

Bericht
über die überörtliche Prüfung des
Zweckverbands zur
Abwasserbeseitigung im Pfattertal

Zusammenfassung des Landratsamtes

I. Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

1. **Der Zweckverband zur Abwasserbeseitigung im Pfattertal hat nach der Konzerngründung im gesamten Prüfungszeitraum einen gesetzlichen Anspruch auf Abführung von Vergütungen gegen seine Verbandsvorsitzenden weder geprüft noch geltend gemacht.**

Allgemeines zur Abführungspflicht:

Mit Gesetz zur Regelung von Fragen kommunaler Entschädigungen und Vergütungen vom 10.08.1994 (GVBl S. 761), das mit Wirkung vom 01.10.1994 in Kraft getreten ist, wurde mit der Änderung der kommunalgesetzlichen Entschädigungsregelungen für Vergütungen, die Inhaber kommunaler Ehrenämter für Tätigkeiten kraft Amtes oder auf Vorschlag oder Veranlassung der kommunalen Körperschaft in Aufsichtsgremien privater Erwerbsgesellschaften und öffentlich-rechtlich organisierter Unternehmen erhalten, eine Abführungspflicht eingeführt.

Gemäß Art. 30 Abs. 2 Satz 3 1. Halbsatz KommZG (Fassung ab dem 01.09.1998) gilt vorliegend Art. 20 a Abs. 4 GO entsprechend. Nach Art. 20 a Abs. 4 Satz 1 GO sind Vergütungen für Tätigkeiten, die ehrenamtlich Tätige kraft ihres Amtes oder auf Vorschlag oder Veranlassung der Verbandsversammlung des Zweckverbands in einem Aufsichtsrat, Vorstand oder sonstigem Organ oder Gremium eines privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmens wahrnehmen, an den Zweckverband abzuführen, soweit sie insgesamt einen bestimmten Betrag (9.600,00 DM = 4.908,40 €, Stand vom 01.09.1998 bis zum 31.12.2001, 4.908,00 €, Stand ab dem 01.01.2002) im Kalenderjahr übersteigen. Der Betrag verdoppelt sich für Vorsitzende des Aufsichtsrats oder eines vergleichbaren Organs der in Satz 1 genannten Unternehmen (9.816,80 € bis zum 31.12.2001, 9.816,00 € ab dem 01.01.2002).

Der Begriff der „Vergütung“ stellt sicher, dass die Abführungspflicht ohne Rücksicht auf die Art bzw. Benennung der gewährten Mittel gesichert ist.

Auszugehen ist stets von Bruttobeträgen.

Bei der Festsetzung des abzuführenden Betrags sind von den Vergütungen Aufwendungen abzusetzen, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit nachweislich (die Beweislast liegt hier beim Abführungspflichtigen) entstanden und nicht anderweitig erstattet worden sind.

1.1 Es wird ausdrücklich betont, dass der jetzige Verbandsvorsitzende Achhammer im Vergleich zu seinem Vorgänger eine geringere Entschädigungs- bzw. Vergütungssumme in den Konzernunternehmen erhalten hat. Diese Entschädigung wurde durch Beschluss des Verwaltungsrats (Herr Achhammer war hier wegen persönlicher Beteiligung ausgeschlossen) festgesetzt.

Sein Vortrag, er habe von den Abführungspflichten keine Kenntnis gehabt, ist aus mehreren Gründen glaubhaft:

1.1.1 Nach Eröffnung des Prüfungsberichts, Teil B, am 18.08.2010, hat der jetzige Verbandsvorsitzende Achhammer freiwillig dafür Sorge getragen, dass seine Abführungspflichten rückwirkend gewahrt werden.

Als erster Schritt wurde die Entschädigung als Verwaltungsratsvorsitzender einvernehmlich nachträglich zum 01.01.2009 auf die Höhe der Freibetragsgrenze reduziert. Der Differenzbetrag wurde nach Auskunft des Herrn Achhammer bereits an das Kommunalunternehmen überwiesen.

Da eine Rückabwicklung der darüber hinaus bei der KSE AG gewährten geringfügigen Vergütung nicht mehr möglich ist (die KSE AG wurde bereits in die BSM mbH integriert) und auch für 2008 eine Abführungspflicht besteht, ist hier ein entsprechender Bescheid erforderlich. Herr Achhammer hat nach eigener Auskunft die entsprechenden Beträge bereits freiwillig vorab an den Zweckverband abgeführt. Die entsprechende Verpflichtung hierzu wird nachträglich von der Verwaltung geschaffen.

1.1.2 Angesichts der langjährigen Entschädigungspraxis unter seinem Vorgänger, die dieser in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsberatungsgesellschaft und dem Steuerberater geregelt hat, ist

es nachzuvollziehen, dass die bestehende Praxis von Herrn Achhammer übernommen wurde.

1.2 Darüber hinaus hat der Zweckverband nach Eröffnung des Teils B des Prüfberichts die Abführungspflichten gegenüber dem vormaligen Verbandsvorsitzenden unter Berücksichtigung der von der Rechtsaufsichtsbehörde angegebenen einschlägigen Verjährungsregelungen mittels Bescheids vollständig geltend gemacht. Auch bei Eintritt der Kassenversicherung für zwei zusätzliche Jahre ist dem Zweckverband gleichwohl wegen des langen Abrechnungszeitraums ein substantieller Schaden entstanden.

2. Entschädigungspraxis des Zweckverbands

2.1 **Die Entschädigungspraxis des Zweckverbands war zunächst formell rechtswidrig, da keine Entschädigungssatzung vorlag.**

Nach Beschluss der Verbandsversammlung vom 16.05.2002 wurde am 21.05.2002 eine Entschädigungssatzung ausgefertigt und rückwirkend zum 01.05.2002 in Kraft gesetzt.

2.2 **Die Beschlussfassung erfolgte dabei unter Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit.**

Gemäß Art. 32 Abs. 4 KommZG i.V.m. Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO sind die Sitzungen der Verbandsversammlung öffentlich, soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnigte Ansprüche Einzelner entgegenstehen. Anhaltspunkte dafür, dass Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnigte Ansprüche Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordert hätten, sind nicht zu erkennen, da die Entschädigungssatzung ohnehin öffentlich bekannt zu machen ist.

Sowohl die Erörterung als auch die Beschlussfassung haben in öffentlicher Sitzung zu erfolgen.

2.3 **Nach Auffassung des Prüfers sollte die Höhe der Entschädigung des Vorsitzenden von der Verbandsversammlung überprüft werden.**

3. **Der ehemalige Verbandsvorsitzende hat gegenüber dem Vertreter der Wirtschaftsberatungsgesellschaft, der als Privatperson die Bürgschaft für einen noch immer bestehenden Schadensersatzanspruch des Zweckverbands gegen die Wirtschaftsberatungsgesellschaft übernommen hat, nicht geltend gemacht.**

Die zuständige Verbandsversammlung wurde weder über die Entstehung des Anspruchs noch über die folgende Untätigkeit in Sachen Beitreibung unterrichtet. Hintergrund war die Tatsache, dass sich das Betreibermodell negativ auf die Höhe der Zuweisungen des Freistaats Bayern auswirkte. Der ehemalige Verbandsvorsitzende hatte somit nach Aktenlage bereits sehr früh Kenntnis über die finanziellen Nachteile des Betreibermodells. Er hat keine dieser Informationen an die Verbandsversammlung weitergegeben. Hieraus erklärt sich auch die Überraschung der Verbandsräte darüber, dass die Zuwendungen des Freistaats Bayern nicht in der geplanten Höhe flossen.

Aus den Ausführungen des Bürgen ergibt sich, dass die Zahlung sogar bereits erfolgt war, ein Zahlungseingang konnte gleichwohl weder beim Zweckverband noch bei einem der kommunalen Unternehmen festgestellt werden.

4. **Der Zweckverband hatte keine Satzung für die Erhebung von Verwaltungskosten für Amtshandlungen.**

Dieser Fehler wurde bereits 2009 nach mündlicher Eröffnung durch den Prüfer sofort behoben.

5. **Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligung von Stundungen wurden nicht geprüft. Gerade in den Fällen, in denen eine zinslose Stundung bewilligt worden ist, ist dem Zweckverband durch den abnehmenden Zeitwert des Geldes ein Schaden entstanden.**

Zu den „Begünstigten“ zählten nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Unternehmen und Mitgliedsgemeinden als Grundstückseigentümerinnen.

Durch eine mangelhafte Formulierung von Bewilligungen (fehlende Befristung) kann dieser Schaden wegen der hohen gesetzlichen Hürden teilweise nicht behoben werden. Hierdurch wird dem Zweckverband ein weiterer Schaden entstehen.

Es wurde gegenüber dem Prüfer zugesichert, dass sich die Bürgermeister der begünstigten Mitgliedsgemeinden für eine Rückabwicklung der rechtswidrig bewilligten Stundungen einsetzen werden. Dies entspricht dem Grundgedanken der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Abgabengerechtigkeit.

In den Fällen, in denen eine befristete rechtswidrige Stundung von Beiträgen vorliegt, wurde von der Verwaltung eine künftig rechtmäßige Entscheidungspraxis zugesichert. Hierdurch wird ein weiterer Schaden vom Zweckverband abgewendet.

Bestehendes Volumen der rechtswidrig bewilligten Stundungen, zinslos:

Befristete Stundungen	67.396,45 €
Unbefristete Stundungen, Mitgliedsgemeinden	130.293,24 €
Zwischensumme	197.689,69 €
Unbefristete Stundungen, im Übrigen	67.348,14 €
Gesamtsumme	265.037,83 €

6. **Die Geschäftsordnung des Zweckverbands bedarf einer Überarbeitung. Im Folgenden werden die wesentlichen Punkte zusammengefasst.**

6.1 Die Regelungen in der Geschäftsordnung des Zweckverbands bezüglich der Zuständigkeiten, die von der Versammlung nicht auf den Vorstandsvorsitzenden übertragen werden können, entsprechen nicht vollständig den gesetzlichen Regelungen im KommZG. Die Geschäftsordnung sollte daher zur Klarstellung in den folgenden Punkten den gesetzlichen Regelungen angepasst werden.

- Die Aufnahme von zusätzlichen Krediten während der vorläufigen Haushaltsführung (Art. 34 Abs. 2 Nr. 3 KommZG).

- Der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung der Unternehmenssatzung für ein Kommunalunternehmen des Zweckverbands (Art. 34 Abs. 2 Nr. 9 KommZG).

- Die Entscheidung über die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung sowie die Veräußerung einer solchen Beteiligung eines Zweckverbands an einem Unternehmen in Privatrechtsform (Art. 34 Abs. 2 Nr. 10 KommZG).

6.2 Die Regelungen bezüglich der Aufgaben des Vorstandsvorsitzenden als Leiter der Verwaltung in § 6 der Geschäftsordnung erscheinen als ungenügend, da weder Sachbereiche noch ausreichend Wertgrenzen aufgeführt werden. Es wurde von Seiten des Zweckverbands zugesichert, für Abhilfe zu sorgen.

6.3 § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung, wonach der Vorstandsvorsitzende im Rahmen seiner Vertretungsbefugnis anderen Personen Vollmacht zur Vertretung erteilen kann, erweitert in unzulässiger Weise das in Art. 36 KommZG beschränkte Delegationsrecht des Vorstandsvorsitzenden. Die Bestimmung ist daher dem gesetzlichen Regelungsgehalt anzupassen.

7. **Die Information der Versammlung über die Änderung der Rechtsform im Zeitraum vor der Gründung des Kommunalunternehmens und der folgenden Konzernbildung war einseitig.**

Es wurden von der, den Konzern während des gesamten Prüfungszeitraums beratenden, Wirtschaftsberatungsgesellschaft von vornherein nur die Vorteile dargestellt. Die mit der Konzernbildung unmittelbar oder mittelbar zusammenhängenden Nachteile und Risiken wurden nicht thematisiert. Der Verbandsversammlung stand somit keine ausgewogene Sachverhaltsdarstellung als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung.

8. **Das Kontomanagement des Zweckverbands war ungenügend.**

Während auf den Girokonten substanzielle Geldbeträge zur Verfügung standen, wurde der Kontokorrentkredit nicht nur nicht angemessen abgebaut, sondern sogar erweitert in Anspruch genommen. Hierdurch ist dem Zweckverband ein Zinsschaden entstanden.

Es wurde nach Auskunft des Zweckverbandsvorsitzenden Achhammer organisatorisch sicher gestellt, dass sich dies nicht wiederholen wird.

II. Ergebnisse der Betätigungsprüfung

1. Zusammengefasste Feststellungen:

Eine Betätigung des Zweckverbands bei seinen Unternehmen im Sinne einer Steuerung oder Lenkung, eines Beteiligungsmanagements und somit einer Betätigung im Sinne der gesetzlichen Zielvorgaben konnte nicht festgestellt werden.

Diese Betätigung hätte über den Einfluss des Zweckverbands auf den Verwaltungsrat der VBA erfolgen müssen.

Der Verwaltungsrat übte keinerlei Kontrolltätigkeit bezüglich des Vorstands der VBA aus. Ihre Rechte und Pflichten waren den Verwaltungsräten nicht bewusst. Das Gleiche gilt für die Vorstandsvorsitzenden der VBA. Auch die Abgrenzung der Tätigkeitsfelder des Vorstandsvorsitzenden bzw. des Alleinvorstands der VBA und des Verwaltungsratsvorsitzenden wurde nicht erkannt und auch in der vormaligen Satzung der VBA fehlerhaft behandelt.

Der Verwaltungsrat beschränkte sich darauf, sich von den Vorsitzenden, die sich wiederum grundsätzlich externer Berater bedienten, informieren zu lassen. Diese Informationen waren bereits auf der Ebene der VBA in entscheidenden Feldern fehlend, lückenhaft oder aber irreführend, so dass die Tragweite der finanziellen Probleme bereits für den Verwaltungsrat der VBA während des gesamten Prüfungszeitraums nicht offenbar wurde.

Gründe für die unterlassene Kontrolltätigkeit des Verwaltungsrats und des Vorstandsvorsitzenden als Vertreter in der Gesellschafterversammlung der GmbH sowie die einhergehende „Informationsarmut“ dieser Organe waren hauptsächlich:

- das fehlende kommunalrechtliche Verständnis aller Konzernorgane über den Aufbau des Konzerns sowie über die jeweiligen Aufgaben, Rechte und Pflichten.

- das den Konzern durchziehende unübersichtliche Regelungsgeflecht aus den Satzungen und der Geschäfts- und Vergütungsordnung der VBA, das, nach Auffassung des Prüfers, nicht nur in zahlreichen Punkten gegen zwingende kommunalrechtliche Vorschriften verstößt bzw. verstieß, sondern auch aufgrund der Auslegung der Verschwiegenheitspflicht sowie der satzungsrechtlichen Lähmung der Rechte der Kontrollorgane den Informationsfluss zur Verbandsversammlung hin letztlich verhinderte,
- die unzulässige Ämterhäufung, die in Verbindung mit dem vorbezeichneten Regelungsgeflecht zur Verselbständigung der Exekutivorgane führte,
- die Tatsache, dass die den Konzern beratende Gesellschaft nicht auf Missstände hinwies, sondern die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges einschließlich der von der Wirtschaftsberatungsgesellschaft selbst geschaffenen Strukturen bestätigte,
- die Tatsache, dass weder vom Steuerberater (Erstellung von Wirtschaftsplänen, Jahresabschlüssen, Buchhaltung), der stets mündlich beauftragt wurde, den entsprechenden Jahresabschluss zum 31.12. ohne Prüfungshandlungen oder Plausibilitätsbeurteilungen zu erstellen, noch von der, die VBA, die BSM mbH und die KSE AG prüfenden Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Impulse kamen, die das Scheitern des Finanzierungskonzepts oder aber die kommunalrechtliche Unzulässigkeit der Konzernstrukturen für den Verwaltungsrat der VBA und damit auch für die Verbandsversammlung offenbar gemacht hätten.

Um die begangenen Fehler nicht zu wiederholen, ist es unverzichtbar, die aufgeführten Probleme zu lösen, indem neue effiziente Strukturen geschaffen werden, die auf allen Ebenen des Konzerns zu verinnerlichen und umzusetzen sind.

Nur auf diese Weise können Informationsstrukturen verbindlich definiert, Kontrollmechanismen etabliert und Weisungsrechte und

Zustimmungsvorbehalte der Verbandsversammlung mit Leben erfüllt werden.

Die Satzung für die VBA wurde bereits Ende 2009 neu erlassen und ist auch kommunalrechtlich nicht zu beanstanden.

Das Problem der unzulässigen Ämterhäufung wurde durch die Bestellung des neuen Vorstands der VBA und Geschäftsführers der BSM mbH aufgelöst.

Der Vorstand hat jedoch allein die Außenvertretungsbefugnis und ist somit auch alleiniger Vertreter der Gesellschafterversammlung der BSM mbH. Da anderweitige Regelungen fehlen, bedeutet dies, dass sich der Geschäftsführer der GmbH ohne flankierende Satzungsregelungen selbst kontrolliert.

Mit der gesetzeswidrigen Besetzung des Aufsichtsrats der KSE AG mit drei externen Kräften wurde der kommunale Einfluss bei der KSE AG aus der Hand gegeben. Durch die satzungsrechtlich gesicherte Machtfülle des Aufsichtsrats gegenüber dem Vorstand wurde dieser Einfluss noch verstärkt.

Die Besetzung des Aufsichtsrats der KSE AG mit drei externen Kräften war zudem unzulässig. Ein kommunaler Vertreter wurde nicht entsandt.

Die KSE AG wurde bereits aufgelöst und in die BSM mbH integriert.

2. Der gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsbericht wurde während des gesamten Prüfungszeitraums weder für die BSM mbH noch für die KSE AG erstellt.

Gemäß Art. 94 Abs. 3 Satz 1 GO hat der Zweckverband jährlich einen Beteiligungsbericht über seine Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, wenn ihm mindestens der zwanzigste Teil (5 %) der Anteile des Unternehmens gehört.

Der Beteiligungsbericht soll insbesondere Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Beteiligungsverhältnisse, die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft, die Bezüge der einzelnen Mitglieder des

geschäftsführenden Unternehmensorgans gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 5 GO, die Ertragslage und die Kreditaufnahme enthalten und so eine ausreichende Transparenz, auch gegenüber den Mitgliedsgemeinden und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, gewährleisten.

3. **Die Informationen aus den Berichten des Wirtschaftsprüfers waren aus kommunalrechtlicher Sicht ungenügend und wurden darüber hinaus nicht der Verbandsversammlung zur Verfügung gestellt.**