

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften bleibt durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Vereinbarungen zu Betriebskostenerstattungen für Kindertageseinrichtungen weisen oft Mängel auf.

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 2017 und 2018 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2019)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2017 und 2018)
		2017	2018	
Landkreise	10	14	8	2
Kreisfreie Städte	3	4	6	0
Gemeinden	416	104	143	150
Verwaltungsverbände	6	1	1	2
Eigenbetriebe	92 ²	0	1	0
Zweckverbände	157	16	28	11
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	0	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	0	29 ⁴	0
Summe	1.362	139	216	165

- 3 Im Jahr 2018 begann die „Vergleichende Prüfung von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften im Tätigkeitsbereich Soziales“. Betrachtet wurden 3 Unternehmen kreisangehöriger Städte aus dem Bereich Pflege. Die Landkreise Bautzen, Meißen und Zwickau wurden in die Prüfung einbezogen.
- 4 Seit Ende 2018 erfolgt eine Prüfung zum Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements, in die neben den 3 Kreisfreien Städten weitere 3 Städte mit mehr als 50.000 EW einbezogen wurden.
- 5 Die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen nahmen in den Jahren 2017 und 2018 noch einen unverändert hohen Stellenwert ein und banden entsprechende Prüfungskapazitäten insbesondere der StRPrÄ.

Nach wie vor fehlende Eröffnungsbilanzen

¹ Laut Angaben des StaLa. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

² Stand: 31.12.2018, vgl. LT-Drs. 6/16181 Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen.

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 Unternehmensprüfungen erfolgten teilweise im Zusammenhang mit Teilprüfungen der Kommunen und sind deshalb nicht separat gezählt.

Bisher 31 eingeschränkte Prüfungsvermerke der örtlichen Rechnungsprüfung, weitere 78 wären einzuschränken gewesen

- 6 Nach Kenntnis des SRH hat die örtliche Rechnungsprüfung bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen bisher in 31 Fällen eingeschränkte Prüfungsvermerke erteilt. Zu 78 uneingeschränkten Prüfungsvermerken durch die örtliche Rechnungsprüfung vertrat der SRH im Ergebnis seiner überörtlichen Prüfung eine gegenteilige Auffassung. Uneingeschränkt darf der Prüfungsvermerk insbesondere dann nicht erteilt werden, wenn in der Eröffnungsbilanz einzelne Abweichungen von mehr als 0,7 % der Bilanzsumme oder wesentliche Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen festgestellt wurden. Dieses Kriterium war somit für fast 25 % der bisher durchgeführten überörtlichen Prüfungsverfahren relevant.
- 7 Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Turnusprüfung) wird insbesondere dadurch erschwert, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann. Das betrifft einerseits die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse (§ 104 SächsGemO), die Voraussetzung für die Feststellung des Jahresabschlusses ist, und andererseits weitere nicht erledigte Aufgaben der örtlichen Prüfung (§ 106 SächsGemO).

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

2.1 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

- 8 Auch wenn im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik noch rd. 9 % der Eröffnungsbilanzen fehlen und somit noch zu prüfen sein werden, folgt aus der geringer werdenden Zahl der Prüfungen ein Sinken der Bedeutung dieser Prüfungsaufgabe. Daher beschränkt sich der SRH auf die beispielhafte Darstellung eines Falles.

Gebäudebewertung von einem Sachverständigen

- 9 Die **Gemeinde Pöhl** ließ die Gebäudebewertung von einem Sachverständigen vornehmen. Dieser sollte die Gebäude, für die keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorlagen, nach dem Sachwertverfahren unter Anwendung des Erlasses des SMI zur „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ vom 19.10.2007 (nachfolgend SMI-Erlass vom 19.10.2007) bewerten.

Systematischer Fehler macht die Überprüfung und Berichtigung unabdingbar

- 10 Der Sachverständige berücksichtigte in seinen Berechnungen weder Baunebenkosten noch eine Rückindizierung der ermittelten Ersatzwerte auf das Jahr der Herstellung. Stattdessen nahm er nicht nachvollziehbar bei allen vom StRPrA Zwickau überprüften Gebäuden einen Abschlag von 0,9 % auf den Gebäudewert vor. Es ist davon auszugehen, dass er dies irrtümlich vollzog, statt den Anpassungsfaktor für die Ortsgröße von 0,9 auf den Wertansatz anzuwenden, vgl. Nr. 3 Buchst. d) des SMI-Erlasses vom 19.10.2007. Im Ergebnis waren alle aktivierten Gebäudeersatzwerte deutlich überhöht und somit nicht wirklichkeitsgetreu bewertet.

Wesentliche Fehler bei Wohngebäudebewertung

- 11 Die Gemeinde wies in ihrer Eröffnungsbilanz einen Wert von rd. 3.179 T€ für 8 kommunale Mehrfamilienhäuser und 58 Wohnungen aus. Durch den o. g. Fehler ergab sich beispielsweise allein für einen dieser Wohnblöcke eine Abweichung zum Eröffnungsbilanzstichtag i. H. v. fast 365 T€.
- 12 Die Bürgermeisterin der Gemeinde Pöhl teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass das fehlerhafte Vorgehen des Sachverständigen die mit der örtlichen Prüfung beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zwar bemerkte, eine Überprüfung des gesamten Gebäudebestandes jedoch im Hinblick auf einen risikoorientierten Prüfungsansatz sowie aus Wesentlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsgründen nicht erfolgte. Weiterhin teilte sie mit, dass derzeit eine

Überarbeitung der Gebäudebewertung durchgeführt werde und berichtigte Bewertungen als Eröffnungsbilanzkorrektur umgesetzt würden.

2.2 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.2.1 Überhöhte Betriebskostenerstattungen für eine Kindertageseinrichtung

- 13 Die Gemeinde Drebach vermietete mit Vertrag vom 18./19.12.2007 ein Objekt mit einer Gebäudenutzfläche von 1.195 m² für umgerechnet 0,52 €/m² monatlich an einen Verein.
- 14 Der Verein war ab dem 01.01.2008 freier Träger der Kindertageseinrichtung, die sich in diesem Objekt befand. Die Gemeinde schloss mit dem Verein zum 01.01.2008 eine Rahmenvereinbarung über die Aufbringung der Betriebskosten gem. SächsKitaG, wobei die Mietausgaben für die hierfür genutzten rd. 206 m² vertragsgemäß erforderliche Betriebskosten i. S. d. SächsKitaG darstellen sollten. Der Verein machte aufgrund dieser Rahmenvereinbarung mit den Betriebskostenabrechnungen für die Jahre 2008 bis 2011 gegenüber der Gemeinde u. a. die Erstattung der Mietausgaben i. H. v. umgerechnet 4,67 €/m² monatlich geltend. Die Gemeinde Drebach erkannte die Forderungen jeweils an, obwohl ihr als Vermieterin der tatsächlich geleistete Mietzins i. H. v. umgerechnet 0,52 €/m² bekannt war.
- 15 Am 17.02.2012 schloss die Gemeinde mit dem Verein eine/n ab dem 01.01.2012 geltende/n Betriebsträgerschaftsvertrag/Finanzierungsvereinbarung über die weitere Betreibung der Kindertagesstätte. Danach gewährte die Gemeinde dem Verein einen Betriebskostenzuschuss zu den anerkennungsfähigen Kosten gem. SächsKitaG, wobei lt. Anlage zum Vertrag unverändert Mietkosten von umgerechnet 4,67 €/m² zugrunde gelegt wurden. Bereits im Prüfungsbericht aus dem Jahr 2012 hatte das StRPrA Zwickau dieses Vorgehen beanstandet.
- 16 Die Gemeinde erstattete dem Verein im Ergebnis über Jahre höhere Mietkosten als für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren. Für den Zeitraum 2008 bis 2017 ergaben sich Überzahlungen i. H. v. insgesamt mindestens 107,5 T€. Keine Förderung der Träger über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG
- 17 Der Bürgermeister der Gemeinde Drebach teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass eine rein rechnerische Betrachtung zu kurz greifen würde. Bei der Gesamtbetrachtung des betroffenen Objektes spielten politische Entscheidungen zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge eine maßgebliche Rolle. In Bezug auf die Kindertageseinrichtung stand insbesondere die Bindung eines verlässlichen und ortsnahen Trägers im Vordergrund. Im Ergebnis sei der Gemeinde aus der Verfahrensweise kein Schaden entstanden und das Vermögen auch nicht aufgezehrt.
- 18 Die Gemeinde verkennt, dass die Beanstandung auf die Vereinbarung und Abrechnung der Mietkosten im Rahmen des SächsKitaG abzielte und sie ausgehend hiervon eben nur die Mietausgaben erstatten durfte, die für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren.
- 19 Soweit die Gemeinde durch ihr Vorgehen den Verein fördern wollte, so war dies nicht über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG möglich.

2.2.2 Mangelhafte Transparenz bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

Fehlende Vereinbarungen über Betriebskostenerstattungen und Überlassung von Gebäuden

20 Die Stadt Hainichen schloss nicht mit allen Trägern der in der Stadt betriebenen Tageseinrichtungen zur Förderung von Kindern eine Vereinbarung über das Aufbringen der Betriebskosten bzw. die Überlassung von Gebäuden ab.

Verträge mit den Trägern der Kitas schließen

21 Ist der Träger der Kindertageseinrichtung ein Träger der freien Jugendhilfe, hat die Stadt den nicht durch die Elternbeiträge und den Eigenanteil des Trägers gedeckten Anteil der erforderlichen Personal- und Sachkosten zu übernehmen. Die Höhe und das Verfahren der Erstattung sind mit dem Träger vertraglich zu vereinbaren.

Fehlende Überprüfung der Betriebskostenabrechnungen

22 Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres ermittelten die freien Träger der Jugendhilfe die Betriebskosten der Einrichtungen und legten diese der Stadt Hainichen vor. Für das Jahr 2016 machten die Träger insgesamt Betriebskosten i. H. v. 3,2 Mio. € bei der Stadt geltend.

23 Die Stadt hatte bis einschließlich 2014 sämtliche Positionen der Betriebskostenabrechnungen anerkannt, obwohl die vorgelegten Abrechnungen der Träger lediglich aus tabellarischen Übersichten bestanden hatten, deren Angaben nicht durch Belege bzw. Rechnungen untersetzt worden waren. Die Stadt konnte nicht belegen, dass sie zum Zwecke der Aufklärung bei den Trägern Unterlagen eingesehen hat.

Betriebskostenabrechnungen sind zu prüfen

24 Laut Betriebskostenabrechnungen übernahm die Stadt im Jahr 2016 Kosten i. H. v. rd. 199 T€ für Verwaltungspersonal und Personalkostenumlagen der Träger; das waren über 46 % mehr Kosten als im Jahr 2013. Zu keinem Zeitpunkt unterzog die Stadt diese erheblich gestiegenen Kosten einer Prüfung.

25 Die notwendigen Betriebskosten der Einrichtungen stellen die Grundlage für die Berechnung der durch die Stadt zu übernehmenden Zuschüsse an die freien Träger der Jugendhilfe dar. Die Stadt hat Unterlagen abzufordern sowie ggf. Einsicht in die Unterlagen zu nehmen und darauf basierend sachgerechte Prüfungen durchzuführen.

Fehlende qualifizierte Überprüfung der Leistungsfähigkeit der freien Träger im Rahmen der Erbringung des Eigenanteils

26 Mit einem freien Träger vereinbarte die Stadt Hainichen u. a. die Erbringung eines Eigenanteils an den jährlichen Betriebskosten i. H. v. 3 % der Personal- und Sachkosten im engeren Sinne. In dem Überlassungs- und Betreibungsvertrag mit einem anderen Träger wurde die Höhe des prozentualen Eigenanteils nicht eindeutig beziffert. Mit einem weiteren Träger wurde vereinbart, dass ihm die Betriebskosten unter Abzug der erbrachten Eigenleistung erstattet werden.

27 Die Stadt überprüfte zu keinem Zeitpunkt, ob die Höhe der erbrachten Eigenleistungen den jeweils vertraglich vereinbarten Vorgaben entsprach. Ebenso fand bei Nichterbringung des Eigenanteils in vertraglich vereinbarter Höhe keine Überprüfung der Leistungsfähigkeit des betreffenden Trägers statt.

Eigenleistungskatalog und Stundensätze sollten gemeindeeinheitlich festgelegt werden

28 Die Träger der freien Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit einen Eigenanteil an den Personal- und Sachkosten der Kindertageseinrichtung aufzubringen. Hierzu müssen sich der Träger und die Gemeinde in einer Vereinbarung verständigen. Bei Erbringung und Aner-

kennung des Eigenanteils in Form von Eigenleistungen ist es empfehlenswert, gemeindeeinheitliche Stundensätze und einen Eigenleistungskatalog festzulegen.

Fehlende Vereinbarung von Prüfungsrechten

29 In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurden der Gemeinde Weinböhla in der Vergangenheit keine Prüfungsrechte gegenüber den freien Trägern der Kindertagesstätten eingeräumt. Damit lag es im Ermessen der freien Träger, ob diese im Rahmen einer Prüfung Einsicht in ihre Buchwerke gewähren. Da die Gemeinde gegenüber den freien Trägern erstattungspflichtig ist, sollten zwischen Kommune und freiem Träger Prüfungsrechte für die Gemeinde vereinbart werden. Nach Auskunft der Gemeinde gibt es dazu nunmehr ergänzenden Vereinbarungen.

30 In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurde des Weiteren festgelegt, dass von den freien Trägern ein Eigenanteil zu erbringen ist und dass bei „Nichterbringung des Eigenanteils ... die Nachweispflicht der mangelnden Leistungsfähigkeit dem freien Träger“ obliegt. Teilweise wurde der Eigenanteil von den freien Trägern nicht vollständig erbracht. In den Vereinbarungen wurde nicht verankert, dass bei nicht vorhandener Leistungsfähigkeit die freien Träger dies durch geeignete Unterlagen, ggf. auch durch externe Sachverständige (z. B. Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer) nachzuweisen haben.

Prüfungsrechte und erforderliche Nachweise regeln

Ungenügende Abgrenzung von Instandhaltung und Investition

31 Im Hj. 2013 wurde der Garderobenraum einer von einem freien Träger betriebenen Kindertagesstätte zu einem Gruppenraum umgebaut. Im Haushaltsplan sowie im Jahresabschluss der Gemeinde Weinböhla wurden diese investiven Aufwendungen als laufender Unterhaltungsaufwand dargestellt.

32 Der freie Träger führte die Kosten für die Ausstattung des neuen Gruppenraumes als Investitionsmaßnahme separat in der Betriebskostenabrechnung 2013 auf. Darunter waren investive Bestandteile, aber auch laufender Aufwand zusammengefasst. Diese Ausgaben saldierte der Träger mit dem von der Gemeinde zuvor bewilligten Zuschuss und der verbliebene „Aufwand“ wurde über die Betriebskosten 2013 beglichen.

33 Personal- und Sachkosten im Sinne des SächsKitaG sind solche, die für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung erforderlich sind. Zu den Sachkosten im engeren Sinne, die Grundlage für die Elternbeiträge sind, gehören auch die Aufwendungen für die Beschaffung von Inventar und für die Unterhaltung von Inventar und Gebäude. Investive Maßnahmen gehören dagegen nicht zu den Sachkosten im engeren Sinn. Daher ist auf eine klare Unterscheidung zwischen Instandhaltung und Investition zu achten. Die Gemeinde hat zwischenzeitlich signalisiert, die Hinweise der überörtlichen Prüfer dazu künftig beachten zu wollen.

Keine Investitionsausgaben über Betriebskosten erstatten

2.3 Stellungnahmen

34 Das SMI sah von einer Stellungnahme ab und verwies auf die mit den angesprochenen Kommunen durchgeführten Anhörungsverfahren.