

Informationsvorlage Nr. I-073/2014

Einreicher:

Dezernat 1/Amt 20

Gegenstand:

Information über die überörtliche Prüfung der Verkehrslandeplätze

zur Kenntnis an	Sitzungstermine	Status öffentlich/ nicht öffentlich
Verwaltungs- und Finanzausschuss	11.12.2014	nicht öffentlich
Stadtrat	17.12.2014	öffentlich

An der Erarbeitung der Vorlage wurden beteiligt:

Brehm

Unterschrift

Sachverhalt:

Im Rahmen einer vergleichenden Prüfung wurde die Wirtschaftsführung von fünf kommunalen Gesellschaften, deren Hauptzweck die Betreuung von Verkehrslandeplätzen ist, durch den Sächsischen Rechnungshof geprüft.

Die Prüfung erfolgte auf Grundlage des § 108 i. V. m. § 109 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) sowie des § 64 SächsLKrO hauptsächlich für die Jahre 2006 bis 2010 (nur teilweise bis 2012).

Am 25.07.2014 ging der Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der Verkehrslandeplätze in der Stadt Chemnitz ein. Der Stadtverwaltung Chemnitz wurde die Möglichkeit eingeräumt bis zum 29.08.2014 zu den Feststellungen des Prüfberichtes eine Stellungnahme gegenüber der Landesdirektion Sachsen und dem Sächsischen Rechnungshof abzugeben.

Mit dieser Vorlage wird der Stadtrat über den wesentlichen Inhalt des Prüfberichtes schriftlich unterrichtet. Des Weiteren wird jedem Mitglied des Stadtrates die Möglichkeit eingeräumt den vollständigen Prüfungsbericht einzusehen. Der Prüfungsbericht kann nach vorheriger telefonischer Anmeldung unter 488-1913 im Rathaus, Markt 1, Zimmer 348 (Dezernat 1), im Zeitraum vom 01.12.2014 - 31.12.2014 eingesehen werden.

In der Funktion als Gesellschafterin des Verkehrslandeplatzes Chemnitz/Jahnsdorf GmbH (Gesellschaft) hat die Stadt zu den Feststellungen des Prüfungsberichtes Stellung genommen.

Zu den wesentlichen Prüfungsfeststellungen im Einzelnen:

Teil B, Punkt 3.2 Gebühren und Gebührenordnungen

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Die Betreiber der Verkehrslandeplätze erhoben für das Landen und die Erbringung weiterer Serviceleistungen Entgelte. Sie bezeichneten diese regelmäßig als Gebühren und legten Art und Höhe der Gebühren in Gebührenordnungen fest. Nachfolgend werden die von den Betreibern benutzten Begriffe Gebühren und Gebührenordnungen verwendet, mit dem Hinweis, dass es sich dabei tatsächlich um Entgelte bzw. Entgeltordnungen handelt. Kernbestandteil aller Gebührenordnungen waren die Landegebühren. Gesonderte Startgebühren wurden nicht erhoben, da diese üblicherweise mit den Landegebühren abgegolten sind.

Neben den Landegebühren umfassten die Gebührenordnungen auch die Abstell- und Unterstellgebühren für Fluggeräte und die Gebühren für Sonderleistungen. Die Gebührensätze der Landegebühren für motorbetriebene Flugzeuge waren grundsätzlich gestaffelt nach dem Höchstabfluggewicht und den Lärmzeugnissen der Flugzeuge, wobei Art und Umfang dieser Staffellungen unterschiedlich ausfielen.

Eine vergleichende Gegenüberstellung ausgewählter, nicht ermäßigter Gebührensätze zum Stichtag 30.06.2010 zeigt, dass die Gebührensätze bei Flugzeugen bis 1.000 kg Höchstabfluggewicht und bei Ultraleichtflugzeugen, Tragschraubern sowie Motorseglern nahe beieinander lagen. Mit Zunahme des Höchstabfluggewichtes der Flugzeuge vergrößerten sich die Spreizungen der Gebührensätze zwischen den Verkehrslandeplätzen.

Bei keinem Betreiber waren die Gebührensätze für Landungen auch nur annähernd kostendeckend. Die Festsetzung dieser Gebührensätze erfolgte stets ohne Kalkulationen.

Ohne Berücksichtigung der zur Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen wurden die Gebührensätze lediglich auf der Grundlage von Vergleichen mit den Gebührensätzen anderer Verkehrslandeplätze festgelegt. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass wegen der nur geringen Entfernungen der geprüften Verkehrslandeplätze untereinander und zu weiteren Verkehrslandeplätzen bzw. Flughäfen in Sachsen, Brandenburg und Thüringen eine hohe Konkurrenz zwischen den Verkehrslandeplätzen bei der Gewinnung von Nutzern besteht.

Die Entgelte wurden daher allgemein niedrig gehalten, was nur unter Inkaufnahme auflaufender und letztlich durch den öffentlichen Träger ausgleichender Defizite möglich war.

Auf die ohnehin nicht kostendeckenden Gebühren gewährten die Betreiber der Verkehrslandeplätze vielfältige Ermäßigungen in unterschiedlichem Umfang. Die obige Gegenüberstellung der nichtermäßigten Gebührensätze gibt insoweit nicht die tatsächlich überwiegend in Rechnung gestellten Gebührenhöhen wieder und ist somit nur eingeschränkt für Vergleiche geeignet.

Die Betreiber verzichteten auch darauf zu erfassen, in welcher Höhe jährlich Erlöse aus den einzelnen Gebührensätzen erzielt wurden und in welchem Umfang die Ermäßigungssätze angewendet wurden und welche Erlösschmälerungen damit verbunden waren. Die Kenntnis der jährlichen Erlöse aus den einzelnen Gebührensätzen und der Erlösminderungen durch die Gewährung von Ermäßigungen ist aber eine notwendige Voraussetzung für die Analyse der Gebührenerlöse und eine zielgerichtete und ggf. erlössteigernde Anpassung der Gebührensätze. Die Betreiber nahmen in sehr unterschiedlichen Zeitabständen Änderungen der Gebührensätze vor. Beim Verkehrslandeplatz Chemnitz/Jahnsdorf erfolgten jährlich Gebührenanpassungen.

Die Gebührenordnungen sowie deren Änderungen unterliegen einer öffentlich-rechtlichen Genehmigungspflicht durch die Genehmigungsbehörde. Bis zum 11.05.2012 ergab sich diese aus § 53 Abs. 1 i. V. m. § 43 LuftVZO Abs.1 a.F. bzw. § 43 a Abs. 1 LuftVZO. Danach hatten die Verkehrslandeplätze der Genehmigungsbehörde eine Regelung der Entgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen zur Genehmigung vorzulegen. Ab 12.05.2012 regelt § 19b Abs. 1 LuftVG die Genehmigungspflicht.

Gemäß § 19 b Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LuftVG hat die Berechnung der Entgelte nunmehr kostenbezogen zu erfolgen. Die Betreiber der Verkehrslandeplätze führten im Zusammenhang mit dem Genehmigungsvorbehalt für die Gebührenordnungen an, dass sie nicht frei über die Höhe der Landegebühren hätten entscheiden können. Die Gebührenordnungen seien nur dann genehmigungsfähig gewesen, wenn sie der Höhe nach in etwa den Gebührensätzen vergleichbarer, insbesondere benachbarter Verkehrslandeplätze entsprochen hätten. In einigen Genehmigungsbescheiden verwies die Genehmigungsbehörde tatsächlich darauf, dass die Gebühren im Vergleich mit anderen sächsischen Flugplätzen angemessen seien.

Eine Nachfrage bei der Genehmigungsbehörde zu der Thematik ergab Folgendes: Ausschlaggebend für die Genehmigungserteilung war nach deren Angaben, ob die Gebührenordnungen im Einklang mit der Genehmigung zur Anlage und zum Betrieb der Verkehrslandeplätze standen, ob sie den Grundanforderungen an eine Gebührenordnung entsprachen, in sich schlüssig waren und alle in Frage kommenden Luftfahrzeuge berücksichtigten. Die Höhen der festgesetzten Gebührensätze seien kein Genehmigungskriterium gewesen. Geprüft werde diesbezüglich nur, ob angemessene Abstufungen hinsichtlich der Lärmkategorien der Luftfahrzeuge vorgenommen wurden.

Die Genehmigungsbehörde führte in den Begründungen der Genehmigungsbescheide mehrfach an, dass die Gebührenordnungen auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Betriebes und der Einrichtungen am Flugplatz angemessen seien. Unterlagen oder Berechnungen, aus denen derartige Schlüsse hätten gezogen werden können, lagen der Genehmigungsbehörde aber nicht vor. Insoweit handelte es sich hierbei um eine Annahme der Genehmigungsbehörde ohne tatsächliche Überprüfung.

Folgerungen:

1. Die Entgelte sollten jährlich überprüft und ggf. angepasst werden.

2. Künftig sind die in den Entgeltordnungen festgelegten Entgelte gem. § 19 b Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LuftVG durch die Betreiber der Verkehrslandeplätze kostenbezogen zu berechnen. Den Nutzern dürfen Entgelte in unterschiedlicher Höhe nicht ohne sachlichen Grund auferlegt werden. Eine Differenzierung der Entgelte zur Verfolgung von öffentlichen oder allgemeinen Interessen ist zulässig; die hierfür herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Die aufgeführte gesetzliche Regelung fordert die kostenbezogene Berechnung der Entgelte. Mit dem Verkehrslandeplatz Chemnitz/Jahnsdorf wird öffentlich nutzbare Infrastruktur bereitgestellt, deren Finanzierung analog anderer öffentlicher Infrastruktur (Straßen, ÖPNV) aus systemimmanenten Gründen nicht durch kostendeckende Nutzungsentgelte erfolgt. Die Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung ist in der Praxis insofern schwierig. Ungeachtet dessen, sollte für die künftige Beschlussfassung von Entgeltordnungen geprüft werden, inwieweit eine Kalkulation der Entgeltfestsetzung hinterlegt bzw. ob ggf. zumindest variable Kostenbestandteile den einzelnen Leistungen zugeordnet (Deckungsbeitragsrechnung) werden können.

Zu den allgemeinen Feststellungen des Sächsischen Rechnungshofes besteht Einvernehmen. Demnach sollte keine Entgeltdifferenzierung ohne sachlichen Grund vorgenommen werden und gesonderte Vereinbarungen mit Nutzern sind nachweislich zu dokumentieren.

Teil B, Punkt 3.4 Wirtschaftliche Lage und kommunale Zuschüsse

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Die Betreibung der Verkehrslandeplätze war überwiegend defizitär.

Die Jahresverluste des Verkehrslandeplatzes Chemnitz/Jahnsdorf GmbH wurden durch Entnahmen aus der Kapitalrücklage ausgeglichen, in welche die Gesellschafter jährlich Zahlungen in annähernd entsprechender Höhe leisteten. Neben den jährlichen Zuschüssen für die Jahre 2006 bis 2011 erhielt die Gesellschaft verteilt über mehrere Jahre noch Zuschüsse der Gesellschafter für den Ausbau des Verkehrslandeplatzes i. H. v. insgesamt rd. 3,5 Mio. €. Die Gesellschaft und die Gesellschafter stimmen darin überein, dass ein Geschäftsbetrieb ohne die Zuschüsse der Gesellschafter nicht möglich sei. Erklärtes Ziel beider ist es, die Gesellschafterzuschüsse konstant zu halten oder abzusenken.

Folgerung:

Die Gesellschaften sollen ihre Gesamtaufwendungen aus Erträgen ihrer gewöhnlichen Geschäftstätigkeit erwirtschaften. Neben entsprechenden Entgeltanpassungen kann dazu die Intensivierung und Erweiterung der Vermietungen und Verpachtungen beitragen. Ggf. sollten alternative Betreibermodelle geprüft werden.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Im Flughafenkonzept der Bundesregierung ist festgehalten, dass Verkehrslandeplätze als Teil der regionalen Daseinsvorsorge weniger aus Gründen der Gewinnerzielung betrieben werden und somit betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien nicht ausschließlich zur Bewertung des Erhalts und Ausbaus von Verkehrslandeplätzen zugrunde gelegt werden könnten. Dies wird auch durch die wirtschaftlichen Daten in der Praxis untermauert, wobei selbst bei internationalen Flughäfen mit ihren deutlich höheren Nutzungsdaten hier Probleme bestehen. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) erwirtschafteten mit Stand 2013 lediglich 6 der 22 internationalen Flughäfen in Deutschland überhaupt noch ein positives Nettoergebnis.

Die neuen EU-Leitlinien für Flugplätze 2014 werden vor diesem Hintergrund sehr kritisch gesehen und führen ggf. zu einer erheblichen Marktberreinigung und damit zu einem Verlust öffentlicher Infrastruktur.

Teil C, Punkt 3.1 Fristgerechte Verwendung der Finanzmittel

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Der Verkehrslandeplatz Chemnitz/Jahnsdorf GmbH erhielt zum Ausbau des Verkehrslandeplatzes in den Jahren 2005 bis 2007 Zuwendungen aus EU-Mitteln. Die im Jahr 2007 gewährten Zuwendungen konnte die Gesellschaft nicht fristgerecht verwenden, daraus ergab sich eine Zinszahlung für die Gesellschaft. Die Gesellschaft bildete in den Jahren 2008 und 2010 für einen Teilbetrag dieser Zinszahlungen bereits Rückstellungen. Ende 2011 war noch eine Zinsforderung der Landesdirektion Sachsen offen.

Im Jahr 2012 erhielt die Gesellschaft für diese Zinsforderung einen Zuschuss der Gesellschafter. In der Stellungnahme zum Arbeitspapier des Prüfungsberichtes wies die Gesellschaft darauf hin, dass die gebildeten Rücklagen in den Jahren 2008 und 2010 die Höhe der zum damaligen Zeitpunkt geschätzten Belastung abbildeten.

Folgerung:

Die Gesellschaft hat für künftige Vorhaben entsprechende Rückstellungen in angemessener Höhe zu bilden, sobald ihr die nicht fristgerechte Verwendung von Fördermitteln bekannt wird.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung wurden durch den Wirtschaftsprüfer die gebildeten Rückstellungen jeweils nicht beanstandet. Ein charakteristisches Merkmal von Rückstellungen ist, dass zum Zeitpunkt der Bildung eine Ungewissheit bzgl. der Inanspruchnahme und zum Betrag besteht.

Teil C, Punkt 3.2 Frist der Zweckbindung, dauerhafter Finanzierungsbedarf und alternative Konzepte

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Aus dem Zuwendungsbescheid vom 17.08.2005 geht hervor, dass die dem Vorhaben zuzurechnenden baulichen Anlagen mindestens 25 Jahre entsprechend dem Zuwendungszweck zu verwenden, zu betreiben und ordnungsgemäß zu unterhalten sind.

Die Zweckbindung läuft bis 2034. Entsprechend der Anlage zum Zuwendungsbescheid vom 17.08.2005 sind die Gegenstände, die zur Erfüllung des Zuwendungszweckes erworben oder hergestellt wurden, für den Zuwendungszweck zu verwenden. Änderungen des Verwendungszweckes der Gegenstände müssen mitgeteilt werden. Des Weiteren geht aus dem Zuwendungsbescheid hervor, dass alle Möglichkeiten der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu nutzen sind.

Daher plante der Verkehrslandeplatz zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation die Vermietung von Dach- und Freiflächen für Photovoltaikanlagen. Die Landesdirektion Sachsen wurde über die geplante Vermietung informiert. Dieses Vorhaben wurde durch die Landesdirektion Sachsen als förderschädlich bewertet. Daraufhin wurde von dem Vorhaben Abstand genommen.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation empfiehlt der Rechnungshof, die Vermietung von Flächen für Photovoltaikanlagen nochmals zu prüfen und sich entsprechend mit der Landesdirektion Sachsen in Verbindung zu setzen.

Aus Sicht des Rechnungshofes handelt es sich auch vorliegend nicht um eine förderschädliche Verwendungszweckänderung, sondern um eine Erweiterung des bisherigen Zweckes.

Der ursprüngliche Zweck - „Betrieb eines Verkehrslandeplatzes“ - wird durch die Vermietung beibehalten. Vielmehr kommt eine weitere Betätigung hinzu, die im Wege der Trennung- bzw. Spartenrechnung gesondert erfasst werden müsste.

Soweit der Einplanungsausschuss nach Vorlage durch die Landesdirektion Sachsen erneut zu der Entscheidung käme, die Vermietung der Dach- und Freiflächen sei eine zweckschädliche Verwendung und müsse die anteilige Rückgewährung von Fördermitteln zur Folge haben, sollte im Wege einer Kosten-Nutzen-Rechnung überprüft werden, ob die Vermietung - also unter Inkaufnahme einer anteiligen Rückzahlung - dennoch zur wirtschaftlichen Verbesserung bei der Gesellschaft führen kann.

Folgerung:

Die Gesellschaft hat Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu nutzen, um langfristig nicht mehr auf Zuschüsse des kommunalen Eigentümers angewiesen zu sein. Dazu sollte eine erneute Abstimmung mit der Landesdirektion Sachsen erfolgen.

Soweit weiterhin von einer Förderschädlichkeit ausgegangen wird, sollte im Wege einer Wirtschaftlichkeitsberechnung untersucht werden, ob die Möglichkeiten dennoch weiter verfolgt werden.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Grundsätzlich soll zunächst vorangestellt werden, dass auch die Stadt Chemnitz an einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft und der Absenkung der kommunalen Zuschüsse interessiert ist. Allerdings muss diese mit den gegebenen Rahmenbedingungen vereinbar sein.

Im vorliegenden Prüfungsbericht wird durch den Sächsischen Rechnungshof darauf verwiesen, dass der Betrieb eines Flughafens insgesamt als eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) betrachtet werden kann, der Flughafenbetrieb dann aber keine Aktivitäten beinhalten sollte, die „außerhalb der Kernfunktion (z. B. Vermietung von Flächen) angesiedelt“ sind.

Die kommunalen Gesellschafter des Verkehrslandeplatzes Chemnitz/Jahnsdorf haben einen Betrauungsbescheid für die Erbringung von DAWI (Ausbau und Betrieb des Verkehrslandeplatzes) gegenüber der Gesellschaft auf Basis der entsprechenden EU-rechtlichen Regelungen erlassen. Insoweit können Nebengeschäfte nur unter der Maßgabe verfolgt werden, dass sich daraus keine Schädlichkeit für die Betrauung mit der DAWI ergeben.

Teil C, Punkt 5.1 Gesellschafterversammlung und Wahl des Abschlussprüfers

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Gemäß § 318 Abs. 1 Satz 3 HGB soll der Abschlussprüfer jeweils vor Ablauf des Geschäftsjahres gewählt werden, auf das sich seine Prüfungstätigkeit erstreckt. Die gesetzlichen Vertreter haben unverzüglich nach der Wahl den Prüfungsauftrag zu erteilen. Nur so ist gewährleistet, dass sich der Abschlussprüfer über den ordnungsgemäßen Ablauf der Vorgänge und Inventuren informieren kann.

Im Prüfungszeitraum (2005-2011) wurde lediglich der Termin für die Wahl des Abschlussprüfers für den Jahresabschluss 2011 eingehalten.

Folgerung:

Die rechtzeitige Wahl des Abschlussprüfers ist im Interesse der Gesellschaft zu gewährleisten, soweit dies noch nicht umgesetzt wurde.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Der Verweis auf § 318 (1) Satz 3 HGB, wonach der Wirtschaftsprüfer jeweils vor Ablauf des zu prüfenden Geschäftsjahres zu wählen ist, entspricht einer in der Vergangenheit auch durch die Stadt Chemnitz vorgetragenen Forderung. Seit dem Geschäftsjahr 2011 wird diese gesetzliche Regelung von der Gesellschaft durchgängig umgesetzt.

Teil C, Punkt 5.3 Geschäftsführer und Geschäftsordnung

Auszug aus dem Prüfungsbericht:

Die Aufgaben und Pflichten der Geschäftsführung sind im § 9 des Gesellschaftsvertrages geregelt. Gemäß § 9 Nr. 1 des Gesellschaftsvertrages führt der Geschäftsführer die Geschäfte der Gesellschaft nach Maßgabe der Gesetze, des Gesellschaftsvertrages und einer nach § 14 Nr. 1 g des Gesellschaftsvertrages zu erlassenden Geschäftsordnung für die Geschäftsführung. Eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung lag für den Prüfungszeitraum 2006 bis 2011 nicht vor.

Folgerung:

Es ist eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung gemäß den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages zu erlassen oder der Gesellschaftsvertrag bei der nächsten Änderung anzupassen.

Stellungnahme der Stadt Chemnitz:

Aufgrund der Betriebsgröße der Gesellschaft (4 Angestellte, einschließlich Geschäftsführer) werden die bestehenden rechtlichen Regelungen im Gesellschaftsvertrag zur Geschäftsführung bzw. ihren Aufgaben für ausreichend erachtet. Dies wurde auch jeweils durch den Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Prüfung nach § 53 HGrG bestätigt.

Die Regelung im Gesellschaftsvertrag, wonach eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat zu beschließen wäre, wird als Option bei einer möglichen Ausweitung der Geschäftstätigkeit und einer damit ggf. einhergehenden Erweiterung der Geschäftsführung gesehen. Die zusätzliche, lediglich formale Schaffung eines weiteren Regelwerkes durch eine Geschäftsordnung für einen Geschäftsführer ist aus Sicht der Stadt Chemnitz organisatorisch aufgrund der Betriebsgröße nicht erforderlich und führt zu weiterem Verwaltungsaufwand.