

II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

39

6 Jahre nach Feststellungsfrist hatten noch immer 115 von 452 betroffenen Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 sind über 90 % der Jahresabschlüsse nicht fristgerecht festgestellt worden. Lediglich 22 Kommunen haben im Jahr 2020 Rückstände bezüglich der nicht festgestellten Jahresabschlüsse abgebaut. Die Rückstände haben sich insgesamt weiter erhöht.

Gewichtige Prüfungsfeststellungen waren in vielen Bereichen kommunalen Handelns zu treffen.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

- ¹ Der SRH ist für die 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.

Durchgeführte Prüfungen

- ² In den Jahren 2019 und 2020 haben der SRH und seine StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 1. Januar 2021)	Prüfungen ² in den Jahren		
		2019	2020	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2019 und 2020)
Landkreise	10	4	8	0
Kreisfreie Städte	3	1	6	0
Gemeinden	416	138	119	65
Verwaltungsverbände	6	0	4	0
Eigenbetriebe	92	0	2	0
Zweckverbände	156	27	26	4
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	1	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	23	21	0
Summe	1.361	193	187	69

Quelle: Eigene Darstellung.

- ³ Einschließlich der in der Übersicht dargestellten Eröffnungsbilanzprüfungen waren bis Ende des Jahres 2020 rd. 95 % aller zu erstellenden Eröffnungsbilanzen überörtlich geprüft oder befanden sich in Prüfung.
- ⁴ Neben den Turnusprüfungen von Kommunen und Verbänden gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurden im Jahr 2020 folgende Querschnittsprüfungen bei den betreffenden Körperschaften angekündigt:
- Prüfung kommunaler Unternehmen im Entsorgungsbereich bei 3 Landkreisen, 1 Gemeinde, 1 Zweckverband und 11 Unternehmen,
 - Vergleichende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Stadtwerke in der Rechtsform der GmbH und der Betätigung ihrer kommunalen Gesellschafter in den Hj. ab 2017 bei 6 Gemeinden und ihren jeweiligen Stadtwerken,

¹ Laut Angaben des StLa: 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. Dezember 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. Dezember 2015.

- Überörtliche Querschnittsprüfung der Schulträger und Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des SMK, Schulhausbau in Sachsen bei 3 Kreisfreien Städten und 3 Gemeinden,
- Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung durch sächsische Kommunen unter Einbezug von 142 Kommunen im Wege einer Online-Umfrage. Davon wurden 1 Kreisfreie Stadt und 8 Gemeinden über die Umfrage hinaus näher betrachtet.⁴

- ⁵ Darüber hinaus hat der SRH beim KSV eine Prüfung zur Eingliederungshilfe begonnen.
- ⁶ Zusätzlich zu den in der Übersicht dargestellten Prüfungen fand im Jahr 2020 eine Prüfung zur organisatorischen Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im kommunalen Bereich als Online-Umfrage bei allen sächsischen Kommunen statt (zu den Ergebnissen siehe Beitrag Nr. 40).

Ausblick 2021

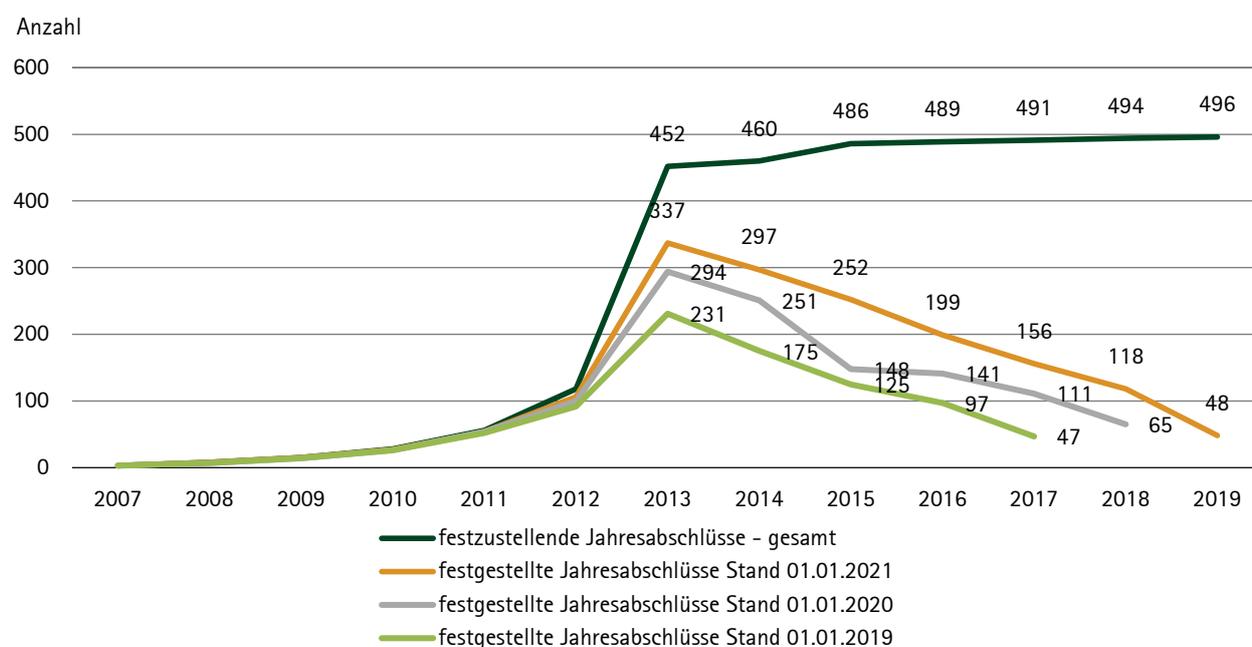
- ⁷ Neben Turnusprüfungen gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurde im Jahr 2021 erneut eine Online-Umfrage gestartet. 3 Kreisfreie Städte und 40 ausgewählte Gemeinden waren zum Thema Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der sächsischen Kommunen darin einbezogen (zu den Ergebnissen siehe Beitrag Nr. 36).

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

2.1 Umstellung auf kommunale Doppik

- ⁸ Zum 1. August 2021 hatten 14 Kommunen sowie 3 Zweckverbände noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dies waren rd. 3,1 % der doppisch buchenden Körperschaften. Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen ist im 9. Jahr nach Umstellung auf die Kommunale Doppik noch immer nicht vollständig abgeschlossen. Hinzu kamen 5 Kommunen, die aufgrund von nach der Doppik-Umstellung vollzogenen Fusionen bzw. Eingliederungen eine neue Eröffnungsbilanz erstellen mussten.
- ⁹ 6 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2020) hatten 115 von 452 betroffenen Körperschaften, also rd. 25 %, noch immer keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 waren 448 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 90,3 %, nicht fristgerecht festgestellt worden.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 1. Januar 2021 im Vergleich der Vorjahre



Quelle: Eigene Darstellung.

⁴ Diese 9 Kommunen sind in Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ, Spalte 2020 enthalten.

- ¹⁰ Von 429 Kommunen haben lediglich 159 im Jahr 2020 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Allein 22 gelang es mehr als einen Jahresabschluss festzustellen und so Rückstände abzubauen – darunter 1 Kommune mit 4 Jahresabschlüssen sowie 2 weitere mit 3 Jahresabschlüssen. 270 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen. War bei den Kommunen zum Jahresbeginn 2019 ein Rückstand von durchschnittlich 3,7 Jahresabschlüssen festzustellen, so betrug dieser zum 1. Januar 2020 bereits 3,9 und zum 1. Januar 2021 beachtliche 4,2 Jahresabschlüsse. Betrachtet man die insgesamt 1.811 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen, so ergibt sich zum 1. Januar 2021 sogar ein Rückstand von durchschnittlich 4,6 Jahresabschlüssen für jene 396 Kommunen – darunter 109 Kommunen mit einem Rückstand von unfassbaren 7 bis 9 Jahresabschlüssen.

Ausblick

- ¹¹ Das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021 erweiterte die Meldepflichten der Kommunen ab dem Berichtsjahr 2025 um doppelte Daten für die jährliche Finanzstatistik. Die Erfüllung dieser Meldepflichten dürfte sich in Anbetracht der aktuellen Rückstände bei der Feststellung von Jahresabschlüssen und der bisher insgesamt sogar negativ verlaufenden Entwicklung beim Abbau der Rückstände als besondere Herausforderung erweisen.
- ¹² Vom Sächsischen Gesetz- bzw. Ordnungsgeber sollten den RAB dringend wirksame Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen bereitgestellt werden.

2.2 Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen

- ¹³ In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

Mängel im Forderungsmanagement

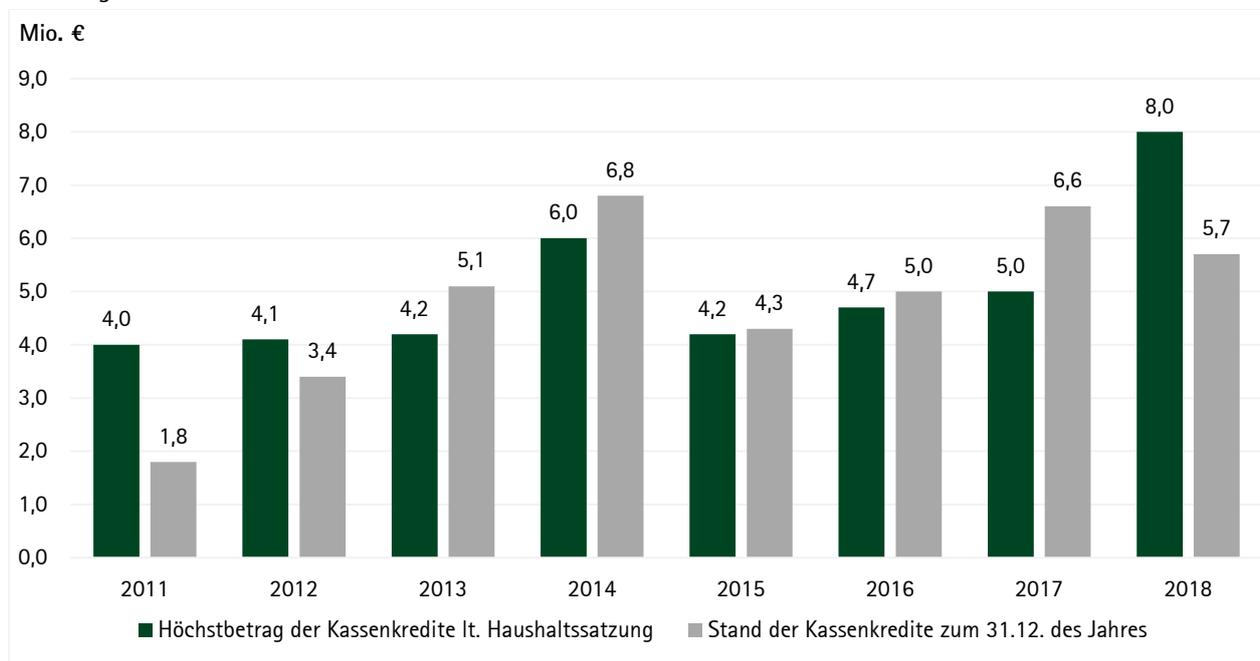
- ¹⁴ Beim AZV „Oberes Döllnitztal“ waren bereits bei der vorherigen überörtlichen Prüfung (Hj. 2006 bis 2011) erhebliche Beanstandungen hinsichtlich der Beitreibung von Forderungen zu treffen. Entgegen der Zusicherung in der anschließenden Stellungnahme, die gesetzlichen Vorgaben fortan zu beachten, gewährte der Zweckverband im aktuellen Prüfungszeitraum (Hj. 2012 bis 2018) weiterhin Stundungen von Abwasserbeiträgen (Ratenzahlungen) teilweise ohne Überprüfung der wirtschaftlichen Situation der Beitragspflichtigen. Formlose oder mündliche Anträge waren nach wie vor ausreichend. Unverändert unterließ der Zweckverband den Erlass erforderlicher Stundungsbescheide. Weiterhin verzichtete er teilweise auf die Erhebung von Stundungszinsen. Entscheidungen über zinslose Stundungen waren nicht aktenkundig.
- ¹⁵ Zudem verfolgte der Zweckverband die Überarbeitung seiner innerdienstlichen Regelungen zu Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen ohne die gebotene Konsequenz. Obwohl in seiner Stellungnahme zur vorherigen überörtlichen Prüfung zugesichert, hat der Zweckverband bislang nicht die Stundung von Abwassergebühren sowie von privatrechtlichen Entgelten geregelt. Ebenso fehlten Regelungen zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen.
- ¹⁶ Der Zweckverband wurde erneut aufgefordert, sein Forderungsmanagement zu verbessern, insbesondere Stundungsvoraussetzungen zeitnah zu prüfen und im Sinne der Rechtssicherheit entsprechende innerdienstliche Anweisungen zu veranlassen. Dies ist durch vertragliche Festlegungen gegenüber dem beauftragten Betriebsführer sicherzustellen.
- ¹⁷ In seiner Stellungnahme gegenüber der überörtlichen Prüfungsbehörde erklärte der Zweckverband, dass er zwischenzeitlich eine neue Richtlinie über die Stundung von Abwasserbeiträgen und -gebühren erlassen habe und außerdem eine Dienstanweisung an den Dienstleister verfasst worden sei. Hierzu ist festzustellen, dass der Zweckverband in der vorgelegten, neuen Richtlinie lediglich die Stundung von Abwassergebühren und -beiträgen geregelt hat. Es fehlen nach wie vor Regelungen zur Stundung von privatrechtlichen Entgelten sowie zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen.

Problematischer Umgang mit Kassenkrediten

- ¹⁸ Seit dem Hj. 2008 hat die Stadt Meerane zeitweise, seit dem Hj. 2011 sogar durchgehend, Kassenkredite in Anspruch genommen, um ihre Liquidität zu sichern. Deren Höhe schwankte im Zeitverlauf und nahm tendenziell zu.

- ¹⁹ Zum 31. Dezember 2018 wies die Stadt Meerane mit rd. 5,7 Mio. € den wertmäßig mit Abstand höchsten Kassenmittelkredit aller Kommunen im Freistaat Sachsen aus. Das entsprach rd. 14,6 % der Summe aller Kassenkredite der kreisangehörigen Gemeinden⁵. Pro Einwohner war dies mit rd. 398 € sachsenweit der fünfthöchste Wert. Allein für den Zeitraum 2011 bis 2018 entstanden der Stadt Meerane Zinsaufwendungen i. H. v. insgesamt rd. 508 T€.
- ²⁰ Kassenkredite dienen gem. § 59 Nr. 26 SächsKomHVO(-Doppik) der Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln. Sie sollen aber keinesfalls als dauerhafte Finanzierungsquelle eingesetzt werden, da die hieraus zu leistenden Zinsen regelmäßig über denen aus üblichen Darlehen liegen. Eine dauerhafte Inanspruchnahme von Kassenkrediten deutete auf ein langfristiges Fehlen von Deckungsmitteln hin und war daher grundsätzlich Ausdruck einer kritischen Haushaltslage.
- ²¹ Die Stadt Meerane überschritt zudem mehrfach den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Kassenkredite. So lagen allein die Stände der Kassenkredite zum 31. Dezember eines Jahres in den Hj. 2013 bis 2017 stets über den festgesetzten und teilweise über den von der RAB genehmigten Höchstbeträgen der Kassenkredite.

Abbildung 2: Kassenkredite der Stadt Meerane



Quelle: Darstellung StRPrA Zwickau.

- ²² Darüber hinaus waren auch unterjährig mehrfach Überschreitungen des Höchstbetrages zu verzeichnen. Beispielsweise lag die Inanspruchnahme des Kassenkredites zum 15. April 2018 bei rd. 8,12 Mio. €, obwohl der genehmigte Höchstbetrag nur 8 Mio. € betrug.
- ²³ Die Stadt Meerane beachtete nicht, dass eine selbst nur geringfügige oder kurzfristige Überschreitung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrages ein Verstoß gegen § 84 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO darstellte und dazu führte, dass das Budgetrecht des Stadtrates unterlaufen wurde, der mit dem Beschluss zur Haushaltssatzung den Höchstbetrag für diese zinsaufwendige Mittelbeschaffung verbindlich festgeschrieben hatte. Reichte der Höchstbetrag nicht aus, hätte die Stadt rechtzeitig eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen müssen.
- ²⁴ Ferner praktizierte die Stadtverwaltung sowohl in den Vorberichten als auch in den Rechenschaftsberichten nur eine unzureichende und unkonkrete Darstellung der Inanspruchnahme der Kassenkredite, sodass diese ihrer Funktion als Informationsquelle für Stadtrat und RAB nicht ausreichend gerecht werden konnten.

⁵ Vgl. StaLa, Schulden der öffentlichen Kern- und Extrahaushalte sowie der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Freistaat Sachsen (L III1-j/18, Nr. 4.1).

- 25 Seit dem Hj. 2014 verpflichtete die RAB die Stadt Meerane, über den Stand der Inanspruchnahme der Kassenkredite zum 15. eines jeden Monats zu berichten. Die Stadt meldete hierbei jedoch nicht die vollen Kassenkredite, sondern kumulierte die Bestände aller Konten unter Hinzurechnung eines Festbetragskredites und des Vorsorgevermögens gem. § 23 SächsFAG, welches zwingend als Geldanlage vorzuhalten war. Eine Verrechnung mit positiven Kontoständen oder etwaigen Geldanlagen war jedoch nicht zulässig. Der RAB stand folglich keine aussagefähige Grundlage für die Wahrnehmung ihrer Überwachungsfunktion zur Verfügung.
- 26 Die Stadt Meerane begründete die überdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme von Kassenkrediten mit ihrer einmaligen Abundanz im Hj. 2011. Hierdurch sei es zur Abschöpfung von Liquidität im Hj. 2011 durch Zahlung einer entsprechenden Finanzausgleichsumlage, einer in diesem Haushaltsjahr einsetzenden Erhöhung der Kreisumlage und drastisch geminderten Gewerbesteuerzahlungen gekommen. Insgesamt musste die Stadt Meerane einen Liquiditätsverlust von 4,2 Mio. € kompensieren. Die sinkenden Steuereinnahmen in den Folgejahren hätten diese Negativentwicklung verstärkt.
- 27 Die Stadt erläuterte, dass sie sich in Kenntnis dieser Entwicklung trotzdem bewusst entschied, weiter im Bereich ihrer pflichtigen Aufgaben zu investieren. Ein Aussetzen der Investitionen hätte zum Vermögensverzehr und in der Zukunft zu erhöhten Instandhaltungs- und Sanierungsaufwendungen geführt. Zudem seien die Investitionen nur bei gesicherter Gegenfinanzierung durch Fördermittel erfolgt, die Inanspruchnahme von Kassenkrediten demnach nur zur Zwischenfinanzierung genutzt worden.
- 28 Der Argumentation der Stadt Meerane ist entgegen zu halten, dass die Inanspruchnahme von Kassenkrediten bereits in den Jahren vor dem eingetretenen Einmaleffekt der Abundanz erfolgte – wenn hier auch nur zeitweise. Zudem nahm der Bestand an Kassenkrediten im Prüfungszeitraum tendenziell zu.
- 29 Selbst bei einer für notwendig erachteten Fortführung ihres Investitionsprogrammes musste die Stadt Meerane den kontinuierlichen Abbau ihres Kassenkreditbestandes im Blick behalten, da hohe Kassenkredite zu sinkenden Gestaltungsspielräumen führen konnten und zudem die Gefahr wachsender Zinsrisiken bargen.
- 30 Ungeachtet der Tatsache, dass die Höhe und Entwicklung des Kassenkreditbestandes nicht ausschließlich aus der bewussten Fortführung des Investitionsprogramms resultierte, lag hier zudem keine bloße Zwischenfinanzierung von noch ausstehenden Zuwendungen vor. So wurden Investitionen nicht – wie von der Stadt vorgebracht – nur über Zuwendungen gegenfinanziert. Der verbleibende Eigenteil wurde mangels eigener liquider Mittel folglich dauerhaft über die Kassenkreditmittel gedeckt und die Stadt Meerane investierte hierdurch mehr, als es ihre finanzielle Leistungskraft zuließ.
- 31 Unter Würdigung aller Gesamtumstände war und ist die Stadt Meerane deshalb angehalten, an einem kontinuierlichen Abbau der Kassenkredite zu arbeiten, um ihre Haushaltswirtschaft langfristig auf eine solide Grundlage zu stellen und die kommunalrechtlichen Vorgaben zur Inanspruchnahme von Kassenkrediten einhalten zu können.
- 32 Die Weiterverfolgung der Beanstandungen wurde der RAB übertragen.

Unangemessene Entschädigungsregelung im Erbbaurechtsvertrag

- 33 Zum Zeitpunkt der Bestellung eines Erbbaurechts zugunsten eines Vereins durch die Stadt Burgstädt war das betroffene Grundstück mit einem abrissreifen Gebäude bebaut. Der Erbbauberechtigte verpflichtete sich, darauf ein Gebäude nach Maßgabe eines von der Stadt zu genehmigenden Bauplanes zu errichten. In den Jahren 2005 bis 2006 wurde unter Regie des Erbbauberechtigten der Bau mit Gesamtkosten i. H. v. 822 T€ errichtet. Der Erbbauberechtigte erhielt dafür Zuwendungen von der Stadt i. H. v. 80 % sowie vom Landkreis i. H. v. 19 %.
- 34 Die Entschädigungsregelung im Erbbaurechtsvertrag sah bei Heimfall und Zeitablauf vor, dass die Stadt dem Erbbauberechtigten eine Entschädigung von zwei Drittel des Verkehrswertes der Gebäude und der baulichen Anlagen gewährt. Die Heimfallregelung berücksichtigte nicht die von der Stadt und dem Landkreis geleisteten Zuwendungen zur Investition am Gebäude, welche letztlich zur Wertsteigerung beitrugen.

- 35 Mit der Ausübung des Heimfallrechts wird der gesetzliche Vergütungsanspruch fällig. Die Vergütung ist die Entschädigung für den Rechtsverlust, den der Erbbauberechtigte durch die Übertragung des Erbbaurechts erleidet; sie soll den durch Erfüllung des Heimfallanspruchs eintretenden Vermögensnachteil ausgleichen. Es steht den Beteiligten frei, Vereinbarungen über die Höhe der Vergütung und die Art ihrer Zahlung als Inhalt des Erbbaurechts zu vereinbaren.
- 36 Insoweit sollte die Stadt darauf hinwirken, dass bei Ausübung des Heimfalls und auch bei Zeitablauf des Erbbaurechts eine die Zuschüsse der Stadt und des Landkreises angemessen berücksichtigende Gebäudeentschädigung gezahlt wird.

Intransparente Bonuszahlungen an Träger freier Jugendhilfe

- 37 Die Kindertagesbetreuung in der Großen Kreisstadt Schwarzenberg/Erzgeb. stellten – neben der Stadt mit 3 Einrichtungen – 5 Träger der freien Jugendhilfe, die 7 Kindertageseinrichtungen betrieben, sicher. Die Stadt gewährte im Rahmen der jährlichen Betriebskostenabrechnungen für Kindertageseinrichtungen mindestens 2 Trägern der freien Jugendhilfe eine „Bonuszahlung“. Obwohl die von der Stadt geleisteten Betriebskostenvorauszahlungen den nicht gedeckten Anteil der erforderlichen Betriebskosten des Trägers der freien Jugendhilfe überstiegen und der Stadt damit eine Rückzahlung zustand, mussten die Träger der freien Jugendhilfe nur eine um die „Bonuszahlung“ gekürzte Rückerstattung leisten. Mit der „Bonuszahlung“ gewährte die Stadt den Trägern der freien Jugendhilfe folglich einen Zuschuss, wozu sie gesetzlich nicht verpflichtet war.
- 38 Ein freier Träger erhielt bspw. im Zeitraum von 2015 bis 2017 jährlich einen Zuschuss i. H. v. 7.500 €. Diese Zuschüsse gewährte die Stadt ohne schriftlichen Bescheid, der sichergestellt hätte, dass der Empfänger die „Bonuszahlung“ zweckgebunden für seine Kindertageseinrichtung einsetzte. Die Stadt konnte weder eine auskunftsgemäß existierende Rahmenvereinbarung zur Gewährung des Zuschusses noch Nachweise zur tatsächlichen Verwendung vorlegen.
- 39 Die Stadt leistete damit diese Zuschüsse ohne zahlungsbegründende Unterlagen und verstieß so gegen ihre Dokumentationspflicht sowie das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.
- 40 Die Verwaltung hatte es zudem versäumt, den nach der Hauptsatzung der Stadt zuständigen Verwaltungsausschuss über die Gewährung der Zuschüsse beschließen zu lassen und im Stadtrat über die geleisteten Zuschüsse zu informieren.

Zweifelhafte Rechtfertigung selbstständiger Wirtschaftsführung in Form eines Eigenbetriebes

- 41 Die Stadt Frankenberg/Sa. gründete zum 1. Januar 2011 den Eigenbetrieb Immobilien der Stadt Frankenberg/Sa. Die Übertragung des Immobilienvermögens und die Aufnahme der Geschäftstätigkeit erfolgten zum 1. Januar 2012.
- 42 Die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebes wiesen für die Jahre 2013 bis 2017 Fehlbeträge i. H. v. insgesamt 2,4 Mio. € aus. Seine Ertragslage ist als dauerhaft defizitär einzuschätzen. Die insbesondere infolge nicht kostendeckender Mieten kontinuierlich fortschreitende Verringerung seiner Kapitalposition wirkt sich bei der Stadt über vorzunehmende Abschreibungen auf das entsprechende Finanzanlagevermögen negativ auf das Gesamtergebnis des Kernhaushaltes aus.
- 43 Der Eigenbetrieb hat die Aufgabe, die städtischen Gebäude über den gesamten Immobilienlebenszyklus von der Konzeption und Planung über die Errichtung und Beschaffung bis hin zu einem möglichen Rückbau von Gebäuden zu betreuen. Weiterhin wurden dem Eigenbetrieb u. a. die Gebäudebewirtschaftung und das Immobilienmanagement übertragen.
- 44 Zum Ende des geprüften Zeitraumes (2018) verfügte der Eigenbetrieb über 2,0 VZÄ. Ausweislich des Wirtschaftsplanes 2020 soll die Stellenausstattung auf 1,8 VZÄ sinken. Wesentliche Teile der Geschäftstätigkeit (Integration des Eigenbetriebes Immobilien in die Struktur einer kommunalen Gesellschaft, Projektsteuerung, Buchführung, Jahresabschlussarbeiten, Rechnungserstellung, Vorhalten der Arbeitsplatzinfrastruktur) wurden durch eine städtische Gesellschaft erbracht. Die Stadt und die Gesellschaft hatten dazu 2013 einen „Rahmenvertrag“ vereinbart.

Gegenstand des Vertrages war die Integration des Eigenbetriebes in die organisatorische Struktur der städtischen Gesellschaft unter Nutzung derer organisatorisch-technischen und personellen Ressourcen.

- 45 Voraussetzung für die Gründung und den Fortbestand von Eigenbetrieben ist, dass Art und Umfang eine selbstständige Wirtschaftsführung rechtfertigen. Diese Voraussetzung wird insbesondere dann nicht erfüllt, wenn die Tätigkeit des Eigenbetriebes von relativ geringer finanzieller Größenordnung ist oder dieser eine bescheidene personelle und sachliche Ausstattung aufweist. Auch sind Gründung und Fortbestand eines Eigenbetriebes dann als nicht gerechtfertigt anzusehen, wenn dessen eigentliche Aufgabenerfüllung auf eine geschäftsführende GmbH übertragen wurde und der Eigenbetrieb im Wesentlichen nur dazu dient, das Vertragsverhältnis mit der GmbH abzuwickeln. Dem Eigenbetrieb müssen substanzielle, unternehmerische Aufgaben verbleiben.
- 46 Nach Auffassung der überörtlichen Prüfungsbehörde war es fraglich, ob die Größe und Aufgabenerledigung im Eigenbetrieb Immobilien der Stadt eine organisatorische Verselbstständigung rechtfertigt. Insofern wurde die Stadt aufgefordert, die Notwendigkeit der Beibehaltung der organisatorischen Selbstständigkeit in Form des Eigenbetriebes Immobilien zu überprüfen.
- 47 Im Rahmen der Stellungnahme teilte die Stadt bez. der defizitären Ertragslage des Eigenbetriebes mit, dass der Stadtrat die Einführung der liquiditätssichernden Miete für nicht gewerblich genutzte Gebäude ab dem 1. Januar 2018 beschlossen hat. Hinsichtlich der personellen Ausstattung seien ab dem Jahr 2021 2,75 VZÄ im Stellenplan des Eigenbetriebes abgebildet. Zudem sei die eigentliche Aufgabenerfüllung in keiner Weise auf eine geschäftsführende GmbH übertragen worden. Die Ausgliederung des Eigenbetriebes sei aus Sicht der Stadt zweckmäßig und wirtschaftlich. Außerdem könne eine verursachergerechte Darstellung der Aufwendungen der einzelnen Gebäude erfolgen.
- 48 Das Ziel der Stadt, die eigenen Immobilien wirtschaftlich zu verwalten und zu bewirtschaften, wird durchaus erkannt. Allerdings greift die Begründung einer wirtschaftlicheren Betreuung durch das aktuelle Modell zu kurz. Bei der Eingliederung des Eigenbetriebes in die organisatorischen Strukturen und Geschäftsprozesse einer städtischen Gesellschaft, unter umfangreicher Nutzung ihrer technischen und personellen Ressourcen gegen Entgelt, stellt sich nach wie vor die Frage nach der Notwendigkeit einer eigenen Organisationsform. Auch arbeitet der Eigenbetrieb lt. Wirtschaftsplan 2020 in den Jahren bis einschließlich 2021 weiter mit Verlust, obwohl die Mieten bereits zum 1. Januar 2018 angepasst wurden. Mit der zwischenzeitlichen Einführung der Doppik wird zudem eine Kostentransparenz der Gebäude im städtischen Haushalt ermöglicht.

Erklärungsbedürftiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem Erwerb eines „Bademantelganges“

- 49 Die Stadt Wolkenstein veräußerte im Jahr 2012 an eine private Gesellschaft ein Grundstück zur Errichtung eines Hotels. Gemäß dem von der RAB genehmigten Notarvertrag betrug der vereinbarte Kaufpreis 168 T€. Dieser wurde bis Ende 2032 mit einer Verzinsung von 4 % p. a. gestundet. Um eine Verbindung zur in unmittelbarer Nähe befindlichen Silbertherme herstellen zu können, beabsichtigte die Gesellschaft, zwischen Hotel und Therme einen Verbindungsgang (sog. „Bademantelgang“) unter Inanspruchnahme von städtischen Grundstücken zu errichten.

Abbildung 3: Ansicht „Bademantelgang“



Quelle: StRPrA Zwickau.

- 50 Zu diesem Zweck räumte die Stadt Wolkenstein der Gesellschaft am gleichen Tag unentgeltlich eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit für die Nutzung der städtischen Grundstücke ein. Gleichzeitig bot die Stadt der Gesellschaft an, den von der Gesellschaft errichteten „Bademantelgang“ zu erwerben.
- 51 Die Stadt Wolkenstein beachtete nicht, dass sie Dritten Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert überlassen durfte. Deswegen war die Einräumung eines unentgeltlichen Nutzungsrechts auf den städtischen Grundstücken ohne nähere Begründung nicht statthaft. Darüber hinaus ging aus den Unterlagen nicht hervor, welche Gründe für eine Stundung des Kaufpreises über 20 Jahre vorlagen.
- 52 Auch der geplante Kauf des „Bademantelgangs“ war zu beanstanden. Mit der Abgabe des verbindlichen Kaufgebotes waren alle Voraussetzungen erfüllt, die zu einem Vermögenserwerb führen werden. Die Stadt Wolkenstein darf aber Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Gründe für das Kaufangebot waren nicht dokumentiert, die Erforderlichkeit war damit nicht nachgewiesen. Der „Bademantelgang“ kommt ausschließlich dem Hotelbesitzer bzw. der Kurgesellschaft als Betreiber der Silbertherme wirtschaftlich zu Gute, nicht jedoch der Stadt. Zwar genügt grundsätzlich eine mittelbare Aufgabenerfüllung, hier ggf. in Form der Stärkung des Tourismus. Dieses Ziel konnte jedoch bereits mit der Einräumung der beschränkt persönlichen Dienstbarkeit erreicht werden.
- 53 Bei einem Erwerb wird die Stadt Wolkenstein künftig u. a. sämtliche Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten für einen nicht für ihre Aufgabe erforderlichen Vermögensgegenstand tragen. Über die voraussichtliche Höhe der Folgekosten war nicht dokumentiert, ob diese Gegenstand der Entscheidungsfindung waren. Die Folgekosten können derzeit zwar nicht abschließend beziffert werden. Allerdings dürften nach überschlägigen Berechnungen allein für die Bauunterhaltung des „Bademantelgangs“ mehrere Tausend Euro pro Jahr anfallen. Hinzu kommen Bewirtschaftungskosten bspw. für die Beheizung und Reinigung des Gangs sowie ggf. spätere Reinvestitionskosten. Entscheidend für die Höhe der Instandhaltungskosten wird auch der bauliche Zustand des „Bademantelgangs“ bei Eigentumserwerb sein.
- 54 Die Stadt Wolkenstein erklärte im Rahmen des Prüfungsverfahrens, dass sie mit ihrem Engagement das Ziel verfolgte, Ansiedlung und Investitionen in der Stadt zu erreichen, die wirtschaftlich unabdingbar für den Erhalt der Therme und der Infrastruktur des Kurortes waren. Das städtische Tätigwerden sei nicht zuletzt erforderlich gewesen, da es zur entsprechenden Zeit an einer Unterstützung, insbesondere durch den Freistaat Sachsen, gefehlt habe.

Unzureichende Vergabeunterlagen im Rahmen der Ausschreibung von Bauleistungen

- 55 Die **Gemeinde Beilrode** schrieb bei der Baumaßnahme „Neubau eines Feuerwehrgerätehauses“ in Beilrode die Bauleistungen des Loses 2 auf der Grundlage der Entwurfsplanung des beauftragten Ingenieurbüros mittels einer Öffentlichen Ausschreibung als sog. „Funktionalausschreibung“ aus. In den betreffenden Leistungspositionen waren Leistungen verschiedener Gewerke zusammengefasst worden (z. B. Stahlbauarbeiten, Maurerarbeiten, Tischlerarbeiten, Beton- und Stahlbetonarbeiten). Grundlage für die Erstellung der Angebote waren die dem Leistungsverzeichnis beigefügten Planungsunterlagen.
- 56 Aufgrund dieser Zusammenfassung verschiedener Gewerke betrug die Nachunternehmerleistungen beim erst- und zweitplatzierten Bieter mehr als 50 % der entsprechenden Auftragssumme. Die Angebotspreise der Bieter variierten in einer Preisspanne von 46,6 %.
- 57 Gemäß § 7 VOB/A (2016, 2019) ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Unternehmen die Beschreibung im gleichen Sinn verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Anhand der vorliegenden Vergabeunterlagen waren die Wertungskriterien der Gemeinde für die Zuschlagserteilung zu Los 2 nicht erkennbar. Durch ihr Vorgehen verlagerte die Gemeinde das Mengenermittlungs- und das damit verbundene Kalkulationsrisiko auf die Bieter. Die Angemessenheit der Angebotspreise war aufgrund (überwiegend) fehlender Einzelmengenangaben und zusammengefasster Komplettleistungen verschiedener Gewerke größtenteils nicht prüf- und bewertbar.
- 58 Bauleistungen sind gem. § 5 Abs. 2 VOB/A (2016, 2019) in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.

- 59 Die Gemeinde wurde aufgefordert, künftig die vorgenannten Regelungen im Rahmen der Ausschreibung von Bauleistungen zu beachten.

Manipulation bei der Vergabe von Bauleistungen

- 60 Bei der Prüfung eines im Rahmen der energetischen Sanierung der Grundschule von der Gemeinde Oppach öffentlich ausgeschriebenen Loses wurde festgestellt, dass einige Seiten des Angebotes, auf welches die Gemeinde den Zuschlag erteilt hatte, an anderer Stelle mit einem Lochstempel gekennzeichnet waren als die übrigen Seiten. Augenscheinlich wurde zur Kennzeichnung des Angebots auch nicht ein und derselbe Lochstempel verwendet. Aufgrund weiterer Auffälligkeiten musste der Prüfer davon ausgehen, dass das Angebot entweder zum Eröffnungstermin unvollständig vorlag oder die betreffenden Seiten mit Preisangaben nach dem Eröffnungstermin ausgetauscht wurden. Durch diese Manipulation wurde das Wettbewerbsergebnis verfälscht.
- 61 Die Nachforderung oder der Austausch von Angebotsseiten stellt einen schwerwiegenden Vergabeverstoß dar. Die Gemeinde erhielt für die energetische Sanierung der Grundschule eine Zuwendung von 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Sie hatte nach den Besonderen Bestimmungen des Zuwendungsbescheides das Sächsische Vergabegesetz zu beachten. Die Gemeinde muss deshalb damit rechnen, dass der Zuwendungsbescheid zumindest in Höhe der geförderten Ausgaben - für das betreffende Los mehrere 10 T€ - widerrufen wird.
- 62 Nach Darstellung der Gemeinde hätte das schriftliche Angebot nur in der Obhut eines Dritten geändert werden können. Die Gemeinde hat Strafanzeige erstattet und sich gegenüber beteiligten Dritten ausdrücklich vorbehalten, Schadensersatzansprüche geltend zu machen.

Verschleierung einer Entschädigungsleistung

- 63 Der AZV „Obere Spree“ bezahlte einem bauausführenden Unternehmen für eine nichthergestellte Anliegerstellfläche rd. 6.548 €. Nach Angaben der Betriebsführerin, die die Baumaßnahme für den Zweckverband betreute, habe ein Anwohner für die Zustimmung zur bauzeitlichen Inanspruchnahme seines Grundstückes eine Entschädigung von 5.000 € gefordert. Um Mehrkosten durch einen Baustopp und eine gegebenenfalls erforderliche Umplanung zu vermeiden, habe man der Forderung des Anwohners stattgegeben. Zur Vermeidung einer direkten Zahlung des Zweckverbandes an den Anwohner sei mit dem bauausführenden Unternehmen vereinbart worden, dass dieses nicht erbrachte Bauleistungen von rd. 5.000 € (netto) abrechnet und im Gegenzug dem Anwohner die Entschädigung auszahlt. Unter anderem wegen der auf den Betrag entfallenden Umsatzsteuer zahlte der Zweckverband letztlich rd. 6.548 € anstatt der geforderten 5.000 €.
- 64 Der Zweckverband verstieß sowohl gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung als auch gegen den Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung. Denn er darf nur Ausgaben leisten, zu denen er verpflichtet ist. Die Eintragungen in den Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen muss er vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vornehmen. Er darf keine Geschäftsvorfälle weglassen, hinzufügen oder anders darstellen, als sie tatsächlich stattgefunden haben. Vorliegend verschleierte der Zweckverband die Entschädigungszahlung.

3 Stellungnahmen

- 65 Das SMI bestätigt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppelten 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 werden die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen angeführt.
- 66 Unbestritten sei, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Auch im Hinblick auf die künftig neuen statistischen Berichtspflichten, die im Übrigen aufgrund des durch den Freistaat Sachsen eingebrachten und von der breiten Mehrheit der Länder mitgetragenen Bundesratsantrags auf das Berichtsjahr 2025 verschoben wurde (der Entwurf der Bundesregierung sah eine Meldepflicht bereits ab dem Berichtsjahr 2021 vor), könne der aktuelle Sachstand keinesfalls als zufriedenstellend angesehen werden. 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.

- ⁶⁷ Das SMI weist darauf hin, dass § 88 Abs. 5 SächsGemO den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse zurückliegender Jahre auf den Anhang nebst Anlagen sowie den Rechenschaftsbericht zu verzichten. Die Beschränkung auf das reine Zahlenwerk stelle eine deutliche Vereinfachung dar. Ein Referentenentwurf zur Änderung der SächsGemO, der in Kürze dem Kabinett und dann dem SLT zugeleitet werden soll, sähe vor, den Anwendungsbereich der Regelung nochmals zu verlängern und auf die Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre bis einschließlich 2020 zu erweitern. Zudem beabsichtige das SMI, neben den bereits geltenden gesetzlichen formellen Erleichterungen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen vorvergänger Jahre noch in diesem Jahr im Rahmen einer Verordnung auch temporär substantielle materielle Erleichterungen als Wahlrecht für die Kommunen zu regeln, um so den Abbau der Bearbeitungsrückstände nochmals zu forcieren.
- ⁶⁸ Bezüglich der Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen führt das SMI aus, dass sich diese überwiegend noch in der Bearbeitung befinden bzw. durch die jeweils zuständige RAB begleitet werden und sich in Einzelfällen bereits erledigt haben.
- ⁶⁹ Der SSG betont in seiner Stellungnahme sein großes Interesse daran, dass die ausstehenden Jahresabschlüsse innerhalb weniger Jahre nachgeholt und die Beschlüsse über die aktuellen Jahresabschlüsse zukünftig weitgehend zeitgleich in den Kommunen erfolgen und damit wieder ein gesetzeskonformer Zustand in möglichst allen Kommunen erreicht wird.
- ⁷⁰ Der SSG spricht sich dabei gegen die Forderung des SRH aus, wirksame Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen bereitzustellen. Namentlich Sanktionsmöglichkeiten trüge er nicht mit, da sie den individuellen Besonderheiten vor Ort nicht gerecht und auch die Grundprobleme für die Rückstände nicht lösen würden. Es bedürfe neuer Lösungsansätze für den Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse.
- ⁷¹ Der SSG habe vorgeschlagen, das Wahlrecht im § 88 Abs. 5 SächsGemO über das Jahr 2018 hinaus bis 2020 zu erweitern. Damit würden einige formelle aber nicht den Arbeitsaufwand prägende Bestandteile des Jahresabschlusses bis zum Jahresabschluss 2020 auf ein notwendiges Minimum reduziert. Daneben spricht sich der SSG für weitere Erleichterungen aus, die sich auf den gesamten Auf- und Feststellungsprozess der Jahresabschlüsse einschließlich der örtlichen und ggf. überörtlichen Prüfung erstrecken, damit der Arbeitsaufwand auch inhaltlich reduziert und die Aufstellung der Jahresabschlüsse beschleunigt werden kann. Eine solche inhaltliche Verkürzung komme in Bezug auf die Forderungsbewertung, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzung in Betracht. Sämtliche Erleichterungen sollten als Wahlrechte ausgestaltet werden und den Kommunen die größtmögliche Flexibilität für den Abbau der Anzahl der noch ausstehenden Jahresabschlüsse einräumen. Von den Erleichterungen könnten Städte und Gemeinden Gebrauch machen, wenn die Eröffnungsbilanz vollständig aufgestellt und örtlich geprüft ist. Erst der aktuell steuerungsrelevante Jahresabschluss für das Hj. 2021 sei dann wieder nach den bisher geltenden Regelungen aufzustellen.
- ⁷² Nach Ansicht des SSG solle auch der örtlichen Rechnungsprüfung ein Wahlrecht eingeräumt werden, auf die Einzelprüfung der verkürzten Jahresabschlüsse zu verzichten und diese inzident bei der Prüfung des Jahresabschlusses für 2021 zu prüfen. Über die Prüfung der verkürzten Jahresabschlüsse könnte auch ein gemeinsamer Prüfbericht erstellt werden.
- ⁷³ Der SLKT führt in seiner Stellungnahme aus, dass er die Rückstände bei der Feststellung von Jahresabschlüssen mit Sorge beobachte. Nach seiner Wahrnehmung seien die Kommunen durchaus bestrebt, die Rückstände bei den Jahresabschlüssen aufzuholen. Er teile die Auffassung des SRH, dass die Aufholung der Jahresabschlüsse auch an den wenigen Sanktionsmitteln der RAB krankt. Der Abschluss von Zielvereinbarungen trage nur geringfügig zur Beschleunigung der Aufholung bei. Wirksamere Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen allein halte er jedoch nicht für zielführend. Daneben müssen die Kommunen auch zur Aufstellung der Jahresabschlüsse befähigt werden, etwa durch mehr Wissenstransfer und eine Stärkung ihrer personellen und fachlichen Ausstattung.

4 Schlussbemerkungen

- ⁷⁴ Der SRH nimmt die Vorschläge und Bestrebungen zum Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse zur Kenntnis.