

## Finanzierung und Nachwirkung kommunaler Betätigung in Landesgartenschauengesellschaften

Die Ausrichtung einer Landesgartenschau erfordert umfangreiche Eigenmittel und führt zu erheblichen Folgekosten.

Die Staatsregierung sollte durch Festlegung von Kriterien die Voraussetzungen für ein transparentes Vergabeverfahren schaffen und ein System zur Erfolgskontrolle installieren.

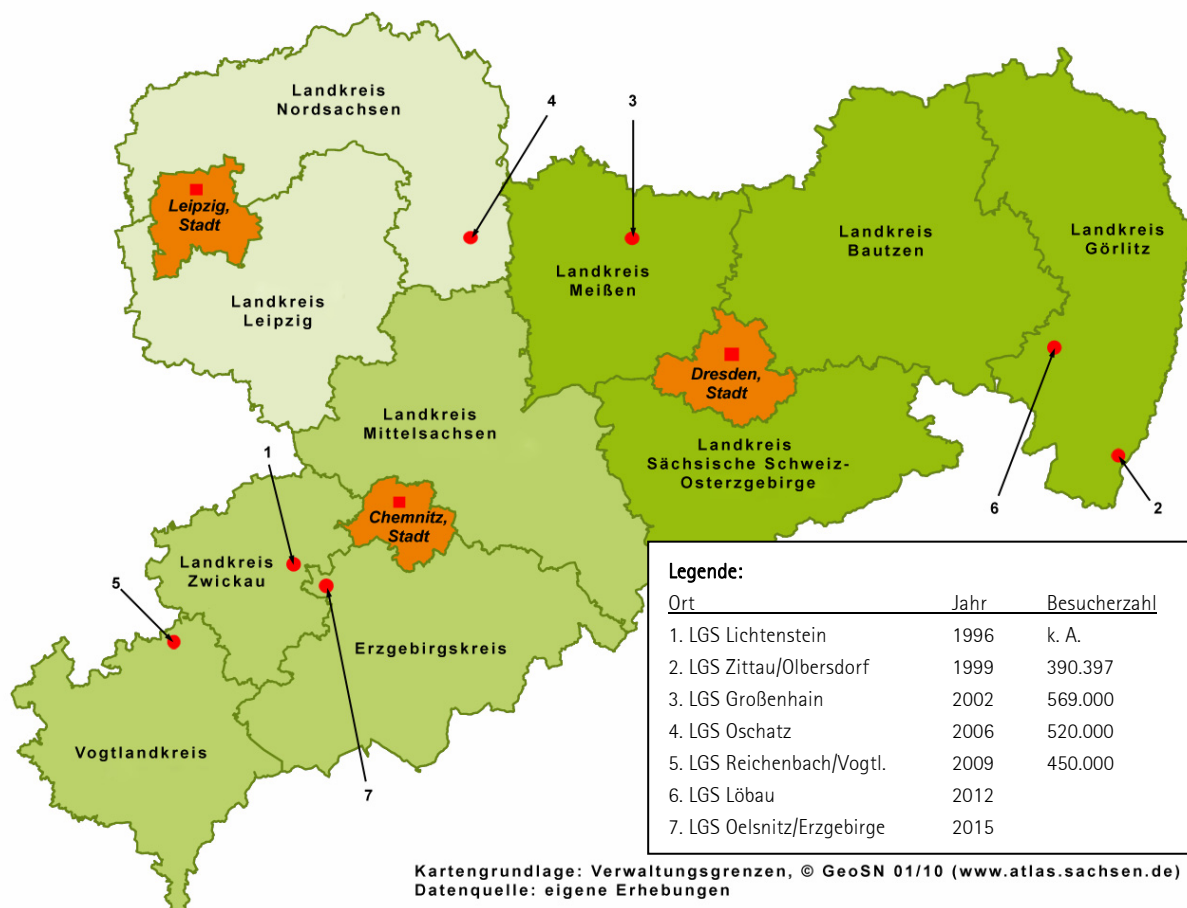
Für die Bewerbung und den Zuschlag ist die Haushalts- und Finanzlage der Kommune von grundsätzlicher Bedeutung.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Seit 1996 fanden im Freistaat Sachsen alle 3 Jahre Landesgartenschauen (LGS) statt, um deren Ausrichtung sich interessierte Kommunen nach der jeweiligen Bekanntmachung des SMUL mit einem entsprechenden Konzept bewerben konnten. Auf Vorschlag der Vertreter der Fördergesellschaft sächsischer Landesgartenschauen mbH, des SMUL sowie des SMI entschied die Sächsische Staatsregierung über den Zuschlag an die ausrichtende Kommune.
- 2 Nach den durch die Staatsregierung erlassenen Grundsätzen zur Vorbereitung und Durchführung der LGS hatte die ausrichtende Kommune die Finanzierung sowohl der Investitions- als auch der Durchführungskosten unter Berücksichtigung der Zuschüsse des Freistaates Sachsen zu gewährleisten. Zudem waren die nach Beendigung der LGS anfallenden Kosten für die Unterhaltung und laufende Pflege der Anlagen und Flächen durch die Kommune selbst zu tragen.
- 3 Die 1. LGS fand 1996 in der Stadt Lichtenstein statt. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt und ihrer Betätigungen nach §§ 108, 109 Abs. 1 SächsGemO wurden erhebliche Belastungen des städtischen Haushalts im Zusammenhang mit der Ausrichtung der LGS sichtbar.<sup>1</sup>
- 4 In einer Querschnittsprüfung hat der SRH die finanziellen Auswirkungen der Vorbereitung, Durchführung und Beendigung der LGS aus kommunaler Sicht untersucht. In diese Prüfung einbezogen wurden die Städte Zittau, Großenhain, Oschatz und Reichenbach als ausrichtende Kommunen der 2. bis 5. LGS.

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 10.

## Übersicht: Landesgartenschauen in Sachsen



- 5 Ziel der Prüfung war es, den kommunalen Finanzierungsanteil an den Kosten der LGS zu ermitteln und darzustellen, um die Entscheidung der Kommunen, die sich als Ausrichter einer künftigen LGS bewerben (wollen), zu unterstützen und ihnen Hinweise zur Erstellung der Bewerbungskonzeption zu geben. Soweit die Prüfung die rechtsaufsichtliche Tätigkeit tangierte, hat der SRH notwendigen Handlungsbedarf aufgezeigt. Aus den Prüfungsergebnissen wurden auch Empfehlungen an die Sächsische Staatsregierung abgeleitet.

- 6 Das Zuwendungsverfahren für die investive Förderung einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung war nicht Gegenstand der Prüfung.

### 2 Grundlagen

- 7 Mit der Durchführung von LGS beabsichtigte der Freistaat Sachsen, die Lebens- und Umweltqualität in den Städten und Gemeinden zu verbessern. Durch Maßnahmen des Garten- und Landschaftsbaus sollten u. a. vorhandene Freiräume gestaltet und dauerhafte Grünzonen geschaffen werden, die der Bevölkerung als Naherholungsgebiete dienen und Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung bieten. Darüber hinaus sollten positive Auswirkungen auf die Infrastruktur erzielt und Gesichtspunkte des Denkmalschutzes berücksichtigt werden.

- 8 Im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel stellte der Freistaat Sachsen Zuschüsse zu den Investitionen sowie zur Durchführung der LGS nach §§ 23 und 44 SächsHO zur Verfügung. Für Investitionen bewilligte er bis zu 50 % der auf einen Höchstbetrag begrenzten zuwendungsfähigen Kosten (bis 2006: 5,1 Mio. €, ab 2009: 4,5 Mio. €). An den Kosten der Durchführung beteiligte sich das Land mit einem Zuschuss von maximal 200 T€. Ab

2009 konnte dieser Zuschuss zulasten des Investitionshaushalts auf 500 T€ erhöht werden.

- 9 Die großzügige Förderung versetzte die ausrichtenden Kommunen in die Lage, relativ kurzfristig Maßnahmen der Stadtplanung und -entwicklung umzusetzen, die als freiwillige Leistungen aufgrund der erheblichen Größenordnung regelmäßig nur mittel- bis langfristig zu realisieren gewesen wären.
- 10 Veranstalter der LGS war neben der ausrichtenden Kommune die Fördergesellschaft sächsischer Landesgartenschauen mbH. Beide Veranstalter gründeten für die Vorbereitung und Durchführung der LGS jeweils eine GmbH. Die kommunale Beteiligung an der aufgrund ihres Gesellschaftszwecks als gemeinnützig und steuerbegünstigt anerkannten Gesellschaft (LGS GmbH) betrug 60 % (bis 2002) bzw. 74,4 % (ab 2006) des Stammkapitals.
- 11 Das Zusammenwirken der Gesellschafter regelte jeweils ein Durchführungsvertrag, in dem sich ausschließlich die Kommune verpflichtete, der LGS GmbH sowohl die zur Realisierung der Investitionen notwendigen Mittel bereitzustellen als auch die zur Vorbereitung und Durchführung bei der LGS GmbH entstehenden Sach- und Personalkosten durch die Bereitstellung von Mitteln aus dem kommunalen Haushalt zu decken.

### 3 Prüfungsfeststellungen

- 12 **3.1** Ein Vergleich der geplanten Investitionskosten gemäß Zuwendungsbescheid mit den gegenüber dem Zuwendungsgeber abgerechneten Investitionskosten<sup>2</sup> ergab in allen Fällen eine Überschreitung der Planansätze. Während die Gesamtinvestitionskosten der 2. LGS Zittau/Obersdorf und der 4. LGS Oschatz bei rd. 10 Mio. € geringfügig über dem Planansatz lagen, betrugen sie für die 3. LGS Großenhain (Plan: rd. 11 Mio. €) und die 5. LGS Reichenbach (Plan: rd. 9 Mio. €) mehr als 19 Mio. €. Die Städte Großenhain und Reichenbach hatten im Rahmen der LGS nicht nur Freiflächen und Grünanlagen erneuert und umgestaltet, sondern auch umfassende Maßnahmen zur Sanierung und Wiedererrichtung von Gebäuden durchgeführt.
- 13 Die ausgewiesenen Mehrkosten für Investitionen erhöhten die kommunalen Eigenmittel, im Einzelfall auf über 6 Mio. €. Der kommunale Anteil stieg von anfangs rd. 15 bis zu 48 % der Gesamtinvestitionskosten und erreichte damit einen Betrag, der innerhalb des relativ kurzen Realisierungszeitraumes regelmäßig nur durch die Aufnahme von Kommunalkrediten sicherzustellen war. Ein deutlicher Anstieg der Verschuldung der kommunalen Haushalte im Dreijahreszeitraum vor Beginn der LGS, seit der 3. LGS regelmäßig über den Richtwert gem. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft in der geltenden Fassung, war belegt.
- 14 Der Freistaat Sachsen hat den im Haushalt des SMUL bereitzustellenden Betrag für künftige investive Zuwendungen zur LGS auf einen Festbetrag von 3,5 Mio. € reduziert.<sup>3</sup> Die Kommunen sollen die Investitionskosten ergänzend stärker durch das Einwerben von Fördergeldern aus anderen Förderprogrammen des Landes, des Bundes oder der EU, aus Eigenmitteln oder Drittmitteln decken.
- 15 Die kommunale Eigenverantwortung eröffnet zwar grundsätzlich die Möglichkeit, den Investitionsrahmen für die LGS nachträglich zu erweitern. Er kann aber nur insoweit erweitert werden, als die Gesamtfinanzierung gesichert bleibt. Dabei müssen neben der Grundfinanzierung der LGS durch

Der kommunale Anteil an den Gesamtinvestitionskosten der LGS steigerte sich von 15 auf 48 %

Risiken aus der Drittmittelfinanzierung

<sup>2</sup> Für die 5. LGS 2009 (Reichenbach) liegt nur eine vorläufige Abrechnung der Investitionskosten vor.

<sup>3</sup> Vgl. Bekanntmachung zur Bewerbung um die 7. LGS 2015.

das SMUL auch die zusätzlichen Eigenmittel zur Kofinanzierung der zusätzlichen Maßnahmen gesichert sein. Außerdem steigt der Verwaltungsaufwand für die Koordinierung, Steuerung und Abwicklung der Investitionen durch die Gliederung in Einzelmaßnahmen beträchtlich. Verzögerungen im Bewilligungsverfahren und bei der Auszahlung von Fördermitteln können, wie im Fall der Stadt Reichenbach, zu erheblichen Vorfinanzierungen aus dem kommunalen Haushalt führen; wegen Überschreitens der Kassenkreditermächtigung war eine Zwischenfinanzierung der Investitionsmaßnahmen über eine städtische Eigengesellschaft notwendig.

16 Der SRH verweist auf weitere Konsequenzen, die aus der Drittmittelfinanzierung resultieren, u. a. die Vermeidung von Doppelförderungen durch das klare Abgrenzen der Einzelmaßnahmen, die Beachtung von Auflagen der Zuwendungsgeber und die Einhaltung ggf. nicht deckungsgleicher Zweckbindungsfristen. Mit zusätzlichem Personal- und Sachaufwand ist zu rechnen.

17 **Die Ausrichtung einer LGS verursacht erhebliche Investitionskosten, welche die Kommunen maßgeblich aus eigenen Mitteln oder aus Kommunalkrediten zu finanzieren haben.**

18 **Bereits mit der Konzeption für die Bewerbung um eine LGS haben die Kommunen zu prüfen und festzulegen, welche Maßnahmen sie im Rahmen des Gesamtvorhabens LGS verwirklichen wollen bzw. können, welche Förderprogramme zusätzlich zur investiven Zuwendung des Freistaates Sachsen in Anspruch genommen werden und wie die erforderlichen Eigenmittel finanziert werden sollen. Die kommunale Haushalts- und Finanzlage sowie die mittelfristigen Planungen sind bei dieser Entscheidung zu beachten.**

Kommunale Mittel zur Vorfinanzierung des Durchführungshaushalts regelmäßig nicht vollständig refinanziert

19 **3.2** Die gestiegenen Zuschüsse des Freistaates Sachsen zur Durchführung der LGS deckten nur einen geringen Teil der bei der LGS GmbH entstandenen Kosten.<sup>4</sup> Den übersteigenden Betrag finanzierten die Kommunen, indem sie den Gesellschaften bis zur Eröffnung der LGS Zuschüsse oder Darlehen gewährten. Die zur Vorfinanzierung ausgereichten kommunalen Finanzmittel schwankten zwischen 0,7 und 1,2 Mio. €.

20 Die LGS GmbH hatten diese Mittel durch Eintrittsgelder, Pachten, Konzessionen, Sponsoring und andere Mittel zu refinanzieren und den Kommunen zurückzuerstatten. Ein unter Umständen verbleibendes Defizit hatten die Kommunen zu tragen.

21 Nur im Fall der 4. LGS Oschatz hatte die LGS GmbH die Fehlbeträge aus Vorjahren vollständig erwirtschaftet und aus dem Überschuss des Durchführungsjahres der LGS an die Stadt Oschatz zurückgegeben. In den übrigen Fällen reichten die Überschüsse des Durchführungsjahres nicht zur vollständigen Erstattung der kommunalen Finanzmittel. Für die 2. LGS Zittau/Obersdorf betrug das Defizit rd. 1 Mio. €, für die 3. LGS Großenhain rd. 472 T€ und für die 5. LGS Reichenbach rd. 94 T€.

Verzicht auf Entgelte für die Vorfinanzierung der Durchführungskosten

22 Keine der geprüften Kommunen erhob Zinsen auf die zur Vorfinanzierung der Durchführungskosten der LGS an die Gesellschaften ausgereichten kommunalen Finanzmittel. Mit dem Verzicht auf Entgelte für die Bereitstellung liquider Mittel, welche die Gesellschaften anderenfalls hätten am Kapitalmarkt aufnehmen müssen, verstießen die Kommunen gegen das Gemeindefinanzierungsrecht.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zu den Kosten der Durchführung gehören u. a. für Öffentlichkeitsarbeit, Organisation, Blumenschauen, Freilandwettbewerbe, zeitweilige Pflanzungen während der LGS, Sonderschauen, Zeitbauten, Rahmenprogramme fachlicher und gesellschaftlicher Art, Personal-, Pflege- und Betriebskosten, Werbung sowie Kosten zur Verwaltung der Investitionen.

<sup>5</sup> Vgl. § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO.

- 23 **Die Kommunen haben die zur Vorbereitung und Durchführung an die LGS GmbH ausgereichten kommunalen Finanzmittel zu verzinsen. Dazu sind Darlehensverträge abzuschließen, die eine Verzinsung der Liquiditätshilfen an die LGS GmbH vorsehen und die Fälligkeit zur Rückzahlung auf das Ende des Geschäftsjahres der Durchführung der LGS festlegen.**
- 24 **3.3** Eine nach den Gesellschaftsverträgen der LGS GmbH geforderte und vom Aufsichtsrat zu prüfende Schlussrechnung, welche das Ergebnis der LGS unter Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen abbildet, lag nur für die 4. LGS Oschatz vor. Diese wies nach Abrechnung des Durchführungshaushalts und Rückübertragung des Sachanlagevermögens einen Überschuss der Erträge über die Aufwendungen im Zeitraum 2002 bis 2006 (von der Gründung der Gesellschaft bis zur Beendigung der LGS) in Höhe von rd. 519 T€ aus. Überwiegend keine Schlussrechnungen zur LGS
- 25 Die Erstellung einer Schlussrechnung ist aus mehreren Gründen unentbehrlich. Zum einen enthält sie relevante Informationen für eine betriebswirtschaftliche Analyse, z. B. der Kosten- und Erlösstrukturen. Diese Analyse stellt eine Vergleichs- und Kalkulationsbasis für die Planung künftiger LGS dar. Zum anderen dient die Schlussrechnung der Erfüllung gesellschaftsrechtlicher Berichtspflichten sowohl des Geschäftsführers gegenüber dem Aufsichtsrat als auch der kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat gegenüber dem Gemeinderat.<sup>6</sup>
- 26 **Die Kommunen haben darauf hinzuwirken, dass die Geschäftsführer/Liquidatoren der LGS GmbH, in Einhaltung der gesellschaftsvertraglichen Verpflichtung, eine Schlussrechnung zur LGS erstellen und dem Aufsichtsrat zur Prüfung vorlegen. Das Ergebnis der LGS ist dem Gemeinderat offenzulegen.**
- 27 **3.4** Mit dem Ende der LGS war der Gesellschaftszweck der LGS GmbH erfüllt. Die Gesellschaften waren nach §§ 60 ff. GmbHG aufzulösen (und abzuwickeln oder zu liquidieren). Komplexe Fragestellungen bei der Auflösung und Abwicklung der LGS GmbH
- 28 Die für Zwecke der LGS durch die Gesellschaften auf kommunalen Grundstücken<sup>7</sup> errichteten baulichen Anlagen waren unter Beachtung des Grundsatzes der steuerlichen Vermögensbindung auf die Kommune oder auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts zu übertragen.<sup>8</sup> Das die eingezahlten Kapitalanteile der Gesellschafter und den gemeinen Wert der geleisteten Sacheinlagen übersteigende Vermögen hatten die Kommunen entsprechend gesellschaftsvertraglicher Verpflichtung ausschließlich für steuerbegünstigte Zwecke zu verwenden.
- 29 Die Stadt Großenhain nutzte Anlagen der LGS als Stadtbad (steuerlicher BgA) und vermietete das Schlossgebäude an eine städtische Gesellschaft. Für die übernommenen Anlagen zahlte die Stadt Großenhain der LGS GmbH eine Entschädigung in Höhe der Buchwerte und erklärte gleichzeitig, sämtliches Vermögen der LGS GmbH unmittelbar und ausschließlich gemeinnützigen Zwecken zuzuführen.
- 30 Die LGS GmbH Oschatz veräußerte wesentliche Teile ihres Anlagevermögens an einen Verein, der die Grundstücke, auf denen die baulichen Anlagen errichtet wurden, bereits vor der LGS aufgrund eines Erbbaurechtsverhältnisses mit der Stadt Oschatz als Tierpark bewirtschaftete. Der Verein verpflichtete sich vertraglich, die übertragenen Anlagen entsprechend der Fördermittelzweckbindungsfrist öffentlich zugänglich zu halten, als Verein

<sup>6</sup> Vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. aktienrechtlichen Bestimmungen und § 98 Abs. 2 Satz 4 Sächs-GemO.

<sup>7</sup> Die Kommunen stellten den LGS GmbH die Grundstücke regelmäßig unentgeltlich zur Verfügung.

<sup>8</sup> Vgl. § 55 Abs. 1 Nr. 4 AO.

gemeinnützig zu bleiben und höchstens kostendeckende Eintrittsgelder oder Nutzungsentgelte zu erheben.

- 31 Sowohl die Veräußerung als auch die unentgeltliche Übertragung<sup>9</sup> des Anlagevermögens der LGS GmbH führte zu steuerbaren Umsätzen. Die abzuführende Umsatzsteuer belastete die LGS GmbH bzw. die Kommunen erheblich.
- 32 Im Fall der 3. LGS GmbH Großenhain führte eine apl. Abschreibung aufgrund voraussichtlich dauernder Wertminderung<sup>10</sup> zum Ende der LGS zu einem niedrigeren handelsrechtlichen Wertansatz des Anlagevermögens, den die Finanzverwaltung als steuerliche Bemessungsgrundlage übernahm. Im Fall der 4. LGS GmbH Oschatz akzeptierte die Finanzverwaltung die entgeltliche Vermögensübertragung an den Verein, obwohl der Kaufpreis (370 T€ brutto) den Zeitwert der veräußerten Anlagen (Buchwert: 4,8 Mio. €) erheblich unterschritt.
- 33 Verfügungen über das Vermögen der LGS GmbH sind der Rechtsaufsichtsbehörde grundsätzlich anzuzeigen<sup>11</sup>, während die Rechtsaufsichtsbehörde wesentliche Veränderungen der Gesellschaft zu genehmigen hat.<sup>12</sup> Eine Veränderung des Anlagevermögens der Gesellschaft von mehr als 20 % erfüllt den Tatbestand der wesentlichen Veränderung<sup>13</sup>, sodass der Vertrag zur Übertragung des Anlagevermögens der 4. LGS GmbH Oschatz an den Verein rechtsaufsichtlich zu genehmigen war. Nach geltendem Kommunalrecht dürfen Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.<sup>14</sup> Eine Veräußerung unter Wert ist nur in Ausnahmefällen zulässig.<sup>15</sup> Im vorliegenden Fall waren die Voraussetzungen für eine ermäßigte Abgabe des Vermögens als erfüllt anzusehen, weil der Verein bereits mit der Bestellung des Erbbaurechts eine kommunale Aufgabe, die Betreuung des Tierparks, übernommen hatte und diese auch nach Erhöhung des städtischen Zuschusses ab dem Jahr 2007 zu günstigeren Bedingungen erfüllte als die Stadt Oschatz.<sup>16</sup>
- 34 Ferner sind Bindefristen gemäß Zuwendungsrecht zu beachten.
- 35 **Die Kommunen haben die Auflösung und Abwicklung der LGS GmbH frühzeitig vorzubereiten. Bereits mit der Konzeption zur LGS sind die komplexen Fragestellungen zur Gemeinnützigkeit, zum Steuer-, Zuwendungs- und Kommunalrecht zu berücksichtigen, welche an die Übertragung und Nachnutzung der für die LGS errichteten Anlagen anknüpfen.**

Nachträgliche Erstellung von Konzepten zur Nachnutzung der Anlagen

- 36 **3.5** Mit der Bewerbung um die LGS hatten die Kommunen ein Konzept zur Nachnutzung der geschaffenen Anlagen vorzulegen und eine Aussage zur Höhe und Finanzierung der Folgekosten zu treffen.
- 37 Keine der geprüften Städte hatte mit der Bewerbung ein konkretes Nachnutzungskonzept unter Angabe der Folgekosten erarbeitet. Angaben zu Nachnutzungsverhältnissen und Folgekosten waren in den Konzepten der 4. und 5. LGS zwar teilweise enthalten, diese waren jedoch nicht hinreichend konkret, um Aussagen über die künftige Belastung der kommunalen Haushalte treffen zu können.

<sup>9</sup> Eine unentgeltliche Entnahme des Anlagevermögens wird einer entgeltlichen Lieferung gleichgestellt, vgl. § 3 Abs. 1 b Nr. 1 UStG.

<sup>10</sup> Vgl. § 253 Abs. 3 Satz 3 HGB.

<sup>11</sup> Vgl. § 96 Abs. 4 Satz 5 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b SächsGemO.

<sup>12</sup> Vgl. § 96 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 SächsGemO.

<sup>13</sup> Vgl. Bekanntmachung des SMI: Anwendungshinweise zum Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des SächsWG vom 04.11.2003, § 96 Abs. 1 Buchst. c.

<sup>14</sup> Vgl. § 90 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO.

<sup>15</sup> Vgl. § 90 Abs. 3 Nr. 2 SächsGemO.

<sup>16</sup> Vgl. Quecke/Schmid: Kommentar zur SächsGemO. § 90, Rdnr. 42, S. 3 f.

38 Nach Beendigung der LGS konnten die neu geschaffenen oder umgestalteten Freiflächen und Grünanlagen der Allgemeinheit als städtische Parkanlagen und zur Naherholung relativ problemlos zur Verfügung gestellt werden. Für die umfassend sanierten Hochbauten musste eine zweckentsprechende Nachnutzung sichergestellt werden. Nach dem von der Stadt Reichenbach erst nach Abschluss der 5. LGS 2009 erarbeiteten Nachnutzungskonzept vom Januar 2010 waren Miet-, Pacht- und Betreiberverträge sowie Verträge zur kostenfreien Nutzung mit entsprechenden Nachnutzern noch nicht abgeschlossen.

39 **Die Kommunen haben bereits mit der Bewerbung um die LGS ein schlüssiges Nachnutzungskonzept unter Angabe der voraussichtlichen Folgekosten und deren Finanzierung in künftigen Haushaltsjahren vorzulegen.**

40 **3.6** Die Ausrichtung der LGS ist eine freiwillige kommunale Aufgabe, deren Übernahme der Entscheidung des Gemeinderates bedarf.<sup>17</sup>

Mängelbehaftete Entscheidungen der kommunalen Gremien

41 In der Vergangenheit hatten die Stadträte die Bewerbungen der geprüften Städte beschlossen, ohne dass die mit der Ausrichtung der LGS verbundenen finanziellen Verpflichtungen im Ganzen bekannt oder abschätzbar waren. Die Beschlussvorlagen der Verwaltung enthielten lediglich für die 3. LGS Großenhain und die 5. LGS Reichenbach Kosten- und Finanzierungspläne zu den Investitionen, jedoch nicht zu den Kosten der Durchführung und der Nachnutzung.

42 Aufgrund der Mängel waren die kommunalen Entscheidungen unbegründet und nicht ausreichend transparent.

43 **Die kommunalen Verwaltungen haben den kommunalen Vertretern vor der Entscheidung über eine Bewerbung um die LGS eine fundierte Machbarkeitsstudie vorzulegen, welche neben einer Projektbeschreibung auch konkrete Angaben zu den Gesamtkosten der LGS und deren Finanzierung enthalten muss. Gegenüber den Gemeinderäten sind insbesondere die zu erwartenden Belastungen der kommunalen Haushalte darzustellen.**

44 **3.7** Die Kommunen hatten den Bewerbungsunterlagen neben einer Konzeption für die LGS einen gemeindefinanziell geprüften Finanzierungsplan, unterteilt in Investitionshaushalt und Durchführungshaushalt, eine Übersicht über die Haushalts- und Finanzlage im Haushaltsjahr<sup>18</sup> sowie eine positive Stellungnahme der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde beizufügen.

Zu positive Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde

45 Die finanziellen Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte schienen aus Sicht der Rechtsaufsichtsbehörden in allen Fällen tragbar, insbesondere wurden die zur Aufbringung der Eigenmittel des Investitionshaushalts notwendigen Kreditaufnahmen als genehmigungsfähig sowie der nach der LGS zu erwartende Grad der Verschuldung als vertretbar beurteilt.<sup>19</sup>

46 Deutlich kritischer äußerten sich die Rechtsaufsichtsbehörden zur kommunalen Haushalts- und Finanzlage später bei der Genehmigung der Gesellschaftsverträge der LGS GmbH. Sie erteilten den Städten Großenhain und Oschatz Auflagen, mit dem Ziel, deren finanzielle Leistungsfähigkeit nicht zu gefährden. Die Regelung des Defizitausgleichs im Gesellschaftsvertrag der LGS GmbH Reichenbach hatte die Rechtsaufsichtsbehörde zunächst beanstandet, letztlich - unter Verweis auf die positive Beurteilung im Be-

<sup>17</sup> Vgl. §§ 28 Abs. 1, 53 Abs. 2, 41 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO.

<sup>18</sup> Vgl. VwV des SMI zur gemeindefinanziellen Prüfung von Zuwendungsanträgen vom 13.07.1995.

<sup>19</sup> Für die Bewerbung der Kommunen Zittau und Olbersdorf um die Veranstaltung der 2. LGS lag dem SRH keine rechtsaufsichtliche Stellungnahme vor.

werbungsverfahren und die Grundsätze zur Vorbereitung und Durchführung der LGS - genehmigt.

- 47 Die Stellungnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden zur Bewerbung bezogen sich ausschließlich auf die Finanzierbarkeit der Investitionskosten der LGS, die Kosten für die Durchführung blieben dagegen unberücksichtigt. Die Rechtsaufsichtsbehörden gingen davon aus, dass diese durch die LGS GmbH aus Umsatzerlösen und sonstigen Erträgen gedeckt werden. Vernachlässigt wurden die erforderliche Vorfinanzierung durch die Kommunen mindestens bis zum Jahr der Durchführung sowie die Übernahme des nach Abschluss der LGS unter Umständen verbleibenden Defizits. Auf Aspekte der Nachnutzung und die Höhe der Folgekosten der LGS gingen die Rechtsaufsichtsbehörden ebenfalls nicht ein.
- 48 Die gemeindefinanzrechtlichen Prüfungen der Rechtsaufsichtsbehörden waren aufgrund der vorgenannten Mängel unvollständig oder ließen wesentliche Einflussfaktoren unberücksichtigt.
- 49 Einer objektiven und neutralen Beurteilung der kommunalen Haushaltswirtschaft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Bewerber um eine LGS kommt grundsätzliche Bedeutung zu. Da die Ausrichtung einer LGS auch als positiver Werbefaktor für den Landkreis wirkt, ohne dass dieser finanziell belastet wird, ist der Landkreis als Rechtsaufsichtsbehörde zumindest in einem Interessenkonflikt.
- 50 **Die Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde darf sich nicht auf die aus den geplanten Investitionen resultierenden Mehrbelastungen des kommunalen Haushalts beschränken. Die Rechtsaufsichtsbehörde muss auch beurteilen, ob die Kommune in der Lage ist, die Vorfinanzierung der Durchführungskosten der LGS GmbH zu leisten und ein nach Vorlage der Schlussrechnung der LGS GmbH verbleibendes Defizit zu tragen. Die Folgekosten der LGS sind zu berücksichtigen.**
- 51 **Der SRH regt an, die gemeindefinanzrechtliche Prüfung der Bewerbungen auf die obere Rechtsaufsichtsbehörde zu verlagern. Neben einer objektiven und neutralen Einschätzung wird damit auch ein einheitlicher Prüfungsmaßstab bei den Bewerbungen durchsetzbar und mit jeder LGS fortgeschrieben.**
- 52 **Der SRH sieht die obere Rechtsaufsichtsbehörde aus ihrer Verantwortung für die Kommunalfinanzen heraus deutlich in der Pflicht, dem Entscheidungsgremium über die LGS sachgerechte, ausschließlich auf finanziellen Aspekten basierende Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen.**

#### 4 Empfehlungen

Vergabe des Zuschlags an die ausrichtende Kommune nicht transparent

- 53 **4.1** Das mit den Grundsätzen zur Vorbereitung und Durchführung der LGS eingeführte Vergabeverfahren kam einer Ausschreibung im öffentlichen Wettbewerb gleich. Aus den eingereichten Bewerbungen wurde das vermeintlich beste und schlüssigste Konzept ausgewählt, ohne die für die Vergabe maßgeblichen Kriterien und deren Gewichtung bekannt zu machen.
- 54 Unter Beachtung des Gebotes der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung kommunaler Finanzmittel<sup>20</sup> sollten neben dem eigentlichen fachlichen Konzept die Höhe der geplanten Investitionskosten und der kommunalen Eigenmittel, die voraussichtlichen Durchführungskosten, ein konkretes und umfassendes Nachnutzungskonzept einschließlich Folgekostenberechnung sowie deren Auswirkungen auf die finanzielle Leis-

<sup>20</sup> Vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO.

tungsfähigkeit der ausrichtenden Kommune gewichtige Kriterien für die Vergabeentscheidung sein.

55 **Künftig sollte ein transparentes Vergabeverfahren durchgeführt werden. Es wird empfohlen, Kriterien für die Vergabe der LGS festzulegen und bekannt zu machen.**

56 Ein Vergleich der Besucherzahlen ergab, dass die in der Mitte Sachsens ausgetragenen LGS in den Städten Großenhain (rd. 569.000 Besucher) und Oschatz (rd. 520.000 Besucher) ein deutlich größeres Publikum anzogen als die LGS in den Städten Reichenbach (rd. 450.000 Besucher) und Zittau/Olbersdorf (rd. 390.000 Besucher). Die Besucherzahlen bestimmen neben den Eintrittspreisen die Höhe der Umsatzerlöse der LGS GmbH und den Deckungsgrad sowie in Abhängigkeit von den sonstigen Erträgen und Aufwendungen der Durchführung das Defizit, welches die Kommune aus kommunalen Finanzmitteln auszugleichen hat.

Abhängigkeit der Besucherzahlen vom Austragungsort

57 **Der Zusammenhang zwischen Lage des Austragungsortes, Besucherzahlen und wirtschaftlichem Ergebnis der LGS sollte bei der Prüfung der Konzeptionen beachtet werden. Gegebenenfalls ist die ausrichtende Kommune auf entsprechende Konsequenzen, u. a. notwendige Änderungen bei der Aufstellung des Konzepts hinzuweisen.**

58 **4.2** Bisher führte die Staatsregierung keine Erfolgskontrolle zur LGS durch. Zwar forderte das SMUL Verwendungsnachweise für die investiven Zuwendungen und die Zuschüsse zu den Durchführungskosten zur Prüfung an. Die enthaltenen Daten und Fakten wurden aber weder ausgewertet noch aufbereitet, sodass keine Aussagen zur Gesamtfinanzierung der LGS, insbesondere zu den kommunalen Anteilen an den Investitions- und Durchführungskosten und zur Kostendeckung, getroffen werden konnten.<sup>21</sup>

Keine Erfolgskontrolle durch die Staatsregierung

59 Eine Überprüfung des Erfolgs der LGS ist unverzichtbar, um zu beurteilen, ob die eingesetzten staatlichen und kommunalen Ressourcen den angestrebten Nutzen erzielen. Die Erfolgskontrolle sollte sich auf die Umsetzung des zur Bewerbung vorgelegten Konzepts anhand der noch festzulegenden Kriterien für die Vergabe stützen. Die Einhaltung der geplanten Kosten sowie die Nachhaltigkeit der Maßnahmen sollten geprüft werden.

60 **Das SMUL sollte künftig im Benehmen mit den ausrichtenden Kommunen eine Erfolgskontrolle zur LGS durchführen. Das SMUL hat sich umfassend über die Umsetzung und die Gesamtfinanzierung der LGS unter Berücksichtigung der kommunalen Finanzierungsanteile unterrichten zu lassen.**

61 **4.3** Der Freistaat Sachsen ist unter den neuen Bundesländern das einzige, welches seit 1996 regelmäßig LGS durchführte und diese bis ins Jahr 2009 mit Zuwendungen von über 18 Mio. € förderte. Für die 6. LGS in Löbau und die 7. LGS in Oelsnitz hat er weitere Zuwendungen zugesichert.

Verlängerung des Veranstaltungsturnus

62 Nach Einschätzung des SRH wird sich die Finanzausstattung des Freistaates Sachsen nach dem Auslaufen der Solidarpaktmittel II ab dem Jahr 2020 bestenfalls auf dem Niveau der finanzschwachen alten Bundesländer befinden. Die zur freien Verfügung stehenden Landesmittel werden sich weiter reduzieren, was zur Einschränkung bei den freiwilligen Leistungen führen wird.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Vgl. LT-DS 5/2804, ausgegeben am 12.07.2010.

<sup>22</sup> Vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 2, S. 44 ff., Pkt. 3.2.3 und Pkt. 5. <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2010/jb10-02.pdf>.

- 63 **Es wird empfohlen, den Turnus für die LGS auf einen Fünfjahresrhythmus anzuheben.**

## 5 Stellungnahmen

- 64 **5.1** Die geprüften Kommunen begrüßten die vergleichende Prüfung und Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten LGS, mit der die grundsätzlichen Probleme der Durchführung und Abwicklung offengelegt und wichtige Hinweise für künftige Ausrichter erteilt wurden.
- 65 Übereinstimmend erklärten sie, dass der Erfolg einer LGS nicht rein fiskalisch gemessen werden könne, sondern gesamtwirtschaftlich zu betrachten sei. Der Gewinn bzw. Mehrwert der LGS läge in der Beseitigung von Missständen (Stadt Zittau), den wirtschaftlichen Auswirkungen im privaten und gewerblichen Bereich (Stadt Großenhain), den positiven Effekten für die Stadtentwicklung (Stadt Oschatz) und dem städtebaulichen Fortschritt (Stadt Reichenbach).
- 66 Zwei Kommunen verzichteten auf Zinsen aus der Vorfinanzierung der Durchführungskosten der LGS GmbH mit der Begründung des Risikos bzw. der Verpflichtung, Verluste der GmbH ausgleichen zu müssen. Eine Verzinsung der kommunalen Finanzmittel hätte in beiden Fällen das Defizit der GmbH und damit die Ausgleichsverpflichtung der Kommune erhöht.
- 67 Unter Verweis auf die Eigendynamik einer LGS sprach sich die Stadt Großenhain gegen unangemessene Forderungen hinsichtlich Folgekostenberechnungen, Vereinbarungen mit Nachnutzern und steuerlicher Würdigung der Vermögensübertragung im Zeitpunkt der Bewerbung zur LGS aus.
- 68 **5.2** Das SMI teilte die Auffassung des SRH, wonach die gemeindewirtschaftlichen Stellungnahmen der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden nicht nur auf die geplanten Investitionen zu beschränken sind, sondern alle entstehenden Kosten (inkl. Vorfinanzierungs- und Folgekosten) Berücksichtigung finden müssen.
- 69 Eine Verlagerung der gemeindewirtschaftlichen Prüfung der Bewerbungen auf die obere Rechtsaufsichtsbehörde lehnte das SMI ab, weil diese nicht über die zur Prüfung notwendige „tiefgehende Kenntnis der finanziellen Situation“ der antragstellenden Kommune verfüge und „sich diese Kenntnisse erst zeitaufwendig erarbeiten müsse.“
- 70 Das SMUL gab an, sich bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit der Bewerbungskonzepte im Wesentlichen auf die Einschätzung der Realisierbarkeit des Vorhabens anhand der Rahmenbedingungen vor Ort zu orientieren. Hinsichtlich der für die Vergabeentscheidung maßgebenden Kriterien verwies das SMUL auf die in den Bekanntmachungen zur Bewerbung formulierten Zielstellungen der LGS. Aufgrund des nachhaltigen und vielfältigen Erfolgs der LGS soll, vorbehaltlich der Entscheidungen zu den künftigen Haushaltsverhandlungen, an dem bisherigen Rhythmus festgehalten werden.

## 6 Schlussbemerkung

- 71 **6.1** Der SRH stellt die positiven Wirkungen der LGS nicht infrage, verweist aber auf die festgestellten, teils erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der ausrichtenden Kommune.
- 72 Die Stellungnahmen der Kommunen verdeutlichen die Notwendigkeit des finanziellen Erfolgs einer LGS. Die Pflicht der ausrichtenden Kommune, die Finanzierung sicherzustellen, d. h. einen möglichen Verlust der LGS GmbH in unbegrenzter Höhe zu tragen, widerspricht den kommunalrechtlichen Vorschriften zur Haftungsbegrenzung.<sup>23</sup>
- 73 Der SRH hält eine frühzeitige umfassende Auseinandersetzung der Bewerber mit der Nachnutzung und den Folgekosten für unentbehrlich, um die künftige Leistungsfähigkeit des kommunalen Haushalts zu sichern.
- 74 **6.2** Die Ausführungen der Staatsregierung decken sich mit den Feststellungen des SRH, wonach den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden mit der Prüfung und Bewertung des Finanzierungsplans auch hinsichtlich der Nachnutzung und deren Folgekosten eine zentrale Rolle im Bewerbungsverfahren zukommt. Der SRH begrüßt die Zusicherung des SMUL, in Abstimmung mit dem SMI entsprechende Vorgaben in die Grundsätze zur Vorbereitung und Durchführung der LGS aufzunehmen, um künftig eine einheitliche und transparente gemeindegewirtschaftliche Prüfung zu erreichen.
- 75 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass neben dem fachlichen Konzept die finanziellen Aspekte und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen der LGS maßgeblich für die Vergabeentscheidung sein sollten. Entsprechende Kriterien sind in die Bekanntmachung aufzunehmen.
- 76 Die finanziellen Auswirkungen der LGS auf die kommunalen Haushalte stellen entgegen der Auffassung des SMUL keine „Momentaufnahme“ dar. Die kommunalen Belastungen sind schon aufgrund notwendiger Kreditaufnahmen längerfristig und sollten deshalb in die durchzuführende Erfolgskontrolle einfließen.
- 77 Im Übrigen hält der SRH auch an den anderen Folgerungen fest.

---

<sup>23</sup> Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO.