

Sächsischen Landtag  
- Innenausschuss -  
Postfach 12 07 95  
01008 Dresden

29. März 2019

**Stellungnahme des Instituts der Rechnungsprüfer e. V. zu  
Drs. 6/16713 - Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung  
kommunalrechtlicher Regelungen und von Regelungen im  
Personalvertretungsrecht  
(Kommunalrechtsänderungsgesetz - KomÄndG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, die Landesgruppe des Instituts der Rechnungsprüfer e. V., erlauben uns zu dem oben genannten Gesetzesentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

**1. Gesamtabschluss**

Mit dem Gesetzesentwurf soll den Kommunen mit dem Argument der Verwaltungsvereinfachung ein Wahlrecht eingeräumt werden, ob sie einen Gesamtabschluss oder einen Beteiligungsbericht gemäß § 99 Abs. 2 - 4 SächsGemO aufstellen.

Aus folgenden Gründen sehen wir diese geplante Gesetzesänderung hinsichtlich der Gewährleistung der kommunalen Aufgabenerfüllung als kritisch an:

a) Die Kommunen haben eine Vielzahl ihrer Aufgaben in kommunale Unternehmen, die in einer Rechtsform des Privatrechts organisiert sind, ausgelagert. Ca. 80 % der kommunalen Gesamtverschuldung betreffen diesen Bereich. Der Beteiligungsbericht als vereinfachende Alternative zum Gesamtabschluss kann den kommunalen Entscheidungsträgern nicht die Informationen liefern, die für die Steuerung, Sicherstellung und Kontrolle der kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

Alternativ zum Wahlrecht und damit der Wahrscheinlichkeit des weitgehenden Verzichtes auf den Gesamtabschluss im Freistaat Sachsen schlagen wir größenabhängige Befreiungen in Anlehnung an § 293 HGB vor.

b) Wir möchten darauf hinweisen, dass mit der geplanten Gesetzesänderung für die mittelbaren kommunalen Versorgungsunternehmen keine Ausweispflicht in den Beteiligungsberichten mehr erforderlich sein soll. Damit würden die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte sowie der Kreistage zukünftig in ihrer Arbeit beschränkt, da ihnen wesentliche Informationen zur kommunalen Vermögenslage und Aufgabenauffüllung nicht mehr zur Verfügung stünden.

**Alexander Terpitz**  
Leiter Landesgruppe  
Wirtschaftsprüfer,  
Steuerberater

**Anschrift**  
Karl-Liebknecht-Str. 14  
01407 Leipzig

Tel.: 0341 – 22 55 320  
Mail:  
alexander.terpitz@idrd.de

**Anschrift des IDR**  
Geschäftsstelle:  
Kranhaus 1  
Im Zollhafen 18  
50678 Köln

Tel.: 0221 - 94 99 09 652  
Fax: 0221 - 94 99 09 900

Web: [www.idrd.de](http://www.idrd.de)  
Mail: [info@idrd.de](mailto:info@idrd.de)

Vereinsregister:  
Berlin-Charlottenburg  
Nr: VR 26323 B

Vorstand:  
Vorsitzender  
Hans-Dieter Wieden  
stellv. Vorsitzender  
Martin Wambach

Michael Witek  
(Schatzmeister)  
Thomas Knuth  
Andreas Großmann  
Herbert Gehring  
Jochen Klapperstück  
Beate Gissel-Baden  
Stefan Katczynski

## 2. Kommunale Versorgungsunternehmen

Nach dem Gesetzesentwurf sollen für mittelbare kommunale Versorgungsunternehmen der Bereiche der Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung sowie der Telekommunikation die Vorschriften des dritten und vierten Abschnitts der SächsGemO keine Anwendung mehr finden. Es soll ausschließlich das Privatrecht gelten.

Die Gründung derartiger kommunaler Versorgungsunternehmen soll der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde angezeigt werden. Diese kann bei wesentlichen Veränderungen des kommunalen Versorgungsunternehmens anordnen, dass die beabsichtigte mittelbare Beteiligung einer Genehmigung bedarf.

Begründet wird dies mit der Notwendigkeit zügiger Entscheidungsprozesse bei operativen unternehmerischen Entscheidungen und mit den besonderen öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns in diesen speziellen Branchen.

Dazu bitten wir Folgendes zu bedenken:

### a) Aufgabenwahrnehmung

Die Stadt- bzw. Gemeinderäte entscheiden nach § 28 Abs. 1 SächsGemO über alle Angelegenheiten ihrer Kommune, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Stadt- bzw. Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Nicht übertragbar sind nach dieser Vorschrift unter anderem die Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung, vollständige und teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen.

In diese Allzuständigkeit greift die geplante Gesetzesänderung ein und entzieht den Stadt- und Gemeinderäten die vorgenannte Zuständigkeit über ihre mittelbaren Versorgungsunternehmen.

Es ist unbestritten, dass nicht nur aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen einzelne kommunale Versorgungsaufgaben besser überörtlich in Kooperationen mit anderen kommunalen Unternehmen oder mit Unternehmen der Regional- oder Verbundstufe lösbar sind (vgl. Schmid: in Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 143 zu § 94 a).

Es stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, wie die Stadt- und Gemeinderäte ihre Aufgaben wahrnehmen wollen, wenn sie keinen Einfluss mehr darauf haben, welche weiteren Unternehmen ihr kommunales Versorgungsunternehmen gründen, an welchen es sich beteiligen wird etc.

Indem mittelbare Beteiligungen an den Versorgungsunternehmen den kommunalen Entscheidungs- und Überwachungsgremien entzogen werden sollen, besteht die Gefahr, dass zukünftig auch Geschäfte außerhalb des kommunalen Rahmens getätigt werden. Ausreichend Beispiele dafür sind auch aus der jüngsten sächsischen Geschichte bekannt, z. B. die MDR-Affäre aus dem Jahr 2011.

b) Kommunales Vermögen

Die kommunalen Versorgungsunternehmen nehmen oftmals einen nicht unerheblichen Anteil des kommunalen Gesamtvermögens ein. Zwischen den unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen bestehen regelmäßig Gewinn- und Beherrschungsverträge. Darüber und über die sog. Durchgriffshaftung können die kommunalen Eigner ggf. auch für die Verbindlichkeiten ihrer Unternehmen und deren Töchter in Anspruch genommen werden.

Es ist paradox, dass nach dem geplanten Gesetzeszweck die Kommunen zwar die Verantwortung tragen und auch haften; aber nicht über die Geschäftsgebaren ihrer mittelbaren Beteiligungen (mit)entscheiden dürfen und in deutlich geringerem Umfang Informationen erhalten sollen.

c) Anzeigepflicht

Nach der geplanten Änderung hat das kommunale Versorgungsunternehmen zukünftig die Absicht, einer mittelbaren Beteiligung spätestens 14 Tage vor Vollzug der Behörde und seinen kommunalen Eignern/ Gesellschaftern, den Gemeinden, anzuzeigen.

Die Stadt- und Gemeinderäte werden auf Grund ihres Ladungs- und Beschlussfassungsfristen kaum fristgemäß reagieren können.

Hinsichtlich der Anzeigepflicht gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde ist ebenfalls fraglich, ob diese innerhalb der 14 Tage-Frist angemessen reagieren kann. Kann sie innerhalb dieser kurzen Frist nicht reagieren, könnten Haftungsansprüchen der betroffenen Gemeinden nicht ausgeschlossen werden.

Weiterhin ist fraglich, ob die kommunalen Versorgungsunternehmen Adressaten rechtsaufsichtlicher Verfügungen sein können.

### **3. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen durch die örtliche Prüfungseinrichtung**

Beabsichtigt ist eine gesetzliche Regelung, wonach die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die örtlichen Prüfungseinrichtungen aller kommunalen Unternehmen unter Widerrufsvorbehalt des Gemeinderates gestellt werden soll (vgl. 2017 wurde die Gemeindeordnung dahingehend geändert, dass ein Widerspruchsvorbehalt von vier Wochen für die mittelbaren Beteiligungen eingeräumt wurde).

Die dazu angeführte Begründung, dass dadurch Doppelprüfungen vermieden werden sollen, ist aus unserer Sicht aus folgenden Gründen nicht zutreffend:

- a) In den Anwendungshinweisen des SMI vom 04.11.2003 (vgl. Anwendungshinweise zum Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 04. 11. 2003, S. 12) wird ausführlich begründet, dass mit der neben der Jahresabschlussprüfung und seiner Erweiterung nach § 53 HGrG möglichen örtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen „eine bedenkliche Lücke in der Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder“ geschlossen wurde.
- b) Die gegenwärtige Rechtslage entspricht der auf Bundes- (§ 91 BHO) und Landesebene (§ 104 SÄHO). Es gibt aus unserer Sicht keine Gründe, warum gerade auf kommunaler Ebene mit überwiegend ehrenamtlich Tätigen in den Organen der kommunalen Unternehmen diese Prüfungen nicht mehr notwendig sein sollten.
- c) Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung werden die erst vor wenigen Jahren geschaffenen Prüfungsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung beschränkt.
- d) Des Weiteren werden die unabhängig zu treffenden Prüfungsentscheidungen durch das Widerspruchsrecht und damit der Befassungszuständigkeit des Gemeinderates in politische Abhängigkeiten gedrängt.
- e) Prüfungs- und Kontrollverpflichtungen nach anderen Vorschriften, z. B. der Verordnung (EU) 1370/2007 zur Direktvergabe von ÖPNV-Leistungen werden durch das Widerspruchsrecht des Gemeinderates ebenso beschränkt.
- f) Letztlich ist fraglich, ob der Gemeinderat mit seiner begrenzten Anzahl von Sitzungen im Jahr über sein Widerspruchsrecht so zeitnah entscheiden kann, dass das Prüfungsziel im Einzelfall noch erreicht wird.

### **4. Anhörungsverfahren**

Nach Informationen durch unserer Mitglieder möchten wir darauf hinweisen, dass das Anhörungsverfahren entsprechend den Vorgaben gemäß § 84 Abs. 2 SächsVerf bisher nicht erfolgt ist.

## 5. Zusammenfassung

Die geplanten Änderungen zum **Gesamtabschluss** aber insbesondere zum **Beteiligungsbericht**, zu den **kommunalen Versorgungsunternehmen** und zum **Widerspruchsvorbehalt** hinsichtlich der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** stehen nach unserer Auffassung in deutlichem Widerspruch zu den Informationserfordernissen, die die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen, in welchen Steuergelder zum Einsatz kommen, für unsere Gesellschaft erfordern!

Wir möchten Sie bitten die o.g. Ausführungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses umfangreich zu würdigen und zu berücksichtigen.

Gerne stehen wir Ihnen für weitere Fragen und Rücksprachen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Alexander Terpitz  
(Sprecher der Landesgruppe)

gez. Kerstin Siegel  
(stellv. Sprecherin der Landesgruppe)