder für den Kreis von Geschäften ausdrücklich Beauftragter abgibt, wenn die Vollmacht in der Form nach Satz 1 und 2 erteilt ist.

ten ihrer Verträge überwachen, um ungewollte Vertragsverlängerungen zu vermeiden oder die notwendigen Freigabepflichten für gewollte Vertragsverlängerungen einzuholen (beispielsweise Genehmigung der Gemeindevertretung / Stadtverordnetenversammlung). Sollte es im Laufe des Vertrags oder durch Vertragsverlängerungen zur Änderung der finanziellen Wirkungen des Vertrags kommen, sollte diese im Budget berücksichtigt werden. Wir prüften, ob die Vertragserfüllung überwacht wurde und die Liefer- und Zahlungsfristen eingehalten wurden.

Die Vertragserfüllung wurde in allen untersuchten Verträgen überwacht. Je nach Vertragsart variierte die Überwachung der Vertragserfüllung. Beispielsweise lagen für einen Wartungsvertrag Prüfplaketten mit Protokollen vor. Die Stadt Usingen wendete angemessene Maßnahmen zur Überwachung der Vertragserfüllung an.

Die Liefer- und Zahlungsfristen wurden in allen untersuchten Fällen durch die Stadt Usingen oder den Vertragspartner eingehalten.

In zwei von sechs Verträgen kam es zu finanziellen Abweichungen vom geplanten Budget im Laufe der Vertragserfüllung. In zwei dieser Verträge wurden Änderungen vor allem durch den Vertragspartner der Stadt Usingen angemeldet.

Bei zwei der sechs untersuchten Verträge wurde die Vertragslaufzeit erreicht und eine Entscheidung über Kündigung oder Verlängerung war zu treffen. Dabei wurde in beiden Fällen die Überprüfung auf wirtschaftlichere Alternativen nicht dokumentiert. Wir empfehlen der Stadt Usingen rechtzeitig vor Vertragsverlängerung eine Überprüfung auf wirtschaftlichere Alternativen vorzunehmen, diese zu dokumentieren und diese Überprüfung im Zuge des Vertragscontrollings nachzuhalten.

Bei einem der sechs Verträge war eine Kündigung durch die Stadt Usingen möglich. Der Vertrag bestand seit dem Jahr 2007 mit dem Auftragnehmer, der zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht beendet waren. Es bestand eine mehrjährige Preisbindung. Nach Ende der Preisbindung wurde jeweils ein neues Angebot durch den Auftragnehmer abgegeben, das durch die Stadt Usingen angenommen wurde. Wir begrüßen, dass die Stadt Usingen die Kündigungsfristen zentral in der Vertragsmanagementsoftware nachhält. Dies kann die Stadt Usingen vor wirtschaftlichen Schäden schützen.

Die Ansicht 10 fasst die aufgeführten Ergebnisse tabellarisch zusammen.

Ergebnisse Vertragsverwaltung – Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung					
	Die Vertragserfüllung wurde überwacht.	Liefer- und Zahlungsfristen wurden eingehalten.	Über finanzielle Abweichungen vom geplanten Budget wurde rechtzeitig informiert.	Es wurden rechtzeitig vor Vertragsverlängerung wirtschaftlichere Alternativen überprüft.	Die Kündigungsfrist wurde eingehalten.
Usingen	6/6	6/6	2/2	0/2	0/1

Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018

Ansicht 10: Ergebnisse Vertragsverwaltung – Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung

Die Stadt Usingen erreichte 14 von 17 Punkten in dem Bereich Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung der Vertragsverwaltung. Dieser Bereich erfüllte damit zu 82 Prozent unsere Anforderungen.

5.4.2 Vertragsdokumentation

Die Ausgestaltung der Ablage sowie Archivierung von Verträgen sollte eine nachvollziehbare Dokumentation des Vertragslebenszyklus, von der Vertragserstellung über die Vertragserfüllung bis zum Vertragsende, gewährleisten. Durch eine nachvollziehbare Vertragsdokumentation wird eine Wissenssicherung innerhalb der Verwaltung und eine Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für externe Dritte sichergestellt. Um diesen Standard in der gesamten Körperschaft zu verankern, sollten verbindliche Mindestanforderungen an die Führung von Vertragsakten definiert werden. Ziel sollte es hierbei sein, eine verbindliche, übersichtliche und optisch gleich aufbereitete Grundstruktur vorzugeben, die es jedem Mitarbeitenden ermöglicht, sich in kurzer Zeit mit der Vertragsbearbeitung vertraut zu machen. Der aktuelle Stand der Vertragsbearbeitung sowie die bisherige Vertragsbearbeitung sollten jederzeit aus der Akte

ersichtlich sein. Diese Anforderung bleibt auch bei einem Wechsel von der analogen zur digitalen Aktenführung bestehen.

Zu diesen Mindestanforderungen an die Vertragsdokumentation gehören die Nennung der Vertragseckdaten an zentraler Stelle (beispielsweise auf einem Vorblatt oder in den Stammdaten im DMS) sowie die Aufnahme der im Folgenden gelisteten Dokumente in die Vertragsakte.

Nennung der Vertragseckdaten:

- Zuständiger Sachbearbeiter (intern)
- Ansprechpartner (extern)
- Risikobewertung
- Ergebnis der Schlussevaluation

In die Vertragsakte aufzunehmen:

- Eine Dokumentation von wesentlichen Entscheidungen in allen Phasen des Vertragslebenszyklus (beispielsweise Schriftverkehr, Vermerke, Einschätzungen des Städte- und Gemeindebunds),
- Gremienbeschlussvorlagen und -entscheidungen,
- der finale Vertrag sowie vorgelagerte Entwurfsfassungen,
- Nachweise zur Leistungserbringung (beispielsweise Bildmaterial, Kopie der Rechnungen),
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche und
- soweit zutreffend das Vertragskündigungs- oder verlängerungsschreiben.

Eine einheitliche und vollständige Ausgestaltung der Vertragsablage fördert die Effizienz der Vertragsbearbeitung und den Wissenstransfer zwischen den Organisationseinheiten, reduziert den Kommunikationsaufwand und optimiert die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation. Eine digitale Vertragsablage (beispielsweise File-Server, DMS) bringt deutliche Vorteile gegenüber einer analogen Vertragsablage mit sich. Durch die Einrichtung von Lese- und Schreibrechten wird gewährleistet, dass der Zugang zu sensiblen Verträgen stark eingeschränkt wird, aber gleichzeitig fachbereichsübergreifend relevante Vertragsunterlagen über den zuständigen Sachbearbeiter hinaus ohne Unterbrechung des eigenen Arbeitsprozesses per Mausclick zugänglich sind. Durch eine digitale Vertragsablage entfällt der, je nach örtlicher Gegebenheit zeitaufwendige, Gang zur Akte. Gerade die Führung von analogen Papierakten kann erfahrungsgemäß dazu führen, dass Vertragsakten oftmals nur unter Anwesenheit des zuständigen Mitarbeiters auffindbar sind. Gleichzeitig birgt die für alle Mitarbeiter zugängliche Papierakte letztlich das Risiko, dass potentiell jeder Mitarbeiter die Vertragsdokumentation bearbeiten kann.

Im Rahmen der Prüfung untersuchten wir, ob die oben beschriebenen Anforderungen an die Vertragsdokumentation erfüllt wurden, indem wir die Nachvollziehbarkeit des Vertragslebenszyklus beurteilten. Zudem prüften wir, ob die Körperschaft einheitliche Vorgaben zur ordnungsmäßigen Aktenführung bei Verträgen erlassen hatte und wie die Zugriffsrechte auf die Verträge ausgestaltet waren.

Die Stadt Usingen hatte keine einheitliche und verbindliche Vorgabe für die ordnungsmäßige Aktenführung bei Vertragsakten erlassen. Die Papierakte war im Bereich der Verträge die führende Akte in der Stadt Usingen. Ausnahme bildeten insbesondere die Personalakten, die digital geführt wurden und entsprechende Zugriffsrechte hinterlegt waren.⁷ Wir empfehlen der Stadt Usingen allgemein verbindliche Vorgaben zur Vertragsaktenführung für die gesamte Verwaltung einzuführen. Diese Empfehlung bleibt auch bei einem Wechsel von der analogen zur digitalen Aktenführung bestehen.

Die Vertragsakten der untersuchten Verträge der Stadt Usingen ließen in vier von sechs Verträgen eine vollständige Nachvollziehbarkeit des Vertragslebenszyklus zu. Darüber hinaus war die Nachvollziehbarkeit auf Basis der Vertragsdokumentation in einem Vertrag teilweise gegeben. In einem Fall war keine Vertragsdokumentation vorhanden, sodass bei diesem Vertrag (Nutzungsvertrag Photovoltaik) unsere Anforderungen nicht erfüllt wurden.

Jeder Mitarbeiter des jeweiligen Fachbereichs hatte Zugriff auf die Papierakten, die in den zuständigen Bereichen geführt wurden. In einem Fall lag keine Vertragsakte vor. In einem weiteren Fall lag die Vertragsakte bei einer anderen Körperschaft, da diese im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit

⁷ Arbeitsverträge wurden nicht in die Betrachtung der 214. Vergleichenden Prüfung einbezogen.

zuständig war. Aus diesem Grund haben wir diesen Vertrag hier aus der Wertung genommen. Der Zugriff auf die Papierakte ist mit einem höheren Aufwand im Vergleich zu einer digitalen Ablage verbunden und lässt gleichzeitig die Unterscheidung von Zugriffs- und Leserechten nicht zu. Der Zugriff jedes Mitarbeiters des Fachbereichs auf die Papierakten entspricht daher teilweise unseren Anforderungen.

Im Zuge der Digitalisierung steht der Wechsel von der Papierakte zu einer digitalen Aktenführung und einem digitalen DMS bevor. Diese anstehende Modernisierung bietet die Chance die Art der Aufgabenerledigung sowie die dahinterliegenden Prozesse grundlegend zu überdenken und Optimierungspotenziale zu realisieren. Hierzu zählt auch die Einführung eines zentralisierten Vertragsmanagements, das in der Einführung eines DMS berücksichtigt werden sollte. Moderne Vertragsmanagementsysteme erlauben heute die Integration von Funktionen zur Wiedervorlage, Dokumentenvorschau und Kennzahlenauswertung.

In der Entscheidung über die technische Umsetzung eines zentralen Vertragsmanagements empfehlen wir, eine sorgfältig vorbereitete und an den Zielen und den Bedarfen der Körperschaft ausgerichtete Anforderungsdefinition an das Vertragsmanagement durchzuführen. Hierbei definiert die Körperschaft vorab, welche Kennzahlen die Führungsebene tatsächlich benötigt, welche Prozesse durch eine Software automatisiert werden können, wie Bestandsakten digitalisiert werden und welche Schnittstellen benötigt werden. Als sinnvoll erachten wir eine Schnittstelle zur Finanzsoftware, welche die Möglichkeit bietet, Zahlungsanordnungen aufgrund von Vertragsabschlüssen oder Vertragsänderungen automatisiert auszulösen. Grundlegend sollten die für einen Vertrag zu erfassenden Daten aus den genannten Bedarfen abgeleitet werden, um eine zeitaufwendige Erfassung und Aktualisierung von Daten, die letztlich keine Verwendung finden, zu vermeiden. Eine solche Vorgehensweise wird die Akzeptanz eines zentralen Vertragsmanagements auf allen Hierarchieebenen steigern. Gleichzeitig sollten auch für die digitale Vertragsdokumentation die oben aufgeführten Mindestanforderungen für die Aktenführung verbindlich vorgegeben werden.

Die Ansicht 11 fasst die Ergebnisse der Vertragsdokumentation nochmal zusammen.

Ergebnisse Vertragsdokumentation – Revisionssichere Dokumentation		
	Der Vertragslebenszyklus wurde revisionssicher dokumentiert.	Zugriffsrechte für den Vertrag sind geregelt.
Usingen	4,5/6	2/5

Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018

Ansicht 11: Ergebnisse Vertragsdokumentation – Revisionssichere Dokumentation

Die Stadt Usingen erreichte 6,5 von 11 Punkten im Bereich der revisionssicheren Dokumentation. Der Bereich der Vertragsdokumentation erfüllte damit zu 59 Prozent unsere Anforderungen.

5.4.3 Vertragscontrolling

Das Vertragscontrolling stellt einen Teilbereich des Vertragsmanagements dar. In Abgrenzung zur Vertragsverwaltung nimmt das Vertragscontrolling eine übergeordnete steuernde Funktion im Vertragslebenszyklus ein. Ein risikoorientiertes Vertragscontrolling setzt jedoch voraus, dass im Zuge der Vertragsverwaltung die notwendigen Vertragsinformationen und Risiken erfasst wurden. Die Qualität des Vertragscontrollings ist abhängig von den in der Vertragsverwaltung aufbereitenden Informationen. Das Ziel eines risikoorientierten Vertragscontrollings ist es

- durch die Verankerung von Kontrollen oder Warnhinweisen in der Vertragsverwaltung Vertragsrisiken zu steuern,
- durch eine Gesamtrisikosicht auf die Verträge eine Wissenssicherung und einen Wissenstransfer zu risikoreichen Vertragskomponenten sicherzustellen und
- die Zielerreichung eines Vertrags zu beurteilen (ex-post).

Risikobewertung

Die Risikobewertung von Verträgen erlaubt es der Körperschaft, Verträge aus denen finanzielle oder politische Risiken folgen, enghemmaschiger zu kontrollieren – beispielsweise durch eine kürzere Taktung der Wiedervorlage. Die Risikobeurteilung sollte mit der Vertragserstellung vorgenommen werden. Die Risiko-

bewertung des einzelnen Vertrags kann in erster Instanz bei der zuständigen Fachabteilung und dem zuständigen Sachbearbeiter liegen.

Mögliche Fragestellungen, die zur Risikobeurteilung herangezogen werden können, sind:

- Handelt es sich um geringe, mittlere oder hohe finanzielle Verpflichtungen?
- Wurden Sicherungsmittel vereinbart (beispielsweise Eigentumsvorbehalte, Vorkasse, Sicherungsübereignungen, Pfandrechte, Bürgschaften, Zession, Hypotheken)?
- Bestehen Wirksamkeitsvoraussetzungen für den Vertrag (beispielsweise notwendige Genehmigungen, rechtliche Rahmenbedingungen)? Wenn ja, wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass durch die Wirksamkeitsvoraussetzungen der Vertrag nicht aktiv wird?
- Handelt es sich um einen Sondervertrag?
- Für welchen Zeitraum wird eine Vertragsbeziehung eingegangen?
- Handelt es sich um einen zuverlässigen Vertragspartner?
- Bestehen Haupt- und Nebenpflichten?

Die Wertungskriterien können beispielsweise durch eine Checkliste vorgegeben und mit einer Gewichtung für die Risikoabteilung hinterlegt werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Risiken voneinander abhängig sein können. Die jeweilige Risikoausprägung des Vertrags kann über ein Ampelsystem dargestellt werden, das die Verträge in Risikoklassen einstuft:

- Vertragsrisiko > 40 Prozent
- Vertragsrisiko zwischen 20-40 Prozent
- Vertragsrisiko < 20 Prozent

Nicht jeder Vertrag ist zwingend einer vollumfänglichen Risikoanalyse zu unterziehen. Sofern sich aus der Beantwortung der ersten Fragestellungen zur Risikobewertung ein geringes Risiko ergibt, muss der Vertrag nicht weiter beurteilt werden. Beispielsweise können standardisierte Verträge und Verträge mit einem geringen Volumen und kurzen Kündigungsfristen ohne hohen Aufwand eingestuft werden. Die umfangreiche Risikoanalyse sowie die darauffolgenden Controllingmaßnahmen sollten sich auf Verträge konzentrieren, die aus fachlicher, technischer, finanzieller, politischer oder rechtlicher Sicht bedeutend sind.

Diese Risikobewertung lenkt in der Vertragserstellung die Aufmerksamkeit des Sachbearbeiters auf die Notwendigkeit, Passagen und Klauseln im Vertrag aufzunehmen oder zu streichen, um das Vertragsrisiko zu reduzieren. Beispielsweise sollte, wenn Änderungen im Zuge der Vertragserfüllung vorhersehbar sind, die Körperschaft auf die Aufnahme einer Passage zur möglichen Anpassung der vereinbarten Leistungen in den Vertrag hinwirken. Durch die Risikobewertung und Meldung an das Vertragscontrolling wird an zentraler Stelle hinterlegt, welche Verträge einer höheren Aufmerksamkeit durch die Vertragsverwaltung bedürfen.

Gesamtrisiko

Das Vertragscontrolling bündelt in einer Gesamtsicht Informationen zu den Vertragsrisiken der Körperschaft. Es dient dem Wissenstransfer innerhalb der Körperschaft und unterstützt den Wissenstransfer besonders bei Personalveränderungen.

Durch das Hinterlegen von Konfliktmeldungen in einem Vertragsmanagementsystem wird durch das Vertragscontrolling sichergestellt, dass die Zusammenarbeit mit unzuverlässigen Vertragspartnern in allen Fachabteilungen eingestellt wird. Darüber hinaus kann über die vorliegenden Informationen aus dem Vertragscontrolling überprüft werden, ob die Körperschaft für bestimmte Leistungen auf einen stark begrenzten Markt zurückgreift und dadurch in einem risikoreichen Abhängigkeitsverhältnis steht.

Für die Berücksichtigung der Controllingaspekte entwickelt das Vertragscontrolling verbindliche Vorgaben. Die Aufgabe des Controllings besteht darin, eine risikoorientierte Vertragsbearbeitung sicherzustellen. Dies sollte durch Checklisten, Vertragsvorlagen, Formularsammlungen, interne Wissensdatenbanken, Fachliteratur sowie Vertragssammlungen umgesetzt werden. Die Nutzung eigener Vertragssammlungen sowie die Weiterverwendung von Vertragsentwürfen eines Vertragspartners sind jedoch insbesondere dann ein Mehrwert, wenn diese im Rahmen eines DMS über Suchfunktionen gefunden werden können (vergleiche Unterkapitel Vertragsarchivierung). Durch die Vorgabe von Checklisten für die Vertragserstellung leistet das Vertragscontrolling sowohl bei der Vertragsvorbereitung als auch bei der Vertragsgestaltung eine Unterstützungsfunktion für den zuständigen Sachbearbeiter. Darüber hinaus können

die Checklisten bei vertraglichen Vorgaben durch den Vertragspartner als Kontrollwerk dienen, das aufzeigt, ob alle wesentlich zu treffenden Regelungen berücksichtigt wurden. Die wesentlichen Inhalte sind:

- Grundlegende Vertragseckdaten (Vertragsparteien, Gegenstand und Vertragsrecht)
- Leistungsinhalt (Haupt- und Nebenpflichten beider Vertragsparteien)
- Rechtliche Sicherungsmaßnahmen zur Leistungserfüllung (für beide Vertragsparteien)
- Vertragsausführung (Vertragsbeginn, Laufzeit, Kündigung)
- Weitere Bestimmungen (anzuwendendes Recht, Gerichtsstand, Erfüllungsort, Schriftform, Vertragsauslegung)
- Notwendige Vertragsanlagen

Die Checklisten sind kontinuierlich auf Basis der Erkenntnisse des Controllings weiter zu entwickeln.

Zielerreichung

Nach der Vertragserfüllung sollte die Körperschaft überprüfen, wie erfolgreich der Vertrag war. Ob der Vertrag die gesteckten Ziele erreicht hat, muss der zuständige Sachbearbeiter in der Fachabteilung beurteilen. Dafür bedarf es einer Erfolgsbeurteilung. Die Ergebnisse der Beurteilung dienen auch als Basis für kommende Verträge. Dabei sollen Erfahrungen systematisiert, dokumentiert und regelmäßig überprüft werden. Für diese Evaluation sind Soll- und Ist-Zustände auszuwerten, eine Ursachenanalyse der Abweichung zu ergänzen, Verbesserungspotenziale zu ermitteln und – sofern erforderlich – Maßnahmen für künftige Verträge zu entwickeln. Aus diesen Ergebnissen kann zudem das Vertragscontrolling weiterentwickelt werden. Es dient weiter dazu Vertragsanpassungen vorzunehmen. Die Erfolgsbeurteilung trägt dazu bei, Vertragsrisiken besser zu erkennen, zu bewerten und so Risiken in ähnlich gelagerten Verträgen zukünftig zu reduzieren. Für diese Vertragsevaluation kann eine standardisierte Checkliste verwendet werden. Die Ergebnisse der Beurteilung der Zielerreichung wiederum sind zentral zu sammeln und dienen der Verwaltung und Politik als Steuerungs- und Informationsinstrument.

Wir untersuchten, ob ein zentrales Vertragscontrolling oder Teilaspekte eines Vertragscontrollings in der Körperschaft vorhanden waren, indem wir prüften, ob transparente Bewertungskriterien oder ein Bewertungsschema in der Prüfung der Verträge zur Anwendung kam. Zudem untersuchten wir, ob die Körperschaften nach Kündigung, Vertragsbeendigung oder -verlängerung eine Abschlussevaluation durchgeführt haben.

Die Stadt Usingen hatte kein zentrales Vertragscontrolling implementiert. Eine Bewertung nach Vertragsabschluss zur Risikoeinstufung des Vertrags, Abschlussevaluationen nach Kündigung, Vertragsbeendigung oder -verlängerung führte die Körperschaft nicht durch.

Unsere Anforderung, ein Bewertungsschema nach Vertragsabschluss zur Risikoeinordnung des abgeschlossenen Vertrags anzuwenden, wurde nicht erfüllt. Das Risiko aus Verträgen ist damit nicht systematisch aus Erfahrungen abgelaufener Verträge reduziert.

Wir empfehlen der Stadt Usingen, eine standardisierte Strukturierung der notwendigen Vertragsinhalte zu erstellen und Vertragsrisiken vor Vertragsabschluss zu kategorisieren und zu planen. Hierfür sind konkrete Vorgaben zur finanziellen, rechtlichen und fachlichen Prüfung notwendig. Ziel ist es, Mitarbeiter für Ausschlusskriterien oder risikoreiche Vertragsklauseln zu sensibilisieren und diese in die Vertragserstellung mit einzubeziehen. Wir empfehlen der Stadt Usingen, die Informationen über Probleme mit Vertragspartnern an ein zentrales Vertragscontrolling zu melden, um Wissen zu Vertragspartnern oder auch Vertragsarten bereichsübergreifend zu teilen.

Zwei Verträge der Stichprobe unterlagen Vertragsänderungen oder einer Kündigung. Für keinen der beiden Verträge wurde eine Abschlussevaluation durchgeführt.

Wir empfehlen der Stadt Usingen Abschlussevaluationen von Verträgen durchzuführen, die Informationen an zentraler Stelle zu sammeln und als Grundlage für weitere Verträge zu verwenden. Aus den Ergebnissen kann zudem das Vertragscontrolling weiterentwickelt werden. Nicht jeder Vertrag ist dabei zwingend einer Abschlussevaluation zu unterziehen. Die Analyse sollte sich auf Verträge konzentrieren, die für die Körperschaft bedeutend sind, um auch hier den damit verbundenen Aufwand in eine angemessene Relation zum Nutzen zu setzen.

Die Ansicht 12 fasst die Ergebnisse des Vertragscontrollings zusammen.

Ergebnisse Vertragscontrolling		
	Es wurden transparente Bewertungskriterien angewandt. Ein Bewertungsschema kam in der Prüfung des Vertrags zur Anwendung.	Nach Vertragsbeendigung wurde eine Abschlussevaluation durchgeführt.
Usingen	0/6	0/2
Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018		

Ansicht 12: Ergebnisse Vertragscontrolling

Die Stadt Usingen erreichte 0 von 8 Punkten. Da die Stadt Usingen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch kein Vertragsmanagement implementiert hatte, ist das Fehlen eines Vertragscontrollings nachvollziehbar.

5.4.4 Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation

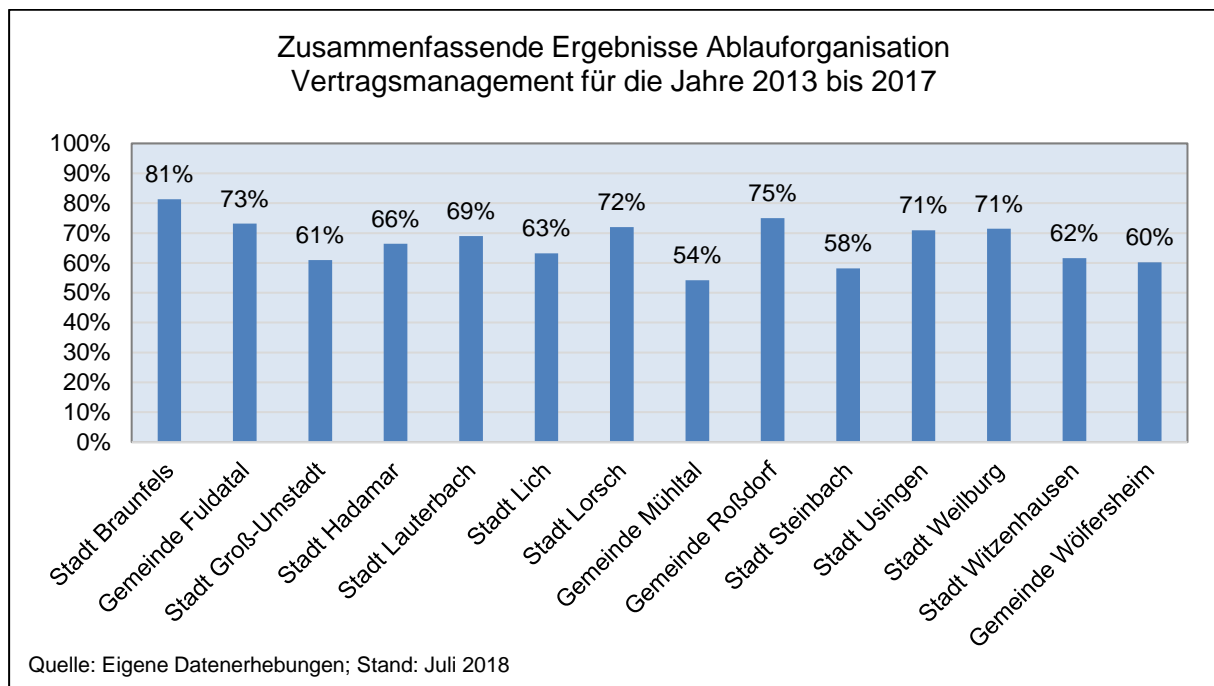
Die Ansicht 13 zeigt die zusammenfassenden Ergebnisse des Kapitels Vertragsmanagement für die Stadt Usingen.

Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation Vertrag - Stadt Usingen		
Phase des Vertragslebenszyklus	Erreichte Punktzahl / maximale Punktzahl	Prozentualer Anteil der zu erreichenden Punktzahl
Bedarf und Anbahnung	17/18	94 %
Erstellung, Verhandlung, Unterzeichnung	10/13	77 %
Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung	14/17	82 %
Dokumentation und Archivierung	6,5/11	59 %
Vertragscontrolling	0/8	0 %
Gesamtergebnis	47,5/67	71 %
Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsakten; Stand: Juli 2018		

Ansicht 13: Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation Vertrag – Stadt Usingen

Die Stadt Usingen erreichte 47,5 von 67 möglichen Punkten. Das Vertragsmanagement entsprach demnach zu 71 Prozent unseren Anforderungen.

Die Ansicht 14 stellt die Ergebnisse der Ablauforganisation des Vertragsmanagements im Vergleich dar.



Ansicht 14: Zusammenfassende Ergebnisse Ablauforganisation Vertragsmanagement für die Jahre 2013 bis 2017

Die zusammenfassenden Ergebnisse zur Ablauforganisation des Vertragsmanagements weist eine Spannweite im Erfüllungsgrad zwischen 54 Prozent (Gemeinde Mühlthal) und 81 Prozent (Gemeinde Braunfels) auf. Keine der vierzehn Körperschaften erfüllte unsere Anforderung an ein übergreifendes Vertragscontrolling.

Während die Vergleichskörperschaften in den Phasen Bedarf und Anbahnung sowie Vertragserfüllung, Verlängerung und Kündigung unsere Anforderungen weitgehend erfüllten, erzielten sie in der Phase der Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung Erfüllungsgrade zwischen 46 Prozent (Gemeinde Wölfersheim) und 79 Prozent (Stadt Lauterbach). Auf dieser Beurteilungsebene fiel ins Gewicht, dass die Körperschaften nicht in allen Verträgen der Stichprobe dokumentierte fachliche, finanzielle und rechtliche Bewertungen durchführten. Zudem wurden die Freigabe- und Zeichnungsbefugnisse in Verträgen der Stichproben nicht eingehalten.

In der Phase der Vertragsdokumentation stellten wir auch innerhalb der Körperschaften ein hohes Maß an Heterogenität in der Qualität der Aktenführung und Vollständigkeit der Dokumentation der Verträge fest. Keine der Körperschaften hatte organisationsweite Anforderungen an eine vollständige Vertragsdokumentation erstellt. Die Papierakte stellte in allen Körperschaften die führende Aktenform dar. Die Prüfung hat gezeigt, dass Vertragsakten oftmals nur unter Anwesenheit des zuständigen Mitarbeiters auffindbar sind. Gleichzeitig birgt die für alle Mitarbeiter zugängliche Papierakte letztlich das Risiko, dass potentiell jeder Mitarbeiter die Vertragsdokumentation bearbeiten kann. Daher erfüllt die analoge Aktenführung nur teilweise unsere Anforderungen.

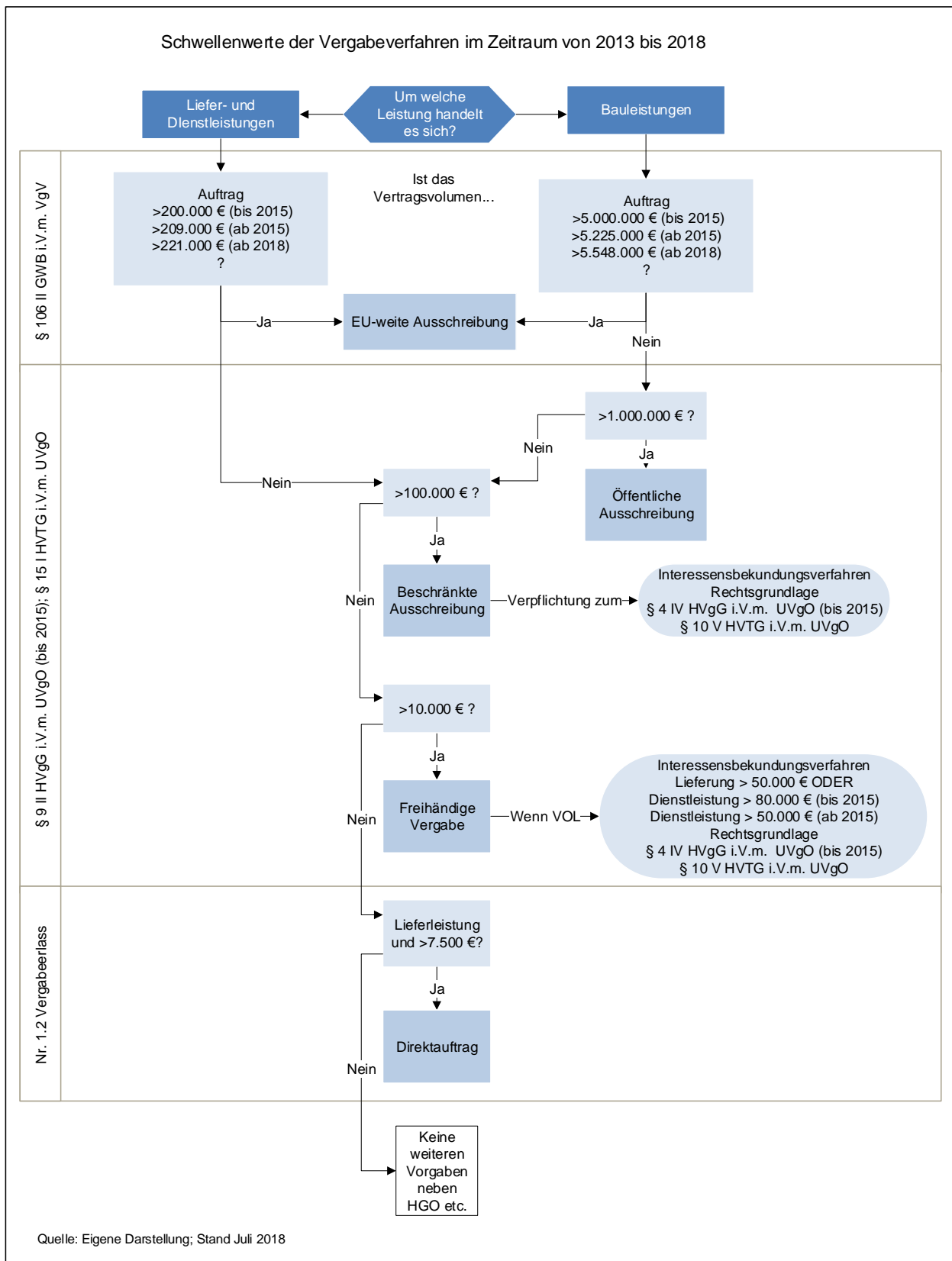
6. Beschaffungen und Nachträge

Im folgenden Kapitel werden Beschaffungen und Nachträge im Rahmen der unterschiedlichen Ausschreibungsverfahren analysiert. Zur Beschaffung zählen alle Tätigkeiten, die der Versorgung der Körperschaft oder deren beherrschten Aufgabenträgern mit Material, Dienstleistungen, Betriebs- und Arbeitsmitteln und die Herstellung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung einer baulichen Anlage sowie Rechten und Informationen aus externen Quellen (Güter- und Dienstleistungsmärkte) dienen. Darüber hinaus wurden Nachträge untersucht. Nachträge sind nicht vereinbarte Leistungen, die zur Ausführung der vertraglichen Leistung erforderlich werden.

6.1 Methodisches Vorgehen und Rahmenbedingungen

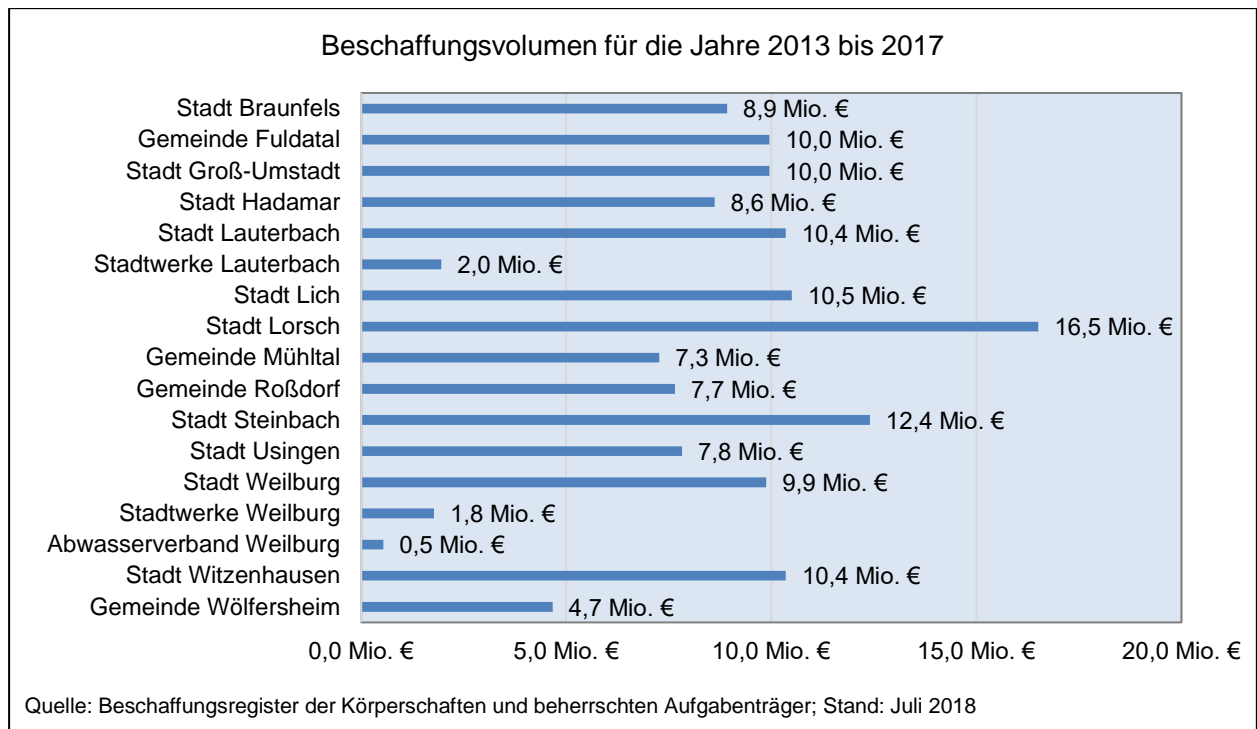
Wir untersuchten im Rahmen der vergleichenden Prüfung die getätigten Beschaffungen im Kontext europarechtlicher, landesrechtlicher und kommunaler Vorschriften. Sowohl im EU-, als auch im nationalen Vergaberecht bestehen Abgrenzungen von Verfahren mit uneingeschränkten Bieterkreisen, beschränkten

Bieterkreisen – mit oder ohne vorgelagertem Teilnahmewettbewerb – sowie bei Verfahren mit einem eingeschränkten Teilnehmerkreis. Die Ansicht 15 zeigt die gesetzlichen Schwellenwerte der jeweiligen Vergabeart.



Ansicht 15: Schwellenwerte der Vergabeverfahren im Zeitraum von 2013 bis 2018

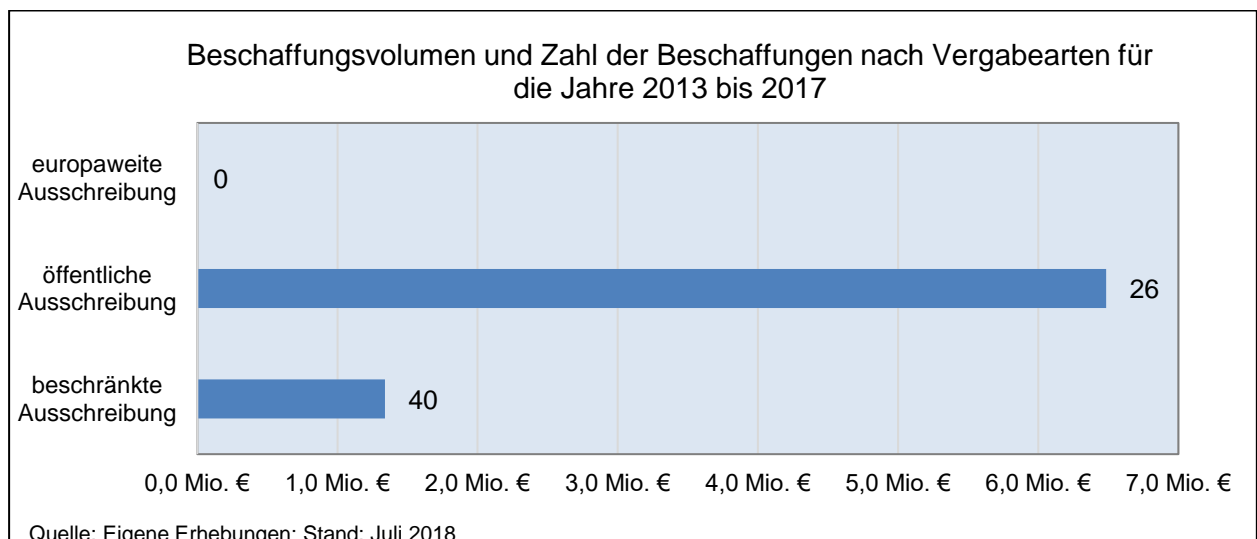
Zur Prüfung der Einhaltung der formellen Vorgaben der jeweiligen Vergabearten erstellten die geprüften Körperschaften sowie beherrschten Aufgabenträger Übersichten der Beschaffungen zu beschränkten, öffentlichen und europaweiten Ausschreibungen für die Jahre des Prüfungszeitraums 2013 bis 2017. Die Ansicht 16 zeigt die Auswertung der in den Registern angegebenen beschränkten, öffentlichen und europaweiten Beschaffungen.



Ansicht 16: Beschaffungsvolumen für die Jahre 2013 bis 2017

Die Vergleichskörperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger führten in den Jahren des Prüfungszeitraums beschränkte, öffentliche und europaweite Ausschreibungen mit einem Volumen von insgesamt 138 Millionen Euro durch. Hierbei entfielen 40 Millionen Euro auf eine europaweite Ausschreibung der Stadtwerke Weilburg im Rahmen eines Windparkprojektes, die jedoch aufgehoben wurde. Um eine Vergleichbarkeit des Beschaffungsvolumens sicherzustellen, wurde diese im Vergabeverfahren aufgehobene europaweite Ausschreibung der Stadtwerke Weilburg als Ausreißer herausgenommen.

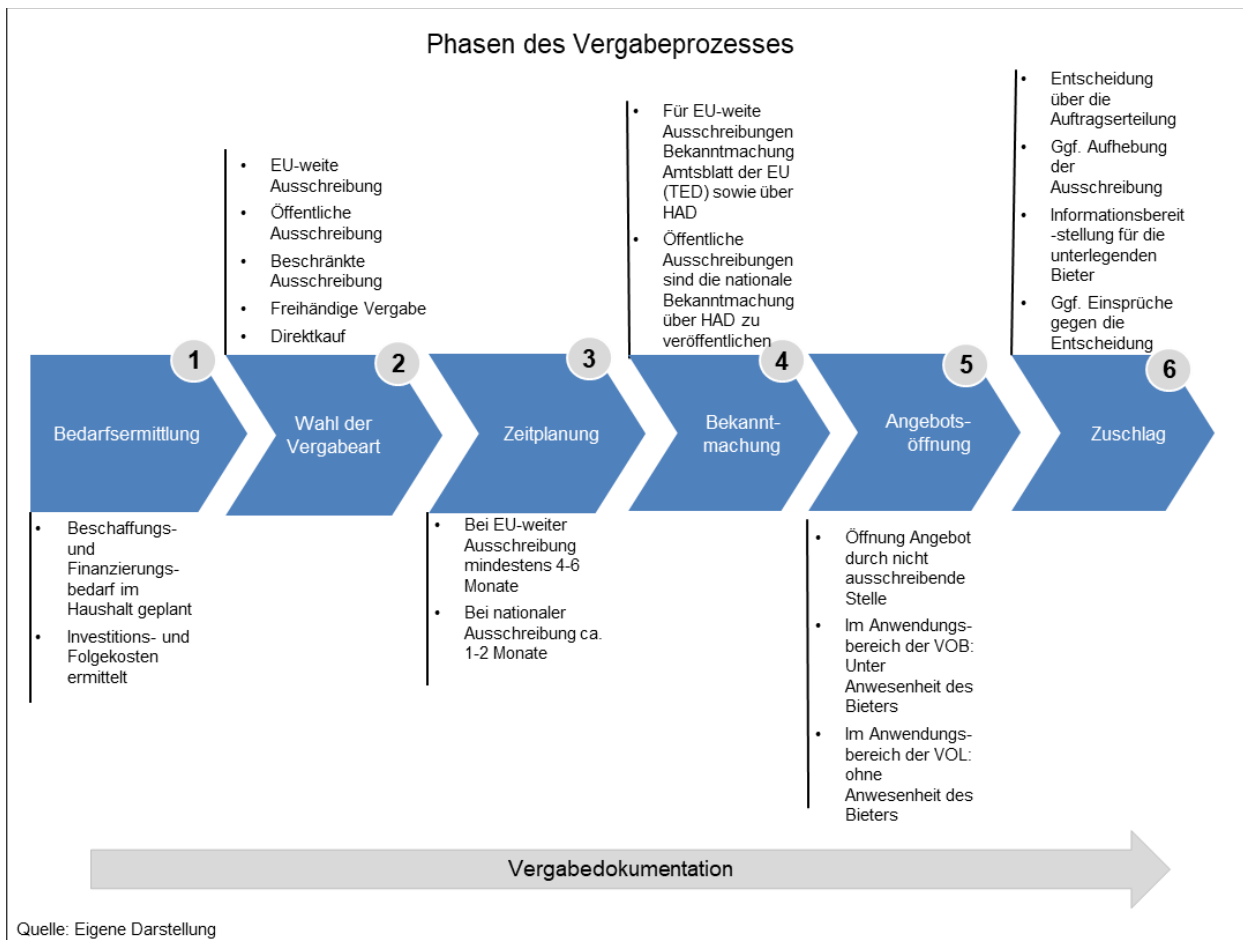
Auf Basis der Register wählten wir risikoorientierte Stichproben aus. Die Zahl der Stichproben richtete sich nach der Gesamtzahl der Vergaben in der jeweiligen Vergabeart. Die Ansicht 17 zeigt die Vergabearten nach Beschaffungsvolumen der Stadt Usingen.



Ansicht 17: Beschaffungsvolumen und Zahl der Beschaffungen nach Vergabearten für die Jahre 2013 bis 2017

Die Stichproben wurden anschließend nach den zu Grunde liegenden Vorschriften systematisiert und untersucht, ob die europarechtlichen Vorgaben als auch die Landesvorschriften und kommunale Vorschriften eingehalten worden sind und welche Abweichungen von den Vorgaben vorliegen. Darüber hinaus prüften wir, welche Vergabeart gewählt wurde und welche internen Vorgaben für die Vergaben bestanden. Die Übersicht über die Stichprobe ist in Anhang 2 aufgeführt. Die Stichprobe der Stadt Usingen umfasst 945.598 Euro und stellt damit einen Anteil von zwölf Prozent des gesamten Beschaffungsvolumens von 7,8 Millionen Euro im Prüfungszeitraum 2013 bis 2017 dar.

Die Stichproben der Beschaffungen der Körperschaften wurden anhand eines einheitlichen Schemas überprüft, das in der Ansicht 18 dargestellt ist.



Ansicht 18: Phasen des Vergabeprozesses

Die einzelnen Phasen des Vergabeprozesses und deren Inhalte werden in dem nachfolgenden Kapitel beschrieben.

6.2 Ablauf der Vergabeverfahren

Die Wahl der Vergabeart ist entscheidend für den Ablauf des Vergabeverfahrens. Die europaweite Ausschreibung bildet dabei das umfangreichste Verfahren ab. Dieses Verfahren bedarf einer detaillierten Planung. Die rechtlichen Grundlagen für das Vergabeverfahren oberhalb des Schwellenwerts sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)⁸ geregelt. Bei Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich wird zudem zwischen dem offenen Verfahren und dem nichtoffenen Verfahren unterschieden. Das nichtoffene Verfahren setzt zwingend einen vorgelagerten öffentlichen Teilnahmewettbewerb voraus. Konkretisiert werden die Regelungen GWB in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge

⁸ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 9 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

(VgV)⁹. Diese wiederum ordnet die Anwendung der A-Teile der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistung (VOB/A-EU)¹⁰ und die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A-EU)¹¹ sowie die Vergabeordnung für Freiberufliche Leistungen an. Die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)¹² vom 2. Februar 2017 ersetzt die Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) vom 20. November 2009. Sie regelt ausschließlich die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte. Als Unterschwellenrecht handelt es sich bei ihr um eine Verwaltungsvorschrift, die sich in die haushaltsrechtlichen Vorgaben von Bund, Ländern und Kommunen einfügt. Als solche tritt die UVgO nicht mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger in Kraft. Sie ist zur Inkraftsetzung und Anwendung durch die Körperschaften in einer separaten Regelung des für die Körperschaften zuständigen Landesrechtsgebers erforderlich. Eine derartige Inkraftsetzung der UVgO für die Körperschaften kann – wie vielfach bisher auch für die VOL/A, 1. Abschnitt, praktiziert – durch Erlasse der jeweiligen Landesregierung erfolgen. In Hessen fand eine Umsetzung im Erlass oder dem Hessischen Tariftreue- und Vergabegesetz bisher nicht statt. Daher werden wir im Folgenden rein informell auf diese Vorschriften verweisen. Für die Körperschaften gilt in diesem Zuge weiterhin die Anwendung der VOL/A gemäß des Vergabeerlasses.¹³

Wir analysierten die Umsetzung ausgewählter formeller Vorgaben. Die einzelnen Phasen werden anschließend ausführlich erläutert.

Bedarfsermittlung

Jede Ausschreibung beginnt mit einem durch die Körperschaft festgestellten Bedarf. Dieser Bedarf ist durch die Körperschaft zu ermitteln und zu formulieren. Anschließend bedarf es der Ermittlung von Investitions- und Folgekosten sowie der Klärung der Finanzierung. Die Berechnung der Auftragswerte bestimmt sich in allen Vergabeverfahren nach der Vergabeverordnung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) (§ 2 Absatz 5 HVTG¹⁴). Bei der Schätzung des Auftragswerts ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen (§ 3 VgV¹⁵). Wir untersuchten, wie die Bedarfe durch die Körperschaften und deren beherrschten Aufgabenträgern ermittelt und geschätzt wurden.

Die Stadt Usingen plante die Beschaffungs- und Finanzierungsbedarfe der drei geprüften Ausschreibungen in der Haushaltsplanung. Die Finanzierungsplanung wurde durch den Fachbereich geplant sofern es um Zuweisungen von Dritten oder Beiträge ging. Die darüberhinausgehende Finanzierung plante der Fachbereich Finanzen über den Gesamthaushalt und die dort veranschlagten Investitionen.

Die Stadt Usingen erfüllte vollständig unsere Anforderungen an die Bedarfsermittlung.

Wahl der Vergabeart

Die Vergabeart (beschränkt, öffentlich oder europaweit) ist für den Ablauf des Vergabeverfahrens von entscheidender Bedeutung. In der Wahl der Vergabeart ist zunächst zu unterscheiden, ob es sich um eine Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen (VOL) oder Bauleistungen (VOB) handelt. Darüber hinaus sind die Schwellenwerte zu beachten. Sie legen fest, welche Vergabeart zu wählen ist. Durch diese Abgrenzung wird festgelegt, ob der Bieterkreis uneingeschränkt oder eingeschränkt ist. Der Gemeinsame Runderlass zum Auftragswesen (Vergabeerlass) regelt die Anwendung der VOL/A, VOB/A sowie die

⁹ Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die durch Artikel 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist

¹⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A vom 1. Juli 2016 (BAnz AT 01.07.2016 B4).

¹¹ Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2009 (BGBl. S. 790)

¹² Unterschwellenvergabeverordnung vom 2. Februar 2017 (Bundesanzeiger BAnz AT 07.02.2017 B1).

¹³ Gemeinsamer Runderlass vom 2. Dezember 2015 (StAnz. 52/2015 S. 1377), in der Fassung des Erlasses vom 28. August 2017 (StAnz. 37/2017 S. 882).

¹⁴ Siehe Anhang 4.

¹⁵ Siehe Anhang 4.

Freihändigen Vergaben und Beschaffungen bis 10.000 Euro.¹⁶ Wir untersuchten, wonach die Wahl des Vergabeverfahrens bemessen wurde und ob das korrekte Vergabeverfahren gewählt wurde. Dabei berücksichtigten wir auch die Regelungen, die sich die Körperschaften eigenständig gegeben hatten. Die Stadt Usingen hatte bei zwei von drei Vergaben eine höhere Vergabeart – als die Schwellenwerte vorgaben – gewählt. Eine Vergaberichtlinie lag bei der Stadt Usingen vor, bezog sich jedoch auf veraltete Schwellenwerte. Darüber hinaus wurde eine Geschäftsordnung über das Verfahren erlassen. Die letztmalige Aktualisierung wurde im Jahr 2007 durchgeführt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung war die Überarbeitung der Vergaberichtlinie geplant.

Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen teilweise. Die veralteten Schwellenwerte, der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung gültigen Vergaberichtlinie führten dazu, dass höherwertige Verfahren gewählt wurden die einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand erzeugten.

Wir empfehlen der Stadt Usingen, die sich derzeit im Vergaberichtlinie an die aktuellen Schwellenwerte anzupassen, zu verabschieden und umzusetzen. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sollte grundsätzlich von einer höherwertigen Vergabeart abgesehen werden, wenn dies nicht aufgrund besonderer Umstände geboten ist. Abweichung sind zu begründen und zu dokumentieren.

Zeitplanung

Im Oberschwellenbereich sind die Fristen des Vergabeverfahrens gesetzlich genau festgelegt (§§ 15 VgV ff.). Dabei werden vor allem die Teilnahmefrist, die Angebotsfrist sowie die Wartefrist vor Zuschlag und die Bindefrist geplant. Aber auch im Unterschwellenbereich sollten Teilnahme- / Bewerbungsfristen, Angebotsfristen sowie Binde- und Zuschlagsfristen berücksichtigt werden. Es ist folglich vor Beginn eines Vergabeverfahrens genau festzulegen, welche Meilensteine zu planen und zu erfüllen sind. Aus diesem Grund überprüften wir, ob eine Zeitplanung durch die Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger erstellt und dokumentiert wurde.

Die Stadt Usingen hatte die Zeitplanung des Vergabeverfahren in keinen der untersuchten Fälle dokumentiert. Damit konnte eine Überprüfung der angemessenen und realistischen Planung nicht gewährleistet werden.

Die Stadt Usingen erfüllte die Anforderungen an die Zeitplanung nicht. Sie ist durch die fehlenden Zeitplanungen dem Risiko ausgesetzt, Fristen nicht angemessen und realistisch einzuschätzen und damit Verfahrensfehler, die das Vergabeverfahren gefährden, zu generieren.

Wir empfehlen, Vergabeverfahren zeitlich zu planen und die Planung nachzuhalten. Diese Planungen können zudem als Wissenstransfer für Vertretungsmitarbeiter und Nachfolger dienen.

Bekanntmachung

Öffentliche Ausschreibungen sind bekannt zu machen. Das HVTG sieht hierfür eine Pflichtbekanntmachung in der Hessischen Ausschreibungsdatenbank (HAD) vor (§ 11 Absatz 1 Satz 1 HVTG¹⁷). Darüber hinaus besteht für EU-weite Ausschreibungen die Pflicht der Veröffentlichung im Tenders Electronic Daily (TED). Die Weiterleitung an TED wird durch die HAD durchgeführt (§ 11 Absatz 1 HVTG¹⁸). Weitere Bekanntmachungen in anderen Medien bleiben davon unberührt. Darüber hinaus wird die Bekanntgabe von Aufträgen bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe ohne Interessensbekundungsverfahren ab einem Auftragswert von 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer gesetzlich vorgegeben (§ 15 Absatz 3 HVTG¹⁹, ex-post-Transparenz). Sofern ein Interessensbekundungsverfahren durchgeführt werden muss, ist dieses ebenfalls über die HAD bekannt zu geben. Wir überprüften, ob die entsprechenden Bekanntmachungen vollzogen wurden.

Die Stadt Usingen hatte die drei untersuchten Vergaben im HAD beziehungsweise TED bekannt gegeben. Die Stadt Usingen hatte somit in allen untersuchten Vergaben die Bekanntmachungsvorgaben eingehalten und erfüllte die Anforderungen an die Bekanntmachungen vollständig.

¹⁶ Gemeinsamer Runderlass vom 2. Dezember 2015 (StAnz. 52/2015 S. 1377), in der Fassung des Erlasses vom 28. August 2017 (StAnz. 37/2017 S. 882).

¹⁷ Siehe Anhang 4.

¹⁸ Vergleiche Fußnote 17.

¹⁹ Siehe Anhang 4.

Angebotsöffnung

Für die Öffnung der Angebote sind Submissionen vorgesehen, die durch mindestens zwei Vertreter der Körperschaft durchgeführt werden. Dabei bestimmt die Art der Leistung, ob Bieter und deren Bevollmächtigte anwesend sein dürfen oder nicht. Im Unterschwellenbereich ist im Bereich der VOB die Teilnahme der Bieter zugelassen. Bei Dienstleistungen hingegen sind die Teilnahmen nicht vorgesehen. Bei EU-weiten Ausschreibungen ist im Bau- und Dienstleistungsbereich sowie bei der Submission der Teilnahmeanträge, Interessensbekundungen sowie Angebote die Teilnahme der Bieter an der Submission ebenfalls nicht gestattet (§ 14 VOB/A; § 55 VGV²⁰; § 14 VOL/A²¹ und sofern anwendbar § 40 Absatz 2 UVgO²²). Wir überprüften, ob die Angebotsöffnungen rechtmäßig waren und Dokumentationen vorlagen.

Die Stadt Usingen hatte die Angebote in Submissionen geöffnet. Bei den Submissionen waren zwei Mitarbeiter anwesend. Die Abwesenheitserfordernisse wurden eingehalten. In den untersuchten Vergaben wurden die Angebotsöffnungen rechtmäßig durchgeführt. Submissionsprotokolle lagen für die untersuchten Vergaben vor.

Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an die Angebotsöffnung sowie die Dokumentation vollständig.

Zuschlag

Der Vertrag mit dem überlegenen Bieter kommt mit dem Zuschlag zustande. Bei nationalen Ausschreibungen unterrichtet die Körperschaft die unterlegenen Bieter nach der Zuschlagserteilung. Eine Aufstellung der Gründe für das unberücksichtigte Angebot ist auf Antrag möglich. Bei beschränkter Ausschreibung ohne Interessensbekundungsverfahren informiert die Körperschaft ab einem Auftragswert von 15.000 Euro über den Namen des Auftragnehmers, dessen Anschrift, den Auftragsgegenstand und bei Bauleistungen den Ort der Ausführung in der HAD für die Dauer von drei Monaten (sogenannte ex-post-Transparenz, §15 Absatz 3 Satz 1 HVTG²³). Bei EU-weiter Vergabe sollen an den Entscheidungen über den Zuschlag mindestens zwei Vertreter der Körperschaft mitwirken. Die Auftragsvergabe wird zudem an das Amt für Veröffentlichungen der EU übermittelt (§§ 17, 19 (EU) VOB/A²⁴, §§ 62, 63 VgV²⁵, §§ 17, 19 VOL/A (EU)²⁶ und sofern anwendbar §§ 46, 48 UVgO²⁷).

Bei EU-weiter Ausschreibung sind die Bieter, die den Zuschlag nicht erhalten sollen, vor Zuschlag über folgende Sachverhalte zu informieren:

- Unternehmen, das den Zuschlag erhalten soll,
- Gründe für die Nichtberücksichtigung,
- Zeitpunkt für den Vertragsabschluss.

Der Vertragsabschluss ist frühestens 10 oder 15 Tage nach dieser Benachrichtigung möglich (§§ 134, 135 GWB²⁸).

Die Stadt Usingen hatte in zwei von drei Vergaben den Zuschlag in der Zuschlagsfrist erteilt und dokumentiert. Eine europaweite Ausschreibung wurde im Prüfungszeitraum nicht durchgeführt. Ein Auftrag wurde nicht in der Zuschlagsfrist erteilt.

Die Stadt Usingen erfüllte die Anforderungen an die Zuschlagserteilung teilweise. Wir empfehlen der Stadt Usingen, die Fristen durch eine Zeitplanung nachzuhalten und die Zuschläge in den Fristen zu gewähren.

²⁰ Siehe Anhang 4.

²¹ Siehe Anhang 4.

²² Siehe Anhang 4.

²³ Siehe Anhang 4.

²⁴ Siehe Anhang 4.

²⁵ Siehe Anhang 4.

²⁶ Siehe Anhang 4.

²⁷ Siehe Anhang 4.

²⁸ Siehe Anhang 4.

In der Ansicht 19 sind die zusammenfassenden Ergebnisse der geprüften Ausschreibungen der Stadt Usingen dargestellt.

Umsetzung der formellen Vorgaben durch die Stadt Usingen für die Jahre 2013 bis 2017	
Prüfkriterium	Ergebnis
Bedarfsermittlung	✓
Wahl der Vergabeart	⊖
Zeitplanung	●
Bekanntmachung	✓
Angebotsöffnung	✓
Zuschlag	⊖
Erreichte Punkte / mögliche Punktzahl	4/6
Umsetzungsgrad	67 %

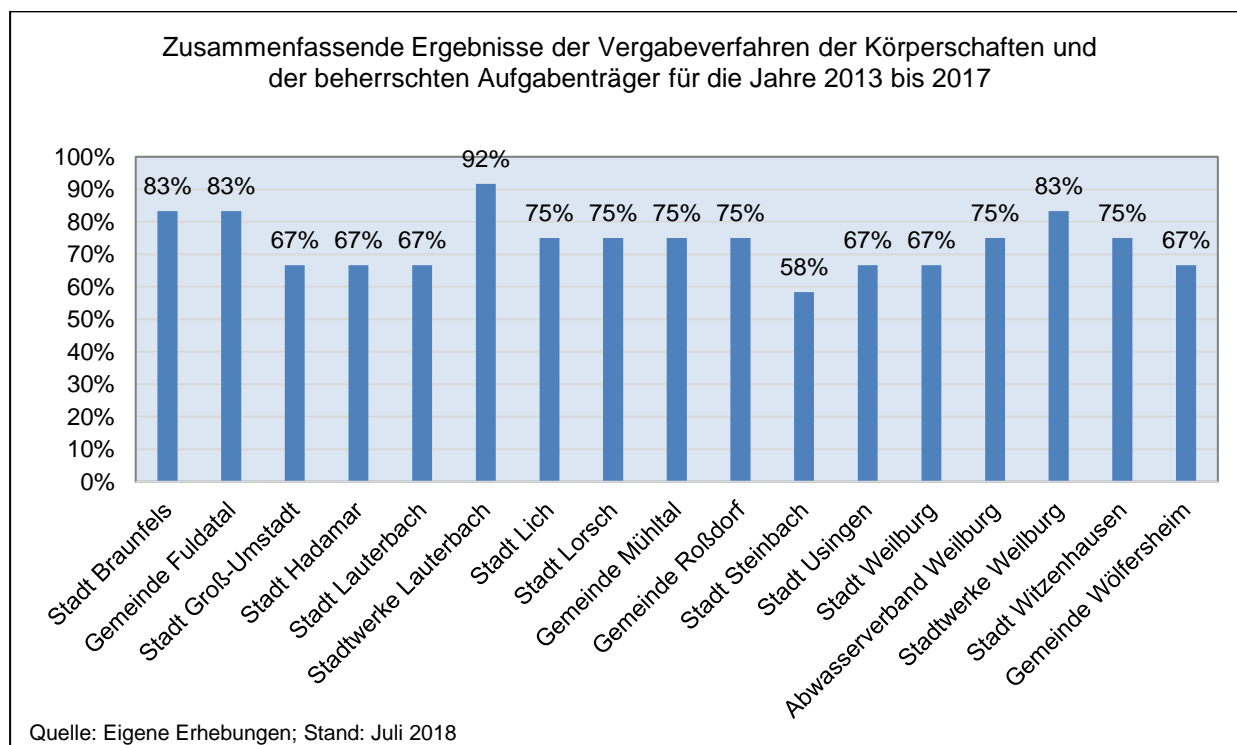
✓ = Kriterium erfüllt (1 Punkt)
 ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt (0,5 Punkte)
 ● = Kriterium nicht erfüllt (0 Punkte)
 Quelle: eigene Erhebungen; Juli 2018

Ansicht 19: Umsetzung der formellen Vorgaben durch die Stadt Usingen für die Jahre 2013 bis 2017

Die Stadt Usingen erreichte einen Umsetzungsgrad von 67 Prozent.

Zusammenfassende Ergebnisse des Vergleichs

Die Ansicht 20 zeigt die zusammenfassenden Ergebnisse der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger im Vergleich.



Ansicht 20: Zusammenfassende Ergebnisse der Vergabeverfahren der Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger für die Jahre 2013 bis 2017

Die Vergleichskörperschaften erfüllten die Vergabeanforderungen im Bereich der Bedarfsermittlung, Bekanntmachung und Angebotsöffnung. Verbesserungspotenzial war vor allem im Bereich der Zeitplanung

zu erkennen. Eine dokumentierte Zeitplanung der Vergabe fehlte in 61 Prozent der 69 geprüften Beschaffungen. Zudem war ersichtlich, dass die Zuschläge in 19 Prozent der 69 geprüften Fälle nicht fristgerecht erteilt wurden. Aus dem Vergleich war außerdem zu erkennen, dass die Körperschaften aufgrund eigener Vergaberichtlinien die gesetzlichen Schwellenwerte in 42 Prozent der 69 untersuchten Fällen nicht zugrunde legten und die Vergaben in höherwertige Verfahren durchführten.

6.3 Nachträge

Nach der Zuschlagserteilung endet die Anwendung des Vergaberechts und der Vertrag regelt das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Mit der Beauftragung von Nachträgen wird eine Vertragsänderung vorgenommen, ohne dass ein erneutes Ausschreibungsverfahren durchgeführt wird.

Wird während der Leistungserbringung eine Änderung eines Vertrags notwendig, kann dies in den Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwertes ohne weitere Ausschreibung erfolgen, sofern der Auftragnehmer die Leistungen erbringen kann (§ 22 VOB/A²⁹ i.V.m. § 1 Absatz 4 Satz 2 VOB/B³⁰).

In Vergaben über dem EU-Schwellenwert greift bei wesentlichen Änderungen wiederum das Vergaberecht und es muss ein neuer Ausschreibungsprozess eingeleitet werden. Gleichwohl sind Nachträge auch im Rahmen von Vergaben über dem EU-Schwellenwert möglich. Im GWB werden solche Tatbestände definiert, in denen eine Vergabe ohne erneute Ausschreibung (beispielsweise ein Nachtrag) vergaberechtskonform ist (§ 132 Absatz 2 bis 5 GWB³¹). Demnach ist eine Änderung eines öffentlichen Auftrags, der über dem EU-Schwellenwert liegt, ohne erneutes Ausschreibungsverfahren zulässig, wenn:

1. Der Vertrag eine Option für zukünftige Änderungen vorsieht und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Vertrags nicht ändert.
2. Ein Wechsel des Auftragnehmers aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den Auftraggeber verbunden wäre. Hierbei darf der Preis nicht um mehr als 50 Prozent des ursprünglichen Auftrags erhöht werden.
3. Die Änderungen aufgrund von Umständen erforderlich werden, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert. Hierbei darf der Preis nicht um mehr als 50 Prozent des ursprünglichen Auftrags erhöht werden.
4. Ein neuer Auftragnehmer den bisherigen Auftragnehmer ersetzt.
5. Sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und der Wert der Änderung bei Liefer- und Dienstleistungen nicht mehr als 10 Prozent und bei Bauaufträgen nicht mehr als 15 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes beträgt.

Da Nachträge zu Vergaben über dem EU-Schwellenwert bei Vorliegen einer der oben genannten Tatbestände ohne erneute Ausschreibung zulässig sind, sollte der öffentliche Auftraggeber zur Gewährleistung der Rechtssicherheit stets durch die Anwendung eines einheitlichen Vorgehens die Konformität des Nachtrags mit den gesetzlichen Vorgaben sicherstellen.

Während die rechtlichen Rahmenbedingungen lediglich für Nachträge zu Vergaben über dem EU-Schwellenwert eindeutige Zulässigkeitskriterien vorgeben, sollte der öffentliche Auftraggeber auch bei Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwertes das Volumen des Nachtrags sowie dessen Kalkulation, die Anbahnung des Nachtrags sowie die Leistungserbringung kontrollieren. Dies lässt sich allein aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vertreten. Daher prüften wir anhand dieser drei Bereiche das Vorgehen der Vergleichskörperschaften sowie deren beherrschten Beteiligungen in der Erteilung von Nachträgen. Im Rahmen unserer Prüfung analysierten wir den jeweils höchsten Nachtrag eines jeden Jahres des Prüfungszeitraums. Die Stadt Usingen beauftragte im Prüfungszeitraum insgesamt ein Volumen von 155.097

²⁹§ 22 VOB/A – Änderungen während der Vertragslaufzeit Vertragsänderungen nach den Bestimmungen der VOB/B erfordern kein neues Vergabeverfahren; ausgenommen davon sind Vertragsänderungen nach § 1 Absatz 4 Satz 2 VOB/B.

³⁰§ 1 Absatz 4 Satz 2 VOB/B – Art und Umfang der Leistung

Andere Leistungen können dem Auftragnehmer nur mit seiner Zustimmung übertragen werden.

³¹ Siehe Anhang 4.

Euro im Rahmen von 36 Nachträgen. Das durchschnittliche Verhältnis zwischen Nachtragsvolumen und Hauptauftragsvolumen lag in der Stadt Usingen bei zwei Prozent.

Ansicht 21 zeigt die Nachträge der Stichprobe sowie den prozentualen Anteil am Gesamtvolumen.

Stichprobe der Nachträge aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen					
Nachtrag	Grund des Nachtrags	Vergabeart des Hauptauftrags	VOB / VOL	Nachtragsvolumen	Prozentualer Anteil des Nachtrags- am Hauptauftrag
Kernverwaltung					
N1	Abfangung eines Geländeversprungs durch L-Steine	Beschränkte Ausschreibung	VOB A	14.228 €	13 %
N14	2 Stück automatische Schiebetüren in Küchenbereich aus Gründen der Funktionalität	Beschränkte Ausschreibung	VOB A	16.215 €	27 %

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2018

Ansicht 21: Stichprobe der Nachträge aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen

Volumen

Das geplante Beschaffungsvolumen sollte auch den späteren tatsächlichen Kosten des Auftrags entsprechen. Für Ausschreibungen über dem EU-Schwellenwert definiert das GWB ein zulässiges Minimalvolumen für Nachträge. Demnach sollte ein Nachtrag zu Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nicht mehr als 10 Prozent und bei Bauaufträgen nicht mehr als 15 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes betragen. Während diese Regelung keinen rechtlich bindenden Charakter für niedrigschwellige Vergaben hat, ist dieser Richtwert eine valide Größe, die auch für beschränkte und öffentliche Vergaben als Anhaltspunkt für die Angemessenheit eines Nachtrags angewandt werden sollte.

Aus der Ansicht 21 geht hervor, dass die Nachträge der Stichprobe den Schwellenwert für VOB-Leistungen in einem Fall um zwölf Prozent überstiegen. Die Überschreitung ist unauffällig. Weitere Überschreitungen im Bereich VOB-Leistungen hinsichtlich aller im Prüfungszeitraum durchgeführten Nachträge ergaben sich nicht. Eine Überschreitung der zehn Prozent-Grenze bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen lag nicht vor.

Durch Überschreitungen des angesetzten Schwellenwerts ist die Stadt Usingen dem finanziellen Risiko ausgesetzt, dass die geplanten Volumina nicht den tatsächlichen Kosten entsprechen und somit zu einem Mehraufwand führt, der in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigt wurde.

Kalkulation

Neben der reinen Kontrolle des Volumens des Nachtrags zum Volumen des Hauptvertrags sollte vor Erteilung eines Nachtrags die Kalkulation für den Nachtrag auf Angemessenheit geprüft werden. Hierzu sollte in begründeten Verdachtsfällen auch der Umschlag mit der Ursprungskalkulation bei einem Nachtrag zur Prüfung der Grundlagen der Preise geöffnet werden, um sicherzustellen, dass die Vergütung der Nachtragsleistung der des Erstauftrags entspricht. Liegt der Körperschaft die Ursprungskalkulation nicht vor, erlangt die Körperschaft keine Transparenz darüber, ob auch für den Nachtrag eine angemessene Vergütung gewählt wurde. Die Urkalkulation ist in Anwesenheit des Bieters zu öffnen (§ 15 Absatz 2 Satz 2 und 3 i.V.m. Absatz 1 Satz 2 HVTG)³². Zwar kann ein höherer Einstandspreis in Nachträgen aus höheren Preisen durch Mindermengen resultieren, nichtsdestotrotz sollte die Körperschaft in begründeten Fällen die Angemessenheit eines höheren Preises aufgrund von Mindermengen auf Plausibilität prüfen.

Die Ursprungskalkulation lag in beiden Nachträgen der Stichprobe nicht vor und folglich nicht zur Kontrolle der Nachtragskalkulation herangezogen. Zudem lag keine dokumentierte Überprüfung des Nachtrags (beispielsweise durch ein Ingenieurbüro) vor.

³² Siehe Anhang 4.

Grundsätzlich stellt eine nicht angeforderte Ursprungskalkulation das Risiko dar, dass eine unangemessene und nicht überprüfbare Vergütung zugrunde gelegt wird und damit ein finanzieller Schaden entstehen kann. Wir empfehlen der Stadt Usingen, die Ursprungskalkulationen stets anzufordern und zur Prüfung der Angemessenheit des Nachtrags in begründeten Fällen zu verwenden.

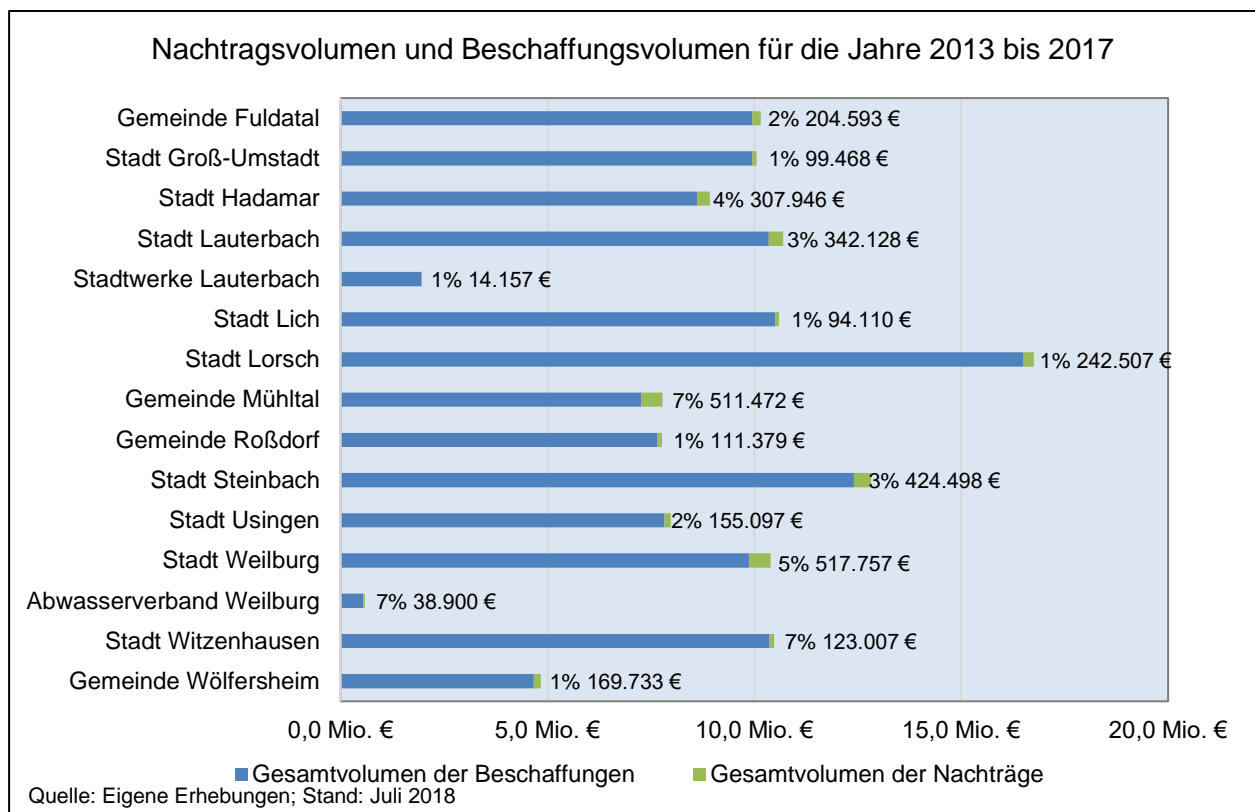
Anbahnung des Nachtrags

Die Körperschaft oder beherrschte Beteiligung sollte stets prüfen, ob die Leistungen des Nachtrags nicht im Hauptvertrag geschuldet wurden. Ist dies der Fall, stehen die Mehrleistungen dem Auftragnehmer nicht zu.

Eine dokumentierte Prüfung, ob die Leistungen bereits im Hauptauftrag geschuldet waren, fand bei allen Nachträgen statt.

Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an eine dokumentierte Kontrolle der Leistungen des Nachtrags hinsichtlich der bereits im Hauptauftrag geschuldeten Leistungen.

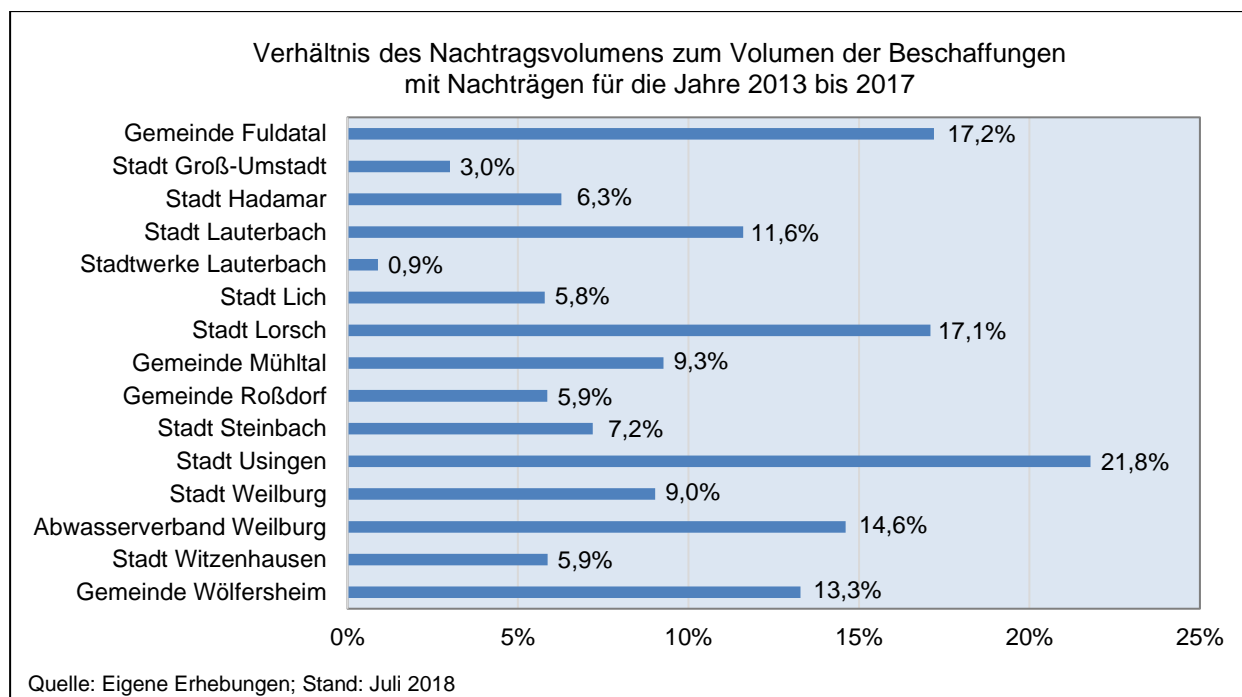
Die Ansicht 22 zeigt die Nachtragsvolumen und die Beschaffungsvolumina der Körperschaften und beherrschten Beteiligungen. Von der Darstellung ausgenommen sind beherrschte Aufgabenträger, die im Prüfungszeitraum keine beschränkten, öffentlichen oder europaweiten Ausschreibungen durchführten. Die Stadt Braunfels erfasst Nachträge, die das Gesamtbudget der Maßnahme nicht überschreiten, nicht. Sie konnte diese Daten auch nicht aus der Dokumentation herleiten. Die Stadt Braunfels wurde in Folge dessen aus den Vergleichsdarstellungen genommen.



Ansicht 22: Nachtragsvolumen und Beschaffungsvolumen für die Jahre 2013 bis 2017

Setzt man das Gesamtvolumen der Nachträge ins Verhältnis zu dem Gesamtvolumen der Beschaffungen der Stadt Usingen, ergibt sich ein Verhältnis von zwei Prozent. Der Mittelwert des Nachtragsvolumens zum Beschaffungsvolumen über alle Körperschaften und beherrschten Aufgabenträgern liegt bei drei Prozent.

Die Ansicht 23 weist das Verhältnis des Nachtragsvolumens zum Volumen der Beschaffungen, die Nachträge aufwiesen, aus.



Ansicht 23: Verhältnis des Nachtragsvolumens zum Volumen der Beschaffungen mit Nachträgen für die Jahre 2013 bis 2017

Die Auswertung des Verhältnisses des Nachtragsvolumens zum Volumen der Beschaffungen, auf die Nachträge folgten, reicht von einem Prozent für die Stadtwerke Lauterbach bis 22 Prozent in der Stadt Usingen.³³ Insgesamt liegen die Gemeinde Fuldata, die Stadt Lorsch sowie die Stadt Usingen über dem Richtwert von 15 Prozent.

7. Versicherungsmanagement

Das Versicherungsmanagement stellt einen Teil des Risikomanagements dar. Es bewertet dabei Risiken, die eine Versicherungslösung zur Folge haben können, um das Vermögen der Körperschaften zu schützen.

Darüber hinaus ist das haftungsrechtliche Risiko der Körperschaften und damit verbunden auch das persönliche haftungs- und strafrechtliche Risiko Amts- und Mandatsträger und Verwaltungsmitarbeiter ein wesentlicher Aspekt unserer Untersuchung. Die Körperschaften haben im Bereich des Versicherungsmanagements ihr Risiko einzuschätzen und darauf basierend eine Entscheidung über eine Versicherung zu treffen. Dabei steht ihnen ein heterogener Versicherungsmarkt zur Verfügung, bei dem sich erhebliche inhaltliche sowie finanzielle Unterschiede ergeben. Der standardisierte Abgleich von Angeboten ist hier für den zuständigen Sachbearbeiter kaum möglich. Die nachfolgende Untersuchung soll daher für die Körperschaft eine Unterstützung sein, ihren derzeitigen Versicherungsstand auf Verbesserungspotenziale zu untersuchen.

Dabei untersuchten wir im Versicherungsmanagement den vollständigen Versicherungsstatus der jeweiligen Körperschaft sowie ihrer Eigenbetriebe und beherrschten Aufgabenträger (Vollerhebung).

7.1 Methodisches Vorgehen

Für die Untersuchung der Versicherungssituation wurden zunächst Übersichten über alle aktiven Versicherungen der Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger angefordert. Darüber hinaus forderten

³³ Die gezogenen Stichproben bezogen sich ausschließlich auf Nachträge für die Sanierung eines historischen Gebäudes, weswegen es hier mehrfach zu Nachträgen kam.

wir für die Beurteilung der Versicherungssituation der Körperschaften sowie der beherrschten Aufgabenträger alle Versicherungsverträge, Bedingungswerke, Schadensstatistiken, Besuchsberichte von Versicherungsmaklern sowie aktuelle Prämienrechnungen an und analysierten diese.

Unsere Untersuchung gliederte sich dabei wie folgt:

- Abgleich der bestehenden Versicherungsverträge mit der versicherungstechnisch abbildbaren Risikosituation der Gebietskörperschaft und der zu untersuchenden Unternehmen,
- Analyse der vorhandenen Versicherungsverträge hinsichtlich potentieller Versicherungslücken oder Überschneidungen, insbesondere auch die Identifizierung fehlender Versicherungsverträge für bestandsgefährdende Risiken,
- Aufdeckung von Über- und Unterversicherungen sowie von Versicherungsverträgen für nicht vorhandene Risiken,
- Beurteilung der Angemessenheit von Deckungs- und Versicherungssummen,
- Vergleich der Deckungskonzepte mit dem am Markt üblichen Standard,
- Abgleich der Versicherungsprämien der geprüften Policen mit Vergleichsgrößen.

Für diese durchgeführten Arbeiten berücksichtigten und beurteilten wir die individuelle Risiko- und Versicherungspolitik der einzelnen Körperschaft und der beherrschten Aufgabenträger. Für die Beurteilung der Angemessenheit der Deckungs- und Versicherungssummen und der Bedingungen werden ergänzend Benchmarks verwendet.

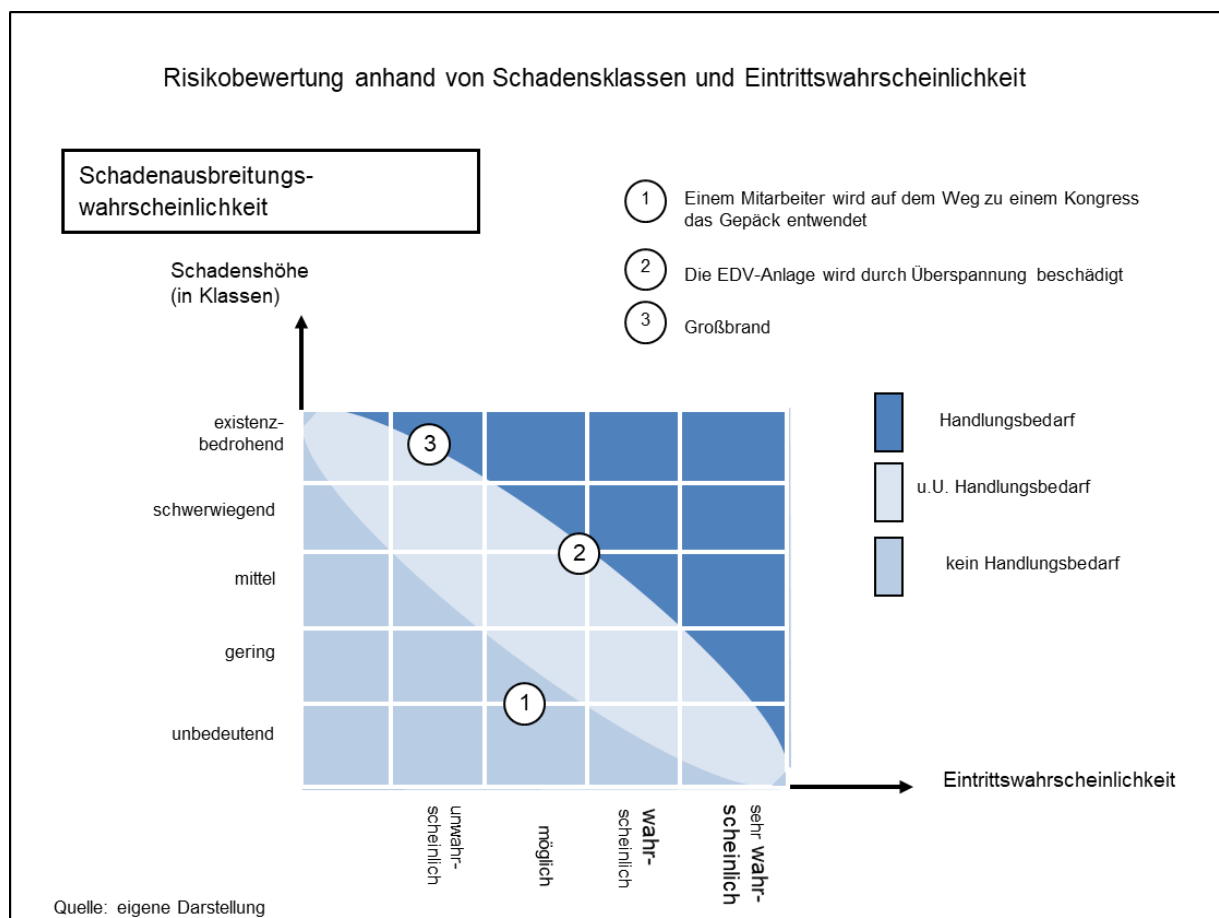
Aus unserer Analyse und Bewertung der Versicherungsprogramme leiten wir anschließend mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale ab.

Bei den versicherungswürdigen Risiken der Körperschaft sowie deren beherrschten Aufgabenträgern handelt es sich um vergleichbare kommunale Risiken, deren Versicherungen richtigerweise grundsätzlich in gleichen Versicherungssparten vorliegen.

Ausnahmen können sich bei den Aufgabenträgern in der Rechtsform einer GmbH sowie bei Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaften (besondere Form der Vermögensschaden-Haftpflicht für fremdverwaltete Einheiten) ergeben. Auf diese Ausnahmen wird bei unserer Betrachtung in der jeweiligen Versicherungssparte dieses Berichts hingewiesen.

Die Beurteilung der Versicherungssituation der Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger wird unter der Prämisse des optimalen – und nicht maximalen – Versicherungsschutzes beschrieben.

Bei der Risikobewertung wird den Gesichtspunkten der Ansicht 24 Rechnung getragen.



Ansicht 24: Risikobewertung anhand von Schadensklassen und Eintrittswahrscheinlichkeit

Aus der Ansicht 24 geht hervor, dass existenzbedrohende Risiken, wie sie bei einem Feuerereignis, wo Gebäude und Inventar betroffen sein können, in jedem Fall versichert werden sollten. Ebenso sind Haftpflichtschäden, deren Schadenausbreitungswahrscheinlichkeit unübersehbar ist und die somit auch zu einem gravierenden Schaden führen können, zu versichern.

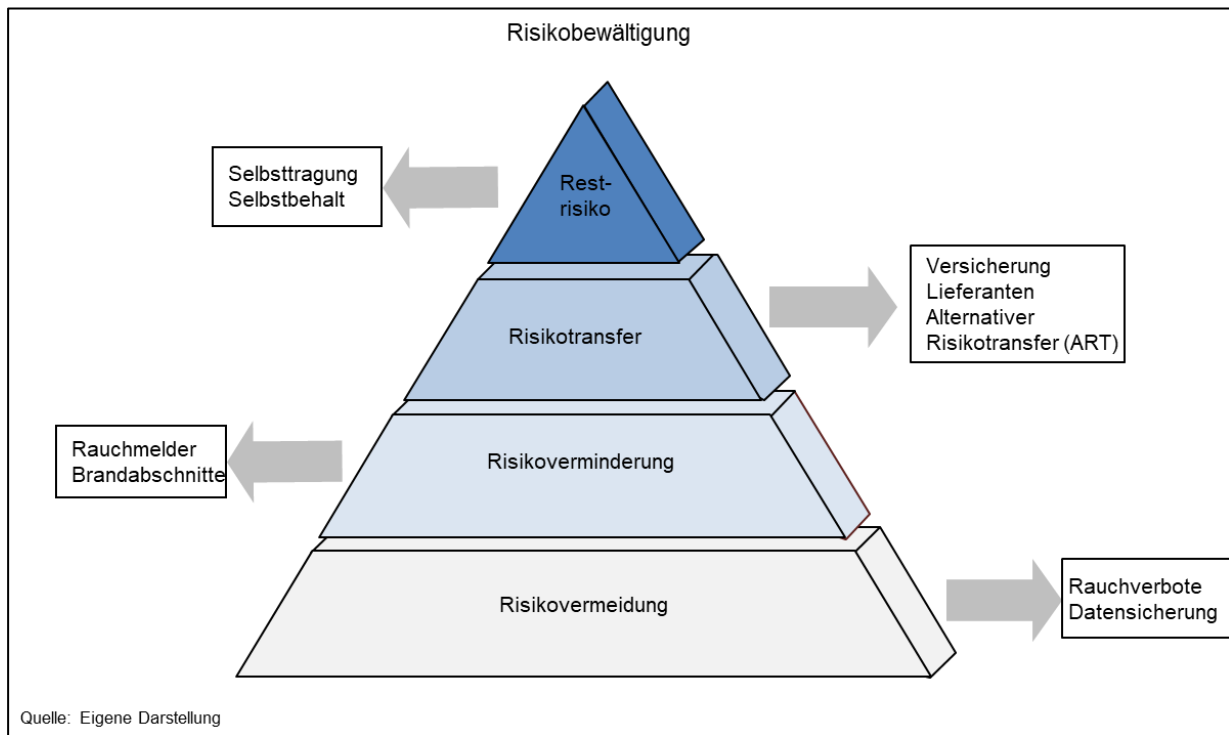
Bei mittleren Schäden, wie zum Beispiel der Beschädigung oder dem Totalschaden von kostenaufwendigen Großgeräten durch Falschbedienung (Elektronikversicherung) oder der Beschädigung von großen maschinellen Anlagen (Notstromaggregate; große Pumpen in Abwasserbetrieben), sollte eine Abwägung erfolgen. Bei der Abwägung sind die Schadenstatistiken der letzten fünf Jahre hinsichtlich der Zahl der Schäden und deren jeweiliger Höhe heranzuziehen. Bei der Gegenüberstellung der gezahlten Nettoprämie (Versicherungsprämie ohne Versicherungssteuer) zu den gezahlten Regulierungsbeiträgen des Versicherers lässt sich die Wirtschaftlichkeit bei Versicherungen ermitteln, deren versicherte Sachen einem mittleren Schadenpotenzial unterliegen.

Geringe Risiken, die selbst tragbar sind, sollten nicht versichert werden. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Glasbruchversicherungen. Die Verglasungen von Gebäuden sind zumeist unterteilt, so dass die Schadenshöhe gering ist. Bei großflächigen Verglasungen, Glaskuppeln oder nicht unterteilten großen Glasflächen kann eine Glasbruchversicherung in Betracht kommen. Ein weiteres Beispiel ist die All-Gefahrenversicherung in Form der Elektronikpauschalversicherung. Hier werden pauschal sämtliche Geräte der Büro- und Kommunikationstechnik versichert, ohne auf den Wert des Einzelgerätes zu achten. So kann es sein, dass zum Beispiel geringwertige Taschenrechner im Rahmen der Elektronikversicherung mitversichert werden, obwohl eine Anmeldung zur Feuer- und gegebenenfalls Einbruchdiebstahlversicherung, die das gesamte Inventar deckt, das durch ein Feuer auch insgesamt untergehen kann, vollkommen ausreichend wäre.

Die Risiken von Kernverwaltungen und kommunalen Unternehmen sind vielfältig. So sollte bewusst sein, dass lediglich ein geringer Teil einem Risikotransfer in Form einer Versicherung zugeführt werden kann.

Hier ist der zwar nicht unwichtige aber dennoch eingeschränkte Abschnitt „Risikotransfer“ der im Risikomanagement allgemein verwendeten Risikopyramide in die Betrachtung einzubeziehen. Ein alternativer Risikotransfer kommt für die Körperschaft und deren beherrschte Aufgabenträger nicht in Betracht (zum Beispiel Deckung von Großrisiken wie Erdbeben durch sogenannte Cat-Bonds³⁴). Möglich ist aber ein Risikotransfer auf Lieferanten oder Vertragspartner (zum Beispiel umfassende Gewährleistung von elektronischen oder maschinellen Anlagen auch für plötzlich eintretende Ereignisse).

Die Ansicht 25 stellt die Risikopyramide zur Risikobewältigung dar.



Ansicht 25: Risikobewältigung

³⁴ Katastrophenanleihen

7.2 Abgeschlossene Versicherungen der Körperschaften

Um zunächst einen Überblick über den Versicherungsschutz der Körperschaften zu bekommen, untersuchten wir, welche der üblichen wesentlichen Versicherungen bei den Körperschaften vorlagen. Die Ansicht 26 zeigt die Körperschaften im Vergleich und ihre abgeschlossenen wesentlichen Versicherungen.

Abgeschlossene wesentliche Versicherungen der Körperschaften im Vergleich							
	Sachversicherung	Elektronikversicherung	Maschinenversicherung	Haftpflichtversicherung	Vermögenseigenschadenversicherung	Rechtsschutzversicherung	D&O ³⁵ -Versicherung bei beherrschter GmbH
Braunfels	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Fulda	✓	✓	●	✓	✓	✓	-1)
Groß-Umstadt	✓	●	●	✓	✓	✓	-1)
Hadamar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-1)
Lauterbach	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-1)
Lorsch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Mühltal	✓	✓	●	✓	✓	✓	-1)
Roßdorf	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-1)
Steinbach (Tanus)	✓	✓	●	✓	✓	✓	-1)
Usingen	✓	●	●	✓	✓	●	-1)
Weilburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Witzenhausen	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓
Wölfersheim	✓	●	●	✓	✓	✓	-1)

✓ = Versicherung abgeschlossen
● = Versicherung nicht abgeschlossen
-1) = Es waren keine beherrschten Aufgabenträger mit eigener Rechtspersönlichkeit vorhanden.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 26: Abgeschlossene wesentliche Versicherungen der Körperschaften im Vergleich

Neben den Körperschaften untersuchten wir auch den Versicherungsschutz bei den beherrschten Aufgabenträgern (Beteiligungen und Zweckverbände).

Für Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger stellt der Verlust von Gebäuden und Betriebsanlagen durch die Feuergefahr ein Großrisiko dar. Gleiches gilt für die Risiken aus möglichen Haftpflichtansprüchen Dritter. Von den oben dargestellten Versicherungen erachten wir daher eine Sach- und

³⁵ Directors- and Officers- Versicherung (Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für Organe eines Unternehmens)

Haftpflichtversicherung für existenziell. Alle Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger haben diese beiden existenziellen Versicherungen abgeschlossen.

Elektronikversicherungen wurden von elf Körperschaften abgeschlossen, Maschinenversicherungen von sieben Körperschaften. Geräte und Anlagen, die sich in Gebäuden befinden, sind über die Sachversicherungsverträge gegen die dort jeweils vereinbarten Gefahren versichert. Eine Absicherung gegen weitere Gefahren über die All-Risk-Deckung einer Elektronik- oder Maschinenversicherung erscheint daher nur für ausgewählte Geräte und Anlagen sinnvoll. Daher ist es nachvollziehbar, dass nicht jede Körperschaft diese Versicherungen abgeschlossen hat. Hinzu kommt, dass teilweise derartige Anlagen und Geräte auch im Eigentum beherrschter Aufgabenträger stehen.

Vermögenseigenschadenversicherungen wurden von allen Körperschaften abgeschlossen, Rechtsschutzversicherungen – mit einer Ausnahme – ebenfalls, wobei es sich jeweils um Spezial-Strafrechtsschutzversicherungen handelte.

Bei den beherrschten Aufgabenträgern in der Rechtsform einer GmbH werden oftmals D&O-Versicherungen zum Schutz der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats abgeschlossen. Von den im Vergleichsfeld vorhandenen sieben GmbHs verfügten drei über eine D&O-Versicherung.

Im Nachfolgenden werden die einzelnen Versicherungssparten näher beschrieben.

7.3 Analyse der Versicherungssparten der Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger

Sachversicherungen

Die Gebäude von Körperschaften und kommunalen Unternehmen werden üblicherweise gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm und Hagel versichert. Mittlerweile gehen Körperschaften und deren beherrschten Aufgabenträger vermehrt dazu über, auch Elementargefahren wie Überschwemmung, Hochwasser, Erdfall, Erdbeben, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen, Starkregen prämienpflichtig in die Deckung mit einzubeziehen, sofern ein versicherungswürdiges Gefährdungspotenzial vorhanden ist.

Für bewegliche Sachen wird in der Regel die Feuergefahr und zusätzlich die Einbruchdiebstahl-, Raub- und Vandalismusgefahr in Form einer Ausschnittsdeckung versichert. Unter einer Ausschnittsdeckung verstehen wir, dass vordefinierte Teile des kompletten Anlagevermögens dem Versicherer gemeldet werden. Feuerschäden sind als Großrisiko sowohl für Gebäude als auch für Betriebseinrichtungen zu bezeichnen. Je nach Gefährdungspotenzial werden auch Naturgefahren (unter anderem Überschwemmung bei der Sachversicherung beweglicherer Sachen) in die Deckung mit einbezogen.

Die Realisierung der Leitungswasser-, Sturm- und Hagelgefahr zählt zu den mittleren Risiken. Sanitär-, Verwaltungs- und Wohngebäude werden überwiegend gegen die Leitungswassergefahr versichert, Betriebseinrichtungen hingegen nicht.

Die Sturm- und Hagelgefahr wird zumeist für den gesamten Gebäudebestand versichert. Auf die Deckung von Betriebseinrichtungen gegen die Sturm- und Hagelgefahr wird regelmäßig verzichtet.

Die Körperschaft hat dem Versicherer eine Sachversicherungssumme zu melden, die mit dem ortsüblichen Neubauwert der Gebäude oder mit dem Wiederbeschaffungs- oder Herstellungswert der versicherten beweglichen Anlagegüter (Betriebseinrichtungen) übereinstimmen. In der Gebäudeversicherung ist die Versicherungssumme nach dem Versicherungswert im Antrag unter Zugrundelegung der „DIN 276-Kosten von Hochbauten“ und der „DIN 277-Hochbauten“ vom Versicherungsnehmer anzugeben. Die Umrechnung und Fortschreibung erfolgt hierbei durch den Versicherer.

Der Versicherer gewährt dem Versicherungsnehmer üblicherweise einen Unterversicherungsverzicht. Dies bedeutet für die Sachversicherung, dass der Versicherer bei Schäden bis zur vereinbarten Höhe auf den Einwand der Unterversicherung verzichtet.

Üblich sind bei vergleichbaren Sachkonzepten Unterversicherungsverzichtsvereinbarungen mit einer festen Summe von drei Millionen Euro besser fünf Millionen Euro.

Gelegentlich gehen Sachversicherer dazu über, Gebäude und bewegliche Sachen von Körperschaften ohne Bestimmung einer Versicherungssumme zum Neuwert zu versichern. In diesem Fall kann eine Unterversicherung im Schadenfall nicht in Betracht kommen. Teilweise legen manche Kommunalversicherer die Gebäudeversicherungssumme zur Kalkulation der Prämie zugrunde. Die Einrichtungsgegenstände werden weder bei der Kalkulation der Prämie noch bei Übersteigen der vom Kommunalversicherer vorgegebenen Einwohnerzahl berücksichtigt. Diese gelten ohne eine Anrechnung der Unterversicherung im

Schadenfall zum Neuwert mitversichert.

Die Versicherungssummen müssten einer ständigen Überprüfung unterliegen und regelmäßig den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Bei der Vollwertversicherung sind neben Zu- und Abgängen die allgemeinen Preisentwicklungen zu berücksichtigen. Die Preisentwicklung weicht bei den Positionen Gebäude und Betriebseinrichtungen voneinander ab und führt daher zu unterschiedlichen Summenanpassungen.

Die Ansicht 27 zeigt, welche Sachversicherungen die Stadt Usingen in den Jahren 2017/ 2018 abgeschlossen hatten.

Übersicht Sachversicherungen der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018							
	Versicherungssumme	Prämie (netto) im Jahr	Prämien-satz	Selbst-behalte	Höchstschädigung	Versicherte Gefahren	Bewertung der Bedingungen / Deckung ¹⁾
Gebäude und Inhalt	45.585 €	15.499 €	0,34 ‰	Ohne	F, St: 20 Mio. €, LW, ED: 5 Mio. €	F, LW, St, ED	0,5

¹⁾ 1 = Versicherungsbedingungen unterliegen keinem Anpassungsbedarf
0,5 = Versicherungsbedingungen haben teilweise einen Anpassungsbedarf
0 = Versicherungsbedingungen sind anzupassen
F = Feuer
LW = Leitungswasser
ED = Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus
St = Sturm / Hagel
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 27: Übersicht Sachversicherungen der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018

Die Stadt Usingen hatte ihre Gebäude und Einrichtungsgegenstände im Rahmen der AXA-Rahmenpolice gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm / Hagel und Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus versichert. Es gab keine Selbstbeteiligungen.

Für die Gebäude stellen die Feuer- und die Sturmgefahr Großrisiken dar, für die eine Versicherung notwendig ist. Leitungswasserversicherung wird i.d.R. bei Wohn-, Büro-, Sanitär- und auch bei Betriebsgebäuden mit wasserführenden Leitungen genommen. Für die Einrichtungsgegenstände stellt die Feuergefahr ebenfalls ein Großrisiko dar, während die weiteren Gefahren mittlere Risiken darstellen. Die Einordnung der Natur- und Elementargefahren (Elementarschäden) richtet sich hingegen nach den örtlichen Gegebenheiten

Eine Auswahl der zu versichernden Gefahren hat stattgefunden. Weitere Elementarschäden, wie die Überschwemmungsgefahr, wurden bisher bewusst nicht versichert.

Als Bedingungen gelten laut Deklaration die standardisierten:

- Allgemeine Bedingungen für die Feuerversicherung (AFB)
- Allgemeine Bedingungen für die Leitungswasserversicherung (AWB)
- Allgemeine Bedingungen für die Sturmversicherung (AStB)
- Allgemeine Bedingungen für die Einbruchdiebstahlversicherung (AEB)

Darüber hinaus wurden Besondere Bedingungen vereinbart, die den Versicherungsschutz vorteilhaft erweitern.

Auffällig ist, dass keine Unterversicherungsverzichtsvereinbarung gilt und dass die Schadenzahlung bei grober Fahrlässigkeit teilweise eingeschränkt werden kann. Eine Unterversicherungsvereinbarung ist solange nicht notwendig, solange die vereinbarten Versicherungssummen auf Erstes Risiko versichert sind. Im Gegensatz dazu sollte die mögliche Kürzung der Schadenzahlung bei grob fahrlässiger Schadenverursachung aus den Bedingungen ersatzlos gestrichen werden.

Zudem ist die Ermittlung und ständige Aktualisierung der Versicherungssummen notwendig, da ohne die Angabe der aktuellen Versicherungssummen, die für Versicherer zur Prämienkalkulation dienen, kein erneutes Angebot mehr eingeholt werden kann. Die Versicherungssummen stammen aus dem Jahre

2016.

Gemeldete und versicherte Flüchtlingsunterkünfte erhöhen die Prämie. Falls Flüchtlingsheime wieder aufgegeben werden, sollte eine unverzügliche Meldung zur Korrektur der Prämie an den Sachversicherer erfolgen.

Die Prämie ist für Feuer mit 0,145 Promille und für Leitungswasser, Sturm / Hagel, Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus mit 0,196 Promille vorteilhaft. Die Körperschaft hat zum 1. Januar 2016 den Sachversicherer gewechselt. Aus den Schadenaufstellungen der letzten fünf Jahre ergibt sich – gemessen an der jetzigen niedrigeren Nettoprämie – eine Schadenquote von ca. 30 Prozent. Dies rechtfertigt die Prämienfrage an den Versicherer. Unterstellt man eine für den Versicherer auskömmliche Zielschadenquote in Höhe von 70 Prozent ergibt sich eine mögliche jährliche Brutto-Prämieneinsparung von ca. 9.200 Euro (Ergebnisverbesserungspotenzial), wobei unterstellt wird, dass maximal eine Halbierung der aktuellen Prämie möglich ist. Bei einer Nettoprämie von ca. 15.500 Euro ist aber nicht die alleinige Schadenquote ausschlaggebend. Bei einer Null-Schadenquote würde kein Versicherer ein Risiko ohne Grundprämie versichern. Deshalb halten wir ein Ergebniseinsparungspotenzial von ca. 3.000 Euro für realistisch.

Wir weisen darauf hin, dass - sofern der Schadensverlauf in den Folgejahren anhält - die Prämienfrage an den jetzigen Sachversicherer gestellt werden sollte. Diese halten wir zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht.

Vergleich der Sachversicherungen der geprüften Körperschaften

In der Ansicht 28 haben wir die Sachversicherungen der Körperschaften im Vergleich dargestellt. Für diesen Vergleich haben wir die Prämiensätze, die versicherten Gefahren sowie die Qualität der Bedingungenwerke herangezogen.

Übersicht Sachversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Prämiensatz	Versicherte Gefahren	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Braunfels	0,70 ‰	F, LW, St, ED, Glas			X
Fulda	k.A.	F, LW, St, ED, E, Glasbruch	X		
Groß-Umstadt	0,41 ‰	F, LW, St, E	X		
Hadamar	k.A.	F, LW, St, ED		X	
Lauterbach	k.A.	F, LW, St, ED	X		
Lich	k.A.	F, LW, St, E	X		
Lorsch	k.A.	F, LW, St, ED	X		
Mühltal	k.A.	F, LW, St, ED, E	X		
Roßdorf	k.A.	F, LW, St, E	X		
Steinbach (Taunus)	Zwischen 0,95 ‰ und 4,40 ‰	F, LW, St, ED, Glas, E			X
Usingen	0,34 ‰	F, LW, St, ED		X	
Weilburg	0,49 ‰	F, LW, St, E		X	
	1,05 ‰	F			
	3,46 ‰	F			
	k.A.	ED			
Witzenhausen	k.A.	F, LW, St, ED, Schlüsselverlust, Glas	X		
Wölfersheim	k.A.	F, LW, St, ED, E, Glasbruch	X		
Minimum	0,34 ‰				
Median	0,78 ‰				
Maximum	4,40 ‰				

F = Feuer
LW = Leitungswasser
ED = Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus
St = Sturm / Hagel
E = Elementar (Überschwemmung, Rückstau, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen, Vulkanausbruch, Erdbeben)
k. A. = keine Angaben
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 28: Übersicht Sachversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Alle Vergleichskörperschaften und deren beherrschten Aufgabenträger hatten für ihre Immobilien und Mobilien eine Sachversicherung abgeschlossen.

Eine Gefahrenauswahl hat überwiegend stattgefunden. Die meisten Körperschaften haben ihre Immobilien gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm / Hagel und die Mobilien gegen die gleichen Gefahren und darüber hinaus gegen die Gefahr Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus versichert.

Für die Gebäude stellen die Feuer- und die Sturmgefahr Großrisiken dar, für die eine Versicherung notwendig ist. Eine Leitungswasserversicherung wird i.d.R. bei Wohn-, Büro-, Sanitär- und auch bei Betriebsgebäuden mit wasserführenden Leitungen genommen. Für die Einrichtungsgegenstände stellt die Feuergefahr ebenfalls ein Großrisiko dar, während die weiteren Gefahren mittlere Risiken darstellen. Die Einordnung der Natur- und Elementargefahren (Elementarschäden) richtet sich hingegen nach den örtlichen Gegebenheiten.

Die Versicherung beweglicher Sachen gegen die Gefahren Leitungswasser, Sturm / Hagel betrifft grundsätzlich ein selbsttragbares Risiko und sollte überprüft werden.

Fünf Körperschaften hatten eine Glasbruchversicherung in die Sachversicherungspolizen einfließen lassen. Die Wirtschaftlichkeit der Versicherung dieser Sparte stellt überwiegend ein selbst tragbares Risiko dar. Wir regen daher eine Überprüfung dieser Sparte an.

Weitere Elementargefahren (Überschwemmung, Rückstau, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen, Vulkanausbruch, Erdbeben), die nur als Baustein Elementar in ihrer Gesamtheit zu versichern sind, wurden von sechs Körperschaften in das Sachversicherungskonzept eingeschlossen. Insbesondere aufgrund von sich vermehrenden Starkregenereignissen (Überschwemmung) empfehlen wir, über den Einschluss von Elementarereignissen nachzudenken.

Die Bedingungswerke der Sachversicherungen entsprachen überwiegend dem Marktstandard. Bei vier Körperschaften besteht jedoch notwendiger Anpassungsbedarf (vgl. Ansicht 28).

Es sollte ein einheitliches Bedingungswerk in nur einer Police vorliegen. Bei Vorliegen mehrerer Sachversicherungspolizen ist zu berücksichtigen, dass jeder einzelne Vertrag ggf. unterschiedliche festgelegte Laufzeiten enthält und jeweils Obliegenheiten beinhaltet, die von der Körperschaft zu erfüllen sind. Üblicherweise besteht bei vergleichbaren Körperschaften ein Sachversicherungsvertrag mit einem einheitlich geschriebenen Bedingungswerk. Dies hat den Vorteil, dass der Verwaltungsaufwand minimiert wird und nur bei einem Vertrag auf die Erfüllung der Obliegenheiten zu achten ist. Desweiteren ist die Versicherungssumme für Kostenrisiken (Aufräumungs-, Abbruch-, Bewegungs- und Schutzkosten), die prozentual an der gesamten Sachversicherungssumme gemessen werden (meist zehn Prozent der Sachversicherungssumme), bei nur einem Vertrag mit einer summierten Summe weitaus höher als bei einer Aufteilung auf mehrere Sachversicherungspolizen.

Bei dem oft vereinbarten „KRISTALL-Konzept“ der Sparkassenversicherung handelt es sich um ein Bedingungswerk, das ohne Versicherungssummen auskommt. Wird Versicherungsschutz für eine Gefahr (z.B. Feuer) genommen, gelten alle Gebäude und Inhalte zum Neuwert gegen diese Gefahr versichert. Dies schließt zwar einerseits die Gefahr einer Unterversicherung aus, führt aber andererseits auch dazu, dass die Prämie nicht vergleichbar ist. Denn ohne die Angabe der Versicherungssummen ist ein aktueller Prämiensatz nicht berechenbar.

Wir empfehlen, die Sachversicherungssummen für Mobilien und Immobilien regelmäßig zu aktualisieren und präsent zu halten. Das gilt auch, wenn die Körperschaft das „KRISTALL-Konzept“ vereinbart hat und daher für diese Versicherung an sich keine Versicherungssummen benötigt. Der eigene Überblick über die aktuellen Versicherungssummen ist notwendig, um auf dem Versicherungsmarkt einen Prämienvergleich erstellen zu können.

Eine der im Vergleich befindlichen Körperschaften hatte das „KRISTALL-Konzept“ vereinbart und wollte einen Marktvergleich anstellen. Vom Versicherer wurden die Versicherungssummen (zunächst) nicht herausgegeben. Es gelang erst nach langwierigen Auseinandersetzungen mit dem Versicherer und unter Zuhilfenahme eines externen Versicherungsberaters, die Voraussetzungen für eine Marktabfrage bzw. Neuausschreibung der Sachversicherung herzustellen. Letztlich kam es zu einem Wechsel aus dem „KRISTALL-Konzept“ zu einem anderen Sachversicherer. Dieser Wechsel war mit einer erheblichen Prämieneinsparung verbunden.

Elektronikversicherung

Die Elektronikversicherung bietet eine sogenannte Allgefahrenversicherung. Versichert sind zunächst alle Schäden an versicherten Sachen, die durch vom Versicherungsnehmer oder dessen Repräsentanten nicht rechtzeitig vorhergesehene Ereignisse herbeigeführt wurden, sofern die Ereignisse nicht explizit ausgeschlossen sind.

Beispielhaft versichert sind Schäden durch Bedienungsfehler, Ungeschicklichkeit, Fahrlässigkeit, Überspannung, Induktion, Kurzschluss, Brand, Blitzschlag, Explosion oder Implosion, Wasser, Feuchtigkeit, Überschwemmung, Vorsatz Dritter, Sabotage, Vandalismus, Höhere Gewalt, Konstruktions-, Material- oder Ausführungsfehler.

Aufgrund der nicht unerheblichen Kosten der Elektronikversicherung ist bei der Auswahl der zu versichernden Anlagen und Geräte eine besondere Risikoanalyse erforderlich.

Fernsprech-, EDV-, Fernwirkanlagen und Funkstationen gehören aufgrund ihres hohen Wertes zu den versicherungswürdigen Geräten.

Der Einschluss von Büroeinrichtungen und Geräten wie Computern nebst Zubehör, Endeinrichtungen der Fernsprechanlagen, Mobiltelefonen, Messgeräten, Zeitdienst-, Alarm- und Uhrenanlagen, Schranken- und Kassenanlagen von Parkhäusern sowie anderen geringwertigen Geräten ist unter Abwägungsgesichtspunkten hinsichtlich der Versicherungswürdigkeit in der Elektronikversicherung spezifiziert zu bewerten.

Allgemein kann festgestellt werden, dass von Körperschaften und deren beherrschten Aufgabenträgern elektronische Geräte und Anlagen bis zu einem Einzelwert von rund 3.000 Euro nicht zur Elektronikversicherung angemeldet werden.

Als Versicherungssumme der Elektronikversicherung wird überwiegend der Anschaffungswert herangezogen. Eine Fortschreibung des Anschaffungswertes ist nicht notwendig, da elektrische und elektronische Anlagen und Geräte aufgrund der IT-Entwicklung einem ständigen Werteverfall unterliegen.

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Elektronikversicherungen abgeschlossen.

Die Beschädigung oder Zerstörung elektronischer Geräte stellt je nach Wert der Geräte ein geringes bis mittleres Risiko dar. Der Abschluss einer Versicherung ist daher allenfalls für ausgewählte Geräte sinnvoll.

Über das Sachversicherungskonzept besteht auch für elektronische Geräte eine Deckung für die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm/ Hagel und Einbruchdiebstahl. Die Entscheidung, für die vorhandenen elektronischen Geräte keine zusätzliche Allgefahren-Deckung über eine Elektronikversicherung abzuschließen, ist nachvollziehbar.

Vergleich der Elektronikversicherungen der geprüften Körperschaften

In Ansicht 29 haben wir die Elektronikversicherungen der Körperschaften im Vergleich für die Jahre 2017 und 2018 dargestellt. Für diesen Vergleich haben wir die Promillesätze sowie die Qualität der Bedingwerke herangezogen.

Übersicht Elektronikversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Versicherungsgegenstand	Promille-satz	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Braunfels	Kassen- und Parkscheinautomaten; Geschwindigkeitsinformationssysteme	8,27 ‰		X	
	Schrankenanlagen	17,11 ‰		X	
	Schwimmbad	3,88 ‰		X	
	Verwaltung pauschal	4,04 ‰		X	
Fuldataal	Verwaltung pauschal ; Digitalkamera	5,21 ‰		X	
Groß-Umstadt	n.v.				
Hadamar	Verwaltung pauschal; Geschwindigkeitsmessanlagen; Funkgeräte Feuerwehr u.a.	14,54 ‰		X	
	Stadtwerke pauschal	6,30 ‰		X	
Lauterbach	Mobile Solarmodule; Atemschutzgeräte; Spiegelreflexkamera; Webcam; Geschwindigkeitsmess- und Verkehrszählgeräte; Bürotechnik u.a.	2,13 ‰		X	
Lich	Geschwindigkeitsmessanlagen	10,00 ‰		X	
	Verwaltung pauschal	3,25 ‰		X	
Lorsch	Verwaltung pauschal; Funkgeräte und –anlagen; Messgeräte und Medizintechnik der Feuerwehr; Prozessrechner; Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachungsanlagen	2,35 ‰		X	
Mühlthal	Photovoltaikanlage inkl. Betriebsunterbrechung (Haftzeit 180 Tage)	2,16 ‰		X	
	Photovoltaikanlage inkl. Betriebsunterbrechung (Haftzeit 180 Tage)	2,70 ‰		X	
Roßdorf	Verwaltung und Wasserversorgung pauschal	2,68 ‰		X	
Steinbach (Taurus)	Funkgeräte und –meldeempfänger der Feuerwehr	13,85 ‰		X	
	Handsprechfunkgeräte der Feuerwehr	15,00 ‰		X	
	Geschwindigkeitsmessgerät	14,33 ‰		X	
	Verwaltung pauschal	7,36 ‰		X	
Usingen	n.v.				

Übersicht Elektronikversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Versicherungsgegenstand	Promillesatz	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Weilburg	Bürotechnik	2,70 ‰		X	
	Photovoltaikanlagen	2,50 ‰		X	
Witzenhausen	Geschwindigkeitsmessanlage	20,16 ‰		X	
	Verwaltung pauschal	7,14 ‰			
Wölfersheim	n.v.				
Minimum		2,13 ‰			
Median		6,30 ‰			
Maximum		20,16 ‰			

n.v. = nicht versichert
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 29: Übersicht Elektronikversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

11 von 14 geprüften Körperschaften hatten eine Elektronikversicherung abgeschlossen. Teilweise handelte es sich um Versicherungen für ausgewählte Geräte bzw. Anlagen. Teilweise wurden auch pauschal alle elektronischen Geräte und Anlagen versichert.

Hier wäre eine spezifischere Auswahl der versicherungswürdigen Geräte und Anlagen wünschenswert. So erscheinen z.B. Geschwindigkeitsmessanlagen und Photovoltaikanlagen in der Regel durchaus versicherungswürdig. Handsprechfunkgeräte der Feuerwehr mit Einzelwerten um 500 Euro oder Luftkabel mit einem Versicherungswert von 51 Euro hingegen nicht. Auch ältere Funkgeräte, die nahezu 50 Jahre alt sind, sollten nicht mehr zur Elektronikversicherung angemeldet werden.

Die pauschale Elektronikversicherung für sämtliche Geräte der Bürotechnik der Verwaltung ist aus versicherungstechnischer Sicht ebenfalls nicht zu empfehlen. Hier können durch die hohe Anzahl von Einzelgeräten, die für sich gesehen nicht versicherungswürdig wären, hohe Gesamtversicherungssummen zustande kommen, die dann zu unerwünscht hohen Versicherungsprämien führen.

Der gleiche Effekt liegt z.B. auch bei den mobilen (Hand-)Funkgeräten der Feuerwehr vor. Hier führt die hohe Anzahl an Geräten (oftmals mehr als 100) zu einer hohen Versicherungssumme, obwohl im Schadenfall normalerweise jeweils nur ein einzelnes Gerät betroffen ist, das eine Einzelversicherungssumme von ca. 500 Euro hat. Zieht man den Selbstbehalt von z.B. 125 Euro ab, werden im Schadenfall allenfalls 375 Euro ersetzt, falls das Einzelgerät noch einen Zeitwert in Höhe der ausgewiesenen Versicherungssumme hat. Für die Elektronikversicherung aller (Hand-)Funkgeräte wird jedoch ein Gesamtbeitrag von ca. 1.500 Euro fällig. Von diesem Beitrag könnten also vier Schadenfälle im Jahr selbst getragen werden.

Die Promillesätze fielen sehr unterschiedlich aus. Sie reichten von 2,13 Promille bis 20,16 Promille. Auffällig war, dass die hohen Promillesätze immer dann anfielen, wenn entweder Geschwindigkeitsmessanlagen, Schrankenanlagen oder Funkgeräte der Feuerwehr (mit-)versichert waren. Dies lag vor allem daran, dass aus Sicht der Versicherer diese Geräte / Anlagen einer erhöhten Gefahr durch weitere Naturgewalten, Transport oder Beschädigungen seitens Dritter ausgesetzt sind. In den Schadenstatistiken spiegelte sich diese Einschätzung jedoch nicht wieder. Lediglich in einem Fall wies die Schadenstatistik aufgrund eines größeren Schadens einen hohen Wert auf. In allen anderen Fällen blieben die Schadenquoten unter 20 Prozent. Unter diesem Gesichtspunkt ist hinsichtlich der Prämien Verhandlungspotenzial vorhanden.

Nahezu ausschließlich lagen den Elektronikversicherungen standardisierte Bedingungswerke zugrunde. Lediglich bei einem beherrschten Aufgabenträger fand sich ein Maklerwording vor, das im Vergleich zu den standardisierten Bedingungswerken Erweiterungen des Versicherungsschutzes enthielt. Auch in dieser Hinsicht besteht demnach Verhandlungspotenzial.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass im Bereich der Elektronikversicherung einerseits eine bessere Auswahl der versicherten Geräte und Anlagen angestrebt werden sollte. Andererseits besteht hinsichtlich der Prämien und Versicherungsbedingungen Verhandlungspotenzial, das ggf. durch eine Ausschreibung bzw. Einholung von Vergleichsangeboten gehoben werden könnte.

Maschinenversicherung

Im Rahmen der Maschinenversicherung und Maschinenkaskoversicherung sind unvorhergesehen eintretende Schäden, die mit dem Betrieb zusammenhängen, versichert, insbesondere durch:

Konstruktions-, Material- oder Ausführungsfehler, Wassermangel in Dampfkesseln oder Dampfgefäßen, Versagen von Mess-, Regel- oder Sicherheitseinrichtungen, äußere Einwirkungen, Bedienungsfehler, Ungeschicklichkeit, Böswilligkeit und Fahrlässigkeit, Kurzschluss, Überstrom oder Überspannung, Bildung von Lichtbögen, Sturm, Frost und Eisgang.

Bei Abschluss einer Maschinenversicherung ist zu berücksichtigen, dass die Ersatzleistung des Versicherers durch den Zeitwert der versicherten Anlagen begrenzt wird. Übersteigen die Reparaturkosten den Zeitwert der Anlage, gilt der Schaden als Totalschaden und der Versicherer entschädigt bis zur Höhe des Zeitwertes. Durch Vereinbarungen mit dem Versicherer lässt sich die Ersatzleistung des Versicherers im Totalschadensfall auf einen Prozentsatz vom Neuwert der maschinellen Anlage festschreiben.

Die Versicherungswürdigkeit der für die Maschinenversicherung vorgesehenen einzelnen Anlagen soll stets eingehend überprüft werden. Kraftwerksanlagen, maschinelle und elektrische Anlagen eines Blockheizkraftwerks, Netzersatzanlagen mit hoher Leistung, Wasserkraftturbinen, Windkraftanlagen, Verbrennungsanlagen, Solepumpen für aggressive Medien, Kreiselpumpen mit einer hohen Leistung (ab 10 kV) und ähnliche werden stets als versicherungswürdig angesehen, weil ein unvorhergesehener und plötzlich an diesen Anlagen eintretender Sachschaden zu hohen finanziellen Folgen für die Körperschaft oder ihrem beherrschten Aufgabenträger führen kann.

Oft werden auch kostenintensive Aufbauten von Fahrzeugen oder das Fahrzeug selbst (z.B. Feuerwehrfahrzeug i.R. einer Maschinenkaskoversicherung anstatt in einer weniger umfangreichen Kfz-Vollkaskoversicherung gedeckt. Dieser Risikotransfer ist i.d.R. angemessen.

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Maschinenversicherungen abgeschlossen.

Die Beschädigung oder Zerstörung von Maschinen stellt je nach Wert der Maschinen ein mittleres bis großes Risiko dar. Der Abschluss einer Versicherung ist daher für ausgewählte Maschinen sinnvoll.

Über die Axa-Sachversicherungspolice besteht auch für Maschinen eine Deckung für die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm / Hagel und Einbruch-Diebstahl. Die Entscheidung, für die vorhandenen Maschinen keine zusätzliche Allgefahren-Deckung über eine Maschinenversicherung abzuschließen, ist nachvollziehbar.

Vergleich der Maschinenversicherungen der geprüften Körperschaften

In der Ansicht 30 haben wir die Maschinenversicherungen der Körperschaften im Vergleich für die Jahre 2017 und 2018 dargestellt. Für diesen Vergleich haben wir die Promillesätze sowie die Qualität der Bedingungswerke herangezogen.

Übersicht Maschinenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Versicherungsgegenstand	Promillesatz	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Braunfels	Regenrückhaltebecken	4,40 ‰			X
	Abwasserpumpstation	k.A.			
Fuldataal		n.v.			
Groß-Umstadt		n.v.			
Hadamar		n.v.			
Lauterbach	Aufbau Feuerwehrgewagen, Maschinenkasko	9,34 ‰		X	
Lich	Technische Einrichtung Klärwerk inkl. Bürotechnik	1,93 ‰			X
Lorsch	Telekoplader, Maschinenkasko	Kasko		X	
Mühltal		n.v.			
Roßdorf	Technische Einrichtung Klärwerk inkl. Bürotechnik	3,00 ‰		X	
Steinbach (Taunus)		n.v.			
Usingen		n.v.			
Weilburg	Technische Einrichtung Kläranlage Gaudernbach	2,19 ‰		X	
	Drehleiter Feuerwehrgewagen	9,01 ‰			
Witzenhausen		n.v.			
Wölfersheim		n.v.			
Minimum		1,93 ‰			
Median		3,70 ‰			
Maximum		9,01 ‰			

n.v. = nicht versichert
k. A. = keine Angaben
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 30: Übersicht Maschinenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Maschinenkasko- und Maschinenversicherungen sind grundsätzlich nicht vergleichbar. Lediglich bei vergleichbaren versicherten maschinellen Anlagen und der Vereinbarung von gleichen Selbsthalten ist eine Vergleichbarkeit gegeben.

Die Beschädigung oder Zerstörung von Maschinen stellt je nach Wert der Maschinen ein mittleres bis großes Risiko dar. Der Abschluss einer Versicherung ist daher nur für ausgewählte Maschinen sinnvoll. Die bei vier Körperschaften vorgefundene pauschale Versicherung sämtlicher Anlagen von Klärwerken ist dagegen nicht sinnvoll. Hier bedarf es einer eingehenden Risikobetrachtung, da teilweise nicht (maschinen-)versicherungswürdige Anlagen versichert sind.

Die in zwei Fällen vorgefundene Maschinenkaskoversicherung für kostenaufwendige Fahrzeuge bzw. deren Aufbauten ist dem Grunde nach risikogerecht.

In einem Fall existierte noch eine Maschinenversicherung für die Maschinen eines Hallenbades, das inzwischen abgerissen worden war.

Da sowohl bei der Maschinen- als auch der Maschinenkaskoversicherung nach Zeitwert entschädigt wird, sollte das Alter / der Restwert der (maschinen- oder maschinenkasko-) versicherten Anlagen bei der Versicherungsnahme Berücksichtigung finden.

Bei allen vorgefundenen Maschinenversicherungen lagen standardisierte Bedingungswerke vor. Auffälligkeiten waren nicht erkennbar. Die Versicherungssummen sollten einer ständigen Aktualitätskontrolle unterzogen werden. Die vereinbarten Selbstbehalte waren nicht zu beanstanden.

Die Promillesätze der einzelnen Maschinenversicherungen wurden vom jeweiligen Versicherer anhand der versicherten Sachen und der zugrunde gelegten Selbstbehalte tarifiert.

Anhand der vorgefundenen Promillesätze erscheint eine Testung des Versicherungsmarktes durch Ausschreibung empfehlenswert. Die Schadenstatistiken, die überwiegend keine Schäden auswiesen, bestätigen dies.

Haftpflichtversicherung

Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dem Risiko, durch Dritte für Schäden in Anspruch genommen zu werden, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten verursacht worden sind. Bei den Schäden kann es sich um Personen-, Sach- oder Vermögensschäden handeln.

Maßgeblich für die Haftung sind die gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen.

Neben Schäden aus der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten kommt z.B. auch die Haftung aus Haus- und Grundbesitz (vgl. §§ 836 und 837 BGB³⁶) sowie der verschuldensabhängigen Rechtsnorm des § 823 Absatz 1 und 2 BGB³⁷ in Betracht. Als Großschadenszenario sind Sach- und Personenschäden im Bereich der Gasversorgung bei Explosionen (Stadtwerke) oder bei schuldhaft verursachtem Ausfall von Ampelanlagen, beispielsweise durch die Verletzung von Verkehrssicherungspflichten, vorstellbar.

Als verschuldensunabhängige Haftungsnorm kommt für Inhaber von Energie- und Rohrleitungen der § 2 HaftPflG³⁸ in Betracht.

Weiterhin ist eine Haftung nach den §§ 1 und 2 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG)³⁹ und den §§ 4 bis 6 Umweltschadensgesetz (USchadG) vorstellbar.

Die bisherige zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Umwelteinwirkungen wird durch das USchadG um ein Element der öffentlich-rechtlichen Gefahrenabwehr und Gefahrenbeseitigung ergänzt, das den Schutz vor allgemeinen ökologischen Schäden durch die nachteilige Veränderung von Arten und natürlichen Lebensräumen (Biodiversität), Gewässern und Boden bezweckt.

Dem Verursacher eines Umweltschadens werden durch das USchadG bestimmte öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegt. Im Falle einer unmittelbaren Gefahr hat der Verantwortliche die zuständige Behörde zu informieren (§ 4 USchadG)⁴⁰ und Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen (§ 5 USchadG)⁴¹. Darüber

³⁶ Siehe Anhang 5.

³⁷ Siehe Anhang 5.

³⁸ Siehe Anhang 5.

³⁹ Siehe Anhang 5.

⁴⁰ Siehe Anhang 5.

hinaus ist er verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Schadenbegrenzung und zur Sanierung vorzunehmen (§ 6 USchadG⁴²).

Üblicherweise decken Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger ihre Haftpflichtrisiken über sogenannte kommunale Selbsthilfeeinrichtungen. Diese sind entweder in Form eines nicht rechtsfähigen Vereins oder eines Versicherungsverbands auf Gegenseitigkeit ausgestaltet.

Die in diesem Vergleich vorgefundenen Haftpflichtversicherungen bei einem Kommunalversicherer bieten unbegrenzte Deckungssummen, sofern im Einzelfall nicht etwas Anderes vereinbart wurde. Versichert ist das gesamte Haftpflichtrisiko mit marktüblichen Ausnahmen, die sich aus den Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Haftpflichtversicherung (AHB) ergeben. Hingewiesen sei an dieser Stelle insbesondere auf die Risiken aus dem Betrieb und der Unterhaltung von Anlagen, die in Anhang 1 und 2 zum Umwelthaftungsgesetz genannt sind, sowie Ansprüche wegen Umweltschäden nach dem Umweltschadensgesetz. Hierfür sollten die Körperschaften ggf. gesonderte Haftpflichtversicherungen abschließen. Beitragsfrei eingeschlossen ist die persönliche Haftpflicht der Vertreter und Bediensteten der Stadt aus ihren dienstlichen Verrichtungen Dritten gegenüber.

Die Bemessung der Prämie richtet sich bei den Körperschaften zum einen nach der Einwohnerzahl und zum anderen danach, welche weiteren Sonderrisiken noch gedeckt werden sollen.

Bei beherrschten Aufgabenträgern wird eine andere Kalkulation der Prämie vom Versicherer durchgeführt. Dies kann bei Stadtwerken die Länge des Strom- oder Rohrnetzes sein. Möglicherweise wird auch ein Promillesatz des Umsatzes oder der Lohn- und Gehaltssumme zur Kalkulation der Haftpflichtprämie herangezogen.

Es handelt sich bei Körperschaften und beherrschten Aufgabenträgern um kommunale Risiken, die grundsätzlich bei der Risikobewältigung gleich zu behandeln sind. Die Prämienkalkulation kann aber nicht wie bei der Körperschaft selbst an deren Einwohnerzahl gemessen werden. Dies liegt unter anderem an der unterschiedlichen Größe von beherrschten Aufgabenträgern und teilweise abweichenden Tätigkeitsfeldern. Insofern kann die Prämie der Körperschaft nicht mit der Prämie eines beherrschten Aufgabenträgers verglichen werden.

Falls sich die Körperschaften und die beherrschten Aufgabenträger am Privatversicherungsmarkt versichern, werden keine unbegrenzten Deckungssummen zur Verfügung gestellt. Es wird für diesen Fall darauf hingewiesen, dass bei gesetzlich unbegrenzter Haftung und am Versicherungsmarkt limitiert zur Verfügung gestellten Deckungssummen die Entscheidung über deren Höhe beim Management des beherrschten Aufgabenträgers, beim Magistrat oder Gemeindevorstand der Körperschaft verbleibt.

Die Ansicht 31 zeigt die Versicherungssummen und Prämien der Haftpflichtversicherung der Stadt Usingen.

Übersicht Haftpflichtversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018				
	Versicherungs- summe	Prämie (netto) im Jahr	Prämie je Ein- wohner	Bewertung der Bedingungen / Deckung ¹⁾
Usingen	unbegrenzt	24.875 €	1,80 €	1

¹⁾ 1 = Versicherungsbedingungen unterliegen keinem Anpassungsbedarf
0,5 = Versicherungsbedingungen haben teilweise einen Anpassungsbedarf
0 = Versicherungsbedingungen sind anzupassen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 31: Übersicht Haftpflichtversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018

Die Stadt Usingen schloss eine Haftpflichtversicherung bei einem Kommunalversicherer mit unbegrenzter Deckung ab.

⁴¹ Siehe Anhang 5.

⁴² Siehe Anhang 5.

Die Haftpflichtversicherung des Kommunalversicherers bietet der Stadt Usingen eine umfangreiche Absicherung des Haftpflichttrisikos. Das vorliegende Deckungskonzept erachten wir als sach- und risikogerecht. Vorteilhaft für die Stadt Usingen ist die unbegrenzte Deckungssumme für allgemeine Haftpflichtschäden. Die unbegrenzten Deckungssummen gelten auch für die Versicherung von Umweltrisiken, soweit keine Anlagen nach Absatz 1 oder 2 zum Umwelthaftungsgesetz vorliegen. Dies war in Usingen nicht der Fall.

Vergleich der Haftpflichtversicherungen der geprüften Körperschaften

Für den Vergleich der Haftpflichtversicherungen der geprüften Kernverwaltungen haben wir die Gesamtprämien auf die Einwohnerzahl der Körperschaften umgelegt sowie die Qualität der Bedingungswerke herangezogen. Beherrschte Aufgabenträger können bei gleichartigem Tätigkeitsfeld und ähnlicher Größe verglichen werden. Ein derartiges Vergleichsfeld war nicht vorhanden. Die Ansicht 32 stellt die Haftpflichtversicherungen der Körperschaften im Vergleich dar.

Übersicht Haftpflichtversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018				
	Prämie je Einwohner	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
		Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Braunfels	2,98 €	X		
Fulda	3,23 €	X		
Groß-Umstadt	3,13 €	X		
Hadamar	3,03 €	X		
Lauterbach	2,40 €	X		
Lich	2,83 €	X		
Lorsch	2,76 €	X		
Mühltal	2,79 €	X		
Roßdorf	3,05 €	X		
Steinbach (Taunus)	1,94 €	X		
Usingen	1,80 €	X		
Weilburg	2,76 €	X		
Witzenhausen	2,86 €	X		
Wölfersheim	3,08 €	X		
Minimum	1,80 €			
Median	2,85 €			
Maximum	3,23 €			

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 32: Übersicht Haftpflichtversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Alle geprüften Körperschaften hatten ihre Haftpflichtversicherung bei demselben Kommunalversicherer abgeschlossen. Aus diesem Grund gab es hinsichtlich der Bedingungswerke keine Vergleichsmasse.

Unterschiede in den gezahlten Prämien je Einwohner ergaben sich im Wesentlichen aus der Mitversicherung weiterer Risiken, die nicht bei allen Körperschaften – zumindest nicht im gleichen Umfang – vorhanden waren. Als Beispiele seien hier genannt:

- Versicherung von Umweltrisiken aus stillgelegten Hausmülldeponien,

- Versicherung von Schäden an privaten Kfz, die zu Dienstfahrten genutzt werden,
- Versicherung von Sachschäden bei Feuerwehrleuten, die während des Dienstes erlitten werden,
- Versicherung von Haftpflichtschäden aus der Wasserversorgung bei einem langen Wassernetz.

Es kann somit festgestellt werden, dass alle Körperschaften über eine angemessene und marktgerechte Haftpflichtversicherung verfügen.

Vermögenseigenschadenversicherung

Die Vermögenseigenschadendeckung für Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger ist neben der Haftpflichtversicherung marktüblicher Bestandteil kommunaler Risikovorsorge. Während die Haftpflichtversicherung vor der Inanspruchnahme Dritter schützt, bietet diese Versicherung Schutz vor Vermögensschäden, welche der Körperschaft oder dem beherrschten Aufgabenträger unmittelbar selbst durch sogenannte „Vertrauenspersonen“ entstehen. Dabei gelten alle Bediensteten der Körperschaft sowie ihren beherrschten Aufgabenträgern üblicherweise als mitversicherte „Vertrauenspersonen“.

Versichert werden können unmittelbare Vermögenseigenschäden, die aus vorsätzlichen oder fahrlässigen Dienstpflichtverletzungen oder durch Ereignisse ohne Verschulden der Vertrauenspersonen eintreten. Werden alle diese Deckungsbausteine versichert, spricht man von einer „Vollversicherung“.

Deckungssummen der Vermögenseigenschadenversicherung sind zwischen 50.000 und 500.000 Euro möglich. Es ist Entscheidung der Körperschaften oder ihrer beherrschten Aufgabenträger, wie hoch die Deckungssummen bei diesem mittleren Risiko vereinbart werden.

Die Ansicht 33 zeigt die Versicherungssummen und Prämien der von der Stadt Usingen abgeschlossenen Vermögenseigenschadenversicherung.

Übersicht Vermögenseigenschadenversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017 / 2018

	Deckungssumme	Prämie (netto) im Jahr	Bewertung der Bedingungen / Deckung ¹⁾
Usingen	375.000 €, zweifach max.	3.392 €	0,5

¹⁾ 1 = Versicherungsbedingungen unterliegen keinem Anpassungsbedarf
0,5 = Versicherungsbedingungen haben teilweise einen Anpassungsbedarf
0 = Versicherungsbedingungen sind anzupassen

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 33: Übersicht Vermögenseigenschadenversicherung der Stadt Usingen in den Jahren 2017/ 2018

Die Stadt Usingen hatte eine Vermögenseigenschadenversicherung mit einer Deckungssumme von 375.000 Euro (2-fach maximiert) bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen.

Vermögenseigenschäden stellen für die Körperschaften kleine bis mittlere Risiken dar. Der Abschluss einer Vermögenseigenschadenversicherung bei Körperschaften ist zwar üblich, jedoch nicht zwingend, zumal die Prämien bei höheren Deckungssummen exorbitant ansteigen.

Es liegt ein privatwirtschaftliches Deckungskonzept mit einer Ausschlussfrist zur Meldung von Schäden von drei Jahren (Nachmeldefrist) vor. Dieses Deckungskonzept ist im Vergleich zu dem standardisierten Deckungskonzept des Kommunalversicherers teilweise anpassungsbedürftig.

Die von der Stadt Usingen gewählte Deckungssumme liegt im oberen Bereich. Deckungssummen bis zu einer Höhe von 500.000 Euro sind möglich, lassen die Prämie dann aber exorbitant ansteigen.

In der Schadenaufstellung ist nur ein Schaden in Höhe von 1.277 Euro erfasst.

Oftmals erweist sich die Vermögenseigenschadenversicherung bei Körperschaften als unwirtschaftlich. Die Ergebnisse der Vergleichenden Prüfung bestätigen dies (s. Kapitel „Vergleich der Vermögenseigenschadenversicherungen der geprüften Körperschaften“). Es wird daher angeregt, die Vermögenseigenschadenversicherung zu hinterfragen. Im Falle einer Aufgabe der Vermögenseigenschadenversicherung wären die Schäden von der Körperschaft selbst zu tragen. Das Ergebnisverbesserungspotenzial bei ca. 4.036 Euro jährlich (jährliche Bruttoprämie).

Vergleich der Vermögenseigenschadenversicherungen der geprüften Körperschaften

Für den Vergleich der Vermögenseigenschadenversicherungen der geprüften Körperschaften haben wir die Prämien bei den verschiedenen Deckungssummen aufgeführt sowie die Qualität der Bedingungswerke herangezogen. Die Ansicht 34 stellt den Vergleich dar.

Übersicht Vermögenseigenschadenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Deckungs- summe	Prämie im Jahr	Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpas- sungsbedarf	Teilweise Anpas- sungsbedarf	Notwendiger An- passungsbedarf
Braunfels	50.000 €	3.401 €	X		
Fulda	100.000 €	4.962 €	X		
Groß-Umstadt	125.000 €	11.657 €	X		
Hadamar	100.000 €	6.818 €	X		
Lauterbach	100.000 €	5.144 €	X		
Lich	75.000 €	5.330 €	X		
Lorsch	100.000 €	5.043 €	X		
Mühltal	125.000 € Voll- versicherung 125.000 € Zu- satzteilversiche- rung	7.365 €	X		
Roßdorf	100.000 €	4.962 €	X		
Steinbach (Taunus)	50.000 €	3.388 €	X		
Usingen	375.000 €, zwei- fach max.	3.392 €		X	
Weilburg	50.000 €	3.887 €	X		
Witzenhausen	75.000 €	5.344 €	X		
Wölfersheim	50.000 €	2.580 €	X		
Minimum	50.000 €	2.580 €			
Median	100.000 €	5003 €			
Maximum	375.000 €	11.657 €			

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 34: Übersicht Vermögenseigenschadenversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Nahezu alle Körperschaften hatten eine Vermögenseigenschadenversicherung bei demselben Kommunalversicherer abgeschlossen. Nur eine Körperschaft hatte die Vermögenseigenschadenversicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer.

Es zeigte sich, dass die Prämienätze des Kommunalversicherers bei den Körperschaften über eine hohe Bandbreite verfügten. Sie reichten von 49,62 Promille bis zu 84,014 Promille für die Vollversicherung.

Die Körperschaft, die ihre Vermögenseigenschadenversicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen hatte, zahlte lediglich einen Prämienatz von 9,045 Promille. Allerdings bestand hinsichtlich des Bedingungswerks Anpassungsbedarf, der bei dem Bedingungswerk des Kommunalversicherers grundsätzlich nicht bestand.

Von den beherrschten Aufgabenträgern verfügten sechs über eine eigene Vermögenseigenschadenversicherung. Lediglich einer hatte die Versicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen – alle anderen bei dem Kommunalversicherer, bei dem auch die Körperschaften selbst die Versicherungen platziert hatten.

Die Prämienätze des Kommunalversicherers für die Vollversicherung der beherrschten Aufgabenträger lagen zwischen 6,664 Promille und 21,719 Promille und somit deutlich unter den Prämienätzen für die Körperschaften.

Der Prämienatz des privatwirtschaftlichen Versicherers lag hingegen bei 30,78 Promille. Obendrein erwies sich das Bedingungsnetzwerk als teilweise anpassungsbedürftig.

Auch wenn wegen der geringen Anzahl von Verträgen mit privatwirtschaftlichen Versicherern keine repräsentativen Aussagen möglich sind, zeigte doch die Untersuchung, dass die beiden Bedingungsnetze der Privatversicherer im Vergleich zu dem Bedingungsnetzwerk des Kommunalversicherers anpassungsbedürftig waren. Eine im Vergleich günstigere Prämie konnte nur die Stadt Usingen erzielen. Der beherrschte Aufgabenträger hingegen zahlte im Vergleich zu den übrigen bei dem Kommunalversicherer versicherten beherrschten Aufgabenträgern auch noch eine höhere Prämie.

Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass die Schadenquoten der Vermögenseigenschadenversicherung im Durchschnitt gering ausfallen. In vielen Fällen wurde in den letzten fünf Jahren kein einziger Schaden vom Versicherer bezahlt. Andererseits sind die gezahlten Prämienätze hoch. Aus diesem Grund regen wir an, die Wirtschaftlichkeit der Vermögenseigenschadenversicherungen allgemein zu hinterfragen.

Neben der Vollversicherung hatten einige beherrschte Aufgabenträger auch eine Zusatzteilversicherung abgeschlossen, die lediglich für Schäden aufkommt, die durch Geschäftsführer, Aufsichtsratsmitglieder oder leitende Angestellte verursacht wurden. Im Gegensatz zur Vollversicherung umfasst diese Zusatzteilversicherung nur fahrlässig verursachte Schäden.

Diese Zusatzteilversicherung dient letztlich als Ersatz für eine D&O-Versicherung.

Die Prämienätze der Zusatzteilversicherung für beherrschte Aufgabenträger lagen zwischen 1,413 Promille und 5,154 Promille und damit deutlich unter den Prämienätzen für die Vollversicherung.

Dennoch liegen auch diese Prämienätze oberhalb des nach unseren Beobachtungen derzeit marktüblichen Prämieniveaus für eine D&O-Versicherung eines privatwirtschaftlichen Versicherers. Die einzige in dieser vergleichenden Prüfung vorgefundene privatwirtschaftliche D&O-Versicherung deckt diese Vermutung. Hier lag der Prämienatz bei 0,95 Promille.

Hinzu kommt, dass die Bedingungsnetze der privatwirtschaftlichen D&O-Versicherer im marktüblichen Durchschnitt einen weitergehenden Versicherungsschutz bieten, als die Zusatzteilversicherung der Vermögenseigenschadenversicherung.

Als Konsequenz hieraus empfehlen wir den Körperschaften, die Zusatzteilversicherung zu überdenken. Es sollten Angebote von privatwirtschaftlichen Versicherern für eine D&O-Versicherung eingeholt und diese dann hinsichtlich Prämienatz und Umfang des Versicherungsschutzes mit der Zusatzteilversicherung verglichen werden.

Rechtsschutzversicherung

Ein Rechtsstreit kann mit den Gebühren für Anwälte, Gericht, Zeugen und Sachverständige zu hohen Kosten führen. Aus diesem Grund kommt der Abschluss einer Rechtsschutzversicherung in Betracht, die diese Kosten übernimmt. Dabei werden Rechtsschutzversicherungen immer für näher bestimmte Rechtsgebiete abgeschlossen, z.B. Strafrecht, Verkehrsrecht, Mietrecht oder Arbeitsrecht. Im kommunalen Bereich sind insbesondere die Strafrechtsschutzversicherung (inkl. Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarrechtsschutz) und ggf. die Verkehrsrechtsschutzversicherung relevant.

Generell können sich nach deutschem Recht juristische Personen nicht strafbar machen, verantwortlich sind die Mitarbeiter selbst. Die kommunalen Amts- und Mandatsträger, aber auch alle anderen Mitarbeiter, können an ihrem Arbeitsplatz mit einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen in Konflikt kommen.

In einem Strafverfahren benötigt man versierte Verteidiger und ggf. auch spezielle Sachverständige.

Die Deckungssumme der Strafrechtsschutzversicherung beträgt in marktüblichen Konzepten in der Regel zwei Millionen Euro. Mittlerweile gehen Strafrechtsschutzversicherer dazu über unbegrenzte De-

ckungssummen zu gewähren. Auf der Basis unserer Erfahrungen sind Schadenssummen über eine Millionen Euro ungewöhnlich. Höhere Deckungssummen als eine Million Euro führen in der Regel zu keiner höheren Prämie.

Die Stadt Usingen hatte keine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen.

Es handelt sich um ein mittleres bis größeres Risiko. Der Abschluss einer Rechtsschutzversicherung erscheint nicht unbedingt zwingend. Insofern ist die bewusste Entscheidung gegen den Abschluss einer solchen Versicherung nicht zu beanstanden.

Vergleich der Rechtsschutzversicherungen der geprüften Körperschaften

Für den Vergleich der Rechtsschutzversicherungen der geprüften Körperschaften haben wir die Deckungssummen und Prämien aufgeführt sowie die Qualität der Bedingungswerke herangezogen. Die Ansicht 35 stellt den Vergleich dar.

Übersicht Rechtsschutzversicherungen der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018					
	Deckungssumme	Prämie im Jahr	Gewichtete Bewertung der Bedingungen / Deckung		
			Kein Anpassungsbedarf	Teilweise Anpassungsbedarf	Notwendiger Anpassungsbedarf
Braunfels	255.646 €	744 €		X	
Fulda	2.000.000 €	841 €	X		
Groß-Umstadt	2.000.000 €	1.365 €		X	
Hadamar	2.000.000 €	542 €	X		
Lauterbach	2.000.000 €	900 €	X		
Lich	Zwischen 51.000 € und 2.000.000 €	318 €		X	
Lorsch	2.000.000 €	751 €	X		
Mühltal	2.000.000 €	1.187 €	X		
Roßdorf	2.000.000 €	793 €	X		
Steinbach (Taunus)	250.000 €	35 €	X		
Usingen	n.v.				
Weilburg	2.000.000 €	856 €	X		
Witzenhausen	2.000.000 €	1.334 €	X		
Wölfersheim	2.000.000 €	499 €	X		
Minimum	51.000 €	35 €			
Median	2.000.000 €	793 €			
Maximum	2.000.000 €	1.365 €			

n.v. = nicht vorhanden
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 35: Übersicht Rechtsschutzversicherungen der Körperschaften r im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Der Abschluss einer Straf-Rechtsschutzversicherung ist bei kommunalen Körperschaften üblich. Auf den Abschluss weiterer betrieblicher Rechtsschutzversicherungen wird dagegen zumeist verzichtet.

Bei den Rechtsschutzversicherungen zeigte sich ein ähnliches Bild wie bei den Haftpflichtversicherungen. Mit einer Ausnahme hatten alle Körperschaften eine Straf-Rechtsschutzversicherung bei demselben Rechtsschutzversicherer, der eng mit dem Kommunalversicherer zusammenarbeitet, bei dem auch alle Körperschaften ihre Haftpflichtversicherung abgeschlossen hatten. Eine Körperschaft hatte bewusst entschieden, auf eine Rechtsschutzversicherung zu verzichten.

Auch die beherrschten Aufgabenträger hatten entweder keine Straf-Rechtsschutzversicherung oder eine Straf-Rechtsschutzversicherung bei demselben Rechtsschutzversicherer.

Da alle Rechtsschutzversicherungen bei demselben Versicherer abgeschlossen wurden, gibt es für einen Vergleich der Bedingungswerke keine Vergleichsmasse. Unterschiede fanden sich lediglich dort vor, wo die Bedingungswerke nach längerer Vertragslaufzeit noch nicht aktualisiert wurden.

Bei zwei Körperschaften waren die Rechtsschutzversicherungen lediglich für namentlich benannte Einzelpersonen abgeschlossen. Im einen Fall handelte es sich um den Bauamtsleiter. Im anderen Fall waren es insgesamt neun Einzelpersonen, wobei die Versicherungsscheine unterschiedliche Versicherungssummen auswiesen und zum Teil veraltete Bedingungswerke zugrunde lagen. In diesem Fall wäre die Zusammenfassung in einer einzigen Police mit einheitlichen Deckungssummen und Bedingungswerken zu empfehlen.

Insgesamt verfügten die Körperschaften jedoch über einen angemessenen und marktgerechten Straf-Rechtsschutz.

D&O-Versicherung

Die D&O-Versicherung⁴³ ist in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass sie Vermögensschäden abdeckt, die den Kapitalgesellschaften (GmbH oder AG) als Versicherungsnehmer (Innenverhältnisdeckung) oder Dritten (Außenverhältnisdeckung) durch fahrlässige Pflichtverletzung ihrer Organe (versicherte Personen) entstehen. Daher liegt nach h.M. eine Versicherung für fremde Rechnung i.S. der §§ 43 ff. Versicherungsvertragsgesetz (VVG) vor, mithin ein gesetzlich geregelter Fall des Vertrages zugunsten Dritter (§ 328 BGB).

Organe juristischer Personen können wegen schuldhaft verursachter Vermögensschäden zivilrechtlich in Anspruch genommen werden. Sie haften unbeschränkt mit ihrem gesamten Privatvermögen gegenüber dem Unternehmen oder Dritten.

Die gesetzliche Haftung eines Geschäftsführers einer GmbH bestimmt sich im Innenverhältnis (gegenüber dem eigenen Unternehmen) und ist unbegrenzt (§ 43 GmbHG⁴⁴). Die Geschäftsführer haben in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden (§ 43 Absatz 1 GmbHG).

Mögliche Schadenfälle und Fehlerquellen sind in der Praxis variantenreich:

- Fristen werden nicht eingehalten, da die Tätigkeit der zuständigen Abteilung nicht ordnungsgemäß überwacht wurde,
- Grundstücks- oder Vermögensgeschäfte erweisen sich nach einigen Jahren als wesentlich unrentabler als ursprünglich kalkuliert,
- Verträge werden ohne eine vorhergehende ausreichende Bonitätsprüfung des Vertragspartners abgeschlossen.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden lediglich bei drei beherrschten Aufgabenträgern D&O-Versicherungen vorgefunden. Insofern sind kaum repräsentative Aussagen möglich.

⁴³ Directors- and Officers- Versicherung (Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für Organe eines Unternehmens)

⁴⁴ § 43 GmbHG – Haftung der Geschäftsführer

(1) Die Geschäftsführer haben in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden.

(2) Geschäftsführer, welche ihre Obliegenheiten verletzen, haften der Gesellschaft solidarisch für den entstandenen Schaden.

(3) Insbesondere sind sie zum Ersatz verpflichtet, wenn den Bestimmungen des § 30 zuwider Zahlungen aus dem zur Erhaltung des Stammkapitals erforderlichen Vermögen der Gesellschaft gemacht oder den Bestimmungen des § 33 zuwider eigene Geschäftsanteile der Gesellschaft erworben worden sind. Auf den Ersatzanspruch finden die Bestimmungen in § 9b Abs. 1 entsprechende Anwendung. Soweit der Ersatz zur Befriedigung der Gläubiger der Gesellschaft erforderlich ist, wird die Verpflichtung der Geschäftsführer dadurch nicht aufgehoben, dass dieselben in Befolgung eines Beschlusses der Gesellschafter gehandelt haben.

(4) Die Ansprüche auf Grund der vorstehenden Bestimmungen verjähren in fünf Jahren.

Die teilweise Deckung von D&O-Risiken über die Zusatzteilversicherung in der Vermögenseigenschadenversicherung erscheint jedoch vergleichsweise teuer und in Teilen auch lückenhaft (vgl. die Ausführungen bei der Vermögenseigenschadenversicherung).

Die Stadt Usingen hat keine D&O-Versicherung abgeschlossen.

Die Stadt Usingen hat keine beherrschten Aufgabenträger. Eine D&O-Versicherung wird üblicherweise von juristischen Personen des Privatrechts abgeschlossen. Eine D&O-Versicherung für Körperschaften ist hingegen nicht üblich. Die Mitarbeiter der Stadt haften grundsätzlich eingeschränkt mit ihrem persönlichen Vermögen, nämlich im Falle vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verhaltens (Art. 34 GG, § 839 BGB⁴⁵). Für derartige Fälle sehen die D&O-Versicherungen jedoch auch nahezu deckungsgleiche Ausschlüsse vor (Vorsatz oder wissentliche Pflichtverletzung). Der Anwendungsbereich einer D&O-Versicherung wäre somit per se sehr stark eingeschränkt.

Die Entscheidung der Stadt Usingen, keine D&O-Versicherung abzuschließen, ist nachvollziehbar.

Sonstige im Rahmen der Prüfung festgestellte Versicherungen

Im Rahmen der Prüfung wurden noch weitere Versicherungen vorgefunden, auf die nachfolgend nur kurz eingegangen wird. Die folgende Ansicht 36 vermittelt einen Überblick über diese sonstigen Versicherungen.

Abgeschlossene sonstige Versicherungen der Körperschaften im Vergleich														
	Kfz-Versicherung	Waldbrandversicherung	Ausstellungsversicherung	Schlüsselverlustversicherung	Schließfachversicherung	Schüler-Garderoben-Versicherung	Fahrradversicherung	Musikinstrumentenversicherung	Transportversicherung	Werkverkehrsversicherung	Bauleistungsversicherung	Unfallversicherung	Insolvenzversicherung	Cyberversicherung
Braunfels	✓	✓	✓	●	●	✓	●	●	●	●	●	✓	✓ ¹⁾	●
Fuldatal	✓	●	●	●	●	✓	●	●	✓	●	●	✓	●	●
Groß-Umstadt	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●
Hadamar	✓	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●
Lauterbach	✓	✓	●	●	●	✓	●	✓	●	✓ ²⁾	●	✓	●	●
Lich	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●

⁴⁵Art. 34 GG

Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.

§ 839 BGB – Haftung bei Amtspflichtverletzung

(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.

(2) Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung.

(3) Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

Lorsch	✓	✓	✓	●	●	✓	✓ ⁵⁾	●	●	●	●	✓	●	●
Mühltal	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	✓	●	●
Roßdorf	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●
Stein- bach (Taunus)	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	✓	●	●
Usingen	✓	✓	✓	●	●	✓	●	●	✓	●	●	✓	●	●
Weilburg	✓	✓	✓	●	✓ ³⁾	●	●	●	●	●	●	✓	●	●
Witzen- hausen	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●
Wölfers- heim	✓	✓ ⁴⁾	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	●	●

✓ = Versicherung abgeschlossen
 ● = Versicherung nicht abgeschlossen
 1) Braunfelser Kur GmbH
 2) Stadtwerke Lauterbach GmbH
 3) Stadtwerke Weilburg GmbH
 4) Markwald Berstadt
 5) Die Versicherung wurde auf Empfehlung aus der 214. VGP gekündigt.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 36: Abgeschlossene sonstige Versicherungen der Körperschaften im Vergleich

Im Nachfolgenden werden wir die Kfz-Versicherung, die Waldbrandversicherung, Ausstellungsversicherung, Schüler-Garderoben-Versicherung, Unfallversicherung und Cyberversicherung näher beschreiben.

Kfz-Versicherungen

Die Kfz-Haftpflichtversicherung ist nach dem Pflichtversicherungsgesetz für sämtliche zulassungspflichtige Fahrzeuge zwingend. Im Gegensatz dazu können Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger sowohl bei der Kfz-Voll-, als auch der Kfz-Teilkasko- und der Insassenunfallversicherung frei entscheiden, ob Versicherungsschutz abgeschlossen wird.

Bei der Kaskoversicherung sollte eine Risikoauswahl getroffen werden. Neuere Fahrzeuge werden in der Regel vollkaskoversichert. Abgeschriebene Fahrzeuge sollten nur noch teilkaskoversichert werden.

Der Abschluss einer Insassenunfallversicherung ist regelmäßig nicht notwendig. Im Falle eines fremdverschuldeten Unfalls haftet der Unfallverursacher und im Falle eines vom Fahrer verursachten Unfalls haftet dieser gegenüber den übrigen Fahrzeuginsassen. Daher würde eine Insassenunfallversicherung allenfalls für den Fahrer im Falle eines von diesem selbst verschuldeten Unfalls zu einer Erweiterung des Versicherungsschutzes führen.

Auf eine Vergleichende Prüfung der Kfz-Versicherungen wird verzichtet. Die Bedingungen und Prämien sind stark standardisiert und hängen vom Typ des jeweiligen Fahrzeugs ab und sind durch die Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger kaum zu beeinflussen.

Waldbrandversicherung

Falls Körperschaften oder ihre beherrschten Aufgabenträger über Waldbestände verfügen, wird regelmäßig eine Waldbrandversicherung abgeschlossen. Die Prämien bewegen sich regelmäßig maximal im dreistelligen Bereich. Sie sind abhängig von der Art des im Wald vorkommenden Holzes, dem Alter der Bäume und der jeweiligen Größe der Fläche. Eine Vergleichbarkeit ist somit sehr eingeschränkt gegeben.

Ein Waldbrand stellt ein großes Risiko dar. Der Abschluss einer Versicherung für dieses Risiko ist daher nachvollziehbar.

Bei allen in der Vergleichenden Prüfung vorgefundenen Waldbrandversicherungen erwiesen sich die Deckungskonzepte und Prämien als marktüblich.

In gewissen Zeitabständen (mindestens alle fünf Jahre) sollte der Bestand aktualisiert werden, um im Schadenfall keine Unterversicherung bei der Regulierung angerechnet zu bekommen.

Ausstellungsversicherung

Mit einer Ausstellungsversicherung werden Ausstellungsstücke (z.B. in Museen) gegen Beschädigung, Abhandenkommen etc. versichert. Es handelt sich um eine sogenannte Allgefahrenversicherung. Die Ausstellungsstücke werden für die Zeit ihres Aufenthalts in der Ausstellung versichert. Zusätzlich können auch der Hin- und Rücktransport versichert werden.

Eine Vergleichende Prüfung der Ausstellungsversicherungen haben wir nicht vorgenommen, weil es sich um eine spezielle Versicherung handelt, die nicht durch alle Körperschaften abgeschlossen wird. Zudem hängen die zu zahlenden Prämien sehr von den jeweiligen Ausstellungsstücken und der Art sowie der Zeitdauer der Ausstellung ab und sind daher schwer vergleichbar.

Es handelte sich um ein kleines bis mittleres Risiko, für das eine Versicherung nicht zwingend notwendig erscheint. Teilweise verlangen die Leihgeber der Ausstellungsstücke die Existenz einer Ausstellungsversicherung.

Alle in der Vergleichenden Prüfung vorgefundenen Ausstellungsversicherungen wiesen marktgerechte Deckungskonzepte und Prämien auf.

Schüler-Garderoben-Versicherung

Die sogenannte Schüler-Garderoben-Versicherung kann entgegen ihrem Namen nicht nur für Schulen, sondern auch für Kindergärten, -tagesstätten, Horteinrichtungen und ähnliches abgeschlossen werden. Versichert sind Bekleidungsstücke, Schultaschen, Lehr- und Schreibmaterial, Uhren und zum Teil auch Brillen und Fahrräder gegen Verschmutzung, Beschädigung und Abhandenkommen. Es existieren Höchstentschädigungsgrenzen, Risikoausschlüsse und Obliegenheiten, die diese Versicherung an sich wenig sinnvoll erscheinen lassen. Andererseits waren die Prämien maximal im unteren dreistelligen Bereich, so dass auch eine Aufgabe dieser Versicherung zu keiner großen Kosteneinsparung führen würde.

Die Schüler-Garderoben-Versicherung wurde in manchen Fällen auch in Kombination mit einer Schüler-Unfall-Versicherung abgeschlossen.

Auf eine Vergleichende Prüfung wird verzichtet, da zum einen keine hinreichende Anzahl dieser Versicherungen vorgefunden wurde und zum anderen alle vorgefundenen Schüler-Garderoben-Versicherungen bei demselben Kommunalversicherer abgeschlossen wurden.

Unfallversicherung

Körperschaften schließen zumeist Unfallversicherungen für bestimmte Personengruppen ab. Hierbei kann es sich z.B. um die Verwaltungsspitze, die Mitglieder der Feuerwehr oder auch andere städtische Persönlichkeiten sowie Schüler / Kindergartenkinder handeln.

Die private Unfallversicherung zahlt allerdings nur, wenn die versicherten Personen durch einen Unfall bleibende Schäden davortragen. Das Risiko einer schweren Behinderung nach einem Unfall ist risikotechnisch als gering einzustufen.

Alle im Vergleichsfeld befindlichen Körperschaften hatten Unfallversicherungen abgeschlossen. Die hiervon betroffenen Personengruppen waren jedoch uneinheitlich.

Auf eine Vergleichende Prüfung der Unfallversicherungen wird verzichtet. Die Bedingungswerke sind stark standardisiert. Die zu zahlenden Prämien hängen davon ab, mit welchen Summen die einzelnen Risiken versichert werden und ob es sich um eine spezielle Risikogruppe handelt (z.B. die Mitglieder der Feuerwehr).

Cyber-Risk-Versicherungen

Unter dem Begriff „Cyber-Risks“ definieren wir die Bedrohung der Gesellschaft in der Informationstechnologie durch

- Viren,
- Hacker,
- Trojaner,

- Identitätsdiebstahl,
- Internet-Sabotage,
- Datenverlust.

Cyber-Risiken sind in den letzten Jahren als neues Versicherungsprodukt in den Fokus der Werbung von Versicherungsmaklern geraten.

Auffällig ist, dass die IT-Risiken auch für Körperschaften und ihrer beherrschten Aufgabenträger eine Dynamisierung erfahren. Der Eintritt eines Cyber-Schadens kann zu einem den Haushalt oder die Bilanz beeinflussenden Großschaden führen.

Die uns bekannten Versicherungskonzepte gliedern sich regelmäßig in die folgenden Deckungsbestandteile:

Absicherung von Ansprüchen Dritter

- Abwehr unberechtigter Ansprüche
- Ausgleich berechtigter Ansprüche

Versicherung von Eigenschäden

- Ertragsausfall infolge Unterbrechung des Betriebes

Deckung von Kostenpositionen

- Kosten für forensische Untersuchungen
- Wiederherstellungskosten bei eigenen Daten und Netzwerken
- Erpressungsforderungen durch Hacker
- Benachrichtigungskosten bei Verstößen gegen Datenschutz-Vorschriften
- Ein Versicherungsmarkt in diesem speziellen Marktsegment hat sich mittlerweile etabliert.

Keine der an der Vergleichenden Prüfung teilnehmenden Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger hatte eine spezielle Cyber-Risks-Versicherung abgeschlossen.

Es handelt sich um ein größeres Risiko.

Wir erachten es daher als sinnvoll, sich mit der Gesamtschadenproblematik auseinanderzusetzen.

Bei Cyber-Attacken handelt es sich um eine neue Form der Wirtschaftskriminalität. Zu Beginn der Risikobetrachtung sollte, wie bei allen Vorüberlegungen zum Einkauf von zusätzlichem Versicherungsschutz, zunächst die Einschätzung der konkreten Risikosituation liegen. Ein IT-Check oder „Security Audit“ bietet hier einen vernünftigen Ansatzpunkt. Mögliche Fragestellungen sind hierbei:

- Welche Hardware, welche Software ist vorhanden?
- Durch wen wird diese eingesetzt?
- Gibt es Regelungen zur Authentisierung, Autorisierung, Verfügbar- und Vertraulichkeit?
- Welche Schadensszenarien sind trotz technischer und organisatorischer Vorsichtsmaßnahmen möglich und welche Wirkungen können diese haben?
- Welcher finanzielle Verlust ist verkraftbar?

Aufbauend auf einer derartigen Risikoanalyse sollte eine Entscheidung zur Cyber-Risk-Versicherung getroffen und diese Entscheidung dokumentiert werden.

8. Finanzen

Im Rahmen der Analyse der kommunalen Finanzen wird die finanzielle Situation der Vergleichskörperschaften der 214. Vergleichenden Prüfung „Vertragsmanagement“ im Prüfungszeitraum dargestellt. Zunächst wird eine Einschätzung der Haushaltslage der geprüften Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum getroffen.

8.1 Haushaltslage

Die Körperschaften sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben (§ 10 HGO⁴⁶). Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 Abs. 1 HGO⁴⁷). Bei der Leistungserstellung gelten für die Körperschaften insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze (§ 92 Absatz 2 HGO⁴⁸). Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Körperschaften dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerledigung notwendigen Aufwendungen benötigen. Ist dies nicht der Fall, stehen die Körperschaften vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Dazu stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Reduzierung der Aufwendungen, sofern erforderlich, auf das für die Aufgabe notwendige Mindestmaß und
- Ausschöpfung aller Ertragsquellen.

In dieser Fachprüfung wird für jedes Haushaltsjahr zusammenfassend beurteilt, ob der Haushalt stabil oder instabil war. Hierzu werden in einem Mehrkomponentenmodell die drei Ebenen „Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung sowie geordnete Haushaltsführung“ anhand von Kennzahlen bewertet. Das Bewertungsergebnis liegt zwischen 0 und 100 Punkten. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn mindestens 70 Punkte erreicht werden.

1. Beurteilungsebene – Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene wird die Kapitalerhaltung durch die Körperschaft beurteilt. Für ein positives ordentliches Ergebnis⁴⁹ unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren erhält die Körperschaft 45 von 45 möglichen Punkten. Sofern dieser Wert negativ ausfällt (null Punkte), kann die Körperschaft für ein positives ordentliches Ergebnis, das unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren erreicht wird, 35 von 45 möglichen Punkte erhalten. Wenn die Rücklagen aus Vorjahren nicht zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen, erhält die Körperschaft keine Punkte. Des Weiteren wird ein positives Jahresergebnis mit fünf Punkten und ein positives Eigenkapital am Ende des betrachteten Jahres ebenfalls mit fünf Punkten bewertet.

⁴⁶ § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

⁴⁷ § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

⁴⁸ § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

⁴⁹ § 2 GemHVO – Ergebnishaushalt

(2) Im Ergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Absatz 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Absatz 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, [...] auszuweisen.

2. Beurteilungsebene – Substanzerhaltung

Auf der zweiten Ebene wird beurteilt, inwieweit die Körperschaft in der Lage war, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität zu erwirtschaften, um die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten aus Investitionen zu finanzieren.

Dafür wird zum einen die Selbstfinanzierung in Form von Zahlungsmitteln aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten (doppische freie Spitze) ins Verhältnis gesetzt zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln (Selbstfinanzierungsquote). Liegt die Selbstfinanzierungsquote bei oder über acht Prozent erhält die Körperschaft 40 von 40 möglichen Punkten. Liegt die Selbstfinanzierungsquote unter acht Prozent, kann die Körperschaft für eine positive doppische freie Spitze 30 von 40 möglichen Punkten erhalten. Ist es der Körperschaft nicht möglich, die Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten durch die Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit zu decken, kann die Körperschaft durch einen positiven Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit zehn von 40 möglichen Punkten erreichen. Zusätzlich werden fünf Punkte für einen positiven Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite vergeben.

Sofern die finale Punktzahl aus den ersten zwei Beurteilungsebenen Kapital- und Substanzerhaltung mindestens den Wert 70 hat, ist der Haushalt für dieses Jahr als stabil einzustufen. Liegt der Wert unter 70, ist dieses Haushaltsjahr als instabil zu bewerten.

3. Beurteilungsebene – Geordnete Haushaltsführung

Die dritte Beurteilungsebene wird in der abschließenden Beurteilung der Haushaltsstabilität nachrichtlich berücksichtigt. Auf dieser Ebene wird angegeben, ob die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt und nach der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt von der Gemeindevertretung / Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden.

Sofern eine Körperschaft über den fünfjährigen Planungszeitraum mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant, besteht das Risiko, dass ein nachhaltiger Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können, wird die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen.

Zusammenfassende Feststellung zur Haushaltslage

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre ist die Haushaltslage im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen. Für die Bewertung der Haushaltslage werden dabei drei Abgrenzungen verwendet: stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Diese Wertungskategorien leiten sich aus der in Ansicht 37 dargestellten Vorgehensweise ab.

Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage der jeweils letzten fünf Jahre	
Gesamturteil	Kapitalerhaltung / Substanzerhaltung / Haushalts- und Wirtschaftsführung
stabil	mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
fragil	drei der fünf Jahre stabil
konsolidierungsbedürftig	mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 37: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage der jeweils letzten fünf Jahre

Die Haushalte der Stadt Usingen wurden im Prüfungszeitraum auf Basis der vorliegenden Jahresabschlüsse und Haushaltspläne anhand der drei Beurteilungsebenen analysiert.

Die Ansicht 38 fasst die Anwendung des Mehrkomponentenmodells zur Beurteilung der Haushaltslage der Stadt Usingen zusammen.

Stadt Usingen – Beurteilung der Haushaltslage						
	Pkt.	2013	2014	2015	2016	2017
1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung						
Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeiträgen aus Vorjahren ≥ 0	45	-2.164.955 €	-2.210.512 €	-1.566.954 €	-772.661 €	977.620 €
<u>Oder:</u> Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklage aus Vorjahren ≥ 0	35	-2.164.955 €	-2.210.512 €	-1.566.954 €	-772.661 €	977.620 €
Jahresergebnis ≥ 0	5	-2.082.978 €	-2.088.543 €	-215.059 €	2.177.624 €	3.185.588 €
Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0	5	36.886.722 €	34.823.009 €	35.348.989 €	37.526.612 €	43.421.801 €
Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)		5 Punkte	5 Punkte	5 Punkte	10 Punkte	55 Punkte
2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung						
„Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)	40	-16 %	-6 %	-15 %	7%	33%
<u>Oder:</u> Zahlungsmittelfluss aus lfd. Verwaltungstätigkeit abzgl. der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)	30	-1.459.591 €	-526.072 €	-1.584.362 €	738.067 €	4.737.395 €
<u>Oder:</u> Zahlungsmittelfluss aus lfd. Verwaltungstätigkeit ≥ 0	10	-432.852 €	251.228 €	-589.697 €	1.818.173 €	5.951.059 €
Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite ≥ 0	5	-7.498.850 €	-4.415.599 €	-5.609.714 €	-1.395.939 €	4.377.166 €
Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)		0 Punkte	10 Punkte	0 Punkte	30 Punkte	45 Punkte
3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)						
fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse		Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse		Nein	Nein	Ja	n.v.	n.v.
positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung		Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Gesamtsumme aus 1 und 2 (maximal 100 Punkte)		5 Punkte	15 Punkte	5 Punkte	40 Punkte	100 Punkte
Haushaltsausprägung (Gesamtsumme ≥ 70 Punkte \rightarrow stabil, Gesamtsumme < 70 Punkte \rightarrow instabil)		instabil	instabil	instabil	instabil	stabil
Gesamtbeurteilung		konsolidierungsbedürftig				
n.v. = nicht vorhanden						
Quelle: Eigene Erhebungen; Jahresabschlüsse 2013 bis 2015, für die Jahre 2016 und 2017 handelt es sich um Haushaltsplandaten.						

Ansicht 38: Stadt Usingen – Beurteilung der Haushaltslage

Die Stadt Usingen wies in den Jahren 2013 bis 2016 eine instabile und im Jahr 2017 eine stabile Haushaltslage aus.

Zusammenfassend wird die Feststellung getroffen, dass der Haushalt der Stadt Usingen im Prüfungszeitraum konsolidierungsbedürftig war. Die Körperschaft hat grundsätzlich die Aufgabe, ihren Haushalt nachhaltig auszugleichen. Hierfür ist auch zukünftig – unter Berücksichtigung der vorhandenen Rücklagen – jährlich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vgl. § 92 Absatz 4 und 5 HGO⁵⁰) anzustreben. In der mittelfristigen Ergebnisplanung des Haushaltsplanes 2016/ 2017 plante die Stadt Usingen für die Jahre 2018 bis 2020 durchgehend mit positiven Jahresergebnissen.

Vergleichende Feststellung zur Haushaltslage

Die Ansicht 39 zeigt die Beurteilung der Haushaltslage für die Körperschaften der 214. Vergleichenden Prüfung in den einzelnen Jahren sowie die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage des Prüfungszeitraums.

Vergleichende Darstellung der Haushaltslage für die Jahre 2013 bis 2017						
	2013	2014	2015	2016	2017	Beurteilung der Haushaltslage
Braunfels	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Fuldatal	instabil	stabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Groß-Umstadt	instabil	stabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Hadamar	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Lauterbach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Lich	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Lorsch	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mühltal	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Roßdorf	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Steinbach (Taunus)	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Usingen	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Weilburg	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Witzenhausen	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Wölfersheim	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 39: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage für die Jahre 2013 bis 2017

⁵⁰ § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

(5) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen

Unsere Analyse der Vergleichskörperschaften zeigte eine sich im Laufe des Prüfungszeitraums stabilisierende Haushaltslage über alle Körperschaften hinweg. Während im Jahr 2013 elf der vierzehn Körperschaften eine instabile Haushaltslage aufwiesen war die Haushaltslage im Jahr 2017 noch bei vier Körperschaften als instabil einzustufen.

Die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage in den Jahren 2013 bis 2017 zeigte, dass vier Körperschaften eine stabile (Stadt Witzenhausen, Stadt Weilburg, Stadt Lorsch, Gemeinde Wölfersheim) und vier Körperschaften eine fragile Haushaltslage (Stadt Groß-Umstadt, Stadt Hadamar, Stadt Lich, Stadt Steinbach (Taunus)) aufwiesen. Die Haushaltslage der Stadt Braunfels, der Gemeinde Fuldata, der Stadt Lauterbach, der Gemeinde Mühlthal, der Gemeinde Roßdorf sowie der Stadt Usingen wurde als konsolidierungsbedürftig eingestuft. Von den sechs Körperschaften mit einer konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage wiesen drei eine stabile Haushaltslage im Jahr 2017 auf.

8.2 Fristeneinhaltung: Haushaltsplan und Jahresabschluss

Stand der Arbeiten an den Haushalts- und Nachtragssatzungen

Die rechtzeitige Planung und Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde unterstützt eine solide Finanzwirtschaft. Gleichzeitig ist die Erfüllung der Hessischen Gemeindeordnung ein Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Für die betrachteten Jahre des Prüfungszeitraums wurde für die Beurteilungen jeweils die zu diesem Zeitpunkt gültige Fassung der Gesetzestexte verwendet.

Beschluss der Haushaltssatzung

Die Haushaltssatzung ist spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres von der Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung aufzustellen und vom Magistrat / Gemeindevorstand an die Aufsichtsbehörde zur Genehmigung weiterzuleiten (§ 97 Absatz 4 HGO⁵¹).

Im Prüfungszeitraum überschritt die Stadt Usingen die Frist zur Aufstellung der Haushaltspläne im Jahr 2013 um 13 Arbeitstage, im Jahr 2014 um 12 Arbeitstage, im Jahr 2015 um 6 Arbeitstage und im Jahr 2017 um 4 Arbeitstage. Im Jahr 2016 wurde der Haushaltsplan 247 Arbeitstage vor Ablauf der Frist aufgestellt. Die Ansicht 40 zeigt die Über- und Unterschreitungen der Beschlüsse der Haushaltssatzungen im Vergleich.

⁵¹§ 97 HGO – Erlass der Haushaltssatzung:

(4) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

Beschluss über die Haushaltssatzung (Differenz in Arbeitstagen)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Braunfels	117	219	108	42	113
Fulda	46	50	50	13	11
Groß-Umstadt ³	77	56	61	-192	66
Hadamar ⁴	6	5	57	145	-112
Lauterbach ^{2,4}	76	8	-243	64	-193
Lich	14	13	50	13	11
Lorsch	42	14	14	14	15
Mühltal ²	-177	89	-162	132	84
Roßdorf ³	-244	62	32	-221	8
Steinbach (Taunus)	7	6	6	6	10
Usingen ³	13	12	6	-247	4
Weilburg	67	71	4	4	7
Witzenhausen	13	59	12	50	10
Wölfersheim ^{1,3}	8	-244	6	-247	7

¹ Doppelhaushalt 2013/2014
² Doppelhaushalt 2014/2015
³ Doppelhaushalt 2015/2016
⁴ Doppelhaushalt 2016/2017
Quelle: Eigene Erhebungen: Stand: Juli 2018

Ansicht 40: Beschluss über die Haushaltssatzung (Differenz in Arbeitstagen)

Die Auswertung der Fristeinhaltung ergab, dass die Körperschaften die gesetzliche vorgegebene Frist im Prüfungszeitraum nur für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts erreichten beziehungsweise unterschritten (Stadt Groß-Umstadt, Stadt Hadamar, Stadt Lauterbach, Gemeinde Mühltal, Gemeinde Roßdorf, Stadt Usingen, Gemeinde Wölfersheim). Im Jahr 2013 überschritten die Körperschaften ohne Doppelhaushalt die gesetzliche Frist zum Beschluss der Haushaltssatzung in Summe um 486 Arbeitstage, im Jahr 2017 lag dieser Wert bei 346 Arbeitstagen.

Vorlage der Haushaltssatzung

Im Jahr 2016 legte die Stadt Usingen die Haushaltssatzung 245 Arbeitstage vor Ablauf der Frist bei der Aufsichtsbehörde vor. Im Jahr 2013 wurde die Frist für die Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde um 27 Arbeitstage und im Jahr 2014 um 13 Arbeitstage überschritten. Des Weiteren lag die Fristüberschreitung im Jahr 2015 bei 8 Arbeitstagen und bei 5 Arbeitstagen im Jahr 2017.

Die Ansicht 41 zeigt die Über- und Unterschreitungen der Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde im Vergleich.

Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde (Differenz in Arbeitstagen)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Braunfels	125	228	112	46	116
Fulda	57	60	69	14	12
Groß-Umstadt ³	93	73	84	-169	86
Hadamar ⁴	11	9	95	153	-104
Lauterbach ^{2,4}	83	18	-233	79	-178
Lich	19	15	61	21	18
Lorsch	67	36	34	28	21
Mühlthal ²	-173	92	-159	189	129
Roßdorf ³	-243	63	33	-220	48
Steinbach (Taunus)	23	31	28	39	31
Usingen ³	27	13	8	-245	5
Weilburg	68	74	5	6	8
Witzenhausen	14	60	13	51	29
Wölfersheim ^{1,3}	9	9	7	5	26

¹ Doppelhaushalt 2013/2014
² Doppelhaushalt 2014/2015
³ Doppelhaushalt 2015/2016
⁴ Doppelhaushalt 2016/2017
Quelle: Eigene Erhebungen: Stand: Juli 2018

Ansicht 41: Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde (Differenz in Arbeitstagen)

Unsere Analyse zur Fristeneinhaltung der Vorlage der Haushaltssatzungen an die Aufsichtsbehörde der verglichenen Körperschaften zeigt ein ähnliches Bild wie die Fristeneinhaltung zum Beschluss über die Haushaltssatzung. Fristunterschreitungen fanden nur bei Doppelhaushaltsführungen statt (Stadt Groß-Umstadt, Stadt Hadamar, Stadt Lauterbach, Gemeinde Mühlthal, Gemeinde Roßdorf, Stadt Usingen).

Nachtragssatzung

Sofern eine Änderung der Festsetzungen der Haushaltssatzungen notwendig (§ 98 Absatz 2 HGO⁵²) oder angebracht ist, kann die Körperschaft eine Nachtragssatzung mit einem Nachtragshaushaltsplan erlassen. Für die Nachtragssatzung gelten die rechtlichen Bestimmungen zur Aufstellung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung (§ 98 Absatz 4 HGO⁵³).

Die Stadt Usingen stellte im Prüfungszeitraum für das Haushaltsjahr 2014 eine Nachtragssatzung und einen Nachtragshaushaltsplan auf. Die Nachtragshaushaltssatzung wurde fristgerecht beschlossen und der Aufsichtsbehörde vor Fristende zur Genehmigung vorgelegt.

Aufstellung der Jahresabschlüsse

Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Absatz 1 und Absatz 9 HGO⁵⁴).

Auf Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Körperschaft und deren Handlungsrahmen ablesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Information stellen für die Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung eine unsichere Entscheidungsgrundlage dar und erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung und -steuerung. Die Überörtliche Prüfung weist regelmäßig auf die Notwendigkeit einer fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse durch die Körperschaften hin.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung hatte die Stadt Usingen die Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 aufgestellt. Die Jahresabschlüsse sollen spätestens am 30. April des dem Abschlussjahr folgenden Jahres aufgestellt sein. Die Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 war zur Zeit der örtlichen Erhebung jeweils überschritten und schwankte zwischen 5 Arbeitstagen Fristüberschreitung im Jahr 2017 und 506 Arbeitstagen Fristüberschreitung im Jahr 2013.

⁵²§ 98 HGO – Nachtragssatzung

(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entstehen oder ein veranschlagter Fehlbedarf sich wesentlich erhöhen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
2. sich zeigt, dass im Finanzhaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
3. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen bei einzelnen Ansätzen oder einzelnen vorgegebenen Finanzrahmen (Budget) in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen und Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
4. Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
5. Beamte, Angestellte oder Arbeiter eingestellt, befördert oder in eine höhere Vergütungs- oder Lohngruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die hierzu notwendigen Stellen nicht enthält.

⁵³§ 98 HGO – Nachtragssatzung

(4) Im Übrigen gilt § 97 entsprechend.

⁵⁴§ 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(1) Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu enthalten, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Der Jahresabschluss hat die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darzustellen.

(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammen gefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

Die Ansicht 42 zeigt die Differenz zwischen dem Zeitpunkt der Aufstellungen der Jahresabschlüsse durch den Magistrat / Gemeindevorstand und dem gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkt.

Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Braunfels	806	555	326	72	n.v. 1)
Fuldata	541	350	204	236	n.v. 2)
Groß-Umstadt	774	523	269	n.v.	n.v.
Hadamar	604	353	282	140	38
Lauterbach	788	537	405	151	n.v.
Lich	730	479	459	205	n.v.
Lorsch	539	288	316	212	n.v.
Mühltal	876	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Roßdorf	546	409	307	161.	n.v. 3)
Steinbach (Taunus)	666	415	161	271	n.v.
Usingen	506	255	153	130	5
Weilburg	415	273	148	145	n.v. 4)
Witzenhausen	-16	34	-20	-5	-6
Wölfersheim	731	480	226	223	n.v.

Legende: n.v.: nicht vorhanden, Beschlussfassung noch nicht erfolgt

1) Die Stadt Braunfels hatte am 10. Dezember 2018 den Aufstellungsbeschluss für den Jahresabschluss 2017 gefasst.

2) Die Gemeinde Fuldata hatte am 29. Januar 2019 den Aufstellungsbeschluss für den Jahresabschluss 2017 gefasst.

3) Die Gemeinde Roßdorf hatte am 11. Dezember 2018 den Aufstellungsbeschluss für den Jahresabschluss 2017 gefasst.

4) Die Stadt Weilburg hatte am 26. November 2018 den Aufstellungsbeschluss für den Jahresabschluss 2017 gefasst.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 42: Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

13 Körperschaften überschritten in allen Jahren des Prüfungszeitraums die Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses. Lediglich die Stadt Witzenhausen stellte die Jahresabschlüsse in vier der fünf Jahre des Prüfungszeitraums fristgerecht auf und unterscheidet sich hier von den weiteren 13 Vergleichskörperschaften.

Bis auf die Stadt Groß-Umstadt und die Gemeinde Mühltal hatten zum Erhebungszeitpunkt alle untersuchten Körperschaften die Jahresabschlüsse 2013 bis einschließlich 2016 aufgestellt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung hatten ausschließlich die Stadt Hadamar, die Stadt Usingen und die Stadt Witzenhausen den Jahresabschluss 2017 aufgestellt.

Prüfung der Jahresabschlüsse

Der Jahresabschluss mit seinen Anlagen ist durch die Revision zu prüfen (§ 128 HGO⁵⁵). Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Schlussbericht zusammenzufassen. Der Schlussbericht bildet die Grundlage für die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung über den Jahresabschluss sowie die Entlastung des Magistrats / Gemeindevorstands (§ 114 Absatz 1 HGO⁵⁶). Der Schlussbericht ist daher der Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung gemeinsam mit dem Jahresabschluss vorzulegen (§ 113 HGO⁵⁷).

Für die Jahresabschlüsse 2016 und 2017 der Stadt Usingen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamts vor. Auf Basis der uns vorgelegten Unterlagen nahmen die Prüfung und Berichtslegung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 einen Zeitraum zwischen 236 und 365 Arbeitstagen auf Seiten der Revision in Anspruch.

Wir weisen darauf hin, dass auf Basis von aktuell gesicherten Jahresabschlüssen eine verlässliche Haushaltsplanung vorgenommen werden kann. Die aus den Jahresabschlüssen generierten Informationen bilden die unverzichtbare Basis für zukünftige Haushaltsgestaltung und Investitionsentscheidungen.

Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse

Die Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung hat bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Magistrats / Gemeindevorstands zu beschließen (§ 114 Absatz 1 HGO⁵⁸). Um diese Frist einzuhalten, soll der Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung des Jahresabschlusses spätestens bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorliegen.

Die Ansicht 43 zeigt die Differenz zwischen dem Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse durch die Stadtverordnetenversammlung / Gemeindevertretung und dem gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkt.

⁵⁵§ 128 HGO – Prüfung

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
4. die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
5. die Jahresabschlüsse nach § 112 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,
6. ob die Berichte nach § 112 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

⁵⁶§ 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

⁵⁷§ 113 HGO – Vorlage an Gemeindevertretung

Nach Abschluss der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (§ 128) legt der Gemeindevorstand den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor.

⁵⁸§ 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss [...] bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. [...]

Beschlussfassung ¹⁾ über die Jahresabschlüsse und die Entlastung des Magistrats / Gemeindevorstands (Differenz in Arbeitstagen)					
	2013	2014	2015	2016 ²⁾	2017 ²⁾
Braunfels	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Fuldatal	486	231	116	n.v. ³⁾	n.v.
Groß-Umstadt	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Hadamar	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Lauterbach	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Lich	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Lorsch	319	64	n.v.	n.v.	n.v.
Mühltal	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Roßdorf	338	n.v. ⁴⁾	n.v. ⁴⁾	n.v. ⁴⁾	n.v.
Steinbach (Taunus)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Usingen	483	228	-18	n.v.	n.v.
Weilburg	126	-16	-88	n.v.	n.v.
Witzenhausen	-206	-147	-157	-278	n.v.
Wölfersheim	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.

Legende: n.v.: nicht vorhanden, Beschlussfassung noch nicht erfolgt

1) Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wird das Datum des Stadtverordnetenbeschlusses gewählt. Werktage.

2) Die Frist für die Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2016 und 2017 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abgelaufen.

3) Jahresabschluss wurde bereits durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft. Der Prüfbericht stand aus.

4) Der Entlastungsbeschluss des Gemeindevorstands wurde für die Haushaltsjahre 2014-2016 am 9. November 2018 getroffen.

Quelle: Jahresabschluss, Stadtverordnetenbeschluss, eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 43: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse und die Entlastung des Magistrats / Gemeindevorstands (Differenz in Arbeitstagen)

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung die Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 beschlossen. Die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 wurden durch die Stadt Usingen 483 beziehungsweise 228 Arbeitstage nach Fristende beschlossen. Der Jahresabschluss 2015 hingegen wurde 18 Arbeitstage vor Ablauf der Frist beschlossen.

Die Körperschaften beschlossen sieben der insgesamt 70 Jahresabschlüsse fristgerecht. Diese sieben Jahresabschlüsse entfielen auf die Stadt Usingen (2015), die Stadt Weilburg (2014 und 2015) sowie die Stadt Witzenhausen (2013, 2014, 2015 und 2016). Neun Jahresabschlüsse wurden mit einer Fristüberschreitung durch die Gemeinde Fuldatal (2013 bis 2015), die Stadt Lorsch (2013 und 2014), die Gemeinde Roßdorf (2013), die Stadt Usingen (2013 und 2014) und die Stadt Weilburg (2013) beschlossen. Die Frist für die Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2016 und 2017 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht eingetreten. Den Jahresabschluss 2016 hatte ausschließlich die Stadt Witzenhausen bereits beschlossen. Keine der 14 Körperschaften hatte den Jahresabschluss 2017 bereits beschlossen. Für alle weiteren Jahresabschlüsse stand die Beschlussfassung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch aus.

9. Rechtmäßigkeit

9.1 Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung

Handlungen im Sinne der Korruptionsvermeidung zu treffen. Empfehlungen und Verhaltensweisen zum Thema Antikorruption werden unter anderem durch den Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“⁵⁹ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, die „Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen“⁶⁰ sowie durch den Gemeinsamen Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bieterinnen wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“⁶¹ ausgesprochen.

Basierend auf den Empfehlungen der Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie den Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis wurden sechs Präventionsmaßnahmen definiert. Die Korruptionsprävention der Vergleichskörperschaften wurde anhand der Umsetzung dieser Maßnahmen beurteilt. Die Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen ergab für die Körperschaften die in Ansicht 44 dargestellten Ergebnisse.

Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung im Prüfungszeitraum						
	Nachweisliche Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse			4. Existenz eines Antikorruptionskonzeptes	5. Existenz eines Antikorruptionsbeauftragten	6. Existenz eines externen Hinweisgebersystems
	1. Bekanntgabe Erlass Korruptionsvermeidung	2. Bekanntgabe Gemeinsamer Runderlass	3. Bekanntgabe Verwaltungsvorschriften			
Braunfels	●	●	⊗	●	●	●
Fulda	✓	✓	✓	⊗	●	●
Groß-Umstadt	●	✓	●	⊗	●	●
Hadamar	⊗	⊗	⊗	●	●	●
Lauterbach	✓	⊗	✓	✓	●	●
Lich	✓	●	✓	●	●	●
Lorsch	●	●	●	●	●	●
Mühltal	✓	✓	✓	⊗	✓	●
Roßdorf	●	●	●	●	✓	●
Steinbach (Tanus)	●	✓	●	●	✓	●
Usingen	✓	✓	✓	✓	⊗	●
Weilburg	✓	✓	⊗	⊗	⊗	●
Witzenhausen	●	●	●	●	●	●
Wölfersheim	●	●	●	●	●	●

Legende: ✓: erfüllt (1 Punkt); ⊗: teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ●: nicht erfüllt (0 Punkte)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 44: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung im Prüfungszeitraum

Der Vergleich zeigte, dass keine der 14 Körperschaften alle abgefragten Empfehlungen zur Korruptionsprävention umsetzte. Darüber hinaus hatte keine der 14 Körperschaften zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ein externes Hinweisgebersystem implementiert. Die Gemeinde Wölfersheim sowie die Städte Witzenhausen und Lorsch hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keine der abgefragten Prüfungs-

⁵⁹Erlass des hessischen Innenministers zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Mai 2015, StAnz. 2015, S. 630.

⁶⁰Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen vom 13. Dezember 2017, StAnz. 52/2017, S. 1497.

⁶¹ Gemeinsamer Runderlass, StAnz. 52/2015, S. 1375.

kriterien erfüllt. Die Stadt Usingen und die Gemeinde Mühlthal erfüllten im Vergleich der Körperschaften mit 4,5 Punkten die meisten Prüfkriterien. Die Ansicht 44 zeigt zudem, dass in den Städten Usingen und Lauterbach ein vollumfängliches Antikorruptionskonzept vorlag. Des Weiteren hatten die Gemeinden Mühlthal und Roßdorf sowie die Stadt Steinbach zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung einen Antikorruptionsbeauftragten bestimmt.

Nachweisliche Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse

Die vollständige und rechtzeitige Information aller Mitarbeiter über gesetzliche Neuerungen oder Vorgaben übergeordneter Stellen ist für die Verwaltung von gehobener Bedeutung. Hierzu ist ein standardisiertes Umlaufverfahren für die Weitergabe von Gesetzesblättern, Staatsanzeigern und weiteren wichtigen Informationsquellen sicherzustellen. Für Kontroll- und Nachweiszwecke sollte die Kenntnisnahme der im Umlauf befindlichen Unterlagen durch die Mitarbeiter nachvollziehbar dokumentiert werden. Wir prüften die dokumentierte Bekanntgabe für die oben genannten Erlasse und Verwaltungsvorschriften.

Ein schriftlicher Nachweis über die Bekanntgabe der abgefragten Erlasse durch die Stadt Usingen lag vor.

Existenz eines Antikorruptionskonzeptes

Eine wirksame Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption erfordert erfahrungsgemäß einen ganzheitlichen Ansatz. Die von der Verwaltung vorgegebenen und im Zusammenhang mit Antikorruption stehenden Maßnahmen sollten in einem Antikorruptionskonzept zusammengefasst werden. Dies schafft sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber der Öffentlichkeit die größtmögliche Transparenz und sichert ein abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen.

Die Stadt Usingen hat 2003 ein Antikorruptionsmodell implementiert. Dies beinhaltet Leitfäden und Mustertexte für Mitarbeiter und Führungskräfte.

Wir empfehlen der Stadt Usingen, das Antikorruptionskonzept regelmäßig auf seine Aktualität zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Existenz eines Antikorruptionsbeauftragten

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ empfiehlt, einen Antikorruptionsbeauftragten zu benennen. Mit der Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten zeigt die Verwaltung, dass der Korruptionsbekämpfung eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zudem wird damit die Voraussetzung für die Professionalisierung der Präventionsarbeit geschaffen. Das Aufgabengebiet des Antikorruptionsbeauftragten kann individuell festgelegt werden und umfasst beispielsweise die Sensibilisierung des Personals für präventive Maßnahmen, die Funktion als Ansprechpartner bei Verdachtsmomenten oder das Vertreten des Antikorruptionskonzepts nach außen.

Die Stadt Usingen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keinen Antikorruptionsbeauftragten benannt. Bis zu seinem Ruhestand fungierte der Rechtsleiter des Hochtaunuskreises als Antikorruptionsbeauftragter. Die Ernennung eines neuen Antikorruptionsbeauftragten aus dem Hochtaunuskreis war zum Zeitpunkt der Erhebung angedacht. Die Umsetzung stand aus.

Wir empfehlen der Stadt Usingen, einen Antikorruptionsbeauftragten, der in Verdachtsmomenten oder bei Unsicherheiten im Verwaltungshandeln als neutrale Stelle den Beschäftigten zur Verfügung steht, zu bestellen. Darüber hinaus fungiert der Antikorruptionsbeauftragte auch als Kontaktstelle für Externe. In dieser Funktion dient er als Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen innerhalb und außerhalb der Stadt Usingen.

Existenz eines Hinweisgebersystems

Die umfangreichen und zunehmend interaktiv ausgestalteten Internetpräsenzen öffentlicher Verwaltungen können dazu genutzt werden um nach außen hin auf einfachem Weg Informationen zum Thema Korruptionsvorbeugung zur Verfügung zu stellen. Durch die Einrichtung eines externen Hinweisgebersystems, beispielsweise in Form eines Kontaktformulars mit Hinweis auf die Antikorruptionsstelle, können Interessierte, Hinweisgeber oder Beschwerdeführer gezielte Fragen stellen oder namentliche oder anonyme Mitteilungen abgeben.

Bei der Stadt Usingen lag kein Hinweisgebersystem für verwaltungsexterne Bürger vor. Intern gab es aus dem Antikorruptionsmodell Vorgaben, wonach sich die Mitarbeiter bei Verdachtsmomenten an die Vorgesetzten zu wenden haben.

Wir empfehlen der Stadt Usingen die Einführung eines externen Hinweisgebersystems. Hierzu sollte die Stadt Usingen mit der Benennung des Antikorruptionsbeauftragten die Kontaktdaten der zuständigen Stelle auf der Internetseite veröffentlichen.

9.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Körperschaften haben umfangreiche Aufgaben und Prozesse zu bewältigen, die mit Risiken doloser Handlungen behaftet sind. Diese können bei intransparenten Prozessen und nicht hinreichenden Kontrollen unentdeckt bleiben und damit zu einem – insbesondere finanziellen – Schaden für die Körperschaften führen.

Um dies zu verhindern, ist eine Implementierung und sachgerechte Ausgestaltung eines IKS⁶² von Bedeutung. Das IKS soll die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicherstellen (operationelles Ziel), dem Schutz des Vermögens der Körperschaft dienen (finanzielles Ziel) und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherstellen (Konformitätsziel).

Ein IKS erstreckt sich organisatorisch über die gesamte Verwaltung und umfasst sowohl übergeordnete Maßnahmen als auch Regelungen, die sich auf einzelne Verwaltungseinheiten (Fachbereiche, Fachdienste, Fachgebiete) beziehen. Bei der Ausgestaltung des IKS sind die Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Aufgabenumfang der Verwaltung zu berücksichtigen. Das IKS setzt bei der Art der Erfassung, Verarbeitung, Aufbewahrung und Sicherung von Informationen an.

Die Verschriftlichung eines IKS-Gesamtkonzepts sowie die Benennung eines für die konzeptionelle Ausgestaltung und laufende Überwachung des IKS-verantwortlichen Mitarbeiters, sollte die nachfolgenden Punkte beinhalten:

- Die Entwicklung und zeitnahe Anwendung einer Systematik zur Aufnahme, Beschreibung und Beurteilung bestehender Risiken,
- Eine regelmäßige Beurteilung des IKS hinsichtlich der Wirksamkeit (Überwachung),
- Die Einrichtung systematischer Kontrollen zur Überprüfung der Neuanlage, Änderung oder Reaktivierung von Stammdaten.

Für die Beurteilung des IKS untersuchten wir das Vorhandensein amtsübergreifender IKS-Regelungen sowie die Ausgestaltung des IKS am Beispiel des Einkaufsprozesses. Wir analysierten vier Komponenten hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Wirksamkeit: Existenz eines amtsübergreifenden IKS-Konzepts, Berechtigungskonzepts, Zahlungsüberprüfung und Stammdatenprüfung.

1. Amtsübergreifendes IKS-Konzept

Ein amtsübergreifendes IKS-Konzept liegt vor, wenn IKS-Regelungen für vorab identifizierte Risikobereiche erstellt wurden.

Die Stadt Usingen verfügte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen über ein amtsübergreifendes IKS-Konzept. Es bestanden IKS-Vorgaben für das Vollstreckungswesen, die Personalabrechnung, die Auftragsvergabe sowie die Finanzabteilung. Die Auswahl der Fachbereiche für ein IKS erfolgte nach einer Risikoeinschätzung. Die Prüfungen erfolgten sowohl auf Sachbearbeiter-Ebene als auch auf Fachbereichsleiter-Ebene durch fachbereichsexterne Mitarbeiter.

2. Berechtigungskonzept

Gemäß unseren Anforderungen sollte in der Finanzsoftware ein Berechtigungskonzept - bestehend aus übergeordneten und nicht personenbezogenen Profilen, Rollen und Benutzergruppen - hinterlegt sein.

Die Stadt Usingen wies Sachbearbeitern unterschiedliche Funktionen durch die Finanzsoftware zu. Benutzergruppen waren definiert. Es wurden personenunabhängig Aufgaben zugeordnet. Ein übergeordnetes Berechtigungskonzept lag folglich vor.

3. Zahlungsüberprüfungen

Für die Analyse der Ausgestaltung der Zahlungsüberprüfung untersuchten wir den Einkaufsprozess der Büromittel. Wir untergliederten den Prozess in die Prozessschritte Bedarfsermittlung und Bestellabwicklung, Wareneingang, Rechnungsprüfung, Zahlungsausgang und Reklamationsbearbeitung.

⁶² Internes Kontrollsystem

Für jeden Prozessschritt formulierten wir dazu die erforderlichen IKS-Regelungen. Im ersten Prozessschritt der Bedarfsermittlung und Bestellabwicklung sind die Verantwortlichkeiten für die Bestellung eindeutig festzulegen. Der Beschaffungsbedarf ist zudem transparent zu ermitteln und erst nach vorheriger Prüfung freizugeben. Beim Wareneingang sind der Lieferschein sowie die Qualität und Ordnungsmäßigkeit der bestellten Waren zu überprüfen. Die Rechnungsprüfung umfasst eine Erfassung der Eingangrechnungen, bestell- und wareneingangsbezogene Rechnungsprüfungen nach den oben definierten Maßstäben und die korrekte Freigabe von Zahlungen und Kontierungen. Zudem sollte der Abgleich der Rechnungen und des Finanzsystems mittels Stichproben geprüft werden. Im Prozessschritt des Zahlungsausgangs werden die Rechnungen vor Auszahlung nach dem Vier-Augen-Prinzip auf sachliche und rechnerische Richtigkeit überprüft. Zahlungsanweisungen sollten durch berechtigte Mitarbeiter durchgeführt werden. Im letzten Prozessschritt der Reklamationsbearbeitung ist nach der Feststellung mangelnder Qualität oder Ordnungsmäßigkeit eine erneute Lieferung zu beantragen oder eine alternative Vereinbarung zu treffen.

Wir untersuchten den Einkaufsprozess der Stadt Usingen. Wir stellten hierbei keine Auffälligkeiten fest. Der Prozess entsprach unseren Anforderungen.

4. Stammdatenprüfung

Unter der Komponente Stammdatenprüfung verstehen wir eine regelmäßige Überprüfung von Stammdatenänderungen und –neuanlagen durch einen Dritten.

Eine dokumentierte Überprüfung der Stammdaten im Sinne des Vier-Augen-Prinzips hatte die Stadt Usingen durchgeführt. Stammdaten konnten durch vier Mitarbeiter des sog. Front-Office angelegt werden. Es fanden stichprobenartige Kontrollen der Stammdaten statt, die protokolliert wurden. Die Stadt Usingen erfüllte unsere Anforderungen an eine dokumentierte Stammdatenprüfung.

Zusammenfassende Feststellung

Die Stadt Usingen erreichte 4,0 von 4 Punkten. Sie erfüllte die Anforderungen an die Komponenten amtsübergreifendes IKS-Konzept, Zahlungsüberprüfungen, Berechtigungskonzept und Stammdatenprüfung vollständig.

Zusammenfassend stellten wir fest, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung 13 der 14 Vergleichskörperschaften kein amtsübergreifendes IKS-Konzept implementiert hatten. Lediglich die Stadt Usingen verfügte über amtsübergreifendes IKS-Konzept für auf Basis einer Risikoanalyse ausgewählte Bereiche der Stadt. Die Stadt Usingen wurde darüber hinaus als einzige Körperschaft des Vergleichs allen Anforderungen des Prüfgebiets „Internes Kontrollsystem“ gerecht. Alle 14 Vergleichskörperschaften konnten die Anforderungen der Prüfung im Bereich einer ausreichenden Zahlungsüberprüfung erfüllen. Ein hinterlegtes Berechtigungskonzept bei Zahlungen konnte lediglich durch die Stadt Hadamar, die Gemeinde Mühlthal, die Stadt Usingen und die Gemeinde Wölfersheim nachgewiesen werden. Ausschließlich die Stadt Usingen hatte dokumentierte Stammdatenüberprüfungen durchgeführt. Außerdem konnte hier die Stadt Lorsch unsere Vorgaben teilweise erfüllen, da sie ein formalisiertes Antragssystem für Stammdaten implementiert hatte.

Die Ansicht 45 zeigt die Ausgestaltung des IKS der Körperschaften anhand der vorstehenden Komponenten.

Übersicht der internen Kontrollsysteme der Körperschaften					
	1. amtsübergreifendes IKS-Konzept	2. Berechtigungskonzept	3. Zahlungsüberprüfung	4. Stammdatenprüfung	Punkte gesamt
Braunfels	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Fulda	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Groß-Umstadt	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Hadamar	●	✓	✓	●	2,0
Lauterbach	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Lich	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Lorsch	●	● ¹⁾	✓	⊖	1,5
Mühltal	●	✓	✓	●	2,0
Roßdorf	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Steinbach (Taunus)	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Usingen	✓	✓	✓	✓	4,0
Weilburg	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Witzenhausen	●	● ¹⁾	✓	●	1,0
Wölfersheim	●	✓	✓	●	2,0
Minimalpunktzahl					1,0
Maximalpunktzahl					4,0
Mittelwert					1,5
¹⁾ Funktionstrennungen waren in der Finanzsoftware hinterlegt. Legende: ✓: erfüllt (1 Punkt); ⊖: teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ●: nicht erfüllt (0 Punkte) Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018					

Ansicht 45: Übersicht der internen Kontrollsysteme der Körperschaften

10. Nachschau

Die Stadt Usingen war in die Nachschau auf der Grundlage des Schlussberichtes für die 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“ einzubeziehen.

Der Schlussbericht wurde am 20. Juli 2015 in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung zur Kenntnis genommen. Der Magistrat wurde beauftragt die Empfehlungen des Berichts der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“ in Usingen umzusetzen.

Für die Stadt Usingen wurde untersucht wie mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen in der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse umgegangen wurde. Dabei wurden folgende Aspekte untersucht:

181. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Usingen und deren Umsetzung		
Nr.	Thematische Einordnung	Nachschau
1	Personalverwaltung	<p>Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Aktenführung nicht durchgängig sachgerecht ist. Eine fortlaufende Nummerierung fehlt und ist zwingend herzustellen. Außerdem sind die Unterlagen zu Kindergeldangelegenheiten und Beihilfen aus den Personalakten zu entfernen und gesondert aufzubewahren.</p> <p>Hat die Stadt die Nummerierung der Personalakten vorgenommen und die aufgeführten Unterlagen entfernt? ja [X] nein [] teilweise []</p> <p>Antwort der Stadt Usingen: Die Stadt Usingen hatte ihre Personalakten digitalisiert und in ein dafür vorgesehenes Programm abgelegt. Die aufgeführten Unterlagen zur Beihilfe und zu Kindergeldangelegenheiten wurden aus den Personalakten entfernt und in analogen Nebenakten geführt.</p>
2	Personalplanung	<p>Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass im Stellenplan nur volle Stellen ausgewiesen sind und nicht regelmäßig eine ergänzende Stellenbesetzungsliste geführt wird.</p> <p>Hat die Stadt die Stellen im Stellenplan mit zwei Stellen hinter dem Komma ausgewiesen? ja [X] nein [] teilweise []</p> <p>Antwort der Stadt Usingen: In den Haushalten 2015/2016 und 2017 waren die Stellen im Stellenplan der Stadt Usingen mit zwei Stellen hinter dem Komma ausgewiesen.</p>
3	Personalentwicklung	<p>Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass Personalentwicklungsinstrumente sachgerecht eingesetzt werden, jedoch nicht dokumentiert sind.</p> <p>Hat die Stadt die Personalentwicklungsinstrumente verbindlich formuliert und an die besonderen Herausforderungen angepasst? ja [X] nein [] teilweise []</p> <p>Antwort der Stadt Usingen: Das Personalentwicklungskonzept der Stadt Usingen wurde verschriftlicht und vom Magistrat und vom Personalrat beschlossen und gebilligt.</p>
4	Personalabrechnung	<p>Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass bei der Personalabrechnung kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt wird, sodass eine Anfälligkeit für dolose Handlungen gegeben ist.</p> <p>Hat die Stadt insbesondere bei der Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenhaft für einzelne Abrechnungsfälle das Vier-Augen-Prinzip angewandt? ja [X] nein [] teilweise []</p> <p>Antwort der Stadt Usingen: Auf Grundlage der 181. Vergleichenden Prüfung wurde im Jahr 2014 ein Internes Kontrollsystem im Bereich der Personalabrechnung eingeführt. Das Vier-Augen-Prinzip fand nun Anwendung und es wurden stichprobenartige Kontrollen der neu angelegten Stammdaten durchgeführt.</p>
<p>Quelle: Schlussbericht zur 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“; Kienbaum Management Consultants GmbH, Köln</p>		

Ansicht 46: 181. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Usingen und deren Umsetzung

11. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Zu den einzelnen Prüffeldern haben wir, sofern möglich, Ergebnisverbesserungen ermittelt und Empfehlungen ausgesprochen. Unter Gesamtwürdigung der Prüfungsergebnisse stellen wir fest, dass die Stadt Usingen rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde (vergleiche § 3 Absatz 1 Satz 1 ÜPKKG).

Frankfurt am Main, den 21.05.2019

PricewaterhouseCoopers GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Peter Detemple
Wirtschaftsprüfer

ppa. Marc Schmitt
Wirtschaftsprüfer

Anhang

Anhang 1: Stichprobe der Verträge der Stadt Usingen

Anhang 2: Stichprobe der Beschaffungen aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen

Anhang 3: Kategorisierung der Vertragsarten der Stadt Usingen

Anhang 4: Gesetzesgrundlagen für Kapitel 6 – Beschaffungen und Nachträge

Anhang 5: Gesetzesgrundlagen für Kapitel 7 – Versicherungsmanagement: Haftpflichtversicherung

Anhang 1: Stichprobe der Verträge der Stadt Usingen

Stichprobe der Verträge der Stadt Usingen			
Vertrags-ID	Vertragsart	Beschreibung	Finanzmittelfluss 2017
V3	Nutzungsvertrag	Nutzungsvertrag PhotovoltaikAnlage Kita Wernborn, GreenVesting Management GmbH	700 €
V118	Wartungsvertrag	Wartungsvertrag	1.414,20 €
V191	Dienstvertrag	Beschäftigte Jugendpflege, Jugendberatung und	100.080 €
V447	Darlehensvertrag	WI Bank / Helaba Darlehen Nr. 25, Wirtschafts- u. Infrastrukturb.	43.502 €
V467	Mietvertrag	Mietvertrag Apetito Kühlschrank, apetito AG	362 €
V487	Wartungsvertrag	Wartungsvertrag Heizung Cafe Ole, Usinger Wärmedienst GmbH	286 €
Summe des Finanzmittelflusses 2017:			151.344 €
Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsregister; Stand: Juli 2018			

Anhang 2: Stichprobe der Beschaffungen aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen

Stichprobe der Beschaffungen aus den Jahren 2013 bis 2017 der Stadt Usingen			
Beschaffungsnr.	Vergabeart	Beschreibung	Beschaffungsvolumen
B69	öffentliche Ausschreibung	Erschließungsarbeiten "An der Sporthalle"	765.984 €
B60	beschränkte Ausschreibung	Schloßgarten Usingen	131.436 €
B68	beschränkte Ausschreibung	EKVO - Befahrung Usingen - Eschbach	48.178 €
Gesamtvolumen der Stichprobe			945.598 €
Gesamtvolumen			7.823.346 €
Prozentualer Anteil am Gesamtbeschaffungsvolumen			12 %
Quelle: Eigene Erhebungen: Stand: Juli 2018			

Anhang 3: Kategorisierung der Vertragsarten der Stadt Usingen

Kategorisierung der Vertragsarten der Stadt Usingen				
Finanzverträge	Leistungsverträge	Nutzungsverträge	Sachverträge	Sonstige Verträge
Bankvertrag	Abovertrag	Gestattungsvertrag	n.v.	ASP-Vertrag
Darlehensvertrag	Arbeitsmedizinischer Vertrag	Konzessionsvertrag		Kooperationsvertrag
Zuwendungsvertrag	Bauvertrag	Leasingvertrag		Laufzeitvertrag
	Beihilfevertrag	Leihvertrag		
	Beratervertrag	Lizenzvertrag		
	Betreuungsvertrag	Mietvertrag		
	Dienstleistungsvertrag	Pachtvertrag		
	Entsorgungsvertrag	Telekommunikationsvertrag		
	EVB-IT Pflegevertrag			
	Kinderbetreuungsvertrag			
	Mitgliedschaftsvertrag			
	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung			
	Planungsvertrag			
	Supportvertrag			
	Versorgungsvertrag			
	Wartungsvertrag			

n.v.: nicht vorhanden

Quelle: Eigene Erhebungen, Vertragsregister; Stand: Juli 2018

Anhang 4: Gesetzesgrundlagen für Kapitel 6 – Beschaffungen und Nachträge

§ 99 GWB – Öffentliche Auftraggeber

Öffentliche Auftraggeber sind

1. Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen,
2. andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, sofern
 - a) sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder 3 einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise finanziert werden,
 - b) ihre Leitung der Aufsicht durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 unterliegt oder
 - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 bestimmt worden sind;

dasselbe gilt, wenn diese juristische Person einer anderen juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts einzeln oder gemeinsam mit anderen die überwiegende Finanzierung gewährt, über deren Leitung die Aufsicht ausübt oder die Mehrheit der Mitglieder eines zur Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organs bestimmt hat,

3. Verbände, deren Mitglieder unter Nummer 1 oder 2 fallen,
4. natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie nicht unter Nummer 2 fallen, in den Fällen, in denen sie für Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Wettbewerbe von Stellen, die unter die Nummern 1, 2 oder 3 fallen, Mittel erhalten, mit denen diese Vorhaben zu mehr als 50 Prozent subventioniert werden.

§ 132 Absatz 2 bis 5 GWB – Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 ist die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn

1. in den ursprünglichen Vergabeunterlagen klare, genaue und eindeutig formulierte Überprüfungs-klauseln oder Optionen vorgesehen sind, die Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen möglicher Auftragsänderungen enthalten, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert,
2. zusätzliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen erforderlich geworden sind, die nicht in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehen waren, und ein Wechsel des Auftragnehmers
 - a) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und
 - b) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden wäre,
3. die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert oder
4. ein neuer Auftragnehmer den bisherigen Auftragnehmer ersetzt
 - a) aufgrund einer Überprüfungs-klausel im Sinne von Nummer 1,
 - b) aufgrund der Tatsache, dass ein anderes Unternehmen, das die ursprünglich festgelegten Anforderungen an die Eignung erfüllt, im Zuge einer Unternehmensumstrukturierung, wie zum Beispiel durch Übernahme, Zusammenschluss, Erwerb oder Insolvenz, ganz oder teilweise an die Stelle des ursprünglichen Auftragnehmers tritt, sofern dies keine weiteren wesentlichen Änderungen im Sinne des Absatzes 1 zur Folge hat, oder
 - c) aufgrund der Tatsache, dass der öffentliche Auftraggeber selbst die Verpflichtungen des Hauptauftragnehmers gegenüber seinen Unterauftragnehmern übernimmt.

In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 und 3 darf der Preis um nicht mehr als 50 Prozent des Wertes des ursprünglichen Auftrags erhöht werden. Bei mehreren aufeinander folgenden Änderungen des Auftrags gilt diese Beschränkung für den Wert jeder einzelnen Änderung, sofern die Änderungen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, die Vorschriften dieses Teils zu umgehen.

(3) Die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens ist ferner zulässig, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und der Wert der Änderung

1. die jeweiligen Schwellenwerte nach § 106 nicht übersteigt und
2. bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nicht mehr als 10 Prozent und bei Bauaufträgen nicht mehr als 15 Prozent des ursprünglichen Auftragswertes beträgt.

Bei mehreren aufeinander folgenden Änderungen ist der Gesamtwert der Änderungen maßgeblich.

(4) Enthält der Vertrag eine Indexierungsklausel, wird für die Wertberechnung gemäß Absatz 2 Satz 2 und 3 sowie gemäß Absatz 3 der höhere Preis als Referenzwert herangezogen.

(5) Änderungen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3 sind im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

§ 134 GWB – Informations- und Wartepflicht

(1) Öffentliche Auftraggeber haben die Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll, über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses unverzüglich in Textform zu informieren. Dies gilt auch für Bewerber, denen keine Information über die Ablehnung ihrer Bewerbung zur Verfügung gestellt wurde, bevor die Mitteilung über die Zuschlagsentscheidung an die betroffenen Bieter ergangen ist.

(2) Ein Vertrag darf erst 15 Kalendertage nach Absendung der Information nach Absatz 1 geschlossen werden. Wird die Information auf elektronischem Weg oder per Fax versendet, verkürzt sich die Frist auf zehn Kalendertage. Die Frist beginnt am Tag nach der Absendung der Information durch den Auftraggeber; auf den Tag des Zugangs beim betroffenen Bieter und Bewerber kommt es nicht an.

(3) Die Informationspflicht entfällt in Fällen, in denen das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb wegen besonderer Dringlichkeit gerechtfertigt ist. Im Fall verteidigungs- oder sicherheitsspezifischer Aufträge können öffentliche Auftraggeber beschließen, bestimmte Informationen über die Zuschlagserteilung oder den Abschluss einer Rahmenvereinbarung nicht mitzuteilen, soweit die Offenlegung den Gesetzesvollzug behindert, dem öffentlichen Interesse, insbesondere Verteidigungs- oder Sicherheitsinteressen, zuwiderläuft, berechnete geschäftliche Interessen von Unternehmen schädigt oder den lautereren Wettbewerb zwischen ihnen beeinträchtigen könnte.

§ 135 GWB – Unwirksamkeit

(1) Ein öffentlicher Auftrag ist von Anfang an unwirksam, wenn der öffentliche Auftraggeber

1. gegen § 134 verstoßen hat oder
2. den Auftrag ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union vergeben hat, ohne dass dies aufgrund Gesetzes gestattet ist,

und dieser Verstoß in einem Nachprüfungsverfahren festgestellt worden ist.

(2) Die Unwirksamkeit nach Absatz 1 kann nur festgestellt werden, wenn sie im Nachprüfungsverfahren innerhalb von 30 Kalendertagen nach der Information der betroffenen Bieter und Bewerber durch den öffentlichen Auftraggeber über den Abschluss des Vertrags, jedoch nicht später als sechs Monate nach Vertragsschluss geltend gemacht worden ist. Hat der Auftraggeber die Auftragsvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemacht, endet die Frist zur Geltendmachung der Unwirksamkeit 30 Kalendertage nach Veröffentlichung der Bekanntmachung der Auftragsvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union.

(3) Die Unwirksamkeit nach Absatz 1 Nummer 2 tritt nicht ein, wenn

1. der öffentliche Auftraggeber der Ansicht ist, dass die Auftragsvergabe ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union zulässig ist,

2. der öffentliche Auftraggeber eine Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht hat, mit der er die Absicht bekundet, den Vertrag abzuschließen, und

3. der Vertrag nicht vor Ablauf einer Frist von mindestens zehn Kalendertagen, gerechnet ab dem Tag nach der Veröffentlichung dieser Bekanntmachung, abgeschlossen wurde.

Die Bekanntmachung nach Satz 1 Nummer 2 muss den Namen und die Kontaktdaten des öffentlichen Auftraggebers, die Beschreibung des Vertragsgegenstands, die Begründung der Entscheidung des Auftraggebers, den Auftrag ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union zu vergeben, und den Namen und die Kontaktdaten des Unternehmens, das den Zuschlag erhalten soll, umfassen.

§ 2 HVTG – Allgemeine Grundsätze, Verfahren

(5) Die Berechnung der Auftragswerte bestimmt sich in allen Vergabeverfahren nach § 3 der Vergabeverordnung in der Fassung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3854), in der jeweils geltenden Fassung und erfolgt ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer.

§ 15 Absatz 1 bis 3 HVTG – Vergabefreigrenzen

(1) Eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe ist ohne Vorliegen der nach den Vergabe- und Vertragsordnungen dafür erforderlichen Voraussetzungen zulässig, wenn folgende Auftragswerte

(Vergabefreigrenzen) nicht erreicht werden:

1. Bauleistungen je Gewerk (Fachlos):

- a) bei Beschränkter Ausschreibung 1 Million Euro,
- b) bei Freihändiger Vergabe 100 000 Euro,

2. Lieferungen und Leistungen je Auftrag:

- a) bei Beschränkter Ausschreibung 207 000 Euro,
- b) bei Freihändiger Vergabe 100 000 Euro,

soweit das Recht der Europäischen Union dem nicht entgegensteht. Werden mehrere Gewerke (Fachlose) ausnahmsweise nach § 12 Abs. 1 Satz 3 zusammengefasst, erhöhen sich die in Satz 1 Nr. 1 genannten Werte nicht.

(2) Zur Vermeidung und Verfolgung gesetzwidriger Praktiken bei Vergabeverfahren nach Abs. 1 sind eine sorgfältige Überwachung durchzuführen und eine ausführliche und nachvollziehbare Dokumentation

vorzunehmen, die mindestens die folgenden Angaben enthält:

- 1. Bedarfs- und Beschaffungsstelle,
- 2. Auftrag,
- 3. Vergabeart,
- 4. aufgeforderte Bewerber und Bieter (Name, Firma, Ort),
- 5. Auftragnehmer (Name, Firma, Ort) mit Begründung der Zuschlagsentscheidung,
- 6. alle Angebote,
- 7. Übersicht aller nachgerechneten Angebotspreise (Preisspiegel),
- 8. abgeschlossener Vertragspreis,
- 9. abgerechnetes Entgelt einschließlich Nachträge,
- 10. die für das Vergabeverfahren, die Vergabeentscheidung und Abnahme zuständige Person oder zuständigen Personen.

(3) Bei der Vergabe eines Auftrags ab einem Auftragswert von 15 000 Euro ohne Umsatzsteuer gibt der öffentliche Auftraggeber oder Besteller bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Interessenbekundungsverfahren und bei Freihändigen Vergaben ohne Interessenbekundungsverfahren für drei Monate seinen Namen und Anschrift, den Namen des Auftragnehmers, den Vertragsgegenstand und bei Bauleistungen

den Ort der Ausführung in der HAD bekannt. Dies gilt nicht bei Vergabeverfahren, die der Geheimhaltung unterliegen. Soweit es sich bei dem beauftragten Unternehmen um eine natürliche Person handelt, ist deren Einwilligung einzuholen oder die Angabe des Namens zu anonymisieren.

§ 11 HVTG – Bekanntmachung, Wettbewerb

(1) Alle nationalen und EU-weiten Bekanntmachungen im Rahmen von Vergaben öffentlicher Aufträge nach dem Recht der Europäischen Union und Ausschreibungen nach § 9 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr sind in der HAD zu veröffentlichen (Pflichtbekanntmachung). Die Veröffentlichung und Einsichtnahme in die Bekanntmachungen sind kostenfrei. Eine weitere Bekanntmachung in anderen Medien bleibt unberührt.

(2) Wenn kein Teilnahmewettbewerb durchgeführt wird, ist zur Beschränkten Ausschreibung und Freihändigen Vergabe nur zuzulassen, wessen Eignung vorab festgestellt wurde. Geeignet ist, wer die allgemeinen Anforderungen nach § 2 Abs. 1 und besonders aufgestellte auftragsbezogene Anforderungen erfüllt.

(3) Wenn kein Teilnahmewettbewerb durchgeführt wird, soll bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe die Aufforderung zur Angebotsabgabe nicht auf ein oder immer dieselben Unternehmen beschränkt werden, sondern es ist unter mehreren geeigneten Unternehmen zu streuen. Es sind mindestens fünf geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern; dabei sollen mindestens zwei Unternehmen, bei weniger als vier geeigneten Unternehmen soll möglichst ein Unternehmen nicht am Ort der Ausführung der Beschaffung ansässig sein. Soweit Unternehmen vom öffentlichen Auftraggeber oder vom Besteller bereits ausgewählt sind, sich am Vergabeverfahren zu beteiligen, ist die Anzahl der ausgewählten Unternehmen, nicht aber deren Name und deren Betriebsitz in der Bekanntmachung anzugeben.

§ 40 UVgO – Öffnung der Teilnahmeanträge und Angebote

(2) Die Öffnung der Angebote wird von mindestens zwei Vertretern des Auftraggebers gemeinsam an einem Termin unverzüglich nach Ablauf der Angebotsfrist durchgeführt. Bieter sind nicht zugelassen.

§ 46 UVgO – Unterrichtung der Bewerber und Bieter

(1) Der Auftraggeber unterrichtet jeden Bewerber und jeden Bieter unverzüglich über den Abschluss einer Rahmenvereinbarung oder die erfolgte Zuschlagserteilung. Gleiches gilt hinsichtlich der Aufhebung oder erneuten Einleitung eines Vergabeverfahrens einschließlich der Gründe dafür. Der Auftraggeber unterrichtet auf Verlangen des Bewerbers oder Bieters unverzüglich, spätestens innerhalb von 15 Tagen nach Eingang des Antrags die nicht berücksichtigten Bieter über die wesentlichen Gründe für die Ablehnung ihres Angebots, die Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebotes sowie den Namen des erfolgreichen Bieters, und die nicht berücksichtigten Bewerber über die wesentlichen Gründe ihrer Nichtberücksichtigung.

(2) § 30 Absatz 2 gilt für Informationen nach Absatz 1 Satz 3 entsprechend.

§ 48 UVgO – Aufhebung von Vergabeverfahren

(1) Der Auftraggeber ist berechtigt, ein Vergabeverfahren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn

1. kein Teilnahmeantrag oder Angebot eingegangen ist, das den Bedingungen entspricht,
2. sich die Grundlage des Vergabeverfahrens wesentlich geändert hat,
3. kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde oder
4. andere schwerwiegende Gründe bestehen.

(2) Im Übrigen ist der Auftraggeber grundsätzlich nicht verpflichtet, den Zuschlag zu erteilen.

§ 3 VgV – Schätzung des Auftragswerts

(1) Bei der Schätzung des Auftragswerts ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen. Zudem sind etwaige Optionen oder Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Sieht der öffentliche Auftraggeber Prämien oder Zahlungen an den Bewerber oder Bieter vor, sind auch diese zu berücksichtigen.

§ 55 VgV – Öffnung der Interessensbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote

(1) Der öffentliche Auftraggeber darf vom Inhalt der Interessensbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote erst nach Ablauf der entsprechenden Fristen Kenntnis nehmen.

(2) Die Öffnung der Angebote wird von mindestens zwei Vertretern des öffentlichen Auftraggebers gemeinsam an einem Termin unverzüglich nach Ablauf der Angebotsfrist durchgeführt. Bieter sind nicht zugelassen

§ 62 VgV – Unterrichtung der Bewerber und Bieter

(1) Unbeschadet des § 134 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen teilt der öffentliche Auftraggeber jedem Bewerber und jedem Bieter unverzüglich seine Entscheidungen über den Abschluss einer Rahmenvereinbarung, die Zuschlagserteilung oder die Zulassung zur Teilnahme an einem dynamischen Beschaffungssystem mit. Gleiches gilt für die Entscheidung, ein Vergabeverfahren aufzuheben oder erneut einzuleiten einschließlich der Gründe dafür, sofern eine Auftragsbekanntmachung oder Vorinformation veröffentlicht wurde.

(2) Der öffentliche Auftraggeber unterrichtet auf Verlangen des Bewerbers oder Bieters unverzüglich, spätestens innerhalb von 15 Tagen nach Eingang des Antrags in Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs,

1. jeden nicht erfolgreichen Bewerber über die Gründe für die Ablehnung seines Teilnahmeantrags,
2. jeden nicht erfolgreichen Bieter über die Gründe für die Ablehnung seines Angebots,
3. jeden Bieter über die Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebots sowie den Namen des erfolgreichen Bieters und
4. jeden Bieter über den Verlauf und die Fortschritte der Verhandlungen und des wettbewerblichen Dialogs mit den Bietern.

(3) § 39 Absatz 6 ist auf die in den Absätzen 1 und 2 genannten Angaben über die Zuschlagserteilung, den Abschluss von Rahmenvereinbarungen oder die Zulassung zu einem dynamischen Beschaffungssystem entsprechend anzuwenden.

§ 63 VgV – Aufhebung von Vergabeverfahren

(1) Der öffentliche Auftraggeber ist berechtigt, ein Vergabeverfahren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn

1. kein Angebot eingegangen ist, das den Bedingungen entspricht,
2. sich die Grundlage des Vergabeverfahrens wesentlich geändert hat,
3. kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt wurde oder
4. andere schwerwiegende Gründe bestehen.

Im Übrigen ist der öffentliche Auftraggeber grundsätzlich nicht verpflichtet, den Zuschlag zu erteilen.

(2) Der öffentliche Auftraggeber teilt den Bewerbern oder Bietern nach Aufhebung des Vergabeverfahrens unverzüglich die Gründe für seine Entscheidung mit, auf die Vergabe eines Auftrages zu verzichten oder das Verfahren erneut einzuleiten. Auf Antrag teilt er ihnen dies in Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs mit.

§ 17 VOB/A - EU – Aufhebung der Ausschreibung

(1) Die Ausschreibung kann aufgehoben werden, wenn:

1. kein Angebot eingegangen ist, das den Ausschreibungsbedingungen entspricht,
2. die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssen,
3. andere schwerwiegende Gründe bestehen.

(2) 1. Die Bewerber und Bieter sind von der Aufhebung der Ausschreibung unter Angabe der Gründe, gegebenenfalls über die Absicht, ein neues Vergabeverfahren einzuleiten, unverzüglich in Textform zu unterrichten.

2. Dabei kann der öffentliche Auftraggeber bestimmte Informationen zurückhalten, wenn die Weitergabe

- a) den Gesetzesvollzug behindern,
- b) dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen,
- c) die berechtigten geschäftlichen Interessen von öffentlichen oder privaten Unternehmen schädigen oder
- d) den fairen Wettbewerb beeinträchtigen würde.

§ 19 VOB/A - EU – Nicht berücksichtigte Bewerbungen und Angebote

(1) Bewerber, deren Bewerbung abgelehnt wurde, sowie Bieter, deren Angebote ausgeschlossen worden sind (§ 16 EU), und solche, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, sollen unverzüglich unterrichtet werden.

(2) Der öffentliche Auftraggeber hat die betroffenen Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen,

1. über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll,
2. über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und

3. über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses unverzüglich in Textform zu informieren. Dies gilt auch für Bewerber, denen keine Information nach Absatz 1 über die Ablehnung ihrer Bewerbung zur Verfügung gestellt wurde, bevor die Mitteilung über die Zuschlagsentscheidung an die betroffenen Bieter ergangen ist. Ein Vertrag darf erst 15 Kalendertage nach Absendung der Information nach den Sätzen 1 und 2 geschlossen werden. Wird die Information per Telefax oder auf elektronischem Weg versendet, verkürzt sich die Frist auf zehn Kalendertage. Die Frist beginnt am Tag nach Absendung der Information durch den öffentlichen Auftraggeber; auf den Tag des Zugangs beim betroffenen Bewerber oder Bieter kommt es nicht an.

(3) Die Informationspflicht nach Absatz 2 entfällt in den Fällen, in denen das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb wegen besonderer Dringlichkeit gerechtfertigt ist.

(4) Auf Verlangen des Bewerbers oder Bieters unterrichtet der öffentliche Auftraggeber in Textform so schnell wie möglich, spätestens jedoch innerhalb einer Frist von 15 Kalendertagen nach Eingang des Antrags,

1. jeden nicht erfolgreichen Bewerber über die Gründe für die Ablehnung seines Teilnahmeantrags;
2. jeden Bieter, der ein ordnungsgemäßes Angebot eingereicht hat, über die Merkmale und relativen Vorteile des ausgewählten Angebots sowie über den Namen des erfolgreichen Bieters oder der Parteien der Rahmenvereinbarung;
3. jeden Bieter, der ein ordnungsgemäßes Angebot eingereicht hat, über den Verlauf und die Fortschritte der Verhandlungen und des Dialogs mit den Bietern. § 17 EU Absatz 2 Nummer 2 gilt entsprechend.

(5) Nicht berücksichtigte Angebote und Ausarbeitungen der Bieter dürfen nicht für eine neue Vergabe oder für andere Zwecke benutzt werden.

(6) Entwürfe, Ausarbeitungen, Muster und Proben zu nicht berücksichtigten Angeboten sind zurückzugeben, wenn dies im Angebot oder innerhalb von 30 Kalendertagen nach Ablehnung des Angebots verlangt wird.

§ 22 VOB/A – Änderungen während der Vertragslaufzeit

Vertragsänderungen nach den Bestimmungen der VOB/B erfordern kein neues Vergabeverfahren; ausgenommen davon sind Vertragsänderungen nach § 1 Absatz 4 Satz 2 VOB/B.

§ 1 VOB/B – Art und Umfang der Leistung

(1) Die auszuführende Leistung wird nach Art und Umfang durch den Vertrag bestimmt. Als Bestandteil des Vertrags gelten auch die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (VOB/C).

(2) Bei Widersprüchen im Vertrag gelten nacheinander:

1. die Leistungsbeschreibung,
2. die Besonderen Vertragsbedingungen,
3. etwaige Zusätzliche Vertragsbedingungen,

4. etwaige Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen,
5. die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen,
6. die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen.

(3) Änderungen des Bauentwurfs anzuordnen, bleibt dem Auftraggeber vorbehalten.

(4) Nicht vereinbarte Leistungen, die zur Ausführung der vertraglichen Leistung erforderlich werden, hat der Auftragnehmer auf Verlangen des Auftraggebers mit auszuführen, außer wenn sein Betrieb auf derartige Leistungen nicht eingerichtet ist. Andere Leistungen können dem Auftragnehmer nur mit seiner Zustimmung übertragen werden.

§ 14 VOL/A – Öffnung der Angebote

(2) Die Öffnung der Angebote wird von mindestens zwei Vertretern des Auftraggebers gemeinsam durchgeführt und dokumentiert. Bieter sind nicht zugelassen.

§ 17 VOL/A (EU) – Aufhebung von Vergabeverfahren

(1) Die Vergabeverfahren können ganz oder bei Vergabe nach Losen auch teilweise aufgehoben werden, wenn

- a) kein Angebot eingegangen ist, das den Bewerbungsbedingungen entspricht,
- b) sich die Grundlagen der Vergabeverfahren wesentlich geändert haben,
- c) sie kein wirtschaftliches Ergebnis gehabt haben,
- d) andere schwerwiegende Gründe bestehen.

(2) Die Bewerber oder Bieter sind von der Aufhebung der Vergabeverfahren unter Bekanntgabe der Gründe unverzüglich zu benachrichtigen.

§ 19 VOL/A (EU) – Nicht berücksichtigte Bewerbungen und Angebote, Informationen

(2) Die Auftraggeber informieren nach Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb für die Dauer von drei Monaten über jeden vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer auf Internetportalen oder ihren Internetseiten. Diese Information enthält mindestens folgende Angaben:

- Name des Auftraggebers und dessen Beschaffungsstelle sowie deren Adressdaten,
- Name des beauftragten Unternehmens; soweit es sich um eine natürliche Person handelt, ist deren Einwilligung einzuholen oder die Angabe zu anonymisieren,
- Vergabeart,
- Art und Umfang der Leistung,
- Zeitraum der Leistungserbringung.

(3) Die Auftraggeber können die Informationen zurückhalten, wenn die Weitergabe den Gesetzesvollzug vereiteln würde oder sonst nicht im öffentlichen Interesse läge, oder die berechtigten Geschäftsinteressen von Unternehmen oder den fairen Wettbewerb beeinträchtigen würde.

Anhang 5: Gesetzesgrundlagen für Kapitel 7 – Versicherungsmanagement: Haftpflichtversicherung

§ 823 BGB – Schadensersatzpflicht

(1) Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

(2) Die gleiche Verpflichtung trifft denjenigen, welcher gegen ein den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz verstößt. Ist nach dem Inhalt des Gesetzes ein Verstoß gegen dieses auch ohne Verschulden möglich, so tritt die Ersatzpflicht nur im Falle des Verschuldens ein.

§ 836 BGB – Haftung des Grundstücksbesitzers

(1) Wird durch den Einsturz eines Gebäudes oder eines anderen mit einem Grundstück verbundenen Werkes oder durch die Ablösung von Teilen des Gebäudes oder des Werkes ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Besitzer des Grundstücks, sofern der Einsturz oder die Ablösung die Folge fehlerhafter Errichtung oder mangelhafter Unterhaltung ist, verpflichtet, dem Verletzten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Besitzer zum Zwecke der Abwendung der Gefahr die im Verkehr erforderliche Sorgfalt beobachtet hat.

(2) Ein früherer Besitzer des Grundstücks ist für den Schaden verantwortlich, wenn der Einsturz oder die Ablösung innerhalb eines Jahres nach der Beendigung seines Besitzes eintritt, es sei denn, dass er während seines Besitzes die im Verkehr erforderliche Sorgfalt beobachtet hat oder ein späterer Besitzer durch Beobachtung dieser Sorgfalt die Gefahr hätte abwenden können.

(3) Besitzer im Sinne dieser Vorschriften ist der Eigenbesitzer.

§ 837 BGB – Haftung des Gebäudebesitzers

Besitzt jemand auf einem fremden Grundstück in Ausübung eines Rechts ein Gebäude oder ein anderes Werk, so trifft ihn anstelle des Besitzers des Grundstücks die im § 836 bestimmte Verantwortlichkeit.

§ 2 Haftpflichtgesetz

(1) Wird durch die Wirkungen von Elektrizität, Gasen, Dämpfen oder Flüssigkeiten, die von einer Stromleitungs- oder Rohrleitungsanlage oder einer Anlage zur Abgabe der bezeichneten Energien oder Stoffe ausgehen, ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Inhaber der Anlage verpflichtet, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Das gleiche gilt, wenn der Schaden, ohne auf den Wirkungen der Elektrizität, der Gase, Dämpfe oder Flüssigkeiten zu beruhen, auf das Vorhandensein einer solchen Anlage zurückzuführen ist, es sei denn, dass sich diese zur Zeit der Schadensverursachung in ordnungsmäßigem Zustand befand. Ordnungsmäßig ist eine Anlage, solange sie den anerkannten Regeln der Technik entspricht und unversehrt ist.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Anlagen, die lediglich der Übertragung von Zeichen oder Lauten dienen.

(3) Die Ersatzpflicht nach Absatz 1 ist ausgeschlossen,

1. wenn der Schaden innerhalb eines Gebäudes entstanden und auf eine darin befindliche Anlage (Absatz 1) zurückzuführen oder wenn er innerhalb eines im Besitz des Inhabers der Anlage stehenden befriedeten Grundstücks entstanden ist;

2. wenn ein Energieverbrauchgerät oder eine sonstige Einrichtung zum Verbrauch oder zur Abnahme der in Absatz 1 bezeichneten Stoffe beschädigt oder durch eine solche Einrichtung ein Schaden verursacht worden ist;

3. wenn der Schaden durch höhere Gewalt verursacht worden ist, es sei denn, dass er auf das Herabfallen von Leitungsdrähten zurückzuführen ist.

§ 1 Umwelthaftungsgesetz – Anlagenhaftung bei Umwelteinwirkungen

Wird durch eine Umwelteinwirkung, die von einer im Anhang 1 genannten Anlage ausgeht, jemand getötet, sein Körper oder seine Gesundheit verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Inhaber der Anlage verpflichtet, dem Geschädigten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.

§ 2 Umwelthaftungsgesetz – Haftung für nichtbetriebene Anlagen

(1) Geht die Umwelteinwirkung von einer noch nicht fertiggestellten Anlage aus und beruht sie auf Umständen, die die Gefährlichkeit der Anlage nach ihrer Fertigstellung begründen, so haftet der Inhaber der noch nicht fertiggestellten Anlage nach § 1.

(2) Geht die Umwelteinwirkung von einer nicht mehr betriebenen Anlage aus und beruht sie auf Umständen, die die Gefährlichkeit der Anlage vor der Einstellung des Betriebs begründet haben, so haftet derjenige nach § 1, der im Zeitpunkt der Einstellung des Betriebs Inhaber der Anlage war.

§ 4 Umweltschadensgesetz – Informationspflicht

Besteht die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens oder ist ein Umweltschaden eingetreten, hat der Verantwortliche die zuständige Behörde unverzüglich über alle bedeutsamen Aspekte des Sachverhalts zu unterrichten.

§ 5 Umweltschadensgesetz – Gefahrenabwehrpflicht

Besteht die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens, hat der Verantwortliche unverzüglich die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen.

§ 6 Umweltschadensgesetz – Sanierungspflicht

Ist ein Umweltschaden eingetreten, hat der Verantwortliche

1. die erforderlichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen vorzunehmen,
2. die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen gemäß § 8 zu ergreifen.

§ 8 Umweltschadensgesetz – Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen

(1) Der Verantwortliche ist verpflichtet, die gemäß den fachrechtlichen Vorschriften erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ermitteln und der zuständigen Behörde zur Zustimmung vorzulegen, soweit die zuständige Behörde nicht selbst bereits die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen ergriffen hat.

(2) Die zuständige Behörde entscheidet nach Maßgabe der fachrechtlichen Vorschriften über Art und Umfang der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen.

(3) Können bei mehreren Umweltschadensfällen die notwendigen Sanierungsmaßnahmen nicht gleichzeitig ergriffen werden, kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung von Art, Ausmaß und Schwere der einzelnen Umweltschadensfälle, der Möglichkeiten einer natürlichen Wiederherstellung sowie der Risiken für die menschliche Gesundheit die Reihenfolge der Sanierungsmaßnahmen festlegen.

(4) Die zuständige Behörde unterrichtet die nach § 10 antragsberechtigten Betroffenen und Vereinigungen über die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen und gibt ihnen Gelegenheit, sich zu äußern; die Unterrichtung kann durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen. Die rechtzeitig eingehenden Stellungnahmen sind bei der Entscheidung zu berücksichtigen.