

Hinweise zur Einrichtung eines Vertragsregisters

Prof. Dr. Martin Richter*

A. Zweckmäßigkeit eines Vertragsregisters

Ein Vertragsregister ist ein unverzichtbares Organisations- und Steuerungsinstrument. In jeder Kommune existiert eine Vielzahl an Verträgen. Häufig werden sie dazu noch von unterschiedlichen Ämtern vorbereitet, abgeschlossen, aufbewahrt, verwaltet oder genutzt, was die Übersichtlichkeit und Steuerung zusätzlich erschwert. Wichtigste Aufgabe eines Vertragsregisters ist es deshalb, die vielfältigen vertraglichen Rechte und Pflichten einer Kommune transparent zu machen. Weiterhin sind mit ihm folgende Vorteile verbunden:

- Es ist Grundlage für ein adäquates – aktives – Vertragsmanagement und Risikomanagement, z. B. verringert es das Risiko Fristen zu übersehen sowie das Risiko von Folgekosten durch ungenutzte oder nicht mehr benötigte Verträge.
- Es erleichtert die Bilanzierung und die Jahresabschlussprüfung, z. B. unterstützt es die Vollständigkeit der Rückstellungsbildung und die Erfassung von Eventualverbindlichkeiten. Es untersetzt die vom Bürgermeister abzugebende jährliche Vollständigkeitserklärung. Es liefert wichtige Informationen für die Haushaltsplanung.
- Es unterstützt die Abgabe korrekter Steuererklärungen und hilft, steuerliche Risiken zu erkennen bzw. zu vermeiden, z. B. die Risiken aus dem neuen § 2b UStG zur Umsatzsteuerpflicht.
- Schließlich reduziert es erheblich den Zeitaufwand für die Suche nach Verträgen, z. B. nach der aktuellen Fassung eines Vertrages oder nach der Originalfassung, wenn diese z. B. im Zivilprozess vorgelegt werden muss.

Diesen Vorteilen stehen der (überschaubare) Zeitaufwand für die Einrichtung und Pflege eines Vertragsregisters sowie ggf. auch die Aufwendungen für die Software gegenüber.

Ehe Festlegungen zum Vertragsregister erfolgen, sollten die Steuerungszwecke, die das Vertragsregister erfüllen soll, konkret definiert sein. Um den Zeitaufwand für die Einrichtung und Pflege eines Vertragsregisters gering zu halten und Akzeptanz bei der Leitung und den Mitarbeitern zu schaffen, empfiehlt es sich, das Vertragsregister nicht mit Informationsanforderungen zu überfrachten. Es ist besser „klein“ anzufangen, als mit einer (zu) komplexen/umfassenden Lösung „groß“ zu scheitern. Viele gescheiterte Anläufe in der Verwaltungspraxis sollten ein warnendes Beispiel sein. Die weiteren Empfehlungen lassen sich von diesem Grundsatz leiten.

B. Gestaltungsalternativen

I. Zuständigkeit für das Vertragsregister: Zentrale oder dezentrale Führung?

Ob die Informationen für ein Vertragsregister zentral oder dezentral geführt werden sollen, lässt sich nicht generell beantworten. Auch gemischte Lösungen können vorteilhaft sein, d. h. bestimmte Verträge werden zentral erfasst und gepflegt (z. B. von der Rechtsabteilung), während die übrigen Verträge bei den Ämtern erfasst und gepflegt werden.

Da ein Vertragsregister die Steuerung der Ämter unterstützen soll, dürfte im Regelfall eine dezentrale Erfassung und Pflege in Betracht kommen – in Verbindung mit einer zentralen Stelle (z. B. Mitarbeiter aus dem Hauptamt oder Controlling), die

- für die Zusammenfassung der (Teil-)Vertragsregister der Ämter zu einem (Gesamt-)Vertragsregister der Kommune,
- für die Aktualität und Vollständigkeit des Vertragsregisters,
- für die Entscheidung von Zweifelsfragen,
- für die Einhaltung der Grundsätze für die Führung des Vertragsregisters und für seine Fortentwicklung sowie
- für die Zugänglichkeit des Vertragsregisters im Intranet der Kommune

verantwortlich ist.

Unabhängig von der Frage der Erfassung und Pflege der Daten ist es unerlässlich, dass alle Stellen und Ämter das Vertragsregister nutzen können, wenn es ihre Arbeit erleichtert.

II. Umfang des Vertragsregisters: Welche Verträge sollen aufgenommen werden?

Als Grundsatz sollte gelten, dass nur wesentliche und längerfristige Verträge aufgenommen werden. Die Konkretisierung der unbestimmten Begriffe „wesentlich“ und „längerfristig“ erfolgt zweckmäßigerweise über die Vertragsart. Als Anhaltspunkt für „längerfristig“ gilt eine Laufzeit von über einem Jahr.

Die folgende Übersicht über Vertragsarten dient als Anregung; sie ist weder überschneidungsfrei noch abschließend:

Miet- und Pachtverträge	Erbbaurechtsverträge
Gestattungsverträge, Dienstbarkeiten	Notarverträge
Kaufverträge	Rahmenverträge
Bauverträge	Dienstleistungsverträge
Lizenzverträge	Reinigungsverträge
Wartungsverträge	Werbeverträge
Beratungsverträge	Honorarverträge
Versicherungsverträge	Darlehensverträge
Bürgschaften, Patronats-erklärungen	Zuwendungsverträge
Konzessionsverträge	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
Mitgliedschaften in Vereinen u. ä.	Partnerschaftsverträge
Zweckverbandssatzungen	Gesellschaftsverträge
Gesellschafterbeschlüsse	Unternehmensverträge
Kooperationsverträge	Sonstige Verträge

Zu beachten ist, dass bei bestimmten Vertragsarten eine Kommune sowohl Leistungsempfänger als auch Leistungsgeber sein kann. Beispiele sind Mietverträge, Darlehensverträge, Zuwendungsverträge.

Empfehlenswert ist, das Vertragsregister mit den wichtigsten Vertragsarten zu beginnen. Weitere Vertragsarten können jederzeit aufgenommen werden, wenn Erfahrungen mit dem Vertragsregister vorliegen und die Steuerungsnotwendigkeiten es nahelegen.

Festzulegen ist auch, wann die bereits bestehenden Verträge erfasst werden sollen, nämlich bereits zum Zeitpunkt der Einführung des Vertragsregisters oder erst zu einem späteren Zeitpunkt

* Der Verfasser ist em. Professor an der Universität Potsdam, c/o Lehrstuhl für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung im privaten und öffentlichen Sektor.

Hinweise zur Einrichtung eines Vertragsregisters

oder fallweise, wenn der Vertrag „in die Hand genommen werden muss“. Wenn die personellen Kapazitäten sehr begrenzt sein sollten, kann man ggf. auch auf eine Nacherfassung völlig verzichten, d. h. nur die neu abgeschlossenen Verträge aufnehmen. Dieser Nachteil schwächt sich im Zeitablauf kontinuierlich ab.

III. Welche Informationen sollen je Vertrag aufgenommen werden?

Die Informationen je Vertrag können (und sollten) nach Vertragsart differenziert werden. Festgelegt werden muss der Mindestumfang an Informationen, der einheitlich für alle Verträge gilt, z. B.:

- Vertrags-Nr. (eindeutiges Identifikationsmerkmal)
- Datum des Vertragsabschlusses
- Vertragspartner
- Bezeichnung des Vertrages (Vertragsart)
- Vertragsinhalt (Leistungsbeschreibung)
- Laufzeit/Kündigungsfrist
- Aufbewahrungsort (in Papierform und als Datei)
- nächster Überprüfungszeitpunkt
- Verantwortlicher für die Vertragsüberprüfung (mit Angabe des Stellvertreters)
- sonstige Hinweise
- Vertragsende

Festgelegt werden müssen aber auch weitere Informationen, die für eine Vertragsart **spezifisch** sind, z. B. für Grundstücksverträge kann die Angabe der Lagebezeichnung des Grundstücks hilfreich sein und für Bauverträge der Ablauf der Gewährleistungsfrist. Welche vertragsartspezifischen Informationen zusätzlich aufgenommen werden sollen, hängt vom Steuerungsbedarf der Ämter ab.

Auch hier gilt die allgemeine Empfehlung, das Vertragsregister nicht mit Informationsanforderungen zu überfrachten. M.E. kann mit guten Gründen bezweifelt werden, dass (z. B.) Angaben zur Risikohöhe des Vertrages, zu den zahlenmäßigen Auswirkungen auf den Haushalt sowie zu den konkreten steuerlichen Auswirkungen sinnvoll sind. Diese Informationen ändern sich häufig; sie würden deshalb einen hohen Pflegeaufwand erfordern.

IV. Wie soll die Ablage der Verträge organisiert werden?

Die Ablage der (Original-)Verträge muss strukturiert und revisionsicher erfolgen. Sie kann zentral oder dezentral erfolgen; auch gemischte Lösungen sind denkbar. Zusätzlich sollten die Verträge als Datei abgespeichert werden, die zugleich als Kopiervorlage dienen kann. Entscheidend ist die Transparenz des Aufbewahrungsortes.

Sofern ein Dokumentenmanagementsystem vorhanden bzw. geplant ist, sollte die Ablage der Verträge mit diesem verknüpft werden.

V. Mit welcher Software soll das Vertragsregister geführt werden?

In technischer Hinsicht kann ein Vertragsregister mit *Excel* oder mit einer speziellen (Vertragsregister-)Software geführt werden. Spezielle Software ist teilweise als Zusatzmodul in bereits genutzter Software vorhanden (z. B. *ARCHIKART*). Die Verwendung von *Excel* dürfte in vielen Kommunen völlig ausreichend sein. In jedem Fall ist die Führung mit *Excel* sehr schnell umsetzbar.

Sofern noch unklar ist, ob eine spezielle Software vorteilhafter ist, sollte man das Vertragsregister mit *Excel* starten und Erfahrungen sammeln. Die umgekehrte Reihenfolge, nämlich zuerst die Software-Frage zu klären, ist weniger empfehlenswert, weil sie den

Start des Vertragsregisters wesentlich verzögern kann. Außerdem sind die Erfahrungen mit einem *Excel*-basierten Vertragsregister hilfreich, um die Leistungsanforderungen an die spezielle Software zu präzisieren. Die Migration der Daten von *Excel* in eine spezielle Software ist kein technisches Problem.

Unabhängig davon mit welcher technischen Lösung das Vertragsregister geführt wird, sollte es mit einem Berechtigungs- bzw. Nutzungskonzept verknüpft werden, das die Lese- und Schreibrechte regelt.

C. Einführungsprozess

Die Einführung eines Vertragsregisters wird zweckmäßigerweise als **Projekt** gestaltet. Der/die Projektverantwortliche sollte neben einem guten Überblick über die Kommune auch Kenntnisse/Erfahrungen dazu haben, wie man ein Projekt in angemessener Zeit erfolgreich abwickelt.

Dauer: Der Zeitraum vom Startschuss des Projekts bis zum Beginn der Aufnahme der Verträge/Nutzung des Vertragsregisters sollte im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten. Es kann empfehlenswert sein, mit einigen Ämtern zu beginnen, und dann sukzessive auf die ganze Kommune auszudehnen.

Einzelne Aktivitäten:

- Bestandsaufnahme der in einzelnen Ämtern bereits vorhandenen Ansätze zu einem Vertragsregister (z. B. Verzeichnis der verpachteten Grundstücke; Übersicht über die IT-Lizenzverträge, Aufstellung über die Zuwendungsverträge usw.): Diese Bestandsaufnahme sollte eine detaillierte Aufnahme der registrierten Informationen je Vertragsart sowie der Prozesse und Zuständigkeiten für die Pflege dieser Vertragsregister einschließen.
- Bestandsaufnahme der Verträge, die in einem Amt abgeschlossen und/oder verwaltet werden, einschließlich der Verträge in anderen Ämtern, die das Amt regelmäßig oder gelegentlich nutzt.
- Soll-Konzeption des Vertragsregisters einschließlich Entwurf einer Dienstanweisung.
- Abschätzung des Umfangs bereits bestehender Verträge und Organisation der Nacherfassung.
- Entscheidung über die technische Lösung, ggf. Auswahl und Beschaffung der speziellen Software.
- Schulung der Mitarbeiter (einschließlich ihrer Stellvertreter) in den Ämtern und der zentralen Stelle in der Pflege des Vertragsregisters und seiner Nutzung.
- Begleitung des Einführungsprozesses über einen begrenzten Zeitraum (z. B. drei Monate), Klärung von Zweifelsfragen sowie Anpassung der Soll-Konzeption.

D. Aktualisierung des Vertragsregisters/ Löschung von Einträgen

Für den Nutzen eines Vertragsregisters ist die Aktualität entscheidend. Weiterhin sollte es bezüglich der aufzunehmenden Verträge vollständig sein. Neue Verträge sollten deshalb laufend, spätestens bis zum Ende eines Quartals aufgenommen werden. Das gleiche gilt für Vertragsänderungen (Nachträge). Hilfreich ist es, ausgelaufene Verträge entsprechend zu kennzeichnen und einen Zeitpunkt festzulegen, an dem sie im Vertragsregister gelöscht werden.

Zu den Angaben, die für alle Verträge zu machen sind, gehören „nächster Überprüfungszeitpunkt“ und „Verantwortlicher für die Vertragsüberprüfung“ (siehe oben unter B.III.). Für jeden Vertrag sollte konkret und eindeutig festgelegt werden, welche Person bzw. Stelle für das Vertragsmanagement zuständig ist. Jeder Vertrag

sollte (mindestens) einmal im Jahr „in die Hand genommen werden“, um zu prüfen, ob der Vertrag unverändert fortgesetzt, geändert oder beendet werden soll. Wenn z. B. überlegt wird, einen Vertrag zu beenden, sollte die Wiedervorlage rechtzeitig vor dem nächsten Kündigungstermin erfolgen. Nach erfolgter Überprüfung muss der nächste Überprüfungszeitpunkt in das Vertragsregister eingetragen werden.

E. Dienstanweisung

Eine Dienstanweisung kann hilfreich sein, damit einerseits klar ist, was gewollt ist, und andererseits die Aufgaben und Verantwortlichkeiten transparent sind. Sie sollte allerdings auch flexibel sein, d. h. z. B. Änderungen bei den Vertragsarten oder dem Umfang der Informationen ermöglichen, ohne dass die Dienstanweisung erneut bekanntgemacht werden muss. Ein Muster findet sich im Anhang.

Anhang

Dienstanweisung „Vertragsregister“ vom (Datum) – Muster –

1. Zweck eines Vertragsregisters

Ein Vertragsregister schafft Transparenz über wesentliche und längerfristige Verträge. Es ist eine wichtige Grundlage für ein aktives Vertragsmanagement. Darüber hinaus unterstützt es die Erstellung des Jahresabschlusses, die Jahresabschlussprüfung und die Haushaltsplanung sowie die Abgabe korrekter Steuererklärungen. Für die Ämter ist es eine wichtige Hilfe, wenn sie z. B. eine Übersicht über die vertraglichen Rechte und Pflichten brauchen oder den Vertragstext einsehen müssen.

2. Zuständigkeiten

2.1 Jedes Amt benennt für die Führung des Vertragsregisters seines Bereiches einen Registerverantwortlichen. Dieser ist dafür verantwortlich, dass

- alle neuen Verträge laufend, spätestens bis zum Ende eines Quartals aufgenommen werden – das gleiche gilt für Vertragsänderungen (Nachträge) – und
- das aktualisierte und vollständige Vertragsregister ihres Bereiches spätestens bis zum 7. des dem Quartalsende folgenden Monats dem Hauptregisterverantwortlichen in Dateiform übermittelt wird.

2.2 Das Hauptamt benennt einen Hauptregisterverantwortlichen, der

- für die Zusammenfassung der (Teil-)Vertragsregister der Ämter zu einem (Gesamt-)Vertragsregister der Kommune,
- für die Aktualität und Vollständigkeit des Vertragsregisters,
- für die Entscheidung von Zweifelsfragen,

- für die Einhaltung der Grundsätze für die Führung des Vertragsregisters und für seine Fortentwicklung sowie
- für die Zugänglichkeit des Vertragsregisters im Intranet verantwortlich ist. Dieser ist weiterhin dafür zuständig, dass die Anlagen 1-3 zu dieser Dienstanweisung stets aktuell und für die Nutzer verfügbar sind.

3. Inhalt des Vertragsregisters

3.1 In das Vertragsregister werden nur wesentliche und längerfristige Verträge aufgenommen. Die Konkretisierung der unbestimmten Begriffe „wesentlich“ und „längerfristig“ erfolgt über die Vertragsart. Als Anhaltspunkt für „längerfristig“ gilt eine Laufzeit von über einem Jahr.

Die aufzunehmenden Vertragsarten, die dafür zuständigen Ämter und der Aufbewahrungsort ergeben sich aus der Anlage 1.

Die für jeden Vertrag mindestens zu erfassenden Informationen ergeben sich aus der Anlage 2.

Jedes Amt kann für die Vertragsarten, für die es zuständig ist, weitere Informationen erfassen.

Die Aufnahme weiterer Vertragsarten sowie die Erfassung zusätzlicher vertragsartenspezifischer Informationen sind mit dem Hauptregisterverantwortlichen abzustimmen.

3.2 Die Verträge, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Dienstanweisung bereits abgeschlossen waren, sind bis zum 31. Dezember xxxx in das Vertragsregister aufzunehmen.

3.3 Jeder zu erfassende Vertrag wird eindeutig mit einer fortlaufenden Vertrags-Nr. gekennzeichnet. Jedes Amt hat eine eigene Nummernserie (siehe Anlage 3).

Vertragsänderungen (Nachträge) werden fortlaufend nummeriert und dem Hauptvertrag zugeordnet (z. B. erhält der 2. Nachtrag zum Hauptvertrag mit der Nr. 10.005 die Nummer: 10.005-2). Bei jeder Vertragsänderung ist darauf zu achten, dass eindeutig festgelegt wird, welche Regelung im Vertrag geändert wird und wie die neue Textfassung lautet.

Wie Vertragsänderungen sollten auch wichtige Interpretationen zur Auslegung des Vertrages behandelt werden.

4. Führung des Vertragsregisters

Das Vertragsregister wird mit Excel geführt.

Ob eine spezielle Software für das Vertragsregister und Vertragsmanagement angeschafft wird, wird zu einem späteren Zeitpunkt geprüft.

Der Hauptregisterverantwortliche legt das Berechtigungskonzept (Lese- und Schreibrechte) fest. Er überprüft mindestens einmal jährlich dessen Aktualität.

5. Inkrafttreten

Diese Dienstanweisung tritt am _____ in Kraft.

(Ober-)Bürgermeister/Landrat/Amtsleiter