

II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Bei knapp der Hälfte der Körperschaften erfolgt die Haushaltsführung bereits über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppeljährigen Haushaltsjahre. Derartige Defizite müssen sanktioniert werden.

Die Situation bei nicht festgestellten Jahresabschlüssen hat sich insgesamt weiter verschärft. Der Zeitverzug ist weiter angewachsen und eine Trendumkehr nicht erkennbar. Für das Jahr 2018 sind lediglich rd. 13 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

In einer Vielzahl von Bereichen kommunalen Handelns, so z. B. bei der Beitreibung von Forderungen, bei Vergaben oder auch kommunalen Beteiligungen waren z. T. bemerkenswerte Feststellungen zu treffen.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

1 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 88a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 108, 109 SächsGemO zuständig.

2 In den Jahren 2018 und 2019 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2020)	Prüfungen ² in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2018 und 2019)
		2018	2019	
Landkreise	10	8	4	0
Kreisfreie Städte	3	6	1	0
Gemeinden	416	143	138	126
Verwaltungsverbände	6	1	0	1
Eigenbetriebe	92	1	0	0
Zweckverbände	157	28	27	4
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	0	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	29	23	0
Summe	1.362	216	193	131

3 Einschließlich der in der Übersicht dargestellten Eröffnungsbilanzprüfungen waren bis Ende des Jahres 2019 rd. 92 % aller zu erstellenden Eröffnungsbilanzen überörtlich geprüft oder befanden sich in Prüfung.

¹ Laut Angaben des StaLa. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt. Anzahl der Eigenbetriebe lt. LT-Drs. 6/16181: Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen, Stand 31.12.2018.

² Die Prüfung von Eigenbetrieben und Unternehmen erfolgte teilweise im Zusammenhang mit Turnusprüfungen gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO und sind in diesen Fällen nicht separat aufgeführt.

³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2015.

- 4 Neben den Turnusprüfungen von Kommunen und Verbänden gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurden im Jahr 2019 folgende Querschnittsprüfungen bei den betreffenden Körperschaften angekündigt:
- Querschnittsprüfung kommunaler Zweckverbände in den Bereichen Natur, Seen und Tourismus bei 3 ausgewählten Zweckverbänden,
 - Vergleichende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Wohnungsgesellschaften und der Betätigung ihrer kommunalen Träger in 11 ausgewählten Kommunen und deren Wohnungsgesellschaften,
 - Forderungsmanagement bei Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
 - Evaluierung der Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohner anhand von 10 weiteren Kommunen,
 - Erweiterung der Prüfung von Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen auf 3 weitere Landkreise.
- 5 Darüber hinaus wurden die Prüfungen von 3 Großen Baumaßnahmen (1 Klinikum, 2 Schulen) und 2 Kulturraum-Zweckverbänden begonnen sowie eine Betätigungsprüfung bei der Stadt Zwickau einschließlich der Prüfung ausgewählter Unternehmen durchgeführt.
- 6 Zusätzlich zu den in der Übersicht dargestellten Prüfungen fand im Jahr 2019 eine Prüfung zum Einsatz und zur Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik im Wege einer Online-Umfrage bei allen sächsischen Kommunen statt. Deren Ergebnis veröffentlicht der SRH als Sonderbericht.

Prüfung zum Einsatz und zur Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

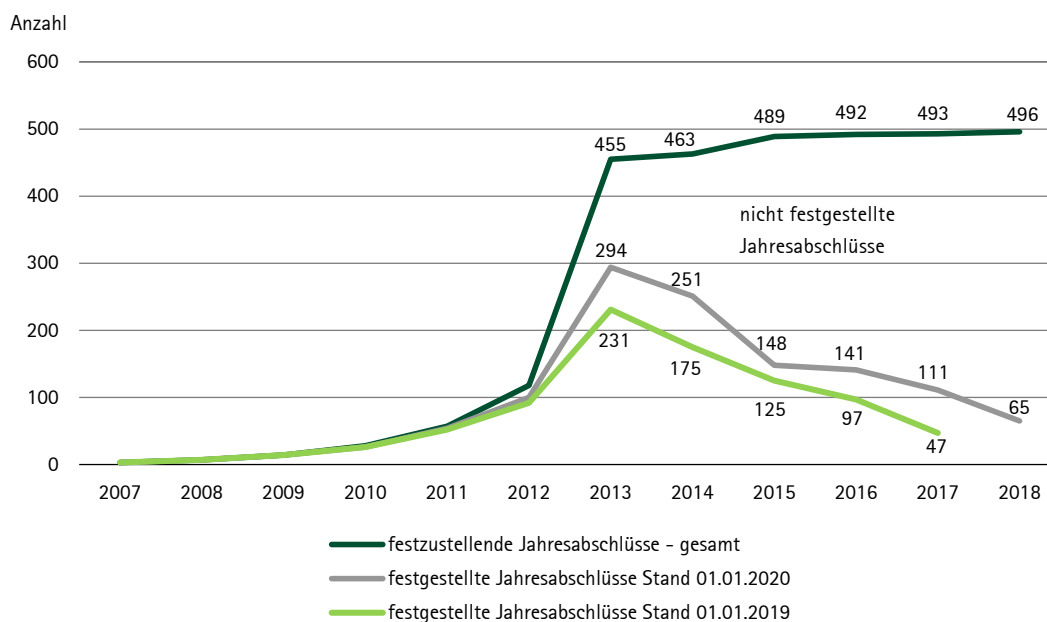
2.1 Umstellung auf kommunale Doppik

- 7 Zum 01.08.2020 hatten noch immer rd. 5,4 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 29 von 540⁴, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen ist auch im 8. Jahr nach Umstellung auf die Kommunale Doppik noch nicht vollständig abgeschlossen. Ob der Auf- und Feststellungsprozesses aller Eröffnungsbilanzen im Jahr 2020 abgeschlossen wird, ist weiterhin fraglich.
- 8 Die turnusmäßigen Abfragen des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen 2007 bis 2018 der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.01.2020) zeigen, dass bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug besteht. Im Jahr 2019 sind wie im Vorjahr keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Vielmehr hat sich die Anzahl der in diesem Zeitraum nicht festgestellten Jahresabschlüsse insgesamt weiter erhöht. Eine Verbesserung der Aktualität der vorliegenden Jahresabschlüsse ist nur in wenigen Fällen erkennbar. Die Mehrzahl der Körperschaften hat sich von der Einhaltung der gesetzlichen Frist zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sogar weiter entfernt.

Anzahl der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich insgesamt erhöht

⁴ Der Zweckverband Vogtland Arena wurde im Jahr 2019 neu gegründet.

Übersicht 2: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 01.01.2020 im Vergleich zum 01.01.2019



- 9 Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2013 (Stand 01.01.2020) besteht wie bisher ein sehr hoher Rückstand. Selbst 5 Jahre nach Feststellungsfrist (31.12.2019) hatten lediglich 294 der betroffenen Körperschaften (rd. 65 %) einen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2018 waren lediglich 65 von insgesamt 496 Jahresabschlüsse, d. h. nur 13 %, fristgerecht festgestellt worden. Jahresabschlüsse ab 2013 weiterhin durch sehr hohen Rückstand gekennzeichnet
- 10 Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich damit insgesamt weiter verschärft. War bei den doppisch buchenden kommunalen Körperschaften zum Jahresbeginn 2019 ein Zeitverzug von durchschnittlich 3,5 Jahren festzustellen, so betrug dieser zum 01.01.2020 nunmehr 3,9 Jahre. Bei fast der Hälfte der Körperschaften (46 %) erfolgt die Haushaltsführung nunmehr über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushaltsjahre. Weiterer Zeitverzug – keine Trendwende erkennbar
- 11 Während es im Jahre 2019 13 Kommunen gelang, 2, 3 oder sogar 4 Jahresabschlüsse festzustellen und damit ihre Rückstände abzubauen, haben 277, also zwei Drittel aller kreisangehörigen 416 Kommunen, keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt. Besonders hoch sind die Rückstände in den 259 sächsischen Gemeinden mit weniger als 5.000 EW. Bei 68 % dieser Gemeinden fehlten mindestens 4, bei 40 % fehlten sogar mindestens 6 festgestellte Jahresabschlüsse. Regional betrachtet bestehen die größten Defizite im Landkreis Görlitz. Von den 53 Städten und Gemeinden dieses Landkreises gab es gerade 3, bei denen „nur“ bis zu 3 Jahresabschlüsse fehlten. Ferner gibt es im Landkreis 3 Abwasserzweckverbände, die seit der Umstellung auf Doppik noch keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt haben. Erhebliche Rückstände zeigen sich ebenso im Landkreis Leipzig. Dort hat nur jede vierte Kommune einen ersten doppischen Jahresabschluss festgestellt.
- 12 Der weiter zunehmende Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und abzubauen. Es ist jedoch zu befürchten, dass sich der Auf- und Feststellungsprozess durch eine Verschiebung der Aufgabenprioritäten aufgrund der Corona-Pandemie zunächst weiter verzögern wird. Die zeitliche Ausdehnung des § 88 Abs. 5 SächsGemO – Verzicht auf Anhang, Rechenschaftsbericht und weitere Weitere Verzögerung des Feststellungsprozesses durch Auswirkungen der Corona-Pandemie erwartet

Anlagen bis einschließlich 2018⁵ – wird die angestrebte Beschleunigung der Feststellungsverfahren kaum erzielen können, da auch die bisher geltende Erleichterung bis zum Jahresabschluss 2015 keine Trendwende bewirkte.

- 13 Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft auf Basis verlässlicher Daten ist aus Sicht des SRH aufgrund der viel zu spät erstellten bzw. noch gar nicht vorliegenden Jahresabschlüsse kaum möglich. Zudem werden die Vorlage- und Informationspflichten zum Jahresabschluss gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit regelmäßig und eklatant verletzt.
- 14 Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen alle öffentlichen Haushalte stehen, um die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, sind solche Steuerungsdefizite und Verletzungen von Transparenzpflichten bei der Verwendung öffentlicher Mittel nicht hinnehmbar. Hinzu kommt, dass möglicherweise der anstehende Strukturwandel in den Braunkohleregionen durch den gezielten Einsatz von Bundes- und EU-Fördermitteln dadurch erschwert wird, weil gerade in diesen Gebieten die betroffenen kommunalen Körperschaften erst die Zweifel am Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft ausräumen müssen, bevor Fördermittel fließen können.
- 15 Die RAB sollten von säumigen Kommunen verbindliche Zeitpläne zur zeitnahen Abstellung der Defizite fordern. Vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sind entsprechende Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

2.2 Örtliche Rechnungsprüfung

- 16 Eine gesonderte Betrachtung der Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen sowie anlässlich der Prüfungen der Eröffnungsbilanzen offenbarte bemerkenswerte Defizite bei Gemeinden mit weniger als 20.000 EW.
- 17 Gemeinden dieser Größe können, statt sich ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes zu bedienen, auch einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.
- 18 Die Erhebungen im Zeitraum Januar bis Juli 2020 in 57 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW ergaben, dass die überwiegende Mehrheit im Jahr 2018 weder durch ein eigenes eingerichtetes RPA noch durch eine der weiteren Möglichkeiten die Erledigung der Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vollständig sicherstellte.

Örtliche Prüfung findet häufig nicht statt

- 19 Mangels Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2017 konnte dieser bei vielen der Gemeinden keiner örtlichen Prüfung im Jahr 2018 unterzogen werden. Nach Einschätzung des SRH ist die unterbliebene Beauftragung der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses mitursächlich, dass dort auch die weiteren Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2018 vielfach nicht beauftragt wurden und damit gänzlich unerledigt blieben.

2.3 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

- 20 Die begrenzte Anzahl ausstehender Eröffnungsbilanzprüfungen geht mit einer rückläufigen Bedeutung der Prüfungsaufgabe einher, sodass sich der SRH hier auf die beispielhafte Darstellung eines Falles beschränkt.

⁵ Vgl. Beitrag Nr. 20, Pkt. 8.1.

Mangelhafte Bewertung von Straßengrundstücken

21 Die Große Kreisstadt Markkleeberg bewertete in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 systematisch die sich in Ihrem Eigentum befindlichen Straßengrundstücke, für welche keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar waren, zum pauschalen Ersatzwert i. H. v. 0,60 €/m², ungeachtet der teils erheblich abweichenden Bodenrichtwerte für in gleicher Lage belegene und vergleichbare unbebaute Grundstücke. Beispielsweise wurden Straßen der Gemarkung Zöbiger mit 0,60 €/m² ersatzbewertet, die sich in einer Bodenrichtwertzone mit 215 €/m² (im Jahr 2012) befanden. Die Stadt gab an, dass die im Jahr 2012 geltenden durchschnittlichen Bodenrichtwerte der jeweiligen Gebiete zwischen 75 €/m² und 185 €/m² gelegen haben. Die zugrundeliegende Bewertungsrichtlinie der Stadt sah zur Ersatzwertermittlung für gewidmete Grundstücke/Gemeinbedarfsflächen für den Grund und Boden von Infrastrukturvermögen einen pauschalen Ersatzwert von 0,60 €/m² vor. Ausdrücklich bezog sich dieser Wert jedoch auf einen als Durchschnitt bezeichneten Mittelwert der Bodenrichtwerte für „Gartenland“ (1,00 €/m² bis 5,00 €/m²) i. H. v. 3,00 €/m². Hierauf wurde ein Gemeinbedarfsabschlag i. H. v. 80 % vorgenommen. Die Bewertung differenzierte dabei nicht zwischen einzelnen Ortslagen, Gemarkungen oder dergleichen.

Systematischer Fehler macht Überprüfung und Berichtigung erforderlich

22 Die angewandte Bewertungsmethodik war nicht sachgerecht und widersprach den rechtlichen Vorgaben, wonach der Grund und Boden des Infrastrukturvermögens ersatzweise mit 20 % des Boden(richt)wertes eines in gleicher Lage belegenen bzw. vergleichbaren unbebauten Grundstücks, mindestens jedoch mit 0,10 €/m² und höchstens mit 10 €/m² (in Gemeinden mit mehr als 10.000 EW bis zu 100.000 EW) anzusetzen ist. Hierzu bedarf es einer Einzelfallbetrachtung. Dabei ist nicht auf Grundstücke mit vergleichbarer Nutzungsart abzustellen. Folglich wären die Flurstücke zum Höchstwert von 10 €/m² statt mit 0,60 €/m² zu bewerten gewesen. Die betreffenden Verkehrsflächen waren somit zu niedrig bewertet. Aufgrund der relativ hohen Bodenrichtwerte im Gebiet der Stadt und der Betroffenheit von 1.088 Vermögensgegenständen mit einer Fläche von insgesamt rd. 85,6 ha führte die fehlerhafte Bewertung der Straßengrundstücke zu einer erheblichen Bilanzverkürzung von rd. 8,0 Mio. €, also ca. 3,2 % der festgestellten Bilanzsumme.

23 Im Rahmen der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt zwischenzeitlich mit, dass sie die Bewertungsrichtlinie entsprechend anpassen und die Wertansätze aller ersatzbewerteten Straßengrundstücke berichtigen werde.

2.4 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.4.1 Unzureichende Beitreibung von Forderungen

24 Beim AZV Kleine Spree und seinen Rechtsvorgängern waren bereits bei der vorherigen überörtlichen Prüfung erhebliche Beanstandungen hinsichtlich der Beitreibung von Forderungen zu treffen. Seit der Einstellung eines Mitarbeiters für diesen Bereich trieb dieser in einigen Fällen zwar größere Außenstände bei. Dennoch verfolgte der Zweckverband seine Forderungen aus Abwasserbeiträgen und -gebühren sowie Nebenforderungen noch immer nicht mit der gebotenen Konsequenz. So ergriff der Zweckverband bei einer Reihe von Schuldner und Forderungen von insgesamt mindestens 50 T€ über mehrere Jahre hinweg keinerlei Beitreibungsmaßnahmen. Er mahnte diese Schuldner lediglich in größeren und unregelmäßigen Zeitabständen. Einen Schuldner mahnte er zwischen der Beitragsfestsetzung im Jahr 2014 und einem im Jahr 2019 eröffneten Insolvenzverfahren lediglich einmal im Jahr 2016. In einigen Fällen angestrebte Ratenzahlungsvereinbarungen kamen nicht zustande.

Offene Forderungen sind unverzüglich und konsequent einzutreiben

Lagen solche Vereinbarungen vor, veranlassten den Zweckverband unterbliebene Zahlungseingänge nicht zum Handeln. Wechselten Grundstückseigentümer, prüfte der Zweckverband nicht, ob es möglich war, die ihm zustehenden Beitragsforderungen wegen der auf den Grundstücken ruhenden öffentlichen Last durch Duldungsbescheid aus diesen zu befriedigen.

- 25 Der AZV hatte bis Juli 2019 außerdem zahlreiche Stundungsanträge der Jahre 2017 und 2018 noch nicht bearbeitet. Dies betraf Beitragsforderungen von über 180 T€. Davon entfielen rd. 141 T€ auf Grundstücke, die nach Angaben der Schuldner landwirtschaftlich im Sinne des § 135 Abs. 4 BauGB genutzt seien. Der Rest der Schuldner begründete die Stundungsanträge mit ihren wirtschaftlichen Verhältnissen. In einem Fall hatte der Schuldner im Stundungsantrag ein Sparguthaben angegeben, das den offenen Beitrag um fast das Dreifache überstieg. Dieser Stundungsantrag hätte unverzüglich abgelehnt und der offene Beitrag eingezogen werden müssen. In früheren Jahren gewährte Stundungen waren im Übrigen teilweise bereits im Jahr 2014 abgelaufen und die Forderungen damit fällig. Statt die Beträge wie vorgeschrieben unverzüglich einzuziehen, schrieb der Zweckverband die Beitragspflichtigen erst im September 2017 dazu an.
- 26 Der Zweckverband wurde erneut aufgefordert, sein Forderungsmanagement spürbar zu verbessern, insbesondere Stundungsvoraussetzungen zeitnah zu prüfen, offene Forderungen unverzüglich einzuziehen und die Beitreibung einzuleiten.

2.4.2 Vergabe von Stromlieferverträgen

- 27 Der AZV Bautzen bezog den Strom für den Betrieb der Pumpwerke und der Kläranlagen in Bautzen und Dreikretscham von dem örtlichen Energieversorgungsunternehmen. Die Verträge aus den Jahren 2008 und 2009 kamen jeweils im Wege einer Direktvergabe zustande und wurden durch den Verband regelmäßig verlängert. Entsprechend den Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018 beliefen sich die Stromkosten in diesen Jahren auf insgesamt rd. 321 T€ für die Kläranlage und rd. 95 T€ für die Pumpwerke.
- 28 Die Stromlieferverträge unterlagen als Lieferaufträge dem Vergaberecht und überschritten deutlich den EU-Schwellenwert. Insofern hätte der Verband den Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge anwenden und die Stromlieferverträge europaweit ausschreiben müssen.
- 29 Der Zweckverband teilte im Rahmen seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht mit, die bestehenden Stromlieferverträge zum 31.12.2020 kündigen und unter Beachtung der geltenden Bestimmungen vergeben zu wollen.

2.4.3 Entlastung des Verbandsvorsitzenden und des Geschäftsführers

- 30 Die Verbandsversammlung des Trinkwasserzweckverbandes „Pfeifholz“ erteilte dem Verbandsvorsitzenden anlässlich der Beschlussfassungen über die Feststellungen der Jahresabschlüsse 2010 bis 2017 jeweils Entlastung. Bei den Beschlussfassungen war der Verbandsvorsitzende anwesend und stimmte mit ab.
- 31 An der Beratung und Abstimmung über seine eigene Entlastung darf der Verbandsvorsitzende jedoch wegen Befangenheit nicht teilnehmen. Für das Verbandsmitglied, dessen Vertreter die Verbandsversammlung zum Verbandsvorsitzenden gewählt hat, müsste in diesen Fällen ein anderer Vertreter die Stimmabgabe wahrnehmen.

Keine Teilnahme des Verbandsvorsitzenden an Abstimmung über eigene Entlastung

32 Ferner wurde von der Verbandsversammlung auch der Geschäftsführer für eben diese Wirtschaftsjahre entlastet.

33 Nach der Verbandssatzung führte der Zweckverband seine Geschäfte nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften. An die Stelle der Betriebsleitung tritt hier der Verbandsvorsitzende. Demnach hat die Verbandsversammlung ausschließlich über die Entlastung des Verbandsvorsitzenden zu beschließen. Die Geschäftsführung eines Zweckverbandes stellt – anders als die Geschäftsführung einer GmbH – selbst kein Organ dar, sondern ist dem Zweckverbandsorgan Verbandsvorsitzender zuzurechnen. Eine Entlastung des Geschäftsführers konnte daher nicht von der Verbandsversammlung beschlossen werden.

Keine Entlastung des Geschäftsführers

2.4.4 Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung

34 In der von der Verbandsversammlung des Trinkwasserzweckverbandes „Pfeifholz“ beschlossenen Geschäftsordnung waren die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers festgelegt, wie z. B. die Bearbeitung von Personalangelegenheiten und das Führen der Personalakten oder die Delegation der sog. Geschäfte der laufenden Verwaltung.

35 Bestimmungen in Verbandssatzungen und Geschäftsordnungen, welche die Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung an den Geschäftsführer eines Zweckverbandes zum Inhalt haben, sind rechtswidrig. Dies folgt daraus, dass es nicht in der Organzuständigkeit der Verbandsversammlung liegt, konkrete Aufgabenzuweisungen an den Geschäftsführer vorzunehmen. Vielmehr ist es originär dem Verbandsvorsitzenden vorbehalten, die innere Organisation bzw. Geschäftsverteilung und somit auch die Aufgabenzuweisung an den Geschäftsführer vorzunehmen. Insoweit kann nur der Verbandsvorsitzende selbst durch interne Weisung eine entsprechende Aufgabenzuweisung an den Geschäftsführer vornehmen. Dies betrifft insbesondere die Delegation der Zuständigkeit der Geschäfte der laufenden Verwaltung und die dem Verbandsvorsitzenden sonst durch Rechtsvorschrift oder von der Verbandsversammlung übertragenen Aufgaben, für die er zuständig ist.

Keine Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung für Geschäfte der laufenden Verwaltung

36 Der Zweckverband teilte der Prüfungsbehörde zwischenzeitlich mit, dass man die Aufgabenzuweisungen an den Geschäftsführer künftig direkt durch den Verbandsvorsitzenden in Form einer Dienstanordnung vornehmen werde.

2.4.5 Beteiligungsstrukturen und Interessenkollisionen

37 Die Gemeinde Rosenbach/Vogtl. war alleinige Gesellschafterin einer Gesellschaft im Bereich der Wohnungswirtschaft. Da diese Eigengesellschaft außer einem Geschäftsführer keine weiteren Mitarbeiter hatte, beauftragte sie eine Dienstleistungsgesellschaft mit der Verwaltung der Wohnungen.

38 Ferner gründete die Eigengesellschaft im Jahr 2013 eine Gesellschaft im Bereich der Energie- und Haustechnik. Auch diese Enkelgesellschaft der Gemeinde besaß außer einem Geschäftsführer, der gleichzeitig der Geschäftsführer der Eigengesellschaft war, keine weiteren Mitarbeiter. Trotz Kenntnis dieser Konstellation fasste der Gemeinderat den Beschluss, die Enkelgesellschaft mit der Errichtung und Betreibung einer Heizungsanlage in Form einer Hackschnitzanlage zu beauftragen. Somit musste die Enkelgesellschaft wiederum ein Fremdunternehmen binden, um die neue Hackschnitzanlage betreiben zu können. Die Herstellung der Anlage schrieb die Enkelgesellschaft mithilfe eines Ingenieurbüros aus. Jedoch erfolgte keine öffentliche Ausschreibung, sondern ohne Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen und einer Dokumentation der Gründe nur eine beschränkte.

39 Die Zulässigkeit der weiteren Unterhaltung der Eigen- und Enkelgesellschaft war fraglich, weil sämtliche Aufgaben private Dritte erledigen. Nach § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO a. F. und § 94a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SächsGemO n. F. durfte die Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur gründen, unterhalten und sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Da die Eigen- und die Enkelgesellschaft jeweils nur einen Geschäftsführer als Beschäftigten und keine weiteren Angestellten hatten, waren sie nicht in der Lage, die ihr nach dem Gesellschaftsvertrag obliegenden Aufgaben selbst zu erfüllen. Sowohl für die Wohnungsverwaltung als auch bspw. für die Betreuung der Hackschnitzelanlage waren Fremdunternehmen beauftragt worden. Die Gemeinde hätte die Leistungen auch direkt an Fremdfirmen vergeben können.

Gefahr von Interessenkollisionen

40 Unabhängig davon war die Beauftragung privater Dritter mit der Wohnungsverwaltung und mit der Betreuung der Hackschnitzelanlage im vorliegenden Fall kritisch zu sehen, weil der Geschäftsführer der Eigen- und Enkelgesellschaft zugleich Geschäftsführer einer Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft war, die bei beiden beauftragten Dienstleistungsgesellschaften als persönlich haftender Gesellschafter fungierte. Der Geschäftsführer war daher bei sämtlich involvierten Gesellschaften vertretungsberechtigt. Gleichzeitig war er sowohl bei der Eigen- als auch bei der Enkelgesellschaft vom Verbot der In-sich-Geschäfte nach § 181 BGB befreit, ohne dass Zustimmungsvorbehalte seitens des Aufsichtsrates oder der Gesellschafterversammlung bestanden. Diese Strukturen bargen das Risiko von Interessenkollisionen, weil fraglich war, inwieweit der Geschäftsführer hier im Interesse der Eigen- und Enkelgesellschaft und somit im gemeindlichen Interesse handelte oder ob die wirtschaftlichen Interessen der beauftragten Dienstleistungsgesellschaften bzw. von deren Gesellschaftern im Vordergrund standen.

41 Die Gemeinde gab in ihrer Stellungnahme u. a. an, dass der Bau und Betrieb der neuen Heizungsanlage seitens der Enkelgesellschaft über ein sog. Energie-Contracting realisiert wurden. Damit hätten die Gemeinde und die Eigengesellschaft eigene Investitionskosten erspart. Die hierdurch freien Investitionsmittel der Eigengesellschaft könne diese stattdessen für die laufende Instandhaltung der Mietobjekte einsetzen. Anhand eines aktuellen Beispiels habe die Gemeinde festgestellt, dass die Beauftragung eines fremden Dritten (z. B. ein Energielieferant) unwirtschaftlicher sei. Die hierbei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zum jetzigen Modell wären wiederum durch die Mieter zu tragen. Die Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum sei aber für die Gemeinde ein entscheidendes Kriterium bei der Mieterneugewinnung und -bindung. Auch seien vor der Gründung der Enkelgesellschaft alle wirtschaftlichen und rechtlichen Möglichkeiten/Risiken erörtert worden. Darüber hinaus würde die Enkelgesellschaft mittlerweile auch andere Aufgaben, wie z. B. die Betreuung einer Antennenanlage, wahrnehmen. Insgesamt seien aus Sicht der Gemeinde die Gründung der Enkelgesellschaft und die Art der Betreuung gerechtfertigt, weil Aufgaben wirtschaftlicher und sparsamer erbracht werden können als von einem Drittunternehmen.

42 Das Ziel der Gemeinde, bezahlbaren Wohnraum bereit zu stellen, wird durchaus erkannt. Jedoch greift die Begründung einer wirtschaftlicheren Betreuung durch das aktuelle Modell gegenüber anderen Formen zu kurz, da auch die Enkelgesellschaft die Herstellung der Hackschnitzelanlage nur über einen Kredit finanzieren konnte, sodass Schulden lediglich ausgelagert wurden und die Gesamtverschuldung der Gemeinde trotzdem stieg. Da die Enkelgesellschaft zudem mangels ausreichenden Personals nicht in der Lage war, die Heizungsanlage selbst zu betreiben,

hätte die Gemeinde die Energieerzeugung in gemeindlicher Eigenregie bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in Erwägung ziehen müssen. Gleiches galt in Bezug auf die weiteren Aufgaben, wie z. B. die Betreuung der Antennenanlage, deren Wahrnehmung durch die Gemeinde selbst oder durch die Eigengesellschaft möglich war.

- 43 Die Gemeinde ist aufgefordert, die Aufgabenstrukturen und Verantwortlichkeiten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und ggf. Veränderungen einzuleiten.

3 Stellungnahmen

- 44 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben.
- 45 Das SMI bestätigt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppeljährigen Jahresabschlüsse. Defizite bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen seien überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den „Spätumsteller“-Kommunen zu verzeichnen. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen seien hier die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen anzusehen.
- 46 Unbestritten sei, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Die gesetzlichen Regelungen begründeten für die Kommune eine Rechtspflicht, deren Einhaltung von den RAB sicherzustellen sei. Die RAB würden daher auch weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsstaus in einem angemessenen Zeitraum hinwirken. Hierzu sollten die konkreten Termine zwischen der Kommune und der zuständigen RAB (z. B. durch Abschluss von Zielvereinbarungen oder Ähnliches) individuell schriftlich vereinbart werden. Das SMI ließe sich regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten.
- 47 Das SMI führt ferner aus, dass es die Defizite bei der örtlichen Rechnungsprüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW zur Kenntnis genommen habe und beabsichtige sich im Rahmen der Rechtsaufsicht berichten zu lassen, wie die Erfüllung der Pflichtaufgaben im Rahmen der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW besser abgesichert werden könne. Bezüglich der einzelnen Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Kommunalprüfungen des SRH und der StRPrÄ sah das SMI zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Stellungnahme ab, da ihm bisher keine Erkenntnisse vorlägen.
- 48 Der SSG beschreibt es in seiner Stellungnahme als besorgniserregend, dass 277 von 416 Kommunen im Jahr 2019 keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt haben. Allerdings ließe sich aus der mehr als 10 Jahre andauernden Doppik-Umsetzungsphase feststellen, dass die Gemeinden nicht nur im Rahmen der Einführungsphase erhöhten Bedarf an Personal- und Sachmitteln hätten, sondern dass das doppeljährige Haushaltssystem auch dauerhaft erhöhte Aufwendungen verursache.
- 49 Der SSG spricht sich gegen den Vorschlag des SRH aus, Sanktionsmöglichkeiten für die Rechtsaufsicht für säumige Kommunen zu schaffen. Eine solche Verschärfung gegenüber der individuellen Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der zuständigen RAB trüge er nicht mit, da sie den individuellen Besonderheiten vor Ort nicht gerecht werden würde.

- 50 Der SSG verfolge ferner die Entwicklung bei der örtlichen Rechnungsprüfung in den Kommunen kleiner 20.000 EW mit Sorge und plane deshalb, seine Mitglieder in geeigneter Weise nach Abstimmung mit dem SMI auf die Problematik hinzuweisen.

4 Schlussbemerkungen

- 51 Der SRH weist zum wiederholtem Male auf die dringend zu erstellenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin. Ohne diese sind die Ziele, welche mit der Einführung der kommunalen Doppik verbunden sind, nicht zu erreichen.
- 52 Der SRH begrüßt die Ankündigung des SSG, seine Mitgliedskommunen erneut auf die Notwendigkeit der Sicherstellung einer umfassenden örtlichen Rechnungsprüfung hinzuweisen.
- 53 Der SRH geht im Übrigen davon aus, dass die Aufmerksamkeit der RAB sich künftig stärker auch auf die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung richten wird.