

A N T W O R T

zu der

Anfrage der Abgeordneten Dr. Simone Peter (B90/Grüne)

betr.: Wirtschaftlichkeit des Handelns kommunaler Töchter

Vorbemerkung der Fragestellerin:

„Nach dem Kommunalen Selbstverwaltungsgesetz (KSVG) ist das Gemeindeprüfungsamt bei der Kommunalaufsicht für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Handelns der Kommunen und der kommunalen Töchter zuständig. Angesichts der kommunalen Verschuldung und der kommunalen Schuldenbremse ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Handelns mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen und die Wirtschaftlichkeit gebührenfinanzierter kommunaler Töchter (z.B. EVS, Abfall-, Wasser- und Abwasserbetriebe der Gemeinden) von großer Bedeutung. Im Abwasserbereich gibt es einen Sanierungsstau in Milliardenhöhen. Die Gemeinden und der EVS verzögern die Sanierungsinvestitionen. Daraus werden sich Schäden für die Umwelt entwickeln. Durch dieses Handeln wird darüber hinaus ein hohes Risiko für die kommunalen Haushalte und die Gebührenentwicklung zu erwarten sein.“

Vorbemerkung Landesregierung:

Bei der von der Fragestellerin angesprochenen „Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Handelns der Kommunen und der kommunalen Töchter“ durch „das Gemeindeprüfungsamt bei der Kommunalaufsicht“ handelt es sich um die überörtliche Prüfung nach § 123 Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG). Diese Aufgabe obliegt seit Inkrafttreten des Verwaltungsstrukturreformgesetzes vom 21.11.2007 (Amtsbl. S. 2393) am 01.01.2008 dem Landesverwaltungsamt. Davor wurde sie vom Gemeindeprüfungsamt im Ministerium für Inneres und Sport wahrgenommen. Beim Landesverwaltungsamt ist die Aufgabe organisatorisch der Kommunalaufsicht zugeordnet, ohne dass sie hierdurch selbst zu einem Aufsichtsmittel würde.

Ausgegeben: 26.03.2013 (20.11.2012)

Der überörtlichen Prüfung durch das Landesverwaltungsamt unterliegen neben den Gemeinden (§ 123 KSVG) und den Gemeindeverbänden (§§ 191 Abs. 1 und 216 KSVG) auch fast alle kommunalen Zweckverbände (§ 15 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit - KGG). Aufgrund der ausdrücklichen Regelung in § 17 des Gesetzes über den Entsorgungsverband Saar (EVSG) unterliegt die Wirtschaftsführung des EVS ebenso der überörtlichen Prüfung.

Neben der Kernverwaltung sind auch die Sonder- und Treuhandvermögen einer Kommune (§§ 102, 103 KSVG) Adressat der überörtlichen Prüfung. Nach den Bestimmungen des Saarländischen Abfallwirtschaftsgesetzes (SAWG) und des Saarländischen Wassergesetzes (SWG) sind die örtliche Abfallentsorgung und die örtliche Abwasserbeseitigung öffentliche Einrichtungen, für die Sonderrechnungen zu führen sind (§§ 8 Abs. 4 SAWG u. 50 a Abs. 5 SWG). Dabei handelt es sich um Eigenbetriebe oder sonstige Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (sog. Regiebetriebe).

Die von der Fragestellerin herausgestellte Bedeutung der überörtlichen Prüfung für „kommunale Töchter“ könnte den Eindruck vermitteln, dass auch die kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform (z. B. GmbH) der überörtlichen Prüfung unterliegen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die in die Zuständigkeit der überörtlichen Prüfung fallende Betätigungsprüfung ist keine Prüfung der privatrechtlichen Gesellschaften einer kommunalen Körperschaft, sondern eine Prüfung der Gemeinde hinsichtlich der Art und Weise, wie sie ihre Beteiligungen verwaltet (§§ 123 Abs. 1 und 110 ff. KSVG).

Der Sanierungsbedarf der saarländischen Kanalisationen wurde vom Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz im Jahre 2002 bei den Kommunen und dem EVS in differenzierterer Form abgefragt. Danach ergab sich ein kurz- und mittelfristiger Sanierungsbedarf in den Zustandsklassen (ZK) mit sehr starken, starken und mittleren Mängeln (ZK-0, ZK-1 und ZK-2) bei etwa 40 % der Kanalhaltungen (zum Vergleich BRD: 20 %). Dies entsprach einem Sanierungsbedarf von ca. 1,0 Mrd. Euro. Der akute Sanierungsbedarf (ZK-0) lag bei etwa 10 % der Haltungen. Neuere bundesweite Umfragen haben ergeben, dass sich an der damaligen Situation nur wenig geändert hat. Dies muss auch für das Saarland angenommen werden.

Dass der EVS Sanierungsinvestitionen verzögert, wie von der Fragestellerin unterstellt, kann nicht bestätigt werden. Gemäß der Sanierungsstrategie des EVS wurden ca. 100 km Hauptsammler als vorrangig sanierungsbedürftig ermittelt, die in den nächsten 10 Jahren zu bearbeiten sind. Der zugeordnete Finanzbedarf wird auf ca. 150 Mio. Euro geschätzt. Nach dem aktuellen Wirtschaftsplan sind für die Sanierung von Hauptsammlern ca. 17 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen, was in etwa dem Wertverlust (Abschreibung) der Hauptsammler entspricht.

Wie hoch ist der derzeitige Schuldenstand des EVS, aufgeschlüsselt nach Abwasser und Abfall, und wie hat er sich in den Jahren 2002 bis 2011 entwickelt?

Zu Frage 1:

Die zum jeweiligen Jahresende 2002 bis 2011 bilanzierten Verbindlichkeiten des EVS und seiner Betriebszweige Abfall und Abwasser ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht (Angaben in Euro).

<u>Stichtag</u>	<u>Abfall</u>	<u>Abwasser</u>	<u>EVS gesamt</u>
31.12.2002	26.194.885,52	826.842.456,76	853.005.648,48
31.12.2003	40.419.185,72	886.413.239,22	924.989.512,10
31.12.2004	47.621.056,38	935.623.387,83	982.886.812,77
31.12.2005	136.620.731,24	1.013.016.805,80	1.149.637.537,04
31.12.2006	136.046.905,58	1.101.953.275,93	1.238.000.181,51
31.12.2007	119.767.928,63	1.167.834.081,62	1.287.602.010,25
31.12.2008	114.485.646,59	1.217.236.798,61	1.331.722.445,20
31.12.2009	104.796.586,91	1.246.592.146,00	1.351.388.732,91
31.12.2010	166.696.675,53	1.254.968.422,17	1.398.354.817,85
31.12.2011	149.437.310,76	1.254.897.666,79	1.385.326.368,18

Die Addition der Verbindlichkeiten der Betriebszweige Abfall und Abwasser führt in den Jahren 2002, 2003, 2004, 2010 und 2011 zu einem Mehrbetrag gegenüber den Gesamtverbindlichkeiten des Verbandes. Dieser Mehrbetrag wird vom EVS damit erklärt, dass die Verbindlichkeiten der Betriebszweige nicht nur Fremdschulden, sondern auch Salden aus gegenseitigen (inneren) Verrechnungen ausweisen.

Wie beurteilt die Landesregierung die Bemühung des EVS, die Schulden abzubauen?

Zu Frage 2:

Die Landesregierung geht davon aus, dass der EVS grundsätzlich bemüht ist, seine Schulden abzubauen. Dabei ist festzuhalten, dass der EVS eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und für ihn die Vorschriften des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit entsprechend gelten (§ 1 EVSG). Als solcher hat der EVS im Rahmen seines gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Im Abwasserbereich hat die aufgrund nationaler und internationaler Verpflichtungen erfolgte intensive Neubauphase in den letzten beiden Jahrzehnten mit Investitionen in Höhe von insgesamt ca. 1,6 Mrd. Euro beim EVS zu einem forcierten Schuldenanstieg geführt. Nachdem nunmehr diese Neubauphase weitgehend abgeschlossen ist, ergeben sich zunehmend Erneuerungs- bzw. Sanierungsinvestitionen mit insgesamt geringeren (Neu-)Investitionen. Bereits ab dem Jahre 2009 wurde die sog. Plateauphase der Schuldensumme erreicht, so dass zumindest mit einem weiteren erheblichen und dauerhaften Anstieg der Schuldensumme nicht zu rechnen ist. Ein forciertes Schuldenabbau ist im Abwasserbereich durchaus wünschenswert und anzustreben.

Im Abfallbereich ist davon auszugehen, dass bei ansonsten gleichen Modalitäten ein kontinuierlicher Schuldenabbau ab 2017 erreicht werden kann. Aufgrund des Auslaufens der Vertragsverhältnisse betreffend das Abfallheizkraftwerk Neunkirchen geht der EVS von einer jährlichen Kostenentlastung ab dem 01.01.2017 von rd. 15 Mio. Euro aus. Für sich betrachtet wirkt sich dies kostensenkend bei den Abfallgebühren aus. Insgesamt aber kann die Höhe künftiger Beiträge im Abwasserbereich und Gebühren im Abfallbereich derzeit nicht prognostiziert werden, da dies von einer Reihe weiterer ungewisser Faktoren abhängig ist, welche die in der Beitrags- und Gebührenkalkulation anzusetzenden Kosten beeinflussen.

Findet eine regelmäßige Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Handelns der Kommunen und ihrer Töchter statt? Wenn nein, warum nicht?

Zu Frage 3:

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich nach Inkrafttreten des Verwaltungsstrukturreformgesetz zum 01.01.2008 auf die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns (§ 123 Abs. 1 Satz 1 KSVG). Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit können seither nur noch mit Zustimmung der Gemeinde bzw. des EVS in die Prüfung einbezogen werden (§ 123 Abs. 1 Satz 2 KSVG). Vorher stand die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit gleichrangig neben der Ordnungsprüfung. Nach der damaligen Gesetzesbegründung betrifft die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit den Bereich der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden und obliegt daher zunächst den Gemeinden selbst (§ 121 Abs. 2 Nr. 2 KSVG).

Die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns darf auch kommunalaufsichtsrechtlich lediglich im Lichte des § 82 Abs. 2 KSVG bewertet werden. Ein Eingreifen der Kommunalaufsicht ist aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung allenfalls gerechtfertigt, wenn auch unter Beachtung des der Gemeinde zustehenden Gestaltungsspielraums das kommunale Handeln mit den Grundsätzen eines vernünftigen Wirtschaftens schlechterdings nicht vereinbar wäre. Da die Kommunalaufsicht ausschließlich eine Rechtmäßigkeitskontrolle beinhaltet, steht ihr insbesondere eine Bewertung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht zu. Gleichwohl stehen der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 128 Abs. 1 KSVG) im Zuge der rechtlichen Bewertung der jährlichen Wirtschaftspläne der Entsorgungsbetriebe Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung, welche letztlich auch das wirtschaftliche Handeln der Betriebe tangieren. So wird insbesondere darauf geachtet, dass den Vorgaben der §§ 7 und 8 Eigenbetriebsverordnung (EigVO) zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit Rechnung getragen wird. Für die Entsorgungsbetriebe bedeutet dies, dass unter Berücksichtigung der maßgebenden besonderen Kalkulationsgrundsätze (§ 14 Abs. 2 EVSG, § 8 Abs. 4 SAWG, § 50 a Abs. 5 SWG) zumindest keine dauerhaften Verluste entstehen.

Werden die Ergebnisse in Prüfberichten zusammengefasst und veröffentlicht? Gibt es thematische Prüfberichte?

Zu Frage 4:

Das Landesverwaltungsamt teilt das Prüfungsergebnis in Form eines Prüfungsberichts der geprüften Gemeinde, den Fachaufsichtsbehörden, soweit ihre Zuständigkeit berührt ist, und dem Rechnungshof im Rahmen des § 91 der Landeshaushaltsordnung mit (§ 123 Abs. 3 KSVG). Eine Veröffentlichung ist im Gesetz nicht vorgesehen. Themenbezogene Berichte gibt es ausschließlich bei den in Form einer Querschnittsuntersuchung durchgeführten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Welche Prüfberichte wurden seit 2000 erstellt und zu welchen Themen?

Zu Frage 5:

Eine Zusammenstellung der in der Vergangenheit erstellten Prüfungsberichte des Gemeindeprüfungsamtes und des Landesverwaltungsamtes enthält die beigefügte Übersicht (Anlage).

Wurde in diesem Zeitraum der EVS in seinen Sparten Abfall oder Abwasser geprüft?

Zu Frage 6:

Der EVS wurde in der Zeit von Oktober 2000 bis Mai 2002 einer überörtlichen Prüfung durch das Gemeindeprüfungsamt unterzogen (Prüfungsbericht vom 05.07.2002). Die Prüfung umfasste für den Zeitraum 1998 bis Mai 2002 die Betriebszweige Abfall und Abwasser. Sie erstreckte sich darauf, ob bei der Wirtschaftsführung und dem Rechnungswesen die Gesetze beachtet und die Kassengeschäfte richtig abgewickelt wurden. Fragen der Wirtschaftlichkeit waren nicht Gegenstand der Prüfung. Wesentliche Verstöße, die ein Einschreiten des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz als Rechtsaufsichtsbehörde zwingend erfordert hätten, waren aus dem damaligen Bericht des Gemeindeprüfungsamtes nicht zu erkennen.

Gibt es eine Prüfung des kommunalen Handelns in den Bereichen Abwasser und Abfall einschließlich Grünschnitt?

Zu Frage 7:

Die kommunalen Abwasser- und Abfallbetriebe, denen auch die Kompostierung von Grünschnitt zuzuordnen ist (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 SAWG), und der EVS sind jährlich durch eine Abschlussprüferin oder einen Abschlussprüfer zu prüfen. Die Prüfung erstreckt sich auf den Jahresabschluss unter Einbeziehung der Buchführung, den Lagebericht, die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (§ 124 KSVG, § 13 Abs. 3 EVSG, § 24 Abs. 2 EigVO). Darüber hinaus unterliegen die genannten Einrichtungen der Prüfung durch die örtlichen Rechnungsprüfungsämter, das Rechnungsprüfungsamt des EVS und der überörtlichen Prüfung durch das Landesverwaltungsamt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Der Bereich „Grünschnitt“ war bisher nicht Gegenstand einer überörtlichen Prüfung.

	Anlage
Überörtliche Prüfungen des GPA/LaVA	
im Zeitraum von 2000 bis 2012	
Ordnungs- und Kassenprüfungen	Prüfungsberichte vom
Gemeindeverbände	
Landkreis Merzig-Wadern	21.03.2003
Landkreis Neunkirchen	26.06.2003
Landkreis Saarlouis	12.06.2003
Saarpfalz-Kreis	18.12.2002
Landkreis St. Wendel	18.02.2003
Städte und Gemeinden	
im Stadt-/Regionalverband Saarbrücken	
Friedrichsthal	12.07.2004
Großrosseln	24.11.2003
Heusweiler	30.03.2004
Kleinblittersdorf	24.05.2004
Püttlingen	09.02.2004
Quierschied	21.12.2004
Riegelsberg	26.01.2004
Sulzbach	22.11.2004
im Landkreis Merzig-Wadern	
Beckingen	03.05.2007
Losheim	15.09.2000 (nur Tiefbau)
	02.07.2007
Merzig	26.02.2007
Mettlach	18.09.2007
Perl	25.07.2007
Wadern	11.01.2007
Weiskirchen	04.10.2006
im Landkreis Neunkirchen	
Eppelborn	14.10.2008
Illingen	10.09.2008
Merchweiler	29.10.2008
Neunkirchen	09.02.2009
Ottweiler	21.11.2007
Schiffweiler	11.02.2008
Spiesen-Elversberg	03.11.2008
im Landkreis Saarlouis	
Bous	18.11.2002 / 26.07.2011
Ensdorf	01.01.2001 / 02.05.2011
Nalbach	28.02.2001 / 16.09.2010
Rehlingen-Siersburg	20.11.2000
Schmelz	20.09.2002 / 09.02.2011
Schwalbach	15.10.2000 / 06.09.2011
Überherrn	07.12.2001 / 18.10.2010
Wadgassen	04.05.2001 / 13.01.2011
Wallerfangen	13.12.2001 / 16.11.2010
im Saarpfalz-Kreis	
Bexbach	26.04.2000 / 20.04.2010
Blieskastel	20.04.2010
Gersheim	05.05.2009
Homburg	30.03.2009
Kirkel	22.06.2009
Mandelbachtal	22.07.2009
St. Ingbert	15.09.2000 / 22.06.2010
im Landkreis St. Wendel	
Freisen	21.12.2004
Marpingen	23.06.2005
Namborn	30.01.2006
Tholey	19.06.2006

Nohfelden	18.11.2005
Nonnweiler	29.09.2005
Oberthal	10.06.2005
St. Wendel	30.03.2006
Forts. Ordnungs- und Kassenprüfungen	Prüfungsberichte vom
Zweckverbände	
ZV Historisches Museum Saar	04.10.2010
ZV Saarpfalz-Touristik	28.06.2010
ZV Naturschutzgroßvorhaben Saar-Blies-Gau / Auf der Lohe	09.06.2010
ZV Wasserversorgung der Stadt- und Landgemeinden des Kreises Neunkirchen	06.12.2002
Wasserzweckverband Warndt	25.10.2002
Wasserversorgungsverband Kreis St. Wendel	14.11.2005
Wasserleitungszweckverband Gau-Süd Wallerfangen	09.02.2012
Abwasserzweckverband Nalbach	25.07.2012
Wasserzweckverband Nalbach	25.07.2012
Entsorgungsverband Saar (EVS)	05.07.2002
ZV Technische Werke Mandelbachtal	28.06.2010
Sonstige Körperschaften	
Saarländische Verwaltungsschule	15.06.2012

Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Form von Querschnittsuntersuchungen	
Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzwirtschaft der Gemeinden: Namborn, Bous, Gersheim, Ensdorf, Oberthal, Weiskirchen, Perl	13.04.2000
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen: Tholey, Kleinblittersdorf, Mettlach, Friedrichsthal, Marpingen, Überherrn, Mandelbachtal, Merchweiler	04.07.2000
Hallenbäder: St. Wendel, Lebach, Blieskastel, Wadern, Friedrichsthal, Eppelborn, Wadgassen, Weiskirchen	15.05.2001
Bestattungswesen: Gemeinden des Landkreises Saarlouis	15.05.2001
Finanzwirtschaft aller saarländischen Städte und Gemeinden	04.10.2001
Erhebung des Vermögens, seiner Renditen und der Schulden saarländischer Städte und Gemeinden	14.12.2001
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen: Losheim, Beckingen, Quierschied, Rehlingen-Siersburg, Ottweiler, Riegelsberg, Spiesen-Elversberg, Saarwellingen	19.12.2001
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen: Bexbach, Sulzbach, Wadern, Illingen, Schwalbach, Wadgassen, Eppelborn, Schiffweiler, Schmelz	02.12.2002
Finanzwirtschaft der saarländischen Landkreise/Stadtverband sowie soziale Sicherung	14.03.2003
Rechnungsprüfungsämter/Rechnungsprüfungsausschüsse: Neunkirchen, Homburg, Merzig, Püttlingen, Freisen, Nohfelden, Kleinblittersdorf, Riegelsberg, Rehlingen-Siersburg und Saarwellingen	14.08.2003
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen: Blieskastel, Dillingen, Lebach, Püttlingen, Heusweiler	16.10.2003
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen der Kreisstädte Neunkirchen, Homburg, Saarlouis und St. Wendel sowie der Mittelstädte Völklingen und St. Ingbert	01.10.2004
Interkommunaler Vergleich: Brandschutzwesen	22.12.2004
Interkommunaler Vergleich der Kernverwaltungen: Stadtverband Saarbrücken, Landkreise Saarlouis, Neunkirchen, Merzig- Wadern, St. Wendel und Saarpfalz- Kreis	13.06.2005
Interkommunaler Vergleich: Versicherungswesen	13.07.2005
Vergleichende Prüfung Grundsicherung: Landkreise Neunkirchen, Saarlouis, Saarpfalz, St. Wendel, Städte und Gemeinden des Landkreises Merzig-Wadern	01.06.2006
Querschnittsuntersuchung Finanzwirtschaft bei Einwohnern 8.000 - 11.000: Freisen, Großrosseln, Kirkel, Merchweiler, Nalbach, Nohfelden, Nonnweiler, Wallerfangen	30.06.2006
Querschnittsuntersuchung Finanzwirtschaft: Beckingen, Losheim, Mettlach, Weiskirchen, Wadern und Perl	15.01.2007
Vergleichende Prüfung der Gewährung von ambulanten Pflegeleistungen nach dem SGB XII: Landkreise Neunkirchen, Saarlouis, Saarpfalz, St. Wendel, Merzig-Wadern	15.11.2007
Sonstige Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen	
Haushaltskonsolidierung der Landeshauptstadt Saarbrücken: Gutachten Rödl & Partner	Nov. 2009