

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Kapazitäten der überörtlichen Kommunalprüfung sind auch weiterhin zu wesentlichen Teilen durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen gebunden.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte im Bereich der Eröffnungsbilanzen eine Reihe Fehler bei der Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen sowie Sonderposten fest. Zum Teil wurde die Prüfung durch eine unzureichende Dokumentation erschwert.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

- 1 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 131 Abs. 4 SächsGemO zuständig.
- 2 In den Jahren 2015 und 2016 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 01.01.2017)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2015 und 2016)
		2015	2016	
Landkreise	10	15	6	7
Kreisfreie Städte	3	4	1	0
Gemeinden	420	107	116	124
Verwaltungsverbände	6	3	0	3
Eigenbetriebe	95 ²	1	4	0
Zweckverbände	159	30	26	24
regionale Planungsverbände	4	1	0	1
sonstige Verwaltungen	4	-	2	-
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	19 ⁴	2 ⁴	-
Summe	1.371	180	157	159

- 3 Im Jahr 2016 begann der SRH die Querschnittsprüfung „Überörtliche Prüfung in Bezug auf Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe“, in die insgesamt 3 Landkreise einbezogen sind. Im Rahmen der Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ einer Gesellschaft der Wasserversorgung und Prüfung des Beteiligungsmanagements bei ihren Gesellschaftern wurden 1 kommunales Unternehmen in Privatrechtsform, 1 Trinkwasserzweckverband und 5 Gemeinden überörtlich geprüft. Des Weiteren erfolgte im Jahr 2016 die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft einschließlich der Prüfung des Beteiligungsmanagements ihrer Gesellschafterin.

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

² Stand: 31.12.2016, vgl. LT-DS 6/78012 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 % kommunaler Stimmrechtsanteile nach dem letzten bekannt gemachten Stand vom 31.12.2015.

⁴ Unternehmensprüfungen erfolgten teilweise im Zusammenhang mit Beteiligungsprüfungen der Kommunen und sind deshalb nicht separat gezählt.

Weiterhin maßgebliche Bindung der überörtlichen Kommunalprüfung durch Prüfung der Eröffnungsbilanzen zu erwarten

- 4 Im Übrigen prägten auch in den Jahren 2015 und 2016 die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ maßgeblich. Die Situation im Hinblick auf die zur überörtlichen Prüfung vorgelegten Eröffnungsbilanzen ist jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend (vgl. Jahresbericht des SRH 2017, Band II, Beitrag Nr. 5). Aufgrund der noch ausstehenden Anzahl an festgestellten Eröffnungsbilanzen ist davon auszugehen, dass die Kapazitäten der StRPrÄ auch weiterhin mit wesentlichen Anteilen für deren überörtliche Prüfung gebunden sein werden und dies zulasten der turnusmäßigen Prüfung nach § 109 SächsGemO geht.

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

2.1 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

2.1.1 Mehrfach fehlerhafte Bilanzierung passiver Sonderposten

- 5 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der **Großen Kreisstadt Delitzsch** war die Bildung passiver Sonderposten in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden.
- 6 Zum Eröffnungsbilanzstichtag lag der Buchwert bei einer Vielzahl der für empfangene Investitionszuwendungen gebildeten passiven Sonderposten über dem jeweiligen Restbuchwert des bezuschussten Vermögensgegenstandes. Dies traf insbesondere im Bereich des Infrastrukturvermögens (Brücken, Durchlässe und Fahrbahnen) zu. Die vorgenommenen Auflösungen der Sonderposten entsprachen nicht der Bilanzwertentwicklung der bezuschussten Vermögensgegenstände (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 SächsKomHVO-Doppik). Die Restbuchwerte der Sonderposten wurden zu hoch ausgewiesen. Die Ursache dieser Bilanzwertentwicklung konnte nicht abschließend geklärt werden.
- 7 Mehrfach wurden für ersatzbewertete Vermögensgegenstände Sonderposten passiviert, obwohl die Zuwendungen für nicht investive Maßnahmen empfangen worden waren. Beispielsweise wurden ein Lehrschwimmbecken auf den üblichen Stand der Technik rekonstruiert und eine Brücke lt. Verwendungsnachweis instandgesetzt (Gesimserneuerung und Rissanierung) samt Erneuerungen der Fahrbahn und der Gehwege. Des Weiteren wurden Zuwendungen aus verschiedenen Sanierungsprogrammen, einschließlich der Zuwendungen für die Sanierungsträgervergütung, den Vermögensgegenständen zugeordnet, ohne zwischen Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen zu differenzieren. Die Verwaltung wies für diese Einzelfälle nicht nach, dass umfangreiche Sanierungsmaßnahmen, welche den Ausstattungsstandard anheben, stattgefunden haben. Das Sanierungsträgerhonorar wurde in keinem Fall als Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Vermögensgegenständen zugeordnet, sondern lediglich als Zuwendungsanteil berücksichtigt und in die Sonderpostenbildung einbezogen. Eine Unterscheidung zwischen dem Honorar für Verwaltungsleistungen und Planungsleistungen unterblieb.
- 8 Grundvoraussetzung für die Passivierung eines Sonderpostens ist eine investive Maßnahme (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik) in Abgrenzung zum Instandhaltungsaufwand. Allgemeine Voraussetzung für die Aktivierungsfähigkeit ist eine Vermögensmehrung, die sich durch Wiederherstellung eines Vermögensgegenstands nach Vollverschleiß, durch Wesens- bzw. Nutzungsänderung, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung ergeben kann, unter Umständen einhergehend mit einer Verlängerung der Nutzungsdauer. Maßnahmen, die lediglich zustandserhaltend wirken, stellen demgegenüber Aufwand dar. Auch bei als Investitionen geförderten Maßnahmen ist – wie bei nicht geförderten Maß-

Abweichungen zwischen Sonderposten und bezuschusstem Vermögensgegenstand

Sonderposten für nicht investive Maßnahmen

nahmen - zusätzlich zu prüfen, ob die Aufwendungen nach den steuerrechtlichen Grundsätzen und mit Blick auf die bestimmungsgemäße kommunale Nutzung aktivierungsfähig sind.

- 9 Der Sammelonderposten für investive Schlüsselzuweisungen beinhaltete neben den investiven Schlüsselzuweisungen unzulässigerweise auch die der Stadt gewährten Mittel der Infrastrukturpauschale und die Förderpauschalen für investive Maßnahmen für den Verlust des Kreissitzes im Zuge der Kreisgebietsneugliederung. Darüber hinaus konnte die Stadt nicht nachweisen, dass auch die investiven Schlüsselzuweisungen der eingemeindeten Ortsteile vollumfänglich in die Berechnung einbezogen wurden. Gemäß § 61 Abs. 9 Satz 5 SächsKomHVO-Doppik sind ausschließlich für investive Schlüsselzuweisungen die Bildung eines Sammelonderpostens und dessen pauschalierte Auflösung vorgesehen. Die Mittel der Infrastrukturpauschale und der Förderpauschalen zum Kreissitzverlust mit investiver Nutzung sind aufgrund des investiven Zuwendungscharakters als Sonderposten objektkonkret zu passivieren und entsprechend der Bilanzwertentwicklung des bezuschussten Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufzulösen. Bei den Förderpauschalen für den Kreissitzverlust war darüber hinaus bis zu einer Höhe von 50 % eine Nutzung zum Schuldenabbau möglich.
- 10 Das SMI bestätigte die Feststellungen. Die Große Kreisstadt Delitzsch habe die Ausräumung der Beanstandungen zugesagt.

Fehlerhafte Bildung des Sammelonderpostens für investive Schlüsselzuweisungen

2.1.2 Unzulässige Festwertbewertung von Grün- und Parkanlagen sowie Spielplätzen

- 11 Die Große Kreisstadt Großenhain legte bei der Bewertung ihrer Grün- und Parkanlagen sowie Spielplätze sog. „Festwerte“ zugrunde und wies in ihrer Eröffnungsbilanz für diese insgesamt 93 Anlagegüter Restbuchwerte i. H. v. rd. 2,37 Mio. € aus.
- 12 Die Stadt hatte sog. „Bewertungsstrategien“ aufgestellt und ordnete alle Anlagen einer Wertkategorie zu, die jeweils einen unterschiedlichen Ausstattungsgrad und damit Wert beschrieben. Anlagen, für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar waren, dienten als Referenzobjekte für die Wertkategorien und deren Durchschnittspreise (€/m²) bildeten die Vergleichswerte, die den ersatzweise zu bewertenden Anlagen zugrunde gelegt wurden. Die ermittelten Werte wurden nicht auf den tatsächlichen Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung indiziert.
- 13 Die Bewertung erfolgte zum Festwert i. H. v. 50 % der jeweiligen Vergleichswerte. In der Anlagenbuchhaltung wurde dies als „Sonderab-schreibung (50 % Festwertabschlag)“ deklariert. Die Park- und Grünanlagen sowie Spielplätze wurden jeweils als ein Vermögensgegenstand ausgewiesen; eine Aufteilung in die einzelnen Bestandteile (Aufwuchs, Aufbauten, Ausstattung der Anlagen) erfolgte nicht. Entsprechend wurde mit diesbezüglich passivierten Sonderposten verfahren.
- 14 Diese Vorgehensweise widersprach zum einen dem Grundsatz der wirklichkeitsgetreuen Einzelbewertung (für Aufwuchs, Aufbauten und Ausstattung). Zum anderen entsprach die Verfahrensweise der Stadt nicht den Regelungen für die Ersatzbewertung. Für Vermögensgegenstände, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht ermittelt werden können, waren - soweit keine anderweitige Regelung bestand - vielmehr als Ersatzwerte aktuelle Anschaffungs- oder Herstellungskosten rückgerechnet auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung des Vermögensgegenstands, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Einzelbewertung

Voraussetzungen für eine Festwertbildung lagen nicht vor	<p>15 Überdies lagen die Voraussetzungen für eine Festwertbildung nicht vor. Park- und Grünanlagen sowie Spielplätze fallen nicht in den Anwendungsbereich des Festwertverfahrens, da es an einem regelmäßigen Ersatz dieser Vermögensgegenstände und an einer homogenen Struktur mangelt.</p> <p>16 Das SMI teilte mit, dass die Feststellungen zutreffend seien. Die Große Kreisstadt habe der RAB bereits auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Bewertungen überprüft und notwendige Korrekturen vorgenommen würden.</p>
<p>2.1.3 Fehler bei der Erfassung von Vermögensgegenständen und der Ersatzbewertung von Straßen</p>	
Doppelerfassung von Vermögensgegenständen	<p>17 Der Gemeinde Großweitzschen unterliefen bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz eine Reihe wesentlicher Fehler.</p> <p>18 So erfasste sie Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens in mehreren Fällen doppelt. Dies betraf in einigen Fällen beispielsweise die Straßenbeleuchtung, über eine Brücke führende Verkehrsflächen, den zur Straße zugehörigen Grund und Boden oder einzelne Gehwegabschnitte.</p>
Zum Teil fehlende Aktivierung von Vermögensgegenständen	<p>19 In anderen Fällen versäumte die Gemeinde dagegen die Aktivierung von Vermögensgegenständen des Infrastrukturvermögens. Dies betraf z. B. Durchlässe, die weder bewertet noch aktiviert wurden, aber auch vereinzelt Straßenabschnitte bzw. Parkplätze.</p>
Ausweis ersatzbewerteter Straßen im Anlagennachweis mit zu niedrigen Bruttowerten	<p>20 Zudem wies die Gemeinde alle ersatzbewerteten Straßen im Anlagennachweis zur Eröffnungsbilanz mit zu niedrigen Bruttowerten aus. Ursächlich hierfür war, dass die infolge der Zustandsbewertung der Straßen mittels Korrekturfaktoren ermittelten Werte als fiktive Anschaffungs- oder Herstellungskosten in die Anlagennachweise übernommen wurden.</p>
Ortsübliche Baukosten je m ² Straße nur geschätzt	<p>21 Die bei der Ersatzbewertung von Straßen in der Gemeinde verwendeten ortsüblichen Baukosten je m² wurden nicht anhand durchschnittlicher Herstellungskosten ermittelt, sondern geschätzt. Die Werte lagen deutlich unter den in der gemeindlichen Bewertungsrichtlinie für Verkehrsflächen vorgegebenen Spannen. Im Zuge der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass die Bewertung von Schwarzdecken einer Ortsstraße der Bauklasse III nicht zwischen 60 - 100 €/m² sondern zwischen 1 - 50 €/m² lag. Gepflasterte Ortsstraßen der Bauklasse III wurden mit 1 - 30 €/m² anstatt mit 50 - 75 €/m² und Schotterstraßen der Bauklasse III mit 2 - 10 €/m² anstatt mit 10 - 40 €/m² bewertet. Die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz für ersatzbewertete Straßen waren somit wesentlich zu niedrig.</p> <p>22 Die Gemeinde Großweitzschen teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Doppelbewertungen korrigieren und die Erfassung und Bewertung bislang nicht aktivierter Vermögensgegenstände unter dem Aspekt der Wesentlichkeit vornehmen werde. Die Restbuchwerte der ersatzbewerteten Straßen entsprächen allerdings den gesetzlichen Vorgaben. Die Wertansätze der ortsüblichen Baukosten würden geprüft und unter Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes korrigiert.</p> <p>23 Hinsichtlich der Restbuchwerte des ersatzbewerteten Straßenvermögens hat der SRH die Gemeinde auf ihre Stellungnahme hin nochmals darauf hingewiesen, dass für den Verkehrsflächenkörper durchschnittliche Herstellungskosten pro m² je nach Bauklasse zu ermitteln sind und der nach Multiplikation mit der Flächengröße ermittelte Wert um die auf der Grundlage einer Zustandsbestimmung errechneten Abschreibungen zu</p>

mindern ist. In die Anlagenübersicht sind vereinfachend die auf der Grundlage von aktuellen Durchschnittswerten ermittelten Anschaffungs- oder Herstellungskosten einzutragen. Die aufgrund der Korrekturfaktoren gemäß Tabelle IV der Anlage 3 der Hinweise des SMI zur Erstellung der Eröffnungsbilanz ermittelten Abschläge sind in voller Höhe als kumulierte Abschreibungen auszuweisen (vgl. FAQ 3.25).

- 24 Das SMI bestätigte die Feststellungen zur Doppelerfassung von Vermögensgegenständen und der versäumten Aktivierung von Vermögensgegenständen. Die Auffassung des SRH hierzu werde geteilt. Die Gemeinde habe mitgeteilt, dass alle Doppelbewertungen korrigiert wurden, die Überprüfung der Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens auf Vollständigkeit hin erfolge und die Erfassung und Bewertung in Arbeit sei. Alle erforderlichen Korrekturen würden in der noch offenen Bilanz per 31.12.2014 vorgenommen.
- 25 Hinsichtlich des Ausweises ersatzbewerteter Straßen mit zu niedrigen Bruttowerten seien für eine abschließende Beurteilung seitens des Landratsamtes weitere Prüfungen erforderlich. Die Erheblichkeit und Auswirkungen der zu realisierenden Korrekturen und damit das Erfordernis rechtsaufsichtlicher Maßnahmen könne das SMI daher derzeit noch nicht abschätzen.

2.1.4 Weitere gravierende Fehler bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz

- 26 Die von der **Gemeinde Naundorf** vorgelegten Dokumentationen zur Eröffnungsbilanz waren teilweise unvollständig und entsprachen nicht vollumfänglich den Anforderungen des § 22 Abs. 1 SächsKomKBVO. In den Unterlagen fehlten in verschiedenen Fällen Angaben und Begründungen, die für die Prüfung und Beurteilung der Bewertung erforderlich waren. Beispielsweise fehlte bei der Gebäudebewertung eine Fotodokumentation o. ä. zu den Ausstattungsstandards. Zur Bewertung der Straßen konnte die Gemeinde keine Nachweise, wie z. B. Befahrungprotokolle und Fotos, vorlegen, um den Straßenzustand zum Bewertungsstichtag zu dokumentieren. Ebenso waren Bauabnahmeprotokolle nicht vorhanden und Fördermittelbescheide und -abrechnungen den Bewertungsunterlagen nicht beigelegt. Bei allen Bewertungen nach Anschaffungs- oder Herstellungskosten bildeten eigene Zusammenstellungen von Auszahlungssummen die Grundlage zur Wertermittlung; die betreffenden Rechnungen wurden nicht zur Bewertung herangezogen.
- 27 Die Gemeinde hatte lediglich für bewegliches Vermögen eine Inventur zum Eröffnungsbilanzstichtag durchgeführt. Bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz fanden keine weiteren Inventuren statt. Eine Folge dessen war, dass die Vermögensgegenstände des gemeindlichen Infrastrukturvermögens nicht vollständig erfasst und bewertet wurden. Die Gemeinde aktivierte Ingenieurbauwerke nur im Falle des Vorliegens von Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Für eine Vielzahl von Brückenbauwerken, Stützmauern und Durchlässen im Gemeindegebiet unterblieb somit eine Erfassung und (Ersatz-)Bewertung. Für diese Vermögensgegenstände waren bisher auch keine Bauwerksnachweise (Bauwerksverzeichnisse/-bücher, Prüfprotokolle) erstellt bzw. geführt worden. Weitere Vermögensgegenstände, wie z. B. eine Fußgängerbrücke und mehrere gepflasterte Wege, 8 Klärgruben an gemeindeeigenen Gebäuden (dezentrale Abwasserbeseitigung) oder der Grund und Boden mehrerer Teichflächen sowie die hierauf befindlichen wasserbaulichen Anlagen wurden von der Verwaltung ebenfalls nicht bilanziert.
- 28 Die Ersatzbewertungen für mehrgeschossige Gebäude der Gemeinde nach dem Sachwertverfahren waren fehlerhaft. Bei der Ermittlung der Bruttogrundflächen wurde lediglich die Grundfläche eines Geschosses

Zum Teil mangelhafte Dokumentationen

Verzicht auf vollumfängliche Inventur führt zur unvollständigen Bilanzierung von Vermögensgegenständen

Unvollständige Ermittlung der Bruttogrundflächen mehrgeschossiger Gebäude

eingerechnet, was zu niedrigeren historischen Herstellungskosten, Abschreibungen und Restbuchwerten dieser Gebäude führte.

- | | |
|--|--|
| Nichtberücksichtigung der Realnutzung von Flurstücken | 29 Die Flächenermittlung zur ersatzweisen Bewertung der Straßenflächen nahm die Gemeindeverwaltung anhand der im Straßenbestandsverzeichnis hinterlegten Flurstücke und der im Grundbuch ausgewiesenen Flächenangaben vor. Diese Angaben entsprachen aber teilweise nicht den tatsächlichen Verhältnissen der Straßenflächen und den tatsächlichen Realnutzungen der Flurstücke. Als Verkehrsflächen bilanzierte Flurstücke waren so z. B. tatsächlich unbebaute Grünflächen, Gewässer- und Grünflächen bzw. auch landwirtschaftlich genutzte Flächen. |
| Teilweise zu hohe Bewertung von Grund und Boden des Infrastrukturvermögens | 30 Die Ersatzwerte für Grund und Boden des Infrastrukturvermögens ermittelte die Gemeinde pauschal und unabhängig von der jeweiligen Lage i. H. v. 20 % des Bodenrichtwertes je Ortsteil. Grundlage hierfür waren allerdings allein die Bodenrichtwerte für Baulandflächen (bebaut oder unbebaut) je Ortsteil. Diese (höheren) Bodenrichtwerte wurden unzutreffend auch der Bewertung von Straßengrundstücken zu Grunde gelegt, die sich außerhalb derartiger Baulandflächen befinden und bspw. an land- oder forstwirtschaftliche Flächen oder Grünlandflächen außerhalb der Ortslage mit wesentlich geringeren Bodenrichtwerten angrenzen. |
| Unzulässige pauschale Wertminderung | 31 Bei ersatzbewerteten Straßen, die vor 1990 gebaut wurden, minderte die Gemeinde den Wertansatz für den Straßenbelag pauschal um 50 %. Damit sollte – so die Empfehlung der örtlichen Prüfung – berücksichtigt werden, dass der Straßenbau vor 1990 noch nicht den heute geltenden Straßenbaunormen unterlag und somit die ermittelten Ersatzwerte nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln würden. Diese pauschale Wertminderung war nicht zulässig. Für die Eröffnungsbilanz waren vielmehr der jeweilige Straßenzustand zum Bewertungsstichtag unabhängig vom Alter und Baujahr der Straße konkret zu ermitteln und eventuelle Schäden im Einzelfall wertmindernd zu berücksichtigen. |
| | 32 Das SMI teilte mit, dass die vom SRH dargestellten Sachverhalte zuträfen. Die Gemeinde plane die Durchführung der fehlenden Inventuren, eine Anpassung der Bewertungsrichtlinie, diverse Berichtigungen und Korrekturen unter Beachtung der Wesentlichkeitsgrenze. Die RAB werde die noch offenen Beanstandungen der überörtlichen Prüfung prüfen und davon abhängig entsprechende rechtsaufsichtliche Maßnahmen ergreifen. |
| | 33 Soweit der SRH die Dokumentation seitens der Gemeinde Naundorf kritisiere, sei darauf hinzuweisen, dass die Bücher und sonstigen Aufzeichnungen grundsätzlich vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar sein müssen. Bei der Anwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe stehe der Gemeinde ein Ermessensspielraum zu. Insbesondere eine Fotodokumentation im Rahmen der Zustandserfassung – wie vom SRH gefordert – werde seitens des SMI nicht für notwendig erachtet, wenn andere geeignete Aufzeichnungen (z. B. Protokolle der Zustandserfassung) vorgelegt werden können. |
| Fotodokumentation als einfaches und am besten geeignetes Verfahren zum Nachweis des Zustands von Vermögensgegenständen | 34 Der SRH ist hinsichtlich der Dokumentation der Auffassung, dass eine Fotodokumentation das einfachste und am besten geeignetste Verfahren zum Nachweis des Zustands von Vermögensgegenständen ist. Im Erlass des SMI vom 19.10.2007 zur „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ wird unter Nr. 2 auf die Wertermittlungsrichtlinien (WertR 2006) und speziell auf die in Anlage 2 WertR 2006 beschriebene Methodik als Grundlagen der Sach- |

wertermittlung verwiesen⁵. Nach Anlage 2 WertR 2006 sind der Sachwertermittlung auch Lichtbilder der baulichen Anlagen (Innen- und Außenfotos) beizufügen. Ist der Ausstattungsstandard bzw. Zustand von Vermögensgegenständen anhand anderer Unterlagen, z. B. Begehungsprotokolle nachgewiesen, sieht auch der SRH keine Dokumentationsmängel. Es wird jedoch eingeschätzt, dass eine vollständige Zustandsdarstellung anhand von Protokollen wesentlich aufwändiger sein dürfte, als die Erstellung von Fotos. Letztlich sind daher entsprechende Fotodokumentationen auch von einer Vielzahl kommunaler Körperschaften erstellt worden.

2.2 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.2.1 Fehlende Datengrundlage für ordnungsgemäße Gebührens-kalkulation

- 35 Nach Aktenlage und Auskunft der Verantwortlichen hatte die **Gemeinde Mügglitztal** ihre Ortsentwässerungsanlagen bis zum Jahr 2001 nahezu vollständig errichtet und von den Grundstückseigentümern dafür Abwasserbeiträge erhoben, so dass die Beitragseinnahmen dafür mehr als 3 Mio. € betragen haben müssten. Beiträge im Sinne der §§ 17 bis 25 SächsKAG sind bei der Gebührenbemessung als nicht vom Einrichtungsträger aufgewandtes Kapital vor der kalkulatorischen Verzinsung von der Zinsbasis abzuziehen. In ihren Gebührenkalkulationen kürzte die Gemeinde das zu verzinsende Anlagekapital ihrer Abwasserbeseitigungseinrichtung jedoch lediglich um 1,3 Mio. € Beitragsaufkommen. Dies führte zu entsprechend höheren gebührenrelevanten Zinskosten. Den geringeren Ansatz der Abwasserbeiträge begründete die Gemeinde mit dem Hochwasser der Mügglitz im August 2002. Dieses habe sämtliche Unterlagen vernichtet. Weil die Auswirkungen des Augusthochwassers nicht zu einem finanziellen Nachteil für die Gebührenzahler führen dürfen, wurde dieser Sachverhalt im Rahmen der überörtlichen Prüfung beanstandet. **Die Gemeinde wurde aufgefordert, alles wirtschaftlich Sinnvolle zu unternehmen, um die für eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation erforderliche Datengrundlage wiederherzustellen.** Dies will die Gemeinde als Ergebnis der überörtlichen Prüfung nun nachholen.

Unterlagen über gezahlte Abwasserbeiträge durch Hochwasser vernichtet

2.2.2 Grundstückserwerb und hoher städtischer Finanzierungsbeitrag für den Bau eines Landratsamtes

- 36 Die Große Kreisstadt Plauen erwarb im Jahr 2009 auf Bitte des Landkreises Vogtlandkreis ein mit einem ehemaligen Kaufhaus bebautes Grundstück mit dem Ziel, dieses Objekt an den Landkreis als künftigen Sitz des zentralisierten Landratsamtes zu verpachten. Dementsprechend schlossen die Große Kreisstadt Plauen und der Vogtlandkreis am gleichen Tag einen Erbbaurechtsvertrag mit einer Laufzeit von 35 Jahren und einer Verlängerungsoption von 10 Jahren. Der Vogtlandkreis war berechtigt, das bestehende Gebäude für die Nutzung u. a. als Verwaltungsgebäude nach Belieben aus- und umzubauen.
- 37 Zur finanziellen Absicherung der Um- und Ausbaumaßnahme schlossen der Freistaat Sachsen, der Vogtlandkreis und die Große Kreisstadt Plauen im Jahr 2010 mehrere Vereinbarungen im Rahmen einer städtebaulichen Förderung, in denen sich die Große Kreisstadt Plauen u. a. verpflichtete, über den erforderlichen kommunalen Anteil hinausgehende Mittel bereitzustellen. In der ersten städtebaulichen Vereinbarung vom August 2010 wurde der städtische Anteil auf rd. 7 Mio. € festgelegt. Der Anteil

Städtischer Anteil zur Finanzierung des Baus des Landratsamtes i. H. v. 7 Mio. €

⁵ Nach den Hinweisen des SMI zur Erstellung der Eröffnungsbilanz kann die Bewertung, sofern in Vorbereitung der Erstellung der Eröffnungsbilanz mit der Bewertung von Gebäuden vor dem 18.10.2012 begonnen wurde, weiterhin auf der Grundlage der WertR 2006 zum Sachwertverfahren und des dazu ergangenen Erlasses des SMI vom 19.10.2007 erfolgen.

der Großen Kreisstadt Plauen an den Finanzhilfen betrug damit zunächst rd. 41 %.

- 38 Der Landkreis baute in den Folgejahren mit Eigenmitteln und Zuwendungen das Objekt zum Landratsamt um und erweiterte es.
- Keine Verpflichtung zum Grundstückserwerb
- 39 **Der Erwerb des Grundstücks war zur Erfüllung städtischer Aufgaben nicht erforderlich. Der Landkreis hätte seine Gemeinbedarfseinrichtungen grundsätzlich selbst schaffen müssen.** Auch die Vereinbarungen zur finanziellen Absicherung der Baumaßnahme und die dabei vorgenommene Ermittlung des Förderbetrags waren kritikwürdig. Darüber hinaus basierte die städtebauliche Vereinbarung vom August 2010, in der der städtische Anteil auf rd. 7 Mio. € festgelegt wurde, allein auf einer ersten Kostenschätzung.
- Nicht abschätzbares finanzielles Risiko aus Erbbaurechtsvertrag
- 40 Darüber hinaus sah der Erbbaurechtsvertrag vor, dass die Große Kreisstadt Plauen dem Landkreis bei Erlöschen des Erbbaurechts durch Zeitablauf oder Heimfall den Restwert der aus Eigenmitteln des Landkreises getätigten Investitionen zu zahlen hatte. Damit ging die Große Kreisstadt Plauen bei Erlöschen des Erbbaurechtes ein nicht unerhebliches und nicht abschätzbares finanzielles Risiko ein, weil die Vertragslaufzeit des Erbbaurechtsvertrages kürzer als die Nutzungsdauer des Gebäudes ist.
- 41 Insbesondere war der zu zahlende Wertausgleich für den Restwert der durch den Landkreis aus Eigenmitteln getätigten Investitionen nicht klar definiert und nicht abschätzbar, da die Große Kreisstadt Plauen keinen Einfluss auf den Gebäudeumbau und dessen Kosten hatte. So zeigt sich, dass die ursprünglich geplanten Umbaukosten von rd. 38,5 Mio. € (einschließlich Parkhaus von rd. 3 Mio. €, welches ursprünglich im Fördervorhaben enthalten war) bis zur Eröffnung im Januar 2017 auf rd. 48 Mio. € gestiegen waren. Da sich zudem die geplante Fertigstellung im Jahr 2013 nicht realisieren ließ, verzögert sich auch der Abschreibungsbeginn des Gebäudes. Beides steigert den Restwert.
- 42 Neben den finanziellen Unsicherheiten bei Auslaufen des Erbbaurechtsvertrages stellt sich zudem die Frage der künftigen Verwendung des Gebäudekomplexes. Unter Umständen erhält die Große Kreisstadt Plauen eine Immobilie zurück, die sie für ihre Zwecke nicht nutzen kann.
- Stellungnahmen
- 43 Die Große Kreisstadt Plauen wies in ihrer Stellungnahme auf die städtebauliche Bedeutung der Kaufhaussanierung durch Umnutzung als Landratsamt hin. Zwar sei es in der Folgezeit zu Baumehrkosten gekommen, die zur Beantragung und Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel führten, jedoch sei der Eigenanteil der Großen Kreisstadt nicht weiter gestiegen. Schlussendlich habe sich der Anteil der Großen Kreisstadt an den Finanzhilfen auf rd. 27 % reduziert, wobei der Landkreis einen Eigenanteilersatz von rd. 1,7 Mio. € übernommen habe, wodurch aus Sicht des Landkreises eine Entlastung des städtischen Haushaltes eingetreten sei.
- 44 Nach Auffassung der Großen Kreisstadt Plauen hätte eine Reduzierung des städtischen Anteils auf 10 % damals womöglich das gesamte Projekt gefährdet, da der Vogtlandkreis bereits hohe Finanzierungsanteile zusätzlich aufbringen musste, weil andere Finanzhilfen nur begrenzt bereitgestellt werden konnten. Ferner sei die Finanzierung des städtischen Anteils seit 2009 im Rahmen der Anschubfinanzierung gem. Kreisgebietsneugliederungsgesetz eingeplant worden und es habe eine stetige Abstimmung mit dem Landkreis – auch als RAB –, der Förderbehörde und der LD stattgefunden.

- 45 Das SMI schloss sich der Argumentation der Großen Kreisstadt Plauen an, dass durch den Umbau zum Landratsamt eine nachhaltige Nutzung des Gebäudes sichergestellt worden sei. Es betonte, dass die städtebauliche Erneuerung zu den eigenen Aufgaben der Stadt gehöre. Die LD werde aufgefordert, die Förderung zu überprüfen. Überprüfung der Förderung durch die Landesdirektion wird erfolgen
- 46 Der SRH verkennt nicht, dass der Städtebau eine freiwillige kommunale Aufgabe ist. Der finanzielle Anteil der Großen Kreisstadt Plauen lag aber deutlich über dem Regelanteil der Sitzgemeinde von einem Drittel und hat sich nur aufgrund der Baukostenmehrung und zusätzlicher Fördermittel im Ergebnis auf 27 % reduziert. Aufgrund ihrer Haushaltssituation hätte die Stadt von Anfang an auf eine Absenkung ggf. bis auf den Mindestanteil von 10 % hinwirken können. Die Überprüfung des Fördervorhabens durch die LD ist zu befürworten. Städtebau ist eine freiwillige kommunale Aufgabe
- 47 Hinsichtlich der finanziellen Risiken aus dem Erbbaurechtsvertrages teilten die Große Kreisstadt Plauen und das SMI mit, dass eine Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages bis zur voraussichtlichen Standdauer des Bauwerks angestrebt werde, um eine Entschädigungspflicht abzuwenden. Der SRH begrüßt diese Vorgehensweise. Jedoch gilt es zu bedenken, dass die Entschädigungsregelung auch dann zum Tragen kommt, falls der Landkreis seinen Verpflichtungen aus dem Erbbaurechtsvertrag nicht nachkommen sollte und damit ein Heimfallanspruch geltend gemacht werden kann. Sollte die Große Kreisstadt Plauen auf die Geltendmachung des Heimfallanspruchs allein deswegen verzichten, um eine Entschädigungsregelung abzuwenden, würde dies die erbaurechtsvertragliche Regelung zum Heimfallanspruch ins Leere laufen lassen und einen finanziellen Schaden bei der Großen Kreisstadt Plauen verursachen. Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages bis zur voraussichtlichen Standdauer des Bauwerks wird angestrebt
- 2.2.3 Unzureichende Vertragsüberwachung bei verpachteten Sportstätten**
- 48 Die Große Kreisstadt Plauen verpachtete ihre Sportstätten, insbesondere die Sporthallen und das Vogtlandstadion, zum Zwecke der Bewirtschaftung an örtliche Vereine. Diese erhielten jährliche Bewirtschaftungszuschüsse, sodass die Stadt beispielsweise im Jahr 2012 dafür insgesamt rd. 1 Mio. € verausgabte. Bewirtschaftungszuschüsse für verpachtete Sportstätten z. B. im Jahr 2012 i. H. v. insgesamt rd. 1 Mio. €
- 49 Die Bewirtschaftungsverträge sahen vor, dass die kommunale Pflichtaufgabe „Schulsport“ Vorrang gegenüber anderen Nutzungen hat und die Stadt dementsprechend ihren Eigenbedarf bestimmen konnte.
- 50 Eine Ausschreibung der einzelnen Bewirtschaftungsverträge fand nicht statt. Erstmals in ihrer Stellungnahme berief sich die Große Kreisstadt Plauen dabei auf eine Kurzmitteilung des ehemaligen Regierungspräsidiums Chemnitz vom 12.12.2006, wonach dieses eine Ausschreibungspflicht mangels Entgeltlichkeit und Gewinnerzielungsabsicht verneinte. Aus der Kurzmitteilung ging jedoch nicht hervor, welcher Sachverhalt der Bewertung zugrunde lag. Zu beachten war, dass die Vereine mit der Bewirtschaftung der Objekte eine städtische Aufgabe wahrnahmen und dafür in Form der Bewirtschaftungszuschüsse ein entsprechendes Entgelt erhielten. Auch ohne Gewinnerzielungsabsicht bestand insoweit eine Ausschreibungspflicht. Bei den großen Objekten lagen aufgrund der Höhe der Zuschüsse sogar die Voraussetzungen für eine europaweite Ausschreibung vor. Keine Ausschreibung der einzelnen Bewirtschaftungsverträge
- 51 Die Vereine waren verpflichtet, in Form eines Verwendungsnachweises ihre finanziellen Aufwendungen für die Bewirtschaftung gegenüber der Großen Kreisstadt Plauen nachzuweisen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Große Kreisstadt Plauen der Prüfung der Verwendungsnachweise nur unzureichend nachkam, da sie z. B. häufig auf die Vorlage von Belegen verzichtete. In ihrer Stellungnahme teilte Nur unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise

die Große Kreisstadt hierzu mit, dass stichpunktartige Prüfungen der Verwendungsnachweise erfolgt seien.

Zum Teil auffällige Ausgabepositionen ohne Aufklärung vollständig erstattet

52 Auch eine kritische Hinterfragung einzelner Ausgabepositionen aus den Abrechnungen war nicht durchweg ersichtlich. Auffällig waren z. B. die hohen Personalkosten, die in den geprüften Fällen zwischen rd. 45 % und rd. 50 % aller Aufwendungen lagen. Die Große Kreisstadt Plauen teilte hierzu in ihrer Stellungnahme mit, der Umfang des von den Vereinen in den Sporthallen eingesetzten Personals entspräche grundsätzlich dem vor der Übertragung der Bewirtschaftung vorgehaltenen Personalkapazitäten. Das Personal sei für eine ordnungsgemäße Unterhaltung auch erforderlich. Dies stand jedoch im Widerspruch zu den während der örtlichen Erhebungen getätigten Aussagen. Auch die abgerechneten Kfz-Kosten deuteten eher auf Transportfahrten im Rahmen des Wettkampfbetriebes der Vereine als auf die Bewirtschaftung der Sportstätte hin. Insoweit war jeweils eine Aufklärung dringend geboten, da die Große Kreisstadt Plauen sämtliche Kosten übernahm und damit öffentliche Gelder verausgabte. Kritisch zu sehen war in diesem Zusammenhang auch, dass ein Anreiz zur Sparsamkeit in Form einer Eigenbeteiligung der Vereine vertraglich nicht vorgesehen war.

Vertraglich vereinbarter Zahlungsplan für den Bewirtschaftungszuschuss missachtet

53 Im Falle des Vogtlandstadions missachtete die Große Kreisstadt Plauen in den Jahren 2009 bis 2012 den vertraglich vereinbarten Zahlungsplan für den Bewirtschaftungszuschuss. So zahlte sie Teilbeträge teilweise bereits im Vorjahr an den bewirtschaftenden Verein aus. Dies hatte wiederum zur Folge, dass die Bewirtschaftung des Vogtlandstadions nur durch Zahlung weiterer Zuschüsse im laufenden Jahr gewährleistet werden konnte. Dabei überstiegen die tatsächlich gezahlten Zuschüsse die vertraglich vereinbarte Summe um bis zu 186 %. Nicht in allen Fällen war diese Vorgehensweise dem Stadtrat bekannt. In ihrer Stellungnahme führte die Große Kreisstadt Plauen aus, dass die Zahlung zusätzlicher Zuschüsse nicht Folge der Abweichung des Zahlungsplanes, sondern auf andere Gründe zurückzuführen war, ohne dies näher zu erläutern. Der bewirtschaftende Verein gab in seiner Stellungnahme an, dass die zusätzlichen Zuschüsse möglicherweise für größere Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen am Vogtlandstadion beantragt und genehmigt wurden.

54 Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Frage, ob die als „Bewirtschaftungsverträge“ bezeichneten Verträge ausschreibungspflichtig waren, entscheidend sei, ob ein entgeltliches Leistungsaustauschverhältnis, also ein öffentlicher Auftrag, zwischen der Großen Kreisstadt und den Vereinen bestehe und wenn ja, wofür genau die Große Kreisstadt denn ein Entgelt bezahle. Die Unterhaltung der Sportstätten biete einen ersten Anhaltspunkt. Angesichts der Feststellung, dass die Vereine Verwendungsnachweise vorzulegen haben, könne es sich jedoch auch um eine Förderung handeln.

55 Der Darstellung, dass häufig auf die Vorlage von Belegen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung verzichtet wurde, werde nach Mitteilung des SMI seitens der Großen Kreisstadt entgegengetreten. Die Vorlage oder Einsichtnahme von bzw. in Belege sei immer problemlos gewährt worden. Grundlage der Verwendungsnachweisprüfung sei eine entsprechende Belegliste, aus der einzelne Belege für eine stichpunktartige Prüfung – gerade zu kritischen Ausgabepositionen – ausgewählt würden. Diese Vorgehensweise sei aus Sicht des SMI nicht zu beanstanden. Die Große Kreisstadt werde zukünftig auf eine vertragliche Verankerung von Vorlagepflichten bzw. zu Einsichtnahmerechten von Belegen hinwirken.

- 56 Hinsichtlich der abgerechneten Kfz-Kosten ist das SMI ebenfalls der Auffassung, dass aufzuklären sei, ob diese Kosten Transportfahrten dienen.
- 57 Das SMI bestätigte die höheren Zuschüsse an den das Vogtlandstadion bewirtschaftenden Verein. Gründe hierfür wären nach Aussage der Großen Kreisstadt insbesondere steigende Betriebskosten für die Bewirtschaftung des Stadions, das zunehmende wirtschaftliche Unvermögen des Vereins, die Finanzierung der Betriebskosten aus Eigenmitteln zu ermöglichen und die beabsichtigte Entlastung des Vereins von laufenden Bewirtschaftungskosten, um Eigenmittel des Vereins für Investitionen aufbringen zu können, gewesen. Der Stadtrat sei über alle zusätzlichen Zuschusszahlungen im Vorfeld informiert worden.
- 58 Nach Auffassung des SRH lagen öffentliche Aufträge i. S. v. § 99 Abs. 1 GWB a. F. vor. Es lag nicht lediglich ein Nutzungsvertrag im Sinne eines Pachtverhältnisses vor, denn der jeweilige Auftragnehmer erlangte mit dem o. g. Vertrag keine ausschließliche Sachherrschaft und der Auftragnehmer war in seiner Betriebsgestaltung nicht unabhängig. Darüber hinaus war das jeweilige Vertragsverhältnis davon geprägt, dass der Auftragnehmer mit der Bewirtschaftung der Sportstätten Leistungen für die Große Kreisstadt erbrachte, die diese sonst selbst erbringen müsste, um den Schulsport zu gewährleisten. Mit der Zahlung des Bewirtschaftungszuschusses war auch die Entgeltlichkeit der Dienstleistungsaufträge zu bejahen. Der Entgeltbegriff im Vergaberecht umfasst jede Art von Vergütung, die einen geldwerten Vorteil bedeutet. Dabei muss das Entgelt nicht zwingend für die Dienstleistung selbst gezahlt werden. Jeder mittelbare geldwerte Vorteil ist ausreichend.⁶
- 59 Die Feststellungen zur mangelhaften Verwendungsnachweisprüfung spiegeln den Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wider. Der SRH begrüßt es ausdrücklich, wenn die Große Kreisstadt zwischenzeitlich ein entsprechendes Prüfverfahren etabliert hat und sich künftig Vorlagepflichten und Einsichtsrechte auch vertraglich sichern will.
- 60 Hinsichtlich der Bewirtschaftungszuschüsse für das Vogtlandstadion ging aus den Niederschriften und Informationsvorlagen der Stadtratssitzungen hervor, dass der Stadtrat nicht in jedem Fall über gewährte Sonderzahlungen informiert war. Insofern fehlte es an einer vollständigen Informationslage über die insgesamt bereits an den Verein gezahlten Zuschüsse, die jedoch als Grundlage für die Entscheidung zur Gewährung weiterer Zuschüsse zwingend erforderlich sein musste.

Bewirtschaftungsverträge waren öffentliche Aufträge i. S. v. § 99 Abs. 1 GWB a. F.

Keine vollständige Information des Stadtrates über gewährte Sonderzahlungen

2.2.4 Unzureichende Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung

- 61 Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte ihre Möglichkeiten zur Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung unzureichend genutzt und damit versäumt, rechtzeitig und umfassend Einfluss auf die negative Entwicklung ihrer Eigengesellschaft zu nehmen.
- 62 Die Eigengesellschaft der Stadt Wilkau-Haßlau auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft befand sich über mindestens 5 Jahre in einer wirtschaftlich äußerst angespannten Situation. Fortwährende Verluste führten letztendlich im Jahr 2012 dazu, dass der Verlustvortrag das Eigenkapital überstieg. Die Stadt konnte eine Überschuldung des Unternehmens nur mit einer unbefristeten Rangrücktrittserklärung, mit der sie auf die Erfüllung ihrer Forderungen verzichtete, verhindern. Eine Verbesserung der Ertragslage und damit der wirtschaftlichen Situation war wegen des

⁶ Vgl. OLG Sachsen-Anhalt Vergabesenat, Beschluss vom 03.11.2005, Az.: 1 Verg 9/05, zitiert nach www.juris.de.

steigenden Wohnungsleerstandes von 26,4 % im Jahr 2008 auf 40,5 % im Jahr 2012 nicht zu erwarten.

- 63 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung stellte sich heraus, dass eine mangelnde Beteiligungsverwaltung, unklare Regelungen im Gesellschaftsvertrag und der Geschäftsordnung, fehlende Konsolidierungsmaßnahmen, die Hinnahme offenkundiger Mängel in der Risikofrüherkennung sowie ungenügende Überwachungs- und Prüfungshandlungen des Aufsichtsrates zur schlechten wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hatten.
- 64 Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte nicht für eine funktionierende Beteiligungsverwaltung gesorgt und damit versäumt, Grundstrukturen für die Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung anzulegen.
- Mängel im Risikofrüherkennungssystem 65 So hatte die Stadt Wilkau-Haßlau aus den Angaben der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 HGrG Kenntnis, dass mindestens seit dem Jahr 2008 Mängel im Risikofrüherkennungssystem der Eigengesellschaft bestanden. Sie ergriff keine Maßnahmen, die zur Abstellung dieser Mängel und zur Einrichtung eines funktionierenden Risikofrüherkennungssystems führten. Sie ließ damit Möglichkeiten zur Erkennung von Risiken und deren Vermeidung ungenutzt.
- Mangelhafte Beteiligungsberichte 66 Auch die Beteiligungsberichte der Stadt Wilkau-Haßlau waren als ganz wesentliche Informationsquelle für den Stadtrat mangels Bewertung der Unternehmenskennzahlen und Aussagen zur voraussichtlichen Entwicklung der Eigengesellschaft nur bedingt geeignet.
- Unzureichende Wahrnehmung der Aufsichtsratsfunktion 67 Der Aufsichtsrat hatte die Geschäftsführung nicht im gebotenen Maße überwacht und war damit seiner gesellschaftsvertraglich verankerten Pflicht nur unzureichend nachgekommen. So beauftragte der Aufsichtsrat den Geschäftsführer mit der Erstellung eines Konsolidierungskonzeptes bis zum 13.12.2010. Obwohl der Geschäftsführer diesen Termin nicht hielt, hinterfragte der Aufsichtsrat weder den Zeitverzug noch forderte er die zeitnahe Umsetzung seines Auftrages ein. Das dringend erforderliche Konsolidierungskonzept lag erst nach externer Beauftragung im Januar 2012 vor.
- 68 Ferner kam der Aufsichtsrat seinen Prüfungs- und Berichtspflichten bzgl. des Jahresabschlusses mindestens seit dem Jahr 2007 nicht nach.
- 69 Die Stadt Wilkau-Haßlau gab den in den Aufsichtsrat entsandten Vertretern keine Gelegenheit zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Pflichten dienlich waren.
- Unterlassener Wechsel des Abschlussprüfers 70 Die Gesellschafterversammlung bestellte bis mindestens zum Jahresabschluss 2013 und damit über 6 Wirtschaftsjahre ein und denselben Jahresabschlussprüfer. Ihr war wenigstens seit April 2011 bekannt, dass der Prüfungsbericht die äußerst angespannte Situation ihrer Eigengesellschaft nur eingeschränkt wiedergab. Dennoch zog die Gesellschafterversammlung einen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht in Betracht. Hinzu kam, dass nicht sie sondern der Aufsichtsrat laut Gesellschaftsvertrag für die Wahl des Abschlussprüfers zuständig war.
- Fehlende örtliche Prüfung 71 Eine örtliche Betätigungs- und Unternehmensprüfung fand über einen Zeitraum von wenigstens 7 Jahren nicht statt. Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte die Beauftragung einer solchen Prüfung auch nicht in Erwägung gezogen. Sie verzichtete damit auf mögliche wichtige Hinweise und Hilfestellungen zum Umgang mit der Eigengesellschaft.

- 72 Obwohl der Aufsichtsrat freiwillige Sonderzahlungen an das Personal der Eigengesellschaft von der Verbesserung der Betriebsergebnisse und der wirtschaftlichen Lage der Eigengesellschaft abhängig gemacht hatte, setzte sich der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Gesellschaftervertreter in einer Gesellschafterversammlung über diese Entscheidung hinweg und stimmte der Leistung von Sonderzahlungen im Jahr 2010 mit Verweis auf den TVöD zu. Zahlung von Sonderleistungen ohne Verpflichtung
- 73 Der Bürgermeister ging davon aus, dass wegen der Mitgliedschaft der Stadt Wilkau-Haßlau im Kommunalen Arbeitgeberverband auch die Eigengesellschaft zur Leistung von Sonderzahlungen verpflichtet war. Diese Verpflichtung bestand aber mangels ihrer Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband nicht.
- 74 Auch bei dieser Entscheidung wird das Fehlen einer Beteiligungsverwaltung überdeutlich, denn die Klärung derartiger Fragen und die Vorbereitung entsprechender Beschlüsse gehörten zu deren Aufgaben.
- 75 Die Mängel in der Beteiligungsverwaltung werden vom SMI und vom SSG eingeräumt. Die Stadt plane bereits Änderungen des Gesellschaftsvertrages und des Beteiligungsberichtes.
- 76 Hinsichtlich der Risikofrüherkennung habe der Wirtschaftsprüfer in seinem Prüfbericht zum Jahresabschluss zum 31.12.2012 festgestellt, dass im Bereich der operativen Risiken ausreichend Beobachtungs- und Steuerungsinstrumente implementiert seien.
- 77 Die prekäre Lage der Wohnungsgesellschaft sei auch auf den Rückgang der Bevölkerung und den schlechten baulichen Zustand vieler Objekte zurückzuführen. Viele dieser Objekte seien in den letzten Jahren zurückgebaut oder verkauft worden.
- 78 Den Aufsichtsratsmitgliedern sei die Möglichkeit eingeräumt worden, an Fortbildungsveranstaltungen der Gesellschaft teilzunehmen. Dies sei nachweislich auch erfolgt.
- 79 Der SRH begrüßt die zugesagten Änderungen des Gesellschaftsvertrages und die Neugestaltung des Beteiligungsberichtes. Die gegebenenfalls implementierten Instrumente sind im Rahmen der Beteiligungssteuerung zu nutzen.
- 80 Einen Nachweis über Fortbildungsveranstaltungen legte die Stadt dem SRH nicht vor, sagte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht aber künftig eine regelmäßige Teilnahme der Aufsichtsratsmitglieder an Fortbildungsveranstaltungen zu.
- 2.2.5 Unangemessen hohe Abwasserbeiträge**
- 81 Für die Jahre 2007 bis 2013 plante der Zweckverband Abwasserbeseitigung „Obere Mandau“ in der fortgeschriebenen Globalberechnung kostenseitig Investitionen von 7.370 T€ und Einnahmen aus Fördermitteln von 562 T€. Veranschlagtes Investitionsvolumen nicht belegt
- 82 Mit Stand vom 27.04.2009 wies das aktualisierte Abwasserbeseitigungskonzept für die Jahre 2009 bis 2014 Investitionen von lediglich 871 T€ aus. Das fortgeschriebene Abwasserbeseitigungskonzept sah danach für die Jahre 2011 und 2012 nur noch Investitionen von insgesamt 410 T€ vor. Erhebliche Überfinanzierung
- 83 Das in der Globalberechnung veranschlagte Investitionsvolumen war somit hinsichtlich der im Prognosezeitraum noch zu errichtenden Anlagen sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht nicht ausrei-

chend belegt, insbesondere nicht durch das Abwasserbeseitigungskonzept. Die erhebliche Diskrepanz zu den weitaus geringeren Zahlen des Abwasserbeseitigungskonzeptes zeigt, dass der Zweckverband die Kostenseite der Globalberechnung willkürlich festgelegt hat.

Rückzahlung ggf. überzahlter Beiträge

- 84 Der Zweckverband Abwasserbeseitigung „Obere Mandau“ erhob in der Folge unangemessen hohe Abwasserbeiträge. Ende 2012 überstieg das Beitragsaufkommen seinen Finanzbedarf für Investitionen um rd. 3 Mio. €. Die eintretende erhebliche Überfinanzierung der Abwasserbeseitigungseinrichtung muss für die beim Zweckverband Verantwortlichen bereits im Jahr 2007 aufgrund des damals schon erreichten Anschlussgrades und wegen der im Abwasserbeseitigungskonzept getroffenen Entscheidungen absehbar gewesen sein und hätte ihnen Anlass zur Senkung der Beiträge geben müssen. Der Zweckverband wurde durch die überörtliche Prüfung aufgefordert, unverzüglich eine Kontrollrechnung zu erstellen. Ergibt sich danach eine wesentliche Überfinanzierung, ist der Beitragssatz ggf. zu senken und sind überzahlte Beiträge zurückzuzahlen.
- 85 Das SMI stimmte den Feststellungen des SRH zu. Seitens der Rechtsaufsicht werde die Bewertung des SRH geteilt. Mittlerweile sei ein Unternehmen beauftragt, das die Neuberechnung der Globalrechnung vornehme. Für die Rückerstattung der zu viel gezahlten Beiträge müsse der Zweckverband noch eine geeignete technische Umsetzung festlegen.
- 86 Der SRH begrüßt die Umsetzung seiner Folgerungen.