
Prüfung des Erwerbs und des Verkaufs von Liegenschaften

Christiane Sprickmann Kerkerinck
Otto Reiners

Praxis der Rechnungsprüfung

Herausgeber

Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-Rechnungsprüfungsamt

Piusallee 7
48133 Münster

Telefon: 0251 591-5361
Telefax: 0251 591-227

E-Mail: rechnungspruefungsamt@lwl.org
Internet LWL: www.lwl.org
Internet LWL-Rechnungsprüfungsamt: www.lwl-rpa.de

Bearbeitung

Christiane Sprickmann Kerkerinck (Prüferin)
Otto Reiners (Stellvertretender Leiter im LWL-Rechnungsprüfungsamt)

Bearbeitungsstand

31.12.2019

Urheberrecht

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Leitung des LWL-Rechnungsprüfungsamtes. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
2.	Prüfung von Grundstücksgeschäften als Teil der örtlichen Rechnungsprüfung	4
2.1	Gegenstand der Prüfung von Grundstücksgeschäften.....	5
2.2	Kriterien bei der Überprüfung von Grundstücksverträgen	8
2.3	Prüfungsmaßstab bei der Prüfung von Grundstücksverträgen.....	8
2.3.1	Rechtmäßigkeit.....	9
2.3.2	Zweckmäßigkeit.....	9
2.3.3	Wirtschaftlichkeit.....	10
2.4	Zeitpunkt der Prüfung der Grundstücksverträge.....	10
2.5	Prüfungsmethode	10
2.6	Ablauf einer Prüfung.....	11
2.7	Prüfungsbericht	11
2.8	Schlussbesprechung	12
2.9	Ausräumungsverfahren	12
2.10	Prüfungsreview	12
2.11	Berichterstattung gegenüber der Politik etc.	12
3.	Begriffe und allgemeine Grundlagen des Grundstückverkehrsrechts.....	13
3.1	Grundstück.....	13
3.2	Liegenschaftskataster	14
3.3	Grundbuch.....	14
3.4	Rechtliche Teilschritte des Grundstücks(ver-)kaufs.....	15
3.5	Notarielle Form des Grundstückkaufvertrages.....	16
3.6	Berechnung des Verkehrswertes.....	16
3.6.1	Immobilienwertermittlungsverordnung.....	17
3.6.2	Wertermittlungsrichtlinien (WertR 2006).....	17
4.	Wesentliche Aspekte zur Prüfung von Grundstücksverträgen.....	24
4.1	Formale Aspekte.....	24
4.1.1	Zuständigkeit für die Entscheidung über einen Kauf/Verkauf von Grundstücken.....	24
4.1.2	Vorlagen an die Gremien/Ausschüsse	25
4.1.3	Unterrichtung der Gremien/Ausschüsse über finanzielle Belastungen.....	26
4.1.4	Beachtung der Gremien-/Ausschussbeschlüsse	27
4.1.5	Verfahrensgrundsätze für die Grundstücksgeschäfte.....	28
4.2	Angemessenheit der vereinbarten Kauf-/Verkaufspreise.....	29
4.2.1	Unentgeltliche Veräußerung/Schenkung	30
4.2.2	Beauftragung von Sachverständigen zur Verkehrswertermittlung.....	30
4.2.3	Wertermittlung durch Bedienstete.....	34
4.2.4	Wettbewerb für Grundstücksverkäufe/Ermittlung des Preises durch Ausschreibung.....	35
4.2.5	Beachtung des Vergaberechtes bei Grundstücksveräußerungen.....	36

4.3	Form der Grundstücksverträge.....	37
4.4	Inhalt der Grundstücksverträge.....	39
4.4.1	Gegenstand des Vertrages.....	39
4.4.3	Kaufpreis/Tauschwerte.....	40
4.4.4	Kaufpreiszahlung bei vermessenen Flächen.....	40
4.4.5	Verzinsung.....	40
4.4.6	Besitzübergang.....	41
4.4.7	Übergang von Lasten und Nutzungen.....	41
4.4.8	Grundbuch und Baulasten.....	42
4.4.9	Kosten des Vertrages.....	42
4.4.10	Prüfung der Vertragsurkunden.....	42
4.5	Besonderheiten bei Grundstückstauschverträgen.....	43
4.6	Nachbesserungsklausel/Wertsicherungsklausel.....	43
4.7	Prüfung der Durchführung des Vertrages (Vertragsabwicklung).....	44
4.7.1	Auflassung/Eintragung.....	45
4.7.2	Baulasten.....	46
4.7.3	Vorwegbelastung kommunaler Grundstücke.....	46
4.7.4	Kosten der Beurkundung.....	47
4.7.5	Überprüfung der Gebührenfestsetzung des Notars durch das Landgericht.....	48
4.7.6	Vermessungskosten.....	48
4.8	Zwangsversteigerung.....	50
4.9	Beachtung von steuerlichen Aspekten beim Grundstücksverkehr.....	50
4.9.1	Grunderwerbsteuer.....	51
4.10	Prüfung von Geschäftsabläufen im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften.....	53
4.10.1	Prüfung der Wirksamkeit eines internen Kontrollsystems (IKS).....	53
4.10.2	Prüfung der Bestandsverzeichnisse/Anlagenverzeichnisse.....	58
4.10.3	Vermögensverzeichnis und Liegenschaftsnachweis bei Grundstücken.....	59
4.10.4	Vertragsmanagement.....	61
	Literaturverzeichnis.....	62
	Abbildungsverzeichnis.....	64
	Prüffragen.....	64
	Abkürzungsverzeichnis.....	65

1. Einleitung

Bei der „**Prüfung des Erwerbs und des Verkaufs von Liegenschaften**“ durch die örtliche Rechnungsprüfung geht es schwerpunktmäßig um die Prüfung einer rechtmäßigen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung.

Kommunale Dienstleistungen sind ohne Gebäude nicht möglich. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt®) weist darauf hin, dass die Kommune gefordert ist, ihr Gebäudeportfolio zielgerichtet zu entwickeln und wirtschaftlich zu unterhalten.¹ Immobilienentscheidungen gehören bei Kommunen zu den strategischen Entscheidungen. „Sie binden

- finanzielle und personelle Ressourcen in erheblichem Umfang,
- besitzen meist eine hohe Bedeutung für die Vermögens- und Erfolgslage,
- haben langfristige Auswirkungen“.²

Dieses Skript legt den Fokus auf die Prüfung des kommunalen, freihändigen An- und Verkaufs von Grundstücken durch die örtliche Rechnungsprüfung. Wobei unter freihändigem Ankauf ein Erwerb mit Mitteln des Privatrechts verstanden wird und nicht etwa im Wege von Enteignungen.³

2. Prüfung von Grundstücksgeschäften als Teil der örtlichen Rechnungsprüfung

In der Gemeindeordnung (GO NRW) ist geregelt, dass kreisfreie Städte, sowie große und mittlere kreisangehörige Städte eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten haben oder sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen können, die den Rat bei seinen Kontrollaufgaben unterstützt (§ 101 GO NRW). Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung können einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen (§ 101 GO NRW). In §§ 102 bis 104 Abs. 1 GO NRW sind die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung dargestellt.

Der Rat der Gemeinde kann nach § 104 Abs. 3 GO NRW der örtlichen Rechnungsprüfung weitere Aufgaben (fakultativ) übertragen. Aufgrund dieser Ermächtigung werden den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern auch regelmäßig die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. § 104 Abs. 2 GO NRW), sowie die Prüfung von Grundstücksangelegenheiten übertragen. Die Übertragung von Aufgaben an die Rechnungsprüfung erfolgt zumeist durch den Erlass einer Rechnungsprüfungsordnung durch den Rat. Unter den in § 104 Abs. 4 GO NRW genannten Voraussetzungen kann auch der Bürgermeister der örtlichen Rechnungsprüfung Prüfaufträge erteilen.

¹ Vgl. o.V. KGSt® – Gebäudewirtschaft (2019), <https://www.kgst.de/gebaeudewirtschaft>.

² o.V. KGSt® – Gebäude (2019) <https://www.kgst.de/gebäude-langversion>.

³ Vgl. Gassner, O (1983), S.115.

Der örtlichen Rechnungsprüfung können darüber hinaus noch weitere Aufgaben obliegen, wenn diese in anderen rechtlichen Vorschriften bestimmt worden sind. Dazu gehören z. B. Aufgaben nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG NRW).

Dem Rechnungsprüfungsamt des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL-RPA) wurde die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Aufklärung von Unregelmäßigkeiten übertragen.⁴

Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) obliegt dem LWL-Bau- und Liegenschaftsbetrieb (LWL-BLB) die Verwaltung und Entwicklung von Immobilien des LWL. Der LWL-BLB wird entsprechend seiner Betriebssatzung als Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit wie ein Eigenbetrieb geführt.⁵ Gem. § 2 seiner Betriebssatzung ist der LWL-BLB unter anderem für den An- und Verkauf von Grundstücken und Gebäuden sowie für den Nachweis und die Pflege des Liegenschafts- und Gebäudedatenbestandes zuständig.

Aufgrund des § 5 Abs. 3 e) der LWL-Rechnungsprüfungsordnung (LWL-RPO) in Verbindung mit § 16 der Betriebssatzung des LWL-BLB obliegt dem LWL-RPA die Prüfung von Grundstücksangelegenheiten.

2.1 Gegenstand der Prüfung von Grundstücksgeschäften

Bei der Prüfung von Grundstücksgeschäften der öffentlichen Hand sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Gegenstand der Prüfung sind nicht nur die Grundstücksgeschäfte selbst und die formalen und materiellen Anforderungen, die privatrechtlich an ihren Abschluss, ihre Inhalte sowie ihre Folgewirkungen zu stellen sind. Auch die diesen Geschäften vorgelagerte Frage, ob die Kommune Grundstücke im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erwerben oder veräußern durfte und die Frage, ob sie hierbei die Beschlüsse der kommunalen Gremien beachtet(e), sind zu prüfen.

Mit Neufassung des § 104 GO NRW⁶ ist auch die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung.⁷ Dies bedeutet, dass auch die Organisation der mit den Grundstücksgeschäften betrauten Verwaltungseinheit oder

⁴Gem. § 104 Abs. 2 und Abs. 3 GO NRW i. V. m. § 5 Abs. 2 a) und § 5 Abs. 3 b) LWL-RPO, zuletzt geändert am 18.12.2019.

⁵ Vgl. § 1 der Betriebssatzung für den LWL-Bau- und Liegenschaftsbetrieb vom 9. März 2006 (GV.NRW. S.112) zuletzt geändert durch Satzung vom 21. November 2013 (GV.NRW. S. 668).

⁶ Durch das zweite Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz –2. NKFVG NRW) vom 18. Dezember 2018.

⁷ Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW i. V. m. § 5 Abs. 1 f) LWL-LWL-RPO.

Einrichtung selbst, sowie ihre Geschäftsprozesse und das Vertragsmanagement Untersuchungsgegenstand sind.⁸

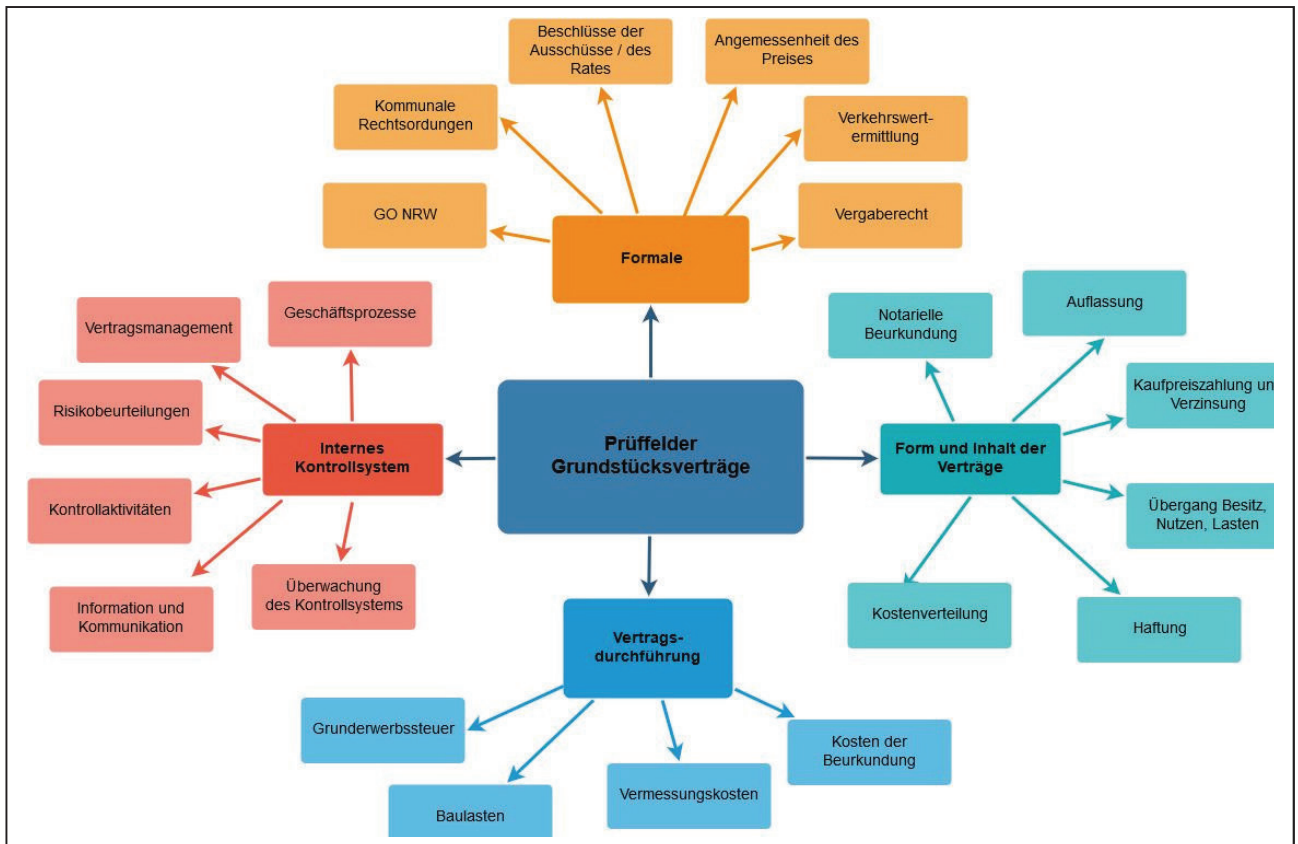


Abb. 1: Übersicht über verschiedene Prüffelder einer Prüfung des An- und Verkaufs von Grundstücken (eigene Darstellung)

Im Kern geht es bei der Prüfung von Grundstücksverträgen durch die örtliche Rechnungsprüfung um die Beantwortung folgender Fragen:

Tab. 1: Prüffragen bzgl. Anforderungen an kommunale Grundstücksgeschäfte

1.	Durfte die Kommune das Grundstück erwerben / veräußern?
2.	Steht der Erwerb / die Veräußerung im Einklang mit haushaltsrechtlichen Bestimmungen?
3.	Wurden die Beschlüsse kommunaler Gremien eingeholt und beachtet?
4.	Wurden die Grundstücksvereinbarungen bezogen auf Form und Inhalt rechtmäßig, wirtschaftlich und zweckmäßig abgeschlossen?
5.	Erfolgte die Vertragsdurchführung rechtmäßig, wirtschaftlich und zweckmäßig?
6.	Gibt es ein internes Kontrollsystem in Bezug auf den Grundstücksverkehr?
7.	Wurden Geschäftsprozesse definiert?

⁸ Vgl. hierzu Ziffer 4.10. dieses Skriptes.

8.	Existiert ein systematisches Vertragsmanagement?
9.	Erfolgte die Wahrnehmung der Aufgaben rechtmäßig, wirtschaftlich und zweckmäßig?

Welche Bedeutung der Grundstücksverkehr beim LWL und damit auch die Prüfung dieses Aufgabenfeldes hat, zeigt die nachfolgende Übersicht über die vom LWL –BLB erworbenen und veräußerten Grundstücke in den vergangenen Jahren:

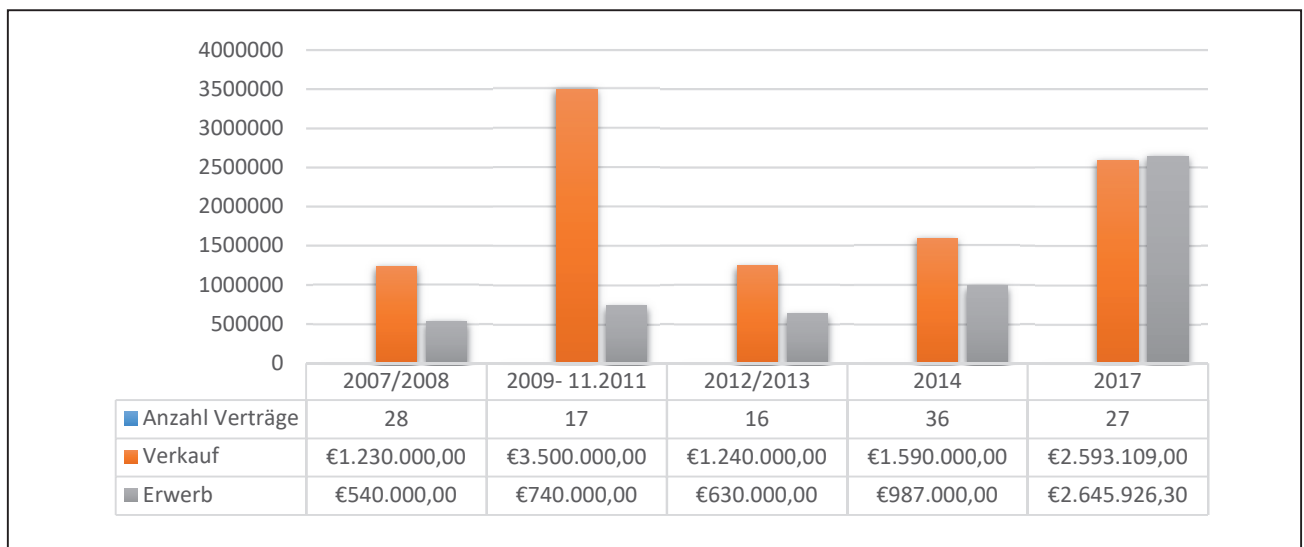


Abb. 2: Übersicht erworbene und veräußerte Grundstücke des LWL (eigene Darstellung)

Im Bereich der Prüfung von Grundstücksangelegenheiten sind formelle Prüfansätze für die örtliche Rechnungsprüfung nicht vorgeschrieben. Die Prüfinstanz entscheidet somit selbst über Art und Umfang bzw. Intensität der Prüfung.

Für die örtliche Rechnungsprüfung ergeben sich bei grober Betrachtung folgende Fragen:

Tab. 2: Prüffragen für die örtliche Rechnungsprüfung bei grober Betrachtung

10.	Welche rechtlichen Grundlagen sind bei der Prüfung von Grundstücksgeschäften zu beachten?
11.	Wie kann die Zweckmäßigkeit von Grundstücksgeschäften vom Abschluss bis zur Abwicklung überprüft werden?
12.	Welche Aspekte müssen für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung beachtet werden?

Zwecks Beantwortung dieser groben Fragestellungen wurde in dem vorliegenden Skript auf der Grundlage des jeweils zu betrachtenden Prüfungsgegenstandes ein Fragenkatalog (im Sinne einer Checkliste) erstellt, der als Grundlage für die Prüfung von Grundstücksgeschäften von der örtlichen Rechnungsprüfung genutzt werden kann.

2.2 Kriterien bei der Überprüfung von Grundstücksverträgen

Prüfkriterien für die zu prüfenden Grundstücksverträge können sein:

- Form der Grundstücksverträge
- Inhalt der Grundstücksverträge
 - Vertragsgegenstand (Grundstück und Zubehör)
 - Kauf-/Tauschpreise
 - Kaufpreiszahlung
 - Verzinsung
 - Besitzübergang
 - Übergang von Lasten und Nutzungen, Baulasten
 - Haftung
 - Kosten des Vertrages
 - Bestellung von Sicherheiten
 - Nachbesserungsklauseln
 - Etc.
- Prüfung der Durchführung des Vertrages
 - Notargebühren
 - Vermessungskosten
 - Etc.

Der in diesem Skript erstellte Fragenkatalog kann zur Abschätzung von Risiken bzw. zur Ermittlung von wesentlichen Risiken (Risikomatrix) für die eigene Verwaltung durch die jeweilige örtliche Rechnungsprüfung gewichtet werden.

2.3 Prüfungsmaßstab bei der Prüfung von Grundstücksverträgen

Bei der Prüfung handelt es sich um einen „Soll-/Ist-Vergleich“, der von prozessunabhängigen Prüfern weisungsfrei durchgeführt wird. Bei dem Vergleich des „SOLL“ mit dem „IST“ sind die festgestellten Abweichungen bzw. Nichtabweichungen das Ergebnis der Prüfung.⁹

Die gesetzlichen Vorgaben (Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit) bilden das „SOLL“ bei der Prüfung von Grundstücksverträgen und damit den Prüfungsmaßstab. Die abgeschlossenen Verträge sowie die vorgenommenen Zahlungen sowie Abrechnungen bilden das „IST“ ab. Die „Ordnungsmäßigkeit“ umfasst als Oberbegriff die Begriffe „Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“. Der Prüfungsmaßstab ist nicht willkürlich zu bestimmen.

⁹ Vgl. Streffing T. (2019), Einführung in die örtliche Rechnungsprüfung, S. 58 f.