

Zum 1. Januar 2023 haben die Kommunen unverändert durchschnittlich je 4,4 nicht festgestellte Jahresabschlüsse. Die Rückstände müssen aufgeholt und das Tempo erheblich gesteigert werden.

Im Rahmen der Prüfungen wurden u. a. ungenügende finanzielle Transparenz und fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen festgestellt.

1 Umstellung auf kommunale Doppik

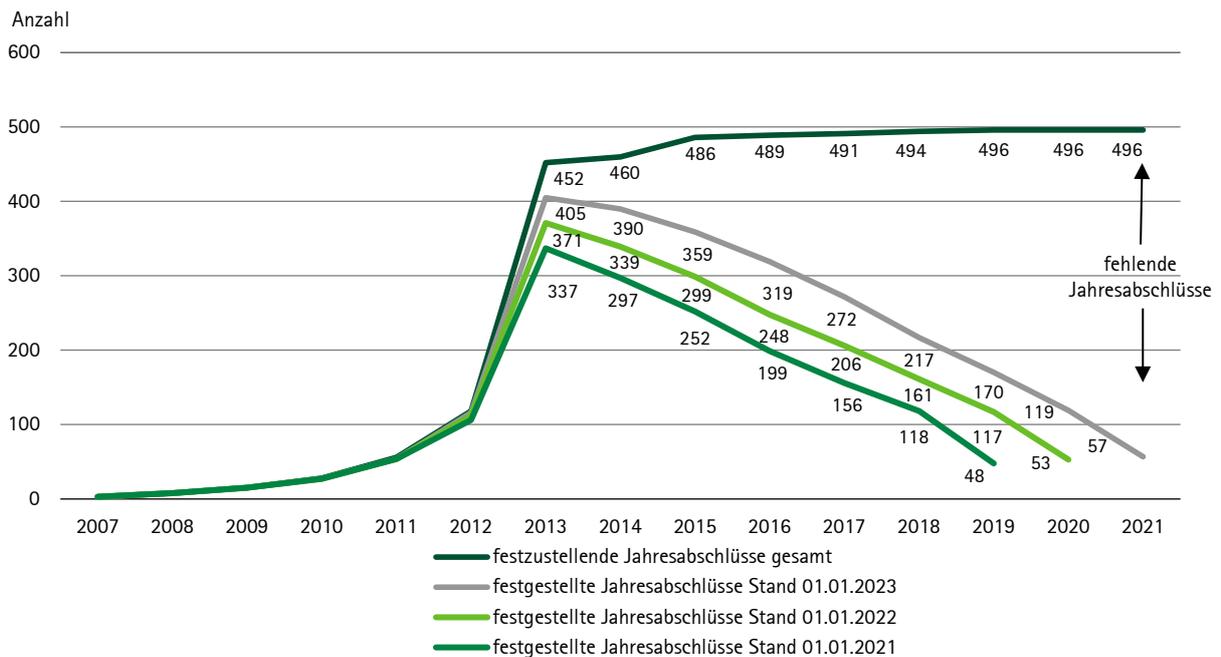
Vorbemerkung

- 1 Die 2007 vom Gesetzgeber beschlossene kommunale Doppik war zum 1. Januar 2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten u. a. eine hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 1. Januar 2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos nach doppischen Regeln zu führen.
- 2 Mit der Einführung der kommunalen Doppik sollte eine verbesserte Steuerung der Verwaltung ermöglicht werden. Ziele waren insbesondere die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche, die über den Gesamtabschluss einbezogen werden. Dies sollte zu mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen.

Sachstand zur Feststellung der Jahresabschlüsse

- 3 Die Feststellung des Jahresabschlusses für das Hj. 2013 steht bei 47 von 452 der doppisch buchenden Körperschaften aus. 8 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2022) besitzen damit noch rd. 10,4 % der Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2021 waren 439 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 88,5 %, nicht fristgerecht festgestellt worden.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 1. Januar 2023 im Vergleich der Vorjahre



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- 4 Im Jahr 2022 haben 295 der 429 Kommunen mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt – insgesamt kamen 439 Jahresabschlüsse hinzu. 134 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen.
- 5 Betrug zum Jahresbeginn 2019 der durchschnittliche Rückstand noch rd. 3,7 Jahresabschlüsse je Kommune und stieg kontinuierlich bis zum 1. Januar 2022 auf rd. 4,4 Jahresabschlüsse, so blieb zum 1. Januar 2023 der Rückstand nunmehr nahezu unverändert – der Aufwuchs nicht festgestellter Jahresabschlüsse stagnierte. Dabei erhöhte sich zwar die Anzahl der Kommunen, welche ihre Jahresabschlüsse fristgerecht feststellen, auf 35 Kommunen (Vorjahr 32), gleichsam erhöhte sich aber auch die Anzahl der Kommunen mit einem Rückstand von 7 oder mehr Jahresabschlüssen auf 120 Kommunen (Vorjahr 112).

Fazit

- 6 Ein nennenswerter Aufholprozess ist bislang nicht erkennbar. Nach wie vor legt eine Vielzahl der Kommunen keine bzw. viel zu späte Rechenschaft über die Verwendung der Steuermittel ab.
- 7 Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielfach bilden daher lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft ist so schwer möglich.
- 8 Bereits im Jahresbericht 2018¹ hatte der SRH u. a. darauf hingewiesen, dass über Jahre fehlende Jahresabschlüsse zudem keine Formalien, sondern Verstöße gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze darstellen, welche Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft der betreffenden Kommunen begründen.
- 9 Nicht nur in Anbetracht der künftigen Berichtspflichten ab dem Berichtsjahr 2025 nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) ist daher für das Aufholen der Rückstände in vielen Kommunen weiterhin eine erhebliche Steigerung des Tempos erforderlich.
- 10 Die bisherige Praxis der sanktionslosen Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat sich nicht bewährt. Wir empfehlen dem SMI dringend, rechtsaufsichtliche Konzepte zum Abbau der Rückstände zu erstellen.

2 Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung

- 11 Im Rahmen der Prüfungen wurden u. a. wiederholt ungenügende finanzielle Transparenz sowie ungenügende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen festgestellt.

2.1 Ungenügende finanzielle Transparenz

Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz

- 12 Unter anderem im Rahmen der Haushaltsplanung waren Beratungen der Haushaltssatzungen unter Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen festzustellen. Wegen der Ähnlichkeit der Verstöße beschränkt sich der SRH auf die beispielhafte Darstellung eines Falles:
- 13 In der **Gemeinde Weischlitz** fand eine erstmalige Vorberatung des Doppelhaushaltes 2021/2022 am 12. Oktober 2020 in einer nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderates statt. Eine Beratung in öffentlicher Sitzung des Gemeinderates war für die Sitzung am 19. Oktober 2020 vorgesehen. Laut Niederschrift erfolgte allerdings keine inhaltliche Beratung mehr. Vielmehr wurde darauf verwiesen, dass die bereits in nichtöffentlicher Sitzung diskutierten Einsparpotenziale in den Entwurf aufgenommen worden waren. Die Gemeinde verfuhr entsprechend der vorgelegten Tagesordnungen in gleicher Weise bei den Planungen der Hj. 2015, 2016, 2017/2018 sowie 2019/2020.

¹ [Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 5, Seite 77 ff.](#)

- 14 Gemäß § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO ist die Haushaltssatzung vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. Für den Haushaltsplan gilt dies als Teil der Haushaltssatzung damit gleichsam – er enthält u. a. alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich anfallenden Erträge und entstehenden Aufwendungen, eingehenden ergebnis- und vermögenswirksamen Einzahlungen und zu leistenden ergebnis- und vermögenswirksamen Auszahlungen sowie notwendigen Verpflichtungsermächtigungen – vgl. § 75 Abs. 1 SächsGemO.
- 15 Die nichtöffentliche Beratung der Haushaltssatzung durch den Gemeinderat widersprach damit der Gemeindeordnung und stellt gem. § 4 Abs. 4 Nr. 2 SächsGemO einen nicht durch Zeitablauf heilbaren Fehler dar.
- 16 In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde u. a. mit, dass die Sachverhaltsdarstellung unzutreffend sei. Auch wenn aus dem Protokoll der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 19. Oktober 2022 nicht vollumfänglich ersichtlich, sei sehr wohl die Sach- und Abwägungsdiskussion der nichtöffentlichen Sitzung zur Einleitung nochmals ausführlich dargestellt und die fehlerhafte Vorberatung in nichtöffentlicher Sitzung damit geheilt worden. Um zukünftig Missverständnisse dahingehend zu vermeiden, werden die Beratungen des Haushalts nur noch öffentlich erfolgen.
- 17 Aus Sicht des SRH muss die Inanspruchnahme der, von der Rechtsprechung² entwickelten Grundsätze zur Heilung sog. „infizierter“ Beratungen die Ausnahme bleiben. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz bzw. deren Heilung dürfen nicht zum Regelfall werden. Insbesondere die vorangegangenen, von der Gemeinde in gleicher Weise verfahrenen, Haushaltsplanungen waren jedenfalls nicht geeignet, den Ausnahmecharakter zu bestätigen. Es ist zudem fraglich, ob in Anbetracht der zahlreichen Tagesordnungspunkte der öffentlichen Sitzung tatsächlich ein auskömmliches Zeitfenster zur Verfügung stand, um über die zeitlich vergleichbar umfangreiche Beratung der nichtöffentlichen Sitzung ausreichend auszuführen. Ob vorliegend eine Heilung des Verstoßes anzunehmen ist, bleibt aus Sicht des SRH damit offen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der SRH die Ankündigung der Gemeinde, den Haushalt künftig nur noch in öffentlicher Sitzung zu beraten.

Mangelnde Rechenschaft

- 18 Die Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen, und damit die Rechenschaft über die Erfüllung des Haushaltsplanes und den Stand des Vermögens und der Schulden, findet vielfach nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen statt. Der SRH beschränkt sich wegen der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte auch insofern auf die beispielhafte Darstellung eines Falles:
- 19 Die **Große Kreisstadt Wurzen** hatte zu Beginn des Jahres 2022 noch keinen Jahresabschluss seit der Beschlussfassung über die Eröffnungsbilanz (zum 1. Januar 2011) im Oktober 2015 festgestellt. Im Jahr 2016 hatte sie eine Gesellschaft als fachliche Unterstützung mit der Erstellung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 und im Jahr 2018 mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2016 beauftragt.
- 20 Die örtlichen Erhebungen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung, welche in den ersten 4 Monaten des Jahres 2022 stattfanden, ergaben u. a., dass von der Gesellschaft Jahresabschlüsse für folgende Jahre erstellt wurden: 2011 vom 29. November 2017, 2012 vom 15. Dezember 2017, 2013 und 2014 vom 27. November 2018, 2015 vom 13. November 2019 sowie 2016 vom 22. Juni 2021. Die Beauftragung der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2016 erfolgte im Frühjahr 2019. Der Bericht der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses 2011 vom 29. April 2020 liegt vor. Die Feststellung des Jahresabschlusses 2011 durch den Stadtrat war bislang nicht erfolgt. Für den Jahresabschluss 2012 existierte eine Entwurfsfassung vom 9. Oktober 2020.
- 21 Gemäß § 88b Abs. 2 SächsGemO a. F./§ 88c Abs. 2 SächsGemO n. F. hat der Gemeinderat den Jahresabschluss nach der örtlichen Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt spätestens bis 31. Dezember des dem Hj. folgenden Jahres festzustellen.
- 22 Der Zeitverzug bei der Feststellung des Jahresabschlusses 2011 betrug zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits mehr als 9 Jahre. Insgesamt war die Stadt damit 10 Jahresabschlüsse in Verzug.

² Instruktiv dazu VG Sigmaringen, Urteil vom 10. März 2020 – 3 K 3574/19 –.

- ²³ Die RAB schloss im Januar 2019 eine Verwaltungsvereinbarung mit der Stadt zur Umsetzung der o. g. Rechtspflichten (aktualisiert im Juli 2020 und August 2021). Daraus ergaben sich folgende Termine für die Feststellung der Jahresabschlüsse: 2011 und 2012 bis 31. Dezember 2021, 2013 bis 2015 bis 31. Dezember 2022, 2016 und 2017 bis 30. Juni 2023, 2018 bis 31. Dezember 2023 sowie 2019 bis 30. Juni 2024.
- ²⁴ Die Stadt hat damit zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen auch die mit der RAB vereinbarten Termine bzgl. der Feststellung der Jahresabschlüsse 2011 und 2012 nicht eingehalten.
- ²⁵ In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass zwischenzeitlich eine aktualisierte Verwaltungsvereinbarung vom 21. Dezember 2022 zur Aufarbeitung der fehlenden Jahresabschlüsse besteht. Hiernach sollen die Jahresabschlüsse 2011 bis 2016 im Jahr 2023, die Jahresabschlüsse 2017 bis 2020 im Jahr 2024 und die Jahresabschlüsse 2021 sowie 2022 im Jahr 2025 festgestellt werden.

2.2 Ungenügende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Unwirtschaftliches Vorgehen bei der Errichtung einer Straßenmeisterei

- ²⁶ Der Landkreis Zwickau plante den Neubau einer Straßenmeisterei in Callenberg. Die neue Straßenmeisterei sollte die bisherige Straßenmeisterei Bernsdorf, Ortsteil Hermsdorf und deren Stützpunkt Glauchau ablösen. Der Freistaat Sachsen hatte zur Finanzierung des geplanten Neubaus u. a. eine Baulastablöse i. H. v. 7.500 T€ vertraglich zugesagt und im Jahr 2018 an den Landkreis ausbezahlt. Im Gegenzug hatte sich der Landkreis vertraglich verpflichtet, die Straßenmeisterei in Callenberg auf landkreiseigenen Flurstücken neu zu errichten und bis spätestens 1. Januar 2025 in Betrieb zu nehmen.
- ²⁷ Voraussetzung für den Neubau der Straßenmeisterei in Callenberg war u. a. die Schaffung bebauungsrechtlicher Voraussetzungen. Zur Aufstellung eines Bebauungsplanes stand der Landkreis mit der Gemeinde Callenberg seit dem Jahr 2016 in ständigem Austausch. Die Gemeinde habe sowohl zum Vorhaben als auch zur Fassung eines Aufstellungsbeschlusses stets Zustimmung signalisiert.
- ²⁸ Aufgrund fehlender Akzeptanz des Vorhabens durch die Bürger lehnte der Gemeinderat von Callenberg im Juli 2020 den Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan jedoch ab. Im Ergebnis verfolgte der Landkreis den Standort Callenberg nicht weiter.
- ²⁹ Der Landkreis war im Vertrauen auf mündliche Zusicherungen der Gemeinde Callenberg bereits erhebliche rechtliche und finanzielle Verpflichtungen eingegangen. So hatte er sich gegenüber dem Freistaat Sachsen zu einem terminlich festgelegten Zeitpunkt verpflichtet, am Standort Callenberg eine neue Straßenmeisterei zu errichten und hatte dafür bereits Gelder ausgegeben bzw. Leistungen beauftragt, obwohl das dafür erforderliche Baurecht noch nicht rechtssicher war. Unter anderem hatte der Landkreis nach eigenen Angaben bereits Planungskosten i. H. v. rd. 83 T€ getragen. Darüber hinaus wurden für diese und weitere Leistungen Aufträge i. H. v. rd. 1.094 T€ erteilt, so dass sich daraus eine Summe von rd. 1.177 T€ ergab. Für die bereits beauftragten Leistungen kann nach Angaben des Landkreises nicht ausgeschlossen werden, dass infolge etwaiger Kündigungen der bestehenden Planungsverträge noch mit weiteren Vergütungsansprüchen von rd. 54 T€ bis 522 T€ zu rechnen sei.
- ³⁰ Der Landkreis teilte während der Turnusprüfung mit, dass noch kein Alternativstandort für den Neubau der Straßenmeisterei feststünde. Die bisher geleisteten Auszahlungen wären in diesem Zusammenhang aber nicht als verloren anzusehen, da es sich u. a. um Variantenuntersuchungen für die zu lösenden Bauaufgaben wie funktionale Zusammenhänge oder Strukturierung und Organisation der Betriebsabläufe gehandelt habe, die auch für Planungen an einem anderen Standort verwendet werden können. Diese Auffassung vermag jedoch nur teilweise zu überzeugen, denn standortspezifische Kosten, wie bspw. Vermessung, Baugrund, Schmutzwasser, Sanitär, Elektro, Schallschutz, müssen an einem anderen Standort neu untersucht werden. Letztlich bleibt unklar, inwieweit die Variantenuntersuchungen tatsächlich für einen anderweitigen Standort verwendbar sein werden.
- ³¹ Hinzu kommt, dass der Landkreis Gefahr läuft, den Baulastablösevertrag mit dem Freistaat Sachsen rückabwickeln und die vom Freistaat Sachsen gezahlten Gelder rückzahlen zu müssen.

- 32 Es ergaben sich daher für den Landkreis Zwickau Kosten und finanzielle Risiken, die bei rechtzeitiger Schaffung von Baurecht vermeidbar gewesen wären.
- 33 In seiner Stellungnahme wiederholte der Landkreis das Argument, dass aus seiner Sicht die Aufwendungen für die Vorbetrachtung der Bauaufgabe und die standortspezifischen Kosten, wie Vermessung, Baugrund oder Schallschutz, nicht als verlorene Kosten anzusehen sind. Ferner, dass er den Freistaat Sachsen frühzeitig über die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Baulastablösevertrages in Kenntnis gesetzt habe. Gemeinsam würden beide Vertragspartner seither nach Lösungen suchen, eine Straßenmeisterei für den Landkreis an alternativen Standorten im westlichen Kreisgebiet umzusetzen. Sobald ein Standort bestimmt werde, sei es geplant, den Vertrag entsprechend anzupassen.

Unzureichende Schätzung von Baukosten

- 34 Der Hang an der K 9306 im Mülsener Ortsteil Ortmannsdorf wies Schäden auf, die insbesondere durch das Hochwasserereignis 2013 verursacht wurden. Dabei überströmte das Wasser von oberhalb den Hang und schädigte diesen so, dass seine Standsicherheit nicht mehr gegeben war. Aus diesem Grund errichtete der Landkreis Zwickau in den Jahren 2017 bis 2019 eine Stützmauer mit einem Kostenumfang von rd. 2.613 T€. ³
- 35 In einer ersten Kostenschätzung im Jahr 2015 ermittelte der Landkreis für die Vorzugsvariante Kosten von rd. 780 T€. Hierbei wurden vermutlich wesentliche Positionen außer Acht gelassen bzw. deutlich zu niedrig angesetzt. Im März 2016 erhöhten sich dann die vom Landkreis geplanten Kosten innerhalb von 3 Wochen von rd. 1.099 T€ auf rd. 1.719 T€. Eine konkrete bzw. nachvollziehbare Begründung zu dieser Kostensteigerung war in der Informationsunterlage an den Kreistag nicht ersichtlich.
- 36 Die Summe des erteilten Zuschlages an die bauausführende Gesellschaft im September 2017 lag anschließend bei rd. 2.320 T€. Auch die Beschlussvorlage an den Kreistag enthielt keine konkrete Begründung zur Kostensteigerung. Dabei wäre es angezeigt gewesen, dem Kreistag detailliertere Informationen als Entscheidungshilfe zu übergeben, damit dieser sein Budgetrecht sachgerecht hätte ausüben können. Kostenschätzungen müssen zudem hinreichend treffsicher sein, um die wirtschaftlichste Lösung ermitteln zu können.
- 37 Der Landkreis setzte schließlich nicht die Variante des bezuschlagten Angebots (flachgegründete Stahlbetonstützwand) um, sondern entschied sich nach Zuschlagserteilung für eine andere Bautechnik (Bohrpfahlgründung). Für die Hauptleistung der neuen Gründungsart wurde ein Pauschalpreis vereinbart. Die ursprünglich mit Einheitspreisen versehenen Positionen für die flachgegründete Stahlbetonstützwand (insgesamt rd. 1.639 T€ ohne USt.) wurden durch einen Pauschalpreis i. H. v. 1.620 T€ ohne USt. für die neue Gründungsart ersetzt.
- 38 Ohne eine kostenmäßige Aufschlüsselung der zu erbringenden Einzelleistungen blieb jedoch offen, ob die vom Auftragnehmer zu erbringende Leistung gleichwertig zu der ursprünglich vereinbarten Leistung und deshalb der vereinbarte Pauschalpreis angemessen war. Der Landkreis stellte auch keine eigenen Ermittlungen zur Höhe der erforderlichen Baukosten an. Ohne die Kenntnis der tatsächlichen Kosten der neuen Bautechnik hatte der Landkreis aber keine Möglichkeit, die Angemessenheit des Pauschalpreises zu beurteilen.
- 39 Durch die Änderung der Gründungsart waren ferner erhebliche Kostenveränderungen bspw. in den Bereichen Baugrube und Stahlbetonstützwand zu erwarten. So fiel die Baugrube aufgrund der neuen Bautechnik deutlich geringer aus, verbunden mit entsprechend niedrigeren Kosten. Ob die in diesen Bereichen zu erwartenden beachtlichen Einsparungen tatsächlich durch die Kosten der neuen Bautechnik nahezu vollständig (bis auf rd. 19 T€ ohne USt.) aufgebraucht wurden, hätte der Landkreis nur anhand einer Gegenüberstellung der nachgewiesenen Mehr- und Minderkosten der beiden Bautechniken beurteilen können. Da keine Gegenüberstellung erfolgte, bestand das Risiko, aufgrund einer unangemessen hohen Pauschale das Einsparpotential nicht in vollem Umfang genutzt zu haben.

³ Stand der Schlussrechnung vom 9. Oktober 2019. Nach dem vom Landkreis Zwickau zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgelegten Zuwendungsantrag vom 23. Juli 2020 ist jedoch davon auszugehen, dass die Gesamtausgaben auf rd. 3.112 T€ weiter gestiegen sind.

- 40 Die wesentliche Änderung der Bauausführung hätte den Landkreis auch veranlassen müssen, zu prüfen, ob mit einem neuen Ausschreibungsverfahren eine wirtschaftlichere Neuvergabe zu erreichen gewesen wäre. Die Schätzung der Kosten stellt sich daher insgesamt als unzureichend dar.
- 41 In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis u. a. mit, dass Baukostenschätzungen in einer frühen Planungsphase mit den zum Zeitpunkt dieser Planungstiefe vorhandenen Kenntnissen erstellt würden. Nachfolgende Erkenntnisse im Zuge der weiteren Bearbeitung des Projektes würden in den weiteren Kostenberechnungen erfasst und dargestellt.
- 42 Der SRH erkennt an, dass die Planungstiefe mit fortschreitender Planungsdauer steigt. Dies dürfte allerdings keine überzeugende Begründung dafür sein, dass sich im vorliegenden Fall innerhalb von 3 Wochen Kostensteigerungen von deutlich über 50 % ergaben.

Unwirtschaftlicher Ersatzneubau einer Kindertagesstätte

- 43 Der Stadtrat der **Großen Kreisstadt Freiberg** fasste im September 2017 zunächst einen Grundsatzbeschluss über die Neuerrichtung von 120 Kinderbetreuungsplätzen durch einen Erweiterungsanbau für die Kindertagesstätte „Villa Kunterbunt“ und den Erwerb dazu benötigter angrenzender Flurstücke.
- 44 Im März 2018 wurde beschlossen, andere – auch an die Kindertagesstätte „Villa Kunterbunt“ angrenzende – Flurstücke zu erwerben, um dort stattdessen u. a. einen Ersatzneubau für die Kindertagesstätte zu errichten. Diese Flurstücke waren großflächig mit mehrstöckigen Büro- und Laborgebäuden bebaut. Am 24. Januar 2019 vergab der Bau- und Betriebsausschuss den Abbruch von Gebäuden auf den erworbenen Flurstücken sowie des Gebäudes der Kindertagesstätte.
- 45 Erst am 4. März 2019 legte die beauftragte Planungsgesellschaft ein Gutachten vor, das einen wirtschaftlichen Vergleich zwischen der Variante Sanierung der Kindertagesstätte einschließlich eines Erweiterungsanbaus und der Variante der Errichtung eines Ersatzneubaus für 140 Kinder beinhaltete. Im Ergebnis dieses Gutachtens stellte sich die Variante Ersatzneubau mit Gesamtkosten von rd. 4.261 T€ als wirtschaftlichere Lösung gegenüber der Variante Sanierung/Erweiterungsanbau mit Gesamtkosten von rd. 4.625 T€ dar.
- 46 Das Gutachten lag damit erst rd. 1 Jahr nach dem Beschluss zum Erwerb der Flurstücke und mehr als 1 Monat, nachdem der Abbruch der Gebäude und Anlagen auf den betreffenden Flurstücken bereits vergeben worden war, vor. Damit waren bereits vor dem Vorliegen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Tatsachen geschaffen worden, welche die Variante eines Anbaus an den vorhandenen Kindergartenaltbau hinfällig werden ließen.
- 47 Die Stadt hat gegen § 12 Abs. 2 SächsKomHVO verstoßen. Danach ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anzufertigen, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden.
- 48 Der Variantenvergleich des Wirtschaftlichkeitsgutachtens basierte auf geschätzten Baukosten und wies für die Variante Ersatzneubau einen monetären Vorteil von rd. 364 T€ gegenüber der Variante Sanierung/Erweiterungsanbau aus. Allerdings fehlten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevante Aspekte. So fanden bei beiden Varianten die Kosten für den Erwerb der erforderlichen Flurstücke keine Berücksichtigung. Nach einer Vergleichsberechnung im Rahmen der Prüfung beliefen sich diese Kosten bei der Variante Ersatzneubau anteilig auf rd. 530 T€. Im Fall der Erweiterung der bestehenden Kindertagesstätte wären für den Erwerb der Grundstücke rd. 115 T€ angefallen. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden auf Seiten des Ersatzneubaus die geplanten Kosten für den Abbruch der auf den Flurstücken befindlichen Gebäude und Anlagen, die sich zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe auf rd. 690 T€ beliefen.
- 49 Unter Einbeziehung der genannten Aspekte hätte sich die Variante Sanierung/Erweiterungsanbau gegenüber der Variante Ersatzneubau als wirtschaftlichere herausgestellt.

- 50 Damit muss das Wirtschaftlichkeitsgutachten zum Ersatzneubau der Kindertagesstätte als fehlerhaft eingeschätzt werden. Die Stadt beachtete zudem nur ungenügend, dass gem. § 12 Abs. 2 SächsKomHVO durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll.
- 51 Nach Fertigstellung der Maßnahme bezifferte die Stadt die Gesamtkosten im Dezember 2022 auf 6.200 T€.
- 52 In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass der Kauf der Grundstücke und der Abbruch der Gebäude mit dem Ziel erfolgt sei, einen Brachenstandort städtebaulich zu entwickeln. Die Sanierung und Erweiterung der bestehenden Kindertagesstätte hätte die weitere Entwicklung des Quartiers stark beeinträchtigt. Es sei deshalb aus Sicht der Stadt unschädlich, dass die Entscheidung zum Flächenerwerb und Abbruch der Brachen vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte.
- 53 Der SRH erkennt die Bemühungen der Stadt zur Aufwertung des Quartiers an. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergebenen Abbrucharbeiten auch die Gebäude der alten Kindertagesstätte umfassten, so dass mit deren Abbruch die Variante Sanierung/Erweiterungsanbau der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr realisierbar war. Die Stadt schuf mit dem Erwerb der Flurstücke für den Ersatzneubau der Kindertagesstätte Tatsachen, ohne die Wirtschaftlichkeit vorab untersucht zu haben und verstieß damit gegen den in § 12 Abs. 2 SächsKomHVO verankerten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

2.3 Ungenügender Nachweis der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung

Zweifelhafte Geschäftsfelder Wellness, Kräuterladen, Kräuterkochstudio und Kurparkrestaurant

- 54 Die Eigengesellschaft der Gemeinde Thermalbad Wiesenbad bot neben Kur und Rehabilitation auch Gesundheitsaufenthalte für Selbstzahler an. Diese beinhalteten u. a. verschiedene Sport- und Wellnessangebote. Nach Angaben der Geschäftsführung dienten diese Angebote hauptsächlich der besseren Auslastung vorhandener Kapazitäten. Das Zahlenwerk belegte, dass der Bereich Wellness nicht kostendeckend arbeitete.
- 55 Des Weiteren betrieb die Eigengesellschaft einen Kräuterladen und ein Kräuterkochstudio, welches teilweise für Therapiezwecke im Rahmen des Kurbetriebes genutzt wurde. Ein Onlineshop sowie Angebote für Kochkurse fanden sich über die Internetseite der Eigengesellschaft. Auch diese Geschäftsfelder betrieb die Eigengesellschaft nicht kostendeckend.
- 56 Den Betrieb des Kurparkrestaurants hatte die Eigengesellschaft an ihre Tochtergesellschaft übertragen. Aussagen zur Kostendeckung waren nicht möglich.
- 57 Bei den genannten Aufgaben handelte es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten, die – mit Ausnahme des Kräuterkochstudios bei Nutzung für Therapiezwecke im Rahmen des Kurbetriebes – keinem erkennbaren öffentlichen Zweck dienten. Ausgehend von § 94a SächsGemO hätten diese Aufgaben von der Eigengesellschaft grundsätzlich nicht wahrgenommen werden dürfen. Insbesondere für den Kräuterladen, das Kräuterkochstudio und das Restaurant war nicht auszuschließen, dass diese besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden können. Ein mit Kräutern handelndes privates Unternehmen war jedenfalls ortsansässig.
- 58 Solange das Angebot der Gesundheitsaufenthalte mit Sport- und Wellnessangeboten der Ausnutzung vorhandener, sonst ungenutzter Kapazitäten dient, kann die Wahrnehmung dieser Aufgaben als Nebengeschäft zwar ausnahmsweise zulässig sein. Dies gilt aber nur, wenn diese Gesundheitsaufenthalte eine untergeordnete Rolle spielen und die dafür genutzten Kapazitäten nicht dauerhaft entbehrlich sind. Dies ist fortlaufend zu prüfen und entsprechend zu dokumentieren.
- 59 Unabhängig davon ist zu beachten, dass diese Geschäftsfelder grundsätzlich kostendeckend zu bewirtschaften sind. Unterdeckungen können sich negativ auf das Ergebnis der Eigengesellschaft auswirken und damit auch Risiken für den Kommunalhaushalt bedeuten.

⁶⁰ In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde u. a. mit, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten Kochstudio, Kräuterladen und Kurparkrestaurant Teil des Unternehmenskonzeptes sind. Eine Aufgabe dieser Betätigungsfelder würde zu einem hohen Schaden am Image und der Attraktivität des Kurortes führen. Das Kurparkrestaurant ist seit April 2023 extern vermietet. Über die Kostenseite der angebotenen Leistungen machte die Gemeinde keine Ausführungen. Diese hatte sie jedoch stets im Blick zu behalten. Sie hatte deshalb regelmäßig zu prüfen, ob die genannten Tätigkeiten kostendeckend waren und ob sie nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden konnten. Einen Markt für die Leistungen gab es jedenfalls, wie die erfolgte externe Vermietung des Restaurants und der privat geführte Kräuterhandel im Ort aufzeigen.

Zweifelhafter Betrieb eines Kurhotels und gastronomischer Einrichtungen

⁶¹ Die Beteiligungsgesellschaft der Großen Kreisstadt Aue-Bad Schlema, welche im Kurbereich tätig war, betrieb u. a. ein Hotel sowie gastronomische Einrichtungen, ohne dass dies klar durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt war.

⁶² Ob die o. g. Leistungen zumindest als zulässige Nebengeschäfte einzustufen waren, blieb fraglich. Dies galt insbesondere für die Frage, ob die Leistungen die Auslastung vorhandener, sonst brachliegender Ressourcen erhöhten und den Kurbetrieb als Hauptgeschäft durch Zusatzleistungen abrundeten. Die Betreibung eines Hotels und gastronomischer Einrichtungen waren jedenfalls verbunden mit der Bereitstellung eigener Sach- und Personalressourcen. Sie dienten folglich nicht der Ausnutzung bereits vorhandener Ressourcen.

⁶³ Im Rahmen der Prüfung erläuterte die Stadt, die Betreibung der Geschäftsfelder liege in der Historie zur Entwicklung der Kommune zum Kurort begründet. Als Kurort müsse sie bspw. ausreichend Unterkünfte für Kurgäste gewährleisten. In der Nachwendezeit wurde deshalb ein Gebäude zum Kurhotel entwickelt. Zwar haben sich zwischenzeitlich auch private Anbieter von Unterkünften etabliert und Voraussetzung für die Zertifizierung als Kurort sei zweifelsohne nicht, dass eine Kommune die Unterkünfte selbst zur Verfügung stelle. Die Betreibung des Hotels sei aber historisch gewachsen. Auch seien Privatisierungsbemühungen des Hotels in der Vergangenheit erfolglos geblieben.

⁶⁴ Grundsätzlich war das historisch entstandene und im Zuge der Zertifizierung als Kurort notwendige Engagement zwar anzuerkennen, dennoch war die Stadt weiter angehalten, das Hotel und die Gastronomie einer privaten Betreibung zuzuführen.

⁶⁵ In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass sie die Betreibung des Hotels nebst gastronomischer Einrichtungen als Nebengeschäfte zum Hauptzweck der Beteiligungsgesellschaft im Kurbereich werte und brachte dabei die bereits während der Prüfung vorgebrachten o. g. Argumente vor. Ein privater Investor mit tragfähigem langfristigen Konzept zur Übernahme der gegenständlichen Geschäftsfelder wäre zwar wünschenswert, bisher aber noch nicht gefunden worden.

⁶⁶ Auch wenn die Erhaltung der Zertifizierung als Kurort bzw. Bad für die Stadt einen hohen und wirtschaftlich notwendigen Stellenwert einnimmt, so hat sie dennoch im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der Marktgegebenheiten auch künftig aktiv nach privaten Betreibern für den Hotel- und Gastronomiebereich zu suchen.

Zweifelhafter Betrieb eines Golfplatzes

⁶⁷ Die Große Kreisstadt Aue-Bad Schlema war über ihre Beteiligungsgesellschaft im Kurbereich mittelbar an einer Gesellschaft beteiligt, die einen Golfplatz betrieb.

⁶⁸ Für diese mittelbare Beteiligung war ein an einem öffentlichen Zweck orientierter Gesellschaftszweck nicht erkennbar.

⁶⁹ Zudem arbeitete die Gesellschaft im geprüften Zeitraum nicht kostendeckend, sondern war auf die finanzielle und personelle Unterstützung der Beteiligungsgesellschaft angewiesen. Sie nutzte auf Grundlage eines Pachtvertrages Grundstücke der Beteiligungsgesellschaft, wurde aber von den Pachtzahlungen im erheblichen Umfang befreit.

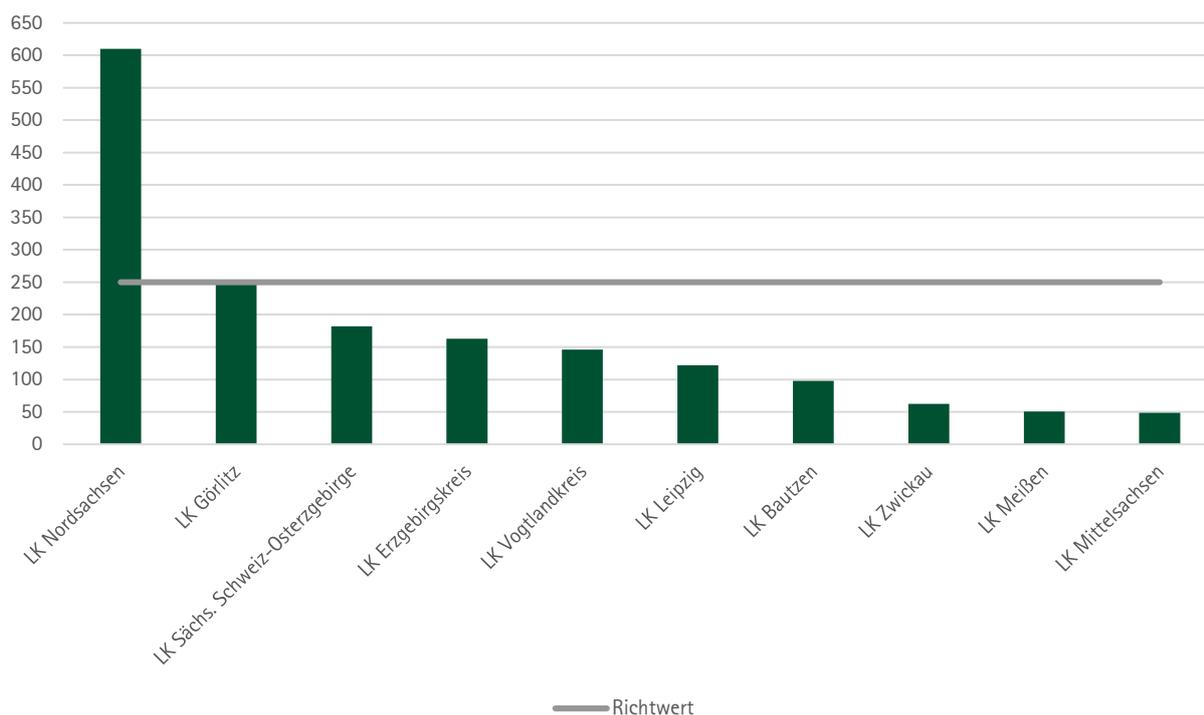
- 70 Des Weiteren gewährte die Beteiligungsgesellschaft der Gesellschaft Darlehen und war ferner Mitdarlehensnehmer für 2 Darlehen der Gesellschaft, verbunden mit dem Risiko einer Inanspruchnahme aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung.
- 71 Zudem stellte die Beteiligungsgesellschaft der Gesellschaft Personal für die Grünflächenpflege zur Verfügung bzw. übernahm anfallende Personalkosten im erheblichen Umfang. Vertragliche Vereinbarungen zur Grünflächenbewirtschaftung bestanden im Übrigen nicht.
- 72 Die Stadt erklärte im Rahmen der Prüfung, dass die Finanzierung der Personalkosten für die Grünflächenpflege des Golfplatzes historisch bedingt sei. Die Flächen, auf denen der Golfplatz betrieben wird, sind ehemalige Nachsorgegebiete des Uranerzbergbaus und die Stadt bzw. die Beteiligungsgesellschaft seien als Eigentümerin für deren Pflege verantwortlich. Da die Flächen auch ohne die Nutzung als Golfplatz zu pflegen wären, finanziere die Beteiligungsgesellschaft folglich die Grünflächenpflege.
- 73 Die Stadt verkennt, dass die Grünflächenpflege einer rekultivierten Ausgleichsfläche nicht mit dem Pflegeaufwand und -turnus einer Grünflächenbewirtschaftung gleichzusetzen ist, wie sie bei der Nutzung eines Golfplatzes entstehen. Die bisher praktizierte Personalkostenerstattung für die Grünflächenpflege ging damit weit über den öffentlichen Zweck hinaus und kam einer Bezuschussung des Golfplatzes gleich.
- 74 Die Stadt gab im Rahmen der Prüfung weiter an, dass vor dem Hintergrund der defizitären Entwicklung der Golfplatzbetriebs und der mittlerweile bestehenden Konkurrenzsituation durch andere Golfplätze in der Umgebung die mittelbare Beteiligung an der Gesellschaft inzwischen kritisch diskutiert und auf den Prüfstand gestellt würde.
- 75 In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass die Idee eines Golfplatzes auf den ehemaligen Bergbauhalden durch die damalige Staatsregierung befördert wurde. Über die Kritik der überörtlichen Prüfung an der Anlage sei man deshalb verwundert. Gemäß § 2 Abs. 1 SächsGemO sei auch das Betreiben eines Golfplatzes Aufgabe der Gemeinde, sofern dies im Rahmen der Leistungsfähigkeit erfolgte, da auch Golfen (wie Leichtathletik) eine sportliche Betätigung darstelle. Zwar werde dieses Angebot in Deutschland bzw. der Region nicht durch eine breite Öffentlichkeit wahrgenommen, trotzdem gäbe es auch in dieser Sportart Breitensportler. So werde dieser Platz auch durch die örtlichen Schulen genutzt. Abermals bestätigte die Stadt, dass die mittelbare Beteiligung am Golfplatz sowie die Gesellschaftsstruktur und die Nutzung des Areals kritisch diskutiert würden. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen am Energiemarkt entstehe die Möglichkeit, das Gelände als künftige Einnahmequelle für die Gesellschaft zu entwickeln. Die Flächen böten sich zur Erzeugung von erneuerbarer Energie geradezu an. Da sich die Flächen im Eigentum der Kurgesellschaft mbH befinden, eröffne sich hier vielleicht für die Zukunft der Weg, Energiekosten im Kurbad zu stabilisieren, wenn nicht sogar zu verringern. Derzeit werden entsprechende Gutachten aufgestellt.
- 76 Der SRH sieht die Unterhaltung des Golfplatzes kritisch, da kein, am sportlichen Gemeinwohl der breiten Bevölkerung ausgerichtetes Angebot erkennbar ist. Der Golfsport steht lediglich einem beschränkten Personenkreis mit entsprechender Platzreife offen. Selbst wenn man bei der Betreibung des Golfplatzes eine öffentliche Zweckerfüllung annehmen würde, so wäre eine kommunale Beteiligung und Bezuschussung nur dann statthaft, wenn die Aufgabenerfüllung nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten möglich wäre. Die Vielzahl privater Betreibergesellschaften für die Unterhaltung von Golfplätzen in Sachsen und deutschlandweit zeigt demgegenüber ein Interesse privater Investoren mit Gewinnerzielungsabsicht an diesem Geschäftsfeld. Dies lässt zumindest fraglich erscheinen, ob die Stadt über ihre mittelbare Beteiligung einen Golfplatz ebenso gut und wirtschaftlich wie private Dritte vorhalten kann. Dagegen sprechen zumindest die nicht kostendeckende Betreibung des Golfplatzes und die finanzielle und personelle Unterstützung durch die städtische Beteiligungsgesellschaft.
- 77 Der SRH begrüßt die Intention der Stadt, die weitere Beteiligung und Bezuschussung des Golfplatzes zu prüfen. Dazu ist sie auch gehalten, denn der Einsatz von öffentlichen Mitteln erfordert eine fortlaufende Überprüfung und eine damit einhergehende Aufgabenkritik.

2.4 Weitere Prüfungsfeststellungen

Problematische Haushaltssituation

- 78 Im Landkreis Nordsachsen waren der finanzielle Handlungsspielraum und die dauerhafte Leistungsfähigkeit zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in den Hj. 2016 bis 2020 nur eingeschränkt gegeben. Auch im Vollzug der Hj. 2021 und 2022 zeigte sich eine deutliche Verschlechterung der Haushaltssituation. Insbesondere die hohe Verschuldung schränkt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises ein. Der Landkreis verfügt planmäßig nicht mehr über genügend eigene Mittel, um den Schuldendienst zu begleichen.
- 79 Die Verschuldung des Kernhaushalts von insgesamt 120,7 Mio. € zum Stichtag 31. Dezember 2020 (610,15 €/EW) war im Vergleich zu anderen Landkreisen im Freistaat Sachsen überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 2: Verschuldung der sächsischen Landkreise (€/EW)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Schuldenstatistik 2020 des StaLa.

- 80 Mit dem im Jahr 2014 vom Kreistag beschlossenen Entschuldungskonzept wollte der Landkreis finanzielle Handlungsspielräume schaffen. Bis zum Hj. 2030 sollte eine Entschuldung erreicht werden, die unter dem Richtwert für sächsische Landkreise liegt (250 €/EW). Das Konzept wurde bis zum Jahr 2022 nicht an die geänderten Rechtsvorschriften angepasst, insbesondere nicht an den seit 2018 geänderten Schuldenbegriff der VwV KomHWi. So fehlten in den Betrachtungen die durchgängig aufgenommenen Kassenkredite, die im Hj. 2020 rd. ein Fünftel der Verschuldung des Kernhaushaltes ausmachten.
- 81 Seit Beginn der Berichterstattung zum Entschuldungskonzept im Hj. 2015 stieg die Verschuldung des Landkreises von rd. 105 Mio. € auf rd. 121 Mio. € im Hj. 2020, was einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 532,75 €/EW auf 610,15 €/EW (gem. VwV KomHWi) entspricht und das Entschuldungsziel weit verfehlt.
- 82 In Anbetracht der dargestellten Haushaltssituation muss der Landkreis in den nächsten Jahren nachdrücklich an der Herstellung des Haushaltsausgleichs arbeiten. Um künftige Einsparpotenziale zu erkennen, ist es erforderlich, alle Aufgaben einer Prüfung zu unterziehen.

- ⁸³ Insofern ist bspw. eine Prüfung der Höhe der Kostenbeteiligungen der Kommunen, insbesondere eine mögliche Beteiligung an den laufenden Kosten unerlässlich. So übernimmt der Landkreis z. B. überwiegend auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen mit Kommunen die Aufgabe der Schulträgerschaft aller 6 Gymnasien im Landkreis. Schulträger tragen neben dem Sachaufwand (u. a. Errichtung und Unterhaltung der Schulgebäude, Schulsportanlagen und Lehrmittel) auch den Personalaufwand für das nicht lehrende Personal. Hinsichtlich der Investitionen wurde zwar überwiegend eine finanzielle Beteiligung mit der jeweiligen Stadt vereinbart. Für die laufende Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen (inkl. Turnhallen), Personal usw. fielen im Zeitraum von 2013 bis 2018 aber Kosten i. H. v. rd. 34,4 Mio. € beim Landkreis an. Zudem investierte der Landkreis rd. 6,1 Mio. € in bewegliches und unbewegliches Vermögen.
- ⁸⁴ In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis u. a. mit, dass die finanzielle Situation sowie die durch bestimmte finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen bedingte finanzielle Leistungsfähigkeit zutreffend charakterisiert werde. Er weist darauf hin, dass aufgrund verspätet festgestellter Jahresabschlüsse Sondertilgungen aus den Jahren 2017 bis 2020 i. H. v. rd. 4,5 Mio. € noch nicht in der Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2020 berücksichtigt sind. Ungeachtet dessen werde er unter Berücksichtigung der geltenden Regelungen eine Klarstellung des Regelungsgegenstandes des Entschuldungskonzeptes prüfen und ggf. eine diesbezügliche Anpassung vornehmen. Ferner teilte der Landkreis mit, dass er keinen kausalen Zusammenhang zwischen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit und der mittels Zweckvereinbarung übernommenen Schulträgerschaft für weitere Gymnasien sehe. Aufgrund der über die Belegenheitskommunen hinausgehenden Bedeutung der Gymnasien möchte der Landkreis an der Aufgabe der Schulträgerschaft jedenfalls festhalten, erwägt aber die Überarbeitung und Vereinheitlichung der zu diesem Zweck geschlossenen Zweckvereinbarungen.

Mangelnde Eintreibung von Forderungen

- ⁸⁵ In den Jahren 2019 und 2020 erfolgten kostenpflichtige Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Geringswalde. Gemäß § 69 Abs. 2 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz sind der Stadt in den dort benannten Fällen diejenigen Kosten zu erstatten, die ihr „durch einen Einsatz“ der Feuerwehr entstanden sind. In diesen Fällen hat die Stadt entsprechende Kostenbescheide gegenüber den Verantwortlichen zu erlassen. Lediglich für einen Einsatz in 2020 wurde durch die Stadt ein Kostenbescheid erlassen. Die übrigen Einsätze wurden aus Zeitgründen nicht bearbeitet.
- ⁸⁶ Des Weiteren hatte die Stadt Anfang Mai 2022 noch einen offenen Forderungsbestand von rd. 2 Mio. €. Darin waren Grundsteuern, Gewerbesteuern, Hundesteuern usw. i. H. v. rd. 156,4 T€ mit Fälligkeiten bis Dezember 2016 enthalten. Die Verjährungsfrist für die vorgenannten Steuern beträgt 5 Jahre. Durch Maßnahmen i. S. v. § 231 Abs. 1 AO kann diese unterbrochen werden. Tritt Zahlungsverjährung ein, erlischt der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis, so dass die Forderungen auszubuchen sind.
- ⁸⁷ Nach dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hätte die Stadt ihre Einnahmen zeitnah realisieren müssen. Dazu gehört der zeitnahe Erlass von Bescheiden für die kostenpflichtigen Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr und die zeitnahe Bearbeitung der offenen Forderungen, so dass keine Zahlungsverjährung eintreten kann und ggf. noch Einnahmen im Wege der Beitreibung realisiert werden können.
- ⁸⁸ In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt u. a. mit, dass die Prüfungsfeststellungen künftig beachtet und umgesetzt werden.

Mangelhafte Umlagenerhebung

- ⁸⁹ Der Zweckverband Parthenaue erhob im Prüfungszeitraum 2011 bis 2020 von den Mitgliedskommunen Leipzig, Taucha und Borsdorf und ab dem Hj. 2021 zusätzlich von der Mitgliedsgemeinde Großpösna Umlagen für die Sparte „Regionalentwicklung“ sowie ab dem Hj. 2013 von den Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna Umlagen für die Sparte „Gewässerunterhaltung“. Der Zweckverband erhob die Umlagen grundsätzlich in Form von Rechnungen. Erforderliche Umlagebescheide erstellte er nicht. Der Zweckverband erhob seine Umlagen teilweise bereits vor dem wirksamen Erlass der betreffenden Haushaltssatzung; eine vorläufige Umlageerhebung in Fällen haushaltsloser Zeit war in der Verbandssatzung allerdings nicht geregelt.

- ⁹⁰ Gemäß § 60 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsKomZG kann der Zweckverband, soweit seine sonstigen Erträge zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben. Diese Umlagen sind in entsprechender Anwendung der Vorschriften des kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsakt gegenüber den Verbandsmitgliedern festzusetzen. Sofern in der Verbandsatzung keine vorläufige Umlageerhebung vorgesehen ist, kann dies auch nicht durch Rückgriff auf eine Interimsregelung für die haushaltslose Zeit umgangen werden, denn Umlagen sind keine vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres zu erhebenden Abgaben i. S. v. § 78 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO.
- ⁹¹ Die Maßstäbe für die Umlagen sollen zudem so bestimmt werden, dass der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt wird.
- ⁹² Als Umlagemaßstab der Sparte „Regionalentwicklung“ verwendete der Zweckverband bei den Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna die jeweilige Einwohnerzahl multipliziert mit dem Faktor von 1,31 €. Die Ermittlung dieses Umlagefaktors blieb bis zum Ende der örtlichen Erhebungen offen. Erwägungen zur Bemessung des Umlagefaktors konnte der Zweckverband nicht mitteilen; diesbezügliche Unterlagen lagen nicht vor.
- ⁹³ Der Zweckverband verwendete als Umlagemaßstab bei der Stadt Taucha im Hj. 2019 und bei der Gemeinde Borsdorf in den Hj. 2019 und 2020 jeweils die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 multipliziert mit einem Faktor lt. 6. Regionalisierter Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen in den Jahren 2015 bis 2030. Im Hj. 2020 wurde für die Stadt Taucha als Umlagemaßstab die Einwohnerzahl zum 20. August 2019 herangezogen. Für das Hj. 2021 ermittelte der Zweckverband die Umlagen für die Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna anhand der Einwohnerzahl zum 30. Juni 2019. Diese Verfahrensweise entsprach damit nicht dem in der Verbandsatzung festgelegten Umlagemaßstab für die Sparte „Regionalentwicklung“, wonach sich die Beteiligungsquote des einzelnen Mitglieds aus dem Verhältnis seiner Einwohnerzahl zu der Gesamteinwohnerzahl aller Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband diese Aufgabe übertragen haben, ergab. Für die Stadt Taucha sowie die Gemeinden Borsdorf und Großpösna galt die jeweilige aktuelle Einwohnerzahl. Maßgeblich für die Einwohnerzahlen waren die vom StaLa zum 30. Juni des Vorjahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen.
- ⁹⁴ Der Zweckverband wurde hinsichtlich dieser Regelung in der Verbandsatzung darauf hingewiesen, dass entweder die jeweilige aktuelle Einwohnerzahl oder die Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres gelten sollte.
- ⁹⁵ Von der Kreisfreien Stadt Leipzig erhob der Zweckverband zur Deckung seines Finanzbedarfs in der Sparte „Regionalentwicklung“ hingegen eine satzungsmäßig festgelegte Festbetragsumlage. Zur Begründung der abweichenden Verfahrensweise sowie zur Ermittlung der Höhe der Festbetragsumlage konnte der Zweckverband keine Unterlagen vorlegen bzw. Auskunft erteilen.
- ⁹⁶ In seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte der Zweckverband mit, die Feststellungen der überörtlichen Prüfung zu beachten und die Folgerungen umzusetzen.

Mangelnde Nachweisführung der Vertragserfüllung

- ⁹⁷ Die Große Kreisstadt Borna war an einer Energiegesellschaft mit 63,25 % beteiligt. 2014 übertrug die Stadt der Gesellschaft den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung. Als Gegenleistung für die Aufgabenerfüllung vergütete die Stadt der Gesellschaft ein Beleuchtungsentgelt, die Kosten für Störungs- und Schadenbeseitigung hatte die Gesellschaft im Rahmen eines Instandhaltungsbudgets selbst zu tragen. Zudem war die Gesellschaft vertraglich verpflichtet, die Beleuchtungsanlagen im Rahmen eines Budgets (z. B. von 2018 bis 2020 rd. 68 T€) zu erneuern. Für die Erneuerungen hatte die Gesellschaft der Stadt jeweils zum 1. April alle Maßnahmen des vorangegangenen Jahres in einer Kostenaufstellung nachzuweisen.

- ⁹⁸ Der Verpflichtung zur Nachweisführung kam die Gesellschaft nur unzureichend nach. Für 2014 und 2015 lagen der Stadt Nachweise (datiert aus dem Jahr 2021) vor, alle Kostenaufstellungen ab 2016 fehlten. Auf Grundlage seitens einer von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Übersicht wurde festgestellt, dass die von der Gesellschaft im Rahmen des Erneuerungsbudgets erhaltenen Gelder nicht vollständig in vertraglich vereinbarter Höhe investiert wurden. Dies spiegelte sich auch in den von der Energiegesellschaft 2019 und 2020 gebildeten Rückstellungen für Erfüllungsrückstände der Sparte Beleuchtung wider.
- ⁹⁹ Es war Aufgabe der Stadt, die Kostenaufstellungen von der Gesellschaft einzufordern und eine Klärung bzgl. nicht getätigter Investitionen herbeizuführen.
- ¹⁰⁰ Zwischenzeitlich teilte die Stadt u. a. mit, dass die fehlenden Kostenaufstellungen seitens der Gesellschaft bis zum Hj. 2022 aufbereitet und der Stadt vorgelegt worden sind.

3 Stellungnahmen

- ¹⁰¹ Das SMI bestätigt im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppelten Jahresabschlüsse. Defizite bei deren Auf- und Feststellung seien weiterhin überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den Kommunen, die erst spät auf die Doppik umgestellt haben, zu verzeichnen. Als maßgeblicher Grund für die Fristüberschreitungen würden die betroffenen Kommunen wiederholt Personalengpässe anführen.
- ¹⁰² Es sei jedoch erkennbar, dass die mit der jüngsten Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 (SächsGVBl. Seite 259) eingeführten umfangreichen formellen und materiell-rechtlichen Erleichterungen neben den bereits bestehenden gesetzlichen Vereinfachungen des § 88 Abs. 5 Sächs-GemO für die Jahresabschlüsse bis einschließlich des Hj. 2020 hinsichtlich des Abbaus von Rückständen Wirkung zeigen.
- ¹⁰³ Im Hinblick auf die neuen statistischen Berichtspflichten und die notwendige Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber Mandatsträgern und der Öffentlichkeit sei der aktuelle Sachstand auch aus Sicht des SMI jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend. Aktuelle Jahresabschlüsse seien unabdingbare Voraussetzung für eine valide Haushaltsplanung und die optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft.
- ¹⁰⁴ Ebenso wie der SRH sieht es das SMI als zwingend notwendig an, dass die fristsäumigen Kommunen ihre Anstrengungen auf den zeitnahen Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände konzentrieren und eine nachhaltige Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellen. Die RAB werden weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck unter Anwendung der zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Mittel auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsrückstände in einem angemessenen Zeitraum hinwirken.
- ¹⁰⁵ Die Stadt Wurzen plane, noch in diesem Jahr die Feststellungen der Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 nachzuholen. Dass sich derzeit viele Kommunen bemühen, ihre Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse aufzuholen und in der Folge die Kapazitäten der Rechnungsprüfungsämter und Wirtschaftsprüfer zur Durchführung der örtlichen Prüfung eingeschränkt sind, stelle die Stadt jedoch vor neue Probleme. Aktuell sei sie dazu verpflichtet, die Termine zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu überarbeiten und vom Stadtrat beschließen zu lassen, damit sichergestellt ist, dass die Stadt die erstmals für das Berichtsjahr 2025 bestehende Meldepflicht nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz fristgerecht erfüllen kann.
- ¹⁰⁶ Bezüglich der übrigen Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen führt das SMI aus, dass sich diese teilweise noch in der Bearbeitung befinden und durch die jeweils zuständige RAB begleitet werden bzw. sich in Einzelfällen bereits erledigt haben.
- ¹⁰⁷ Aus Sicht des SSG sei bei den sächsischen Städten und Gemeinden zum 1. Januar 2023 durchaus bereits eine Trendwende erkennbar. Diese belege die Wirksamkeit der im Jahr 2022 mit Änderung der SächsKomHVO in Kraft getretenen Erleichterungen als wesentlichen Baustein im Aufholprozess und die Bemühungen der Kommunen, diesen Kraftakt in Zeiten knapper werdender Ressourcen zu meistern.

¹⁰⁸ Insbesondere in kleineren Kommunen führe die Aufgabenkonzentration auf einzelne Kämmereimitarbeiter dazu, dass wegen der Dringlichkeit anderer Tätigkeiten die Priorität nicht ohne weiteres auf den Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse gelegt werden kann. Die Gewinnung zusätzlichen Personals sei aufgrund der Haushalts- bzw. aktuellen Arbeitsmarktlage nur in seltenen Fällen möglich. Auch die Unterstützung durch externe Dritte bei den Jahresabschlussarbeiten sei häufig ebenfalls nicht gewährleistet.

4 Schlussbemerkung

¹⁰⁹ Der SRH nimmt die Bestrebungen zum Abbau der Rückstände bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen zur Kenntnis.