



**Ergänzender
P r ü f u n g s b e r i c h t**
über die überörtliche Prüfung

der Großen Kreisstadt Plauen

Überörtliche Prüfung der Großen Kreisstadt Plauen

Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Haushaltsjahren 2008 bis 2012

Ergänzender Prüfungsbericht gemäß § 109 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO

Dezember 2017

Az.: 2-14523320G710-13.054-V

Staatliches Rechnungsprüfungsamt Zwickau

Brunnenstraße 19
08056 Zwickau

Telefon: +49 375 27408-0
Fax: +49 375 27408-34

E-Mail*: poststelle@zwickau.srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte Dokumente.

Inhaltsverzeichnis		Seite
	Abkürzungen	6
	Vorblatt	7
I	Vorbemerkungen	8
II	Prüfungsfeststellungen zum Bau des Landratsamtes	9
1	Erwerb und Erbbaurechtsvertrag	9
2	Städtebaulicher Vertrag und städtebauliche Förderung	12

Abkürzungen

(Gesetze, Verordnungen und sonstige Vorschriften in der jeweils gültigen Fassung)

Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
ErbbauRG	Gesetz über das Erbbaurecht - Erbbaurechtsgesetz
Hj.	Haushaltsjahr
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
StRPrA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
T€ / TEUR	Tausend Euro
TNr.	Textnummer
UR-Nr.	Urkundenrollennummer
VwV KomHHWi	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung
VwV-StBauE 2009	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen

Vorblatt

Große Kreisstadt:	Plauen	
Rechtsaufsichtsbehörde:	Regierungspräsidium Chemnitz bis 31.07.2008, Landratsamt Vogtlandkreis seit 01.08.2008	
Amtliche Einwohnerzahl:	30.06.2008	67.309
	30.06.2009	66.703
	30.06.2010	66.333
	30.06.2011	64.450
	30.06.2012	64.216
Oberbürgermeister:	Herr Oberdorfer	
1. Beigeordneter:	Herr Zenner ab 15.08.2015 Herr Täschner bis 14.08.2015	
2. Beigeordneter:	Herr Sárközy ab 01.09.2013, Herr Eberwein bis 31.08.2013	
Leiter Rechnungsprüfungsamt:	Herr Uebel	
Fachbedienstete für das Finanzwesen:	Frau Göbel	
Kassenverwalterin:	Frau Frank ab 01.10.2013, Frau Myrczek bis 30.09.2013	
Betriebsleiter Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung:	Herr vom Hagen	

I Vorbemerkungen

Das StRPrA Zwickau hat im Auftrag des SRH gemäß §§ 108, 109 SächsGemO und §§ 13, 14 RHG die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Großen Kreisstadt Plauen (nachfolgend Stadt) in den Hj. 2008 bis 2012 geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden vom 10.02.2014 bis 15.05.2014 und das abschließende Gespräch am 26.01.2017 statt. Beim abschließenden Gespräch waren Vertreter der RAB anwesend.

Mit Schreiben vom 24.05.2017 ist der Stadt bereits der Bericht zur o. g. überörtlichen Prüfung übersandt worden, wobei die Thematik der finanziellen Unterstützung der Stadt beim Bau des Landratsamtes Vogtlandkreis einschließlich Erbbaurechtsvertrag einem ergänzenden Prüfungsbericht vorbehalten worden ist. Diese Thematik ist nunmehr Gegenstand dieses Ergänzenden Prüfungsberichts.

Die Stadt erhielt zu den ergänzenden Prüfungsfeststellungen ein Arbeitspapier, zu dem sie mit Schreiben vom 29.08.2017 Stellung nahm. Die darin getroffenen Äußerungen sind im Prüfungsbericht berücksichtigt worden.

Die Stadt hat zu den Feststellungen innerhalb von 3 Monaten gegenüber der oberen RAB und dem StRPrA Zwickau Stellung zu nehmen (§ 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO).

Auf die Vorbemerkungen im Prüfungsbericht vom Mai 2017 wird verwiesen.

II Prüfungsfeststellungen zum Bau des Landratsamtes

1 Erwerb und Erbbaurechtsvertrag

Auf Bitte des Landkreises Vogtlandkreis vom 25.11.2008 erwarb die Stadt mit UR-Nr. 1161/2009 vom 01.07.2009 von einer Immobiliengesellschaft zum Preis von 2.660.000 € zuzüglich Notarkosten i. H. v. insgesamt rd. 10.262 € mehrere Flurstücke, die überwiegend mit einem ehemaligen denkmalgeschützten Kaufhaus bebaut waren. Um dem Landkreis zu ermöglichen, das Objekt als künftigen Sitz des zentralisierten Landratsamtes zu sanieren und umzubauen, schlossen ebenfalls am 01.07.2009 (UR-Nr. 1162/2009) die Stadt und der Landkreis Vogtlandkreis einen notariellen Erbbaurechtsvertrag über die erworbenen Flurstücke¹. Der Vertrag hatte eine 35jährige Laufzeit, wobei eine Verlängerung um 10 Jahre auf Forderung des Landkreises vorgesehen war (vgl. § 2 des Vertrages). Der Erbbauzins betrug jährlich 34.200 € und war gemäß §§ 3 und 4 des Vertrages mittels Wertsicherungsklausel abgesichert. Für die mit dem Erbbaurechtsvertrag übertragene Gebäudesubstanz zahlte der Landkreis Vogtlandkreis nach § 17 des Erbbaurechtsvertrages einen Ablösebetrag i. H. v. 1.470.000 € an die Stadt.

Laut § 20 des o. g. Erbbaurechtsvertrages waren sich Eigentümer und Erbbauberechtigter darüber einig, dass sich das in § 7 dargestellte Bauvorhaben nur durch den Einsatz von Fördermitteln verwirklichen ließ. Am 03.08.2010 schlossen der Freistaat Sachsen, die Stadt und der Landkreis Vogtlandkreis eine Städtebauliche Vereinbarung, in der sich die Stadt verpflichtete, dem Landkreis Vogtlandkreis auf Grundlage einer noch zu schließenden weiteren Vereinbarung einen über den erforderlichen Eigenanteil hinausgehenden Betrag bereitzustellen. In Relation zu den vom Freistaat zugesagten Mitteln von Bund und Land i. H. v. 10,133 T€ aus dem städtebaulichen Programm SEP ergab sich bei einem Betrag von 7.150 T€ damals ein Anteil der Stadt von rd. 41 % an den Finanzhilfen und damit mehr als die erforderliche Eigenbeteiligung von regelmäßig 1/3.

Der Landkreis Vogtlandkreis ließ das ehemalige Kaufhaus in den folgenden Jahren zum Landratsamt umbauen, sanieren und durch Neubauten erweitern.

§ 11 des Erbbaurechtsvertrages sah vor, dass die Stadt dem Landkreis Vogtlandkreis bei Erlöschen des Erbbaurechts durch Zeitablauf oder Heimfall den Restwert der durch den Landkreis aus Eigenmitteln getätigten Investitionen, einschließlich des Restwertes des Ablösebetrages für das Gebäude, entschädigt.

¹ Mit Ausnahme einer 320 m² großen Fläche.

Der Kauf des bebauten Grundstücks und der Abschluss des Erbbaurechtsvertrages sind zu beanstanden.

Zum einen hatte die Stadt § 89 Abs. 2 SächsGemO nicht beachtet, wonach sie Vermögensgegenstände nur erwerben sollte, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich war. Verwaltungsgebäude für den Landkreis gehören zu den Gemeinbedarfseinrichtungen, die der Landkreis nach § 2 Abs. 1 SächsLKrO selbst zu schaffen hat. Insofern bestand kein Grund für die Stadt, neben der überhöhten Zuwendung von mehr als 7 Mio. € auch noch das Grundstück zu erwerben und einen Erbbaurechtsvertrag abzuschließen, bei dem erst mit Ablauf der 35jährigen Laufzeit ein Rückfluss des nominalen Grundstückswertes (1.140 T€ laut § 3 Erbbaurechtsvertrag) durch die Erbbauzinszahlungen des Landkreises zu erwarten ist.

Zum anderen ging die Stadt durch die in § 11 des Erbbaurechtsvertrages vorgesehenen Entschädigungsregelungen ein nicht unerhebliches und nicht abschätzbares finanzielles Risiko bei Erlöschen des Erbbaurechtes ein.

Da „der Restwert der aus Eigenmitteln getätigten Investitionen, einschließlich des Restwertes des Ablösebetrages für das Gebäude“ entschädigt werden soll, bleibt unklar, welche Beträge tatsächlich in den zu zahlenden Entschädigungsbetrag einfließen sollen und wie die Ermittlung der Restwerte erfolgen soll. Die Regelung birgt daher ein hohes rechtliches Risiko, da sie zu unbestimmt ist und Interpretationsspielräume eröffnet.

Wie sich aus § 27 Abs. 1 ErbbauRG ergibt, ist bei Zeitablauf eine Entschädigung für das Bauwerk zu leisten.² Das StRPrA Zwickau weist darauf hin, dass zwar nach § 27 Abs. 1 Satz 2 ErbbauRG abweichende Vereinbarungen u. a. über die Höhe der Entschädigung getroffen werden können, die Entschädigung jedoch grundsätzlich am objektiven Verkehrswert als Obergrenze auszurichten ist. Sofern dieser Wert unterschritten werden soll, müssen sich die Gründe aus dem Erbbaurechtsvertrag ergeben.³ Insofern wäre insbesondere in Bezug auf den von der Stadt freiwillig übernommenen Finanzierungsbeitrag eine eindeutige Regelung erforderlich gewesen.

Darüber hinaus war die Baukostenentwicklung durch die Stadt nicht beeinflussbar. Die Beschlussvorlage zur Kreistagssitzung des Landkreises Vogtlandkreis am 16.12.2010 sah Gesamtbaukosten von rd. 38,2 Mio. € vor, wovon rd. 32,7 Mio. € allein auf das Gebäude

² Ähnliche Regelung in § 32 ErbbauRG beim Heimfall.

³ Vgl. OLG Brandenburg, Urteil vom 02.01.2012, Az.: 5 U 7/11.

entfielen. Mit Kreistagsbeschluss vom 30.01.2014 erhöhten sich die geplanten Gebäudekosten nochmals um rd. 5,4 Mio. € auf rd. 38,1 Mio. € und damit auch der Eigenanteil des Landkreises an den Investitionskosten. Ausweislich der Stellungnahme zum Arbeitspapier zeigte der Landkreis 2016 weitere Baukostenerhöhungen an.⁴ Auf diese Entwicklungen besaß die Stadt keinen Einfluss, da nach § 7 des Erbbaurechtsvertrages der Landkreis berechtigt ist, das bestehende Gebäude für die Nutzung u. a. als Verwaltungsgebäude nach Belieben aus- und umzubauen, hatte aber ggf. den daraus resultierenden Restwert über § 11 des Erbbaurechtsvertrages zu entschädigen. Da sich zudem die geplante Fertigstellung im Jahr 2013 nicht realisieren ließ, verzögerte sich auch der Abschreibungsbeginn des Gebäudes, was zu einer Steigerung des Restwertes führt.

Hinzu kommen die von Anfang an ungeklärten Fragen der möglichen Nachnutzung und der entsprechenden finanziellen Lasten einer nicht von der Stadt benötigten Immobilie nach Auslaufen des Erbbaurechts.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme zum Arbeitspapier mit, dass sie durch Verlängerung des Erbbaurechts gemäß § 27 Abs. 3 ErbbauRG die Entschädigungsregelung und damit einen finanziellen Schaden abwenden könne.

Dieser Einwand kann nur bedingt überzeugen. Denn sollte z. B. der Landkreis seine Verpflichtungen aus dem Erbbaurechtsvertrag nicht mehr nachkommen, besteht für die Stadt gemäß § 10 des Erbbaurechtsvertrages ein Heimfallanspruch mit der Folge, dass die Entschädigungsregelung zum Tragen kommt. Sollte die Stadt auf die Geltendmachung des Heimfallanspruchs allein deswegen verzichten, um eine Entschädigungsregelung abzuwenden, würde dies die erbbauvertragsliche Regelung zum Heimfallanspruch ins Leere laufen lassen und einen finanziellen Schaden bei der Stadt verursachen.

Folgerungen:

Die Stadt hat auf eine möglichst lange Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages hinzuwirken, um ggf. entstehende Ablösebeträge für den Restwert des Gebäudekomplexes zu minimieren.

Sie hat zudem bei künftigen Grundstückskäufen § 89 Abs. 2 SächsGemO ausreichend zu beachten und bei vertraglichen Vereinbarungen gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO n. F. dafür Sorge zu tragen, dass diese keine unabschätzbaren finanziellen Risiken für sie bergen.

⁴ Ausweislich der Pressemitteilung des SMI vom 21.01.2017 zur Eröffnung des Landratsamtes betragen die Bau- und Sanierungskosten letztendlich rd. 48 Mio. € (Pressemitteilung abrufbar unter www.medienservice.sachsen.de/medien/news/208588).

2 Städtebaulicher Vertrag und städtebauliche Förderung

Ungeachtet einer zuwendungsrechtlichen Prüfung, welche nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung war, weist das StRPrA Zwickau auf folgende wesentlichen Aspekte hin:

Am 03.08.2010 schlossen der Freistaat Sachsen, die Stadt und der Landkreis Vogtlandkreis eine Städtebauliche Vereinbarung. Ausgehend von Gesamtkosten für das Bauvorhaben von 33,5 Mio. €⁵ auf Basis einer überschlägigen Kostenschätzung verpflichtete sich die Stadt darin, den Landkreis auf Grundlage einer noch zu schließenden weiteren Vereinbarung aus dem städtebaulichen Programm SEP mit 7.150 T€ zu unterstützen (vgl. TNr. II 1). Am 17.12.2010 folgte die „Baumaßnahmevereinbarung“ zwischen der Stadt und dem Landkreis Vogtlandkreis unter Bezugnahme auf § 177 BauGB. In dieser Vereinbarung waren nunmehr Gesamtkosten von 38.260 T€ angegeben, davon rd. 3 Mio. € für die Ausstattung des Objektes und somit nicht förderfähig. Folglich stiegen die Kosten binnen nur 4 Monaten um fast 5 Mio. €, ohne dass dies in der Vereinbarung näher erläutert war. In den Gesamtkosten des Fördervorhabens enthalten waren zu diesem Zeitpunkt auch noch die Kosten i. H. v. rd. 3 Mio. € für das Parkhaus.

Der Kostenerstattungsbetrag i. S. d. § 177 Abs. 4 BauGB in § 5 Nr. 1 Abs. 4 der „Baumaßnahmevereinbarung“ betrug nach der Kostenerstattungsbetragsberechnung (Anlage 1 der Vereinbarung) fast 85 % der festgestellten zuwendungsfähigen Kosten, wurde aber auf 75 %⁶, maximal 17.083.990 € brutto, begrenzt. Diese Summe sollte aus der o. g. Förderung beglichen werden. Ein KfW-Förderdarlehen von rd. 9,5 Mio. € wurde laut § 5 Nr. 4 der Vereinbarung bei den zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt.

Bezüglich der städtebaulichen Verträge bleibt festzustellen, dass ein Kostenerstattungsanspruch des Landkreises gegenüber der Stadt grundsätzlich nicht bestand. Denn nach § 177 Abs. 4 Satz 3 BauGB entfällt ein Erstattungsanspruch, wenn der Eigentümer aufgrund anderer Rechtsvorschriften verpflichtet ist, die Kosten selbst zu tragen. Der Landkreis ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 1 Abs. 4 SächsLKrO verpflichtet, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einrichtungen selbst zu schaffen.

Andererseits sollen für Sanierungsmaßnahmen gemäß § 164a BauGB Finanzierungs- und Fördermittel eingesetzt werden (vgl. VwV-StBauE 2009), die grundsätzlich nur die Kommunen abrufen können. Nach § 148 BauGB bleibt die Durchführung der

⁵ Die Zusammensetzung des Betrages war nicht erläutert.

⁶ Förderhöchstsatz nach 9.3.2.1 i. V. m. 9.3.2.2 VwV-StBauE.

Baumaßnahmen dem Eigentümer überlassen, den Gemeinden obliegt es jedoch, für die Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen im Sanierungsgebiet zu sorgen. Das BauGB bezieht sich zunächst auf gemeindliche Anlagen, wobei auch Gemeinbedarfseinrichtungen anderer öffentlicher Träger als Fördergegenstand in Betracht kommen (wie hier das Verwaltungsgebäude des Landkreises, vgl. Nr. 9.3.1.1 VwV-StBauE 2009). Der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers beträgt in diesen Fällen gemäß Nr. 5.2.2 VwV-StBauE 2009 ein Drittel. Bei einer Fördermaßnahme eines Dritten (hier des Landkreises) kann sich die Stadt ihren Eigenanteil vom Dritten erstatten lassen, u. a. wenn sie sich in einer schwierigen Haushaltslage befindet. In diesen Fällen verbleibt es bei einem Eigenanteil von mindestens 10 %.

Die Stadt war zum damaligen Zeitpunkt in einer schwierigen Haushaltslage, denn sie konnte in den Jahren 2009 und 2010 keine Nettoinvestitionsmittel erwirtschaften (vgl. TNr. II des Prüfungsberichts über die überörtliche Prüfung Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Haushaltsjahren 2008 bis 2012 vom Mai 2017). Die Pro-Kopf-Verschuldung nahm zwar in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 von 1.003 € auf 917 € ab (vgl. Anlage 1 des o. g. Prüfungsberichts), lag aber bei Vertragsschluss über dem Verschuldensschwellenwert von 850 € je Einwohner gemäß Ziffer I Nr. 1 Buchst. a) Doppelbuchst. dd) VwV KommHHWi in der bis 13.01.2011 gültigen Fassung. Aufgrund ihrer Haushaltssituation hätte die Stadt daher von Anfang an auf eine Absenkung ggf. bis auf den Mindestanteil von 10 % hinwirken können. Auf § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO n. F. wird hingewiesen.

Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme zum Arbeitspapier auf die städtebauliche Bedeutung des Umbaus des ehemaligen Kaufhauses zum Landratsamt hin und betonte, dass die städtischen Finanzhilfen erforderlich waren, um die Durchführung der Maßnahme nicht zu gefährden. Ferner sei die Finanzierung des städtischen Anteils seit 2009 zunächst im Rahmen der Anschubfinanzierung gemäß § 26 Kreisgebietsneugliederungsgesetz eingeplant worden. Letztendlich habe aber die Stadt aufgrund der Bauverzögerung die Mittel der Anschubfinanzierung nur eingeschränkt nutzen können und stattdessen ihren Anteil überwiegend durch Kreditaufnahmen aufgebracht. Es habe eine stetige Abstimmung mit dem Landkreis – auch als RAB –, der Förderbehörde und der Landesdirektion stattgefunden. Da es in der Folgezeit zu Baumehrkosten gekommen sei und zusätzliche Fördermittel beantragt und bewilligt wurden, habe sich der Eigenanteil der Stadt sogar auf 27 % reduziert.

Unbenommen ist der Städtebau eine freiwillige kommunale Aufgabe. Jedoch war vorliegend zu berücksichtigen, dass der finanzielle Anteil der Stadt deutlich über dem Regelanteil der Sitzgemeinde von einem Drittel lag und sich nur aufgrund der Baukostenmehrung und

zusätzlicher Fördermittel im Ergebnis auf 27 % reduzierte. Die Stadt war in den Hj. 2009 und 2010 im Frühwarnsystem des SMI in der Kategorie C eingestuft, was auf eine angespannte Haushaltssituation hinweist. Die Mittel aus der Anschubfinanzierung hätte die Stadt auch zur Kredittilgung einsetzen können. Zwar sind diese Mittel aufgrund der zeitlichen Verschiebung der Baumaßnahme tatsächlich auch für eine Sondertilgung eingesetzt worden. Allerdings war die Stadt dadurch gezwungen, zur Finanzierung ihres Anteils einen Kredit aufzunehmen, der zur Belastung der künftigen Haushaltsjahre führte. Da die Stadt auf eine Absenkung ihres finanziellen Anteils bis auf den Mindestanteil von 10 % hinwirken konnte, hätte sie sich damit einen entsprechenden finanziellen Handlungsspielraum verschaffen können.

Darüber hinaus basierte die Kostenschätzung der ersten Städtebaulichen Vereinbarung vom 03.08.2010 laut Stellungnahme zum Arbeitspapier allein auf einer überschlägigen Berechnung. Damit fehlte eine gesicherte Datenbasis, um eine Zusage zur finanziellen Unterstützung eines solchen Großprojektes abgeben zu können.

Folgerungen:

Aufgrund der Baukostenerhöhung, Änderung der geförderten Maßnahme und der Erweiterung der Förderung sollte die Stadt im Zusammenwirken mit der oberen⁷ Rechtsaufsichtsbehörde unter Beachtung der gegebenen Hinweise das Fördervorhaben einer eingehenden Überprüfung unterziehen und prüfen, ob sie von dem Vorbehalt gemäß § 5 Nr. 4 der Baumaßnahmevereinbarung Gebrauch machen kann, die gewährte Zuwendung unter den dort genannten Voraussetzungen neu festzulegen. Das Ergebnis ist dem StRPrA Zwickau mitzuteilen.

⁷ Vgl. § 112 Abs. 4 SächsGemO n. F.