



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2011



**Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung**

Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Inhaltsübersicht	-	1
Kurzfassungen der Beiträge	-	3
Abkürzungsverzeichnis	-	17
Einleitung	-	19
I. Kommunen		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	23
Kommunale Verschuldung	2	42
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	49
Entwicklung der Kommunalprüfung	4	59
Kommunale Doppik - Neues aus der überörtlichen Prüfung	5	66
Unterrichtung des Gemeinde-/Stadtrates gemäß § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO	6	70
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	7	75
Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	8	85
Geschäftsführerverträge kommunaler Wohnungsunternehmen	9	92
Defizitäre Gesellschaften der Stadt Lichtenstein	10	97
Finanzierung und Nachwirkung kommunaler Betätigung in Landsgartenschaugesellschaften	11	107
Verselbstständigung kommunaler Gesellschaften durch unzureichende Steuerung der Stadt Taucha	12	118
Ausweitung der Verschuldung durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte zwischen Kommunen und ihren Gesellschaften	13	127
Erschließung und Neubau Neiße-Bad Görlitz	14	137
Neubau Brand- und Katastrophenschutzzentrum Dresden-Übigau	15	141
II. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung	16	145

Kurzfassungen der Beiträge

I. Kommunen

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Der Finanzierungssaldo sank weiter, blieb jedoch noch positiv. Dem unerwartet hohen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2010 standen geringere Zuweisungen gegenüber. Es wurde mehr investiert.

Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt lag der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen im positiven Bereich.

Mit einem Zuwachs um mehr als 10 % übertrafen die Gewerbesteuereinnahmen 2010 bereits wieder das Niveau des Jahres 2007. Von dieser positiven Entwicklung konnten allerdings nicht alle sächsischen Gemeinden profitieren.

Die Personalausgaben befinden sich weiter auf hohem Niveau (+0,6 %) und stellten 2010 wie bereits im Vorjahr noch vor den Sozialausgaben die größte Ausgabenposition dar. Die Landkreise verzeichneten - anders als die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen - einen Rückgang ihrer Personalausgaben.

Entgegen der gesamtdeutschen Entwicklung sanken die Ausgaben für soziale Leistungen der sächsischen Kommunen insgesamt im Jahr 2010.

Die Zinsausgaben sinken seit 2004 kontinuierlich. Hier zeigen der Schuldenabbau in den vergangenen Jahren und das vergleichsweise niedrige Zinsniveau ihren positiven Einfluss.

Im Zuge der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes erreichten im Jahr 2010 die Ausgaben für Sachinvestitionen ebenso wie die Investitionszuweisungen vom Land im 10-Jahres-Rückblick ihren Höchststand. In den kommenden Jahren ist durch den Wegfall der KP-II-Förderung und mit Abnahme der investiven Schlüsselzuweisungen 2011/2012 sowie Kürzung staatlicher Förderprogramme von einem Rückgang des Investitionsvolumens auszugehen, soweit dies die Kommunen nicht aus eigenen Mitteln kompensieren. Der erwartete Rückgang wird durch die für 2011 und 2012 bereitstehende Investitionspauschale gedämpft. Seitens der Kommunen wird weiterhin auf einen Investitionsrückstand bspw. in den Bereichen Straßenbau und - in regional unterschiedlichem Ausmaß - Schulhausbau verwiesen.

Das in den Jahren 2009 und 2010 nach SächsFAG gebildete Vorsorgevermögen wird in den Jahren 2011 und 2012 vorzeitig aufgelöst. Damit sollen die Auswirkungen der aufgrund der Steuereinnahmeentwicklung der Vorjahre erheblich geringeren Finanzausgleichsmassen 2011/2012 abgedeckt werden.

Die Zahl der abundanten Kommunen wächst im Jahr 2011 weiter. Anders als in den beiden Vorjahren verringert sich jedoch das Volumen der Finanzausgleichsumlage.

Im Zuge der Ermittlung der Regelbedarfe nach SGB II und XII wurden finanzielle Entlastungen der Kommunen vereinbart.

Gemeindevereinigungen sind weiter zu forcieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, die einmal mehr den Handlungsbedarf der

Kommunen beim Umgang mit den Folgen der demografischen Entwicklung verdeutlicht.

Die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit der Verwaltungen gewinnen weiter an Bedeutung - ebenso wie ein Benchmarking zwischen Kommunen vergleichbarer Größenklassen zur Optimierung von Einnahmen und Ausgaben.

02

2 Kommunale Verschuldung

Auch im zweiten Jahr nach der Finanzkrise, und damit seit 2001 ununterbrochen, ist den sächsischen Kommunen - nach Maßgabe der bisherigen Schuldenstatistik - ein weiterer Schuldenabbau gelungen.

Ein bedeutender Teil der Schulden ist in den Eigengesellschaften der kreisfreien Städte verankert. Die Haftungssummen aus Bürgschaften stiegen deutlich an.

Der Erhebungsinhalt der jährlichen Schuldenstandstatistik wurde ab dem Jahr 2010 bundeseinheitlich aufgrund von EU-Anforderungen geändert. Die Bereichsabgrenzungen wurden angepasst, der Schuldenbegriff erweitert und verschiedene Begrifflichkeiten präzisiert.

Mehr als drei Viertel der nach der geänderten Statistik insgesamt rd. 15,6 Mrd. € umfassenden Schuldenlast sind den aus den kommunalen Haushalten ausgelagerten Bereichen zuzurechnen.

Wird ein Vorjahresvergleich auf Grundlage der bisherigen Schuldenstatistik gezogen, konnten die sächsischen Kommunen ihre Schulden weiter abbauen. Die rückläufigen Zinsausgaben belegen dies.

Die Haftungssumme der Bürgschaften stieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 42 %. Ursächlich ist die Ausweitung der Bürgschaften der Kreisfreien Stadt Dresden um rd. 430 Mio. € auf rd. 537 Mio. €.

Insbesondere der Einbezug der Kassenkredite in die Schuldendefinition lässt bei künftigen Vergleichen zwischen den Bundesländern erwarten, dass die in mehreren Ländern z. T. schwierige kommunale Haushaltslage, die sich auch im Umfang der Kassenkredite äußert, deutlicher zutage tritt.

03

3 Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Nach der reformbedingten außerordentlichen Zunahme des Personalbestandes in den Kernhaushalten setzte sich im Jahr 2010 der bisherige Trend rückläufiger Beschäftigtenzahlen in abgeschwächter Form fort. Indessen stieg der Umfang an Teilzeittätigkeiten.

Die Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung erweiterten ihren Personalbestand zum sechsten Mal in Folge.

Der Personalbestand umfasste im Jahr 2010 in den sächsischen Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen etwa 137.200 Mitarbeiter. In den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (einschließlich Krankenhäuser) sind mittlerweile mehr Beschäftigte als im Kernhaushalt tätig. Dies unterstreicht die große Bedeutung der aus dem Haushalt ausgelagerten Organisationsformen, derer sich die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung bedienen.

Obwohl alle Gebietskörperschaftsgruppen die Anzahl ihrer VZÄ im Vorjahresvergleich reduzierten, verzeichneten lediglich die Landkreise gesunkene Personalausgaben.

Fast jeder zweite Beschäftigte im Kernhaushalt ist mindestens 50 Jahre alt. Die Zahl der Altersabgänge überstieg insgesamt die der Neueinstellungen von Nachwuchskräften in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt stieg geringfügig auf 46,64 Jahre. Zum Vergleich: Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2010 bei rd. 42,1 Jahren. Das Hauptaugenmerk hat daher weiterhin der personellen Stärkung der jüngeren Altersgruppen zu gelten.

Im Ländervergleich werden in den Personalbeständen der Kernhaushalte zum 30.06.2009 insbesondere die personellen Auswirkungen der Funktionalreform 2008 in Sachsen sichtbar. Wies Sachsen im Vergleich der neuen Bundesländer seit 2001 stets die niedrigsten Personalbestände aus, liegen sie im Jahr 2009 mit rd. 12,55 VZÄ je Tsd. EW über denen Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens. Bei seinem Kita-Personal (VZÄ) verzeichnete Sachsen 2009 die höchste Steigerungsrate.

Der Ausbau von Teilzeittätigkeiten, der durch den relativ geringen Rückgang der Beschäftigten bei gleichzeitig deutlich größerer Abnahme der VZÄ im Jahr 2010 belegt wird, ist u. a. ein Hinweis auf den Spagat zwischen Personalkostenkontrolle einerseits und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Verwaltungsapparates andererseits, mit dem die Kommunen konfrontiert sind.

4 Entwicklung der Kommunalprüfung

04

Zahlreiche Zweckverbände erledigen nicht die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung.

Der SRH hat im Januar 2011 bei allen 179¹ Zweckverbänden im Freistaat Sachsen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Wirtschaftsführung, Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführt.

Für Zweckverbände, die ihre Wirtschaftsführung nach den Vorschriften der SächsGemO (kameral) oder der kommunalen Doppik ausgerichtet haben, gelten für die örtliche Prüfung die §§ 104 und 106 SächsGemO alte bzw. neue Fassung.² Zweckverbände, die nach den Bestimmungen des SächsEigBG wirtschaften, haben die örtliche Prüfung nach §§ 105 und 106 SächsGemO durchzuführen.

Nach Angaben der Zweckverbände erfolgte die Prüfung der/des Jahresrechnung/Jahresabschlusses zumeist fristgerecht. Weitere Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsGemO hatten über die Hälfte der Zweckverbände jedoch nicht erledigt.

Nur von jeweils rund einem Drittel der Zweckverbände wurden fakultative Prüfungsaufgaben, wie die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung oder die Prüfung der Vergaben, erledigt. Von den 42 Zweckverbänden, die an Unternehmen beteiligt waren, hatten nur knapp die Hälfte örtliche Betätigungsprüfungen durchgeführt.

¹ Stand Januar 2011.

² Bei der Änderung einzelner Vorschriften von Gesetzen/Verordnungen wurde die alte Fassung geänderter Vorschriften mit dem Zusatz „alte Fassung“, die neue Fassung mit dem Zusatz „neue Fassung“ versehen. Soweit sich keine Änderungen einzelner Vorschriften ergeben haben, wurde kein Zusatz verwendet.

Nach eigenen Angaben hatten 4 Zweckverbände die örtliche Rechnungsprüfung gar nicht sichergestellt.

Die Zweckverbände haben die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollumfänglich zu erfüllen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind angehalten, ihre Aufsichtspflicht gegenüber den Zweckverbänden dahin gehend wahrzunehmen.

Der SRH erwartet, dass die Zweckverbände ein höheres Augenmerk auf die Erledigung von fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO legen.

Die Möglichkeiten begleitender Prüfungen, die die Funktion und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung selbst verbessern und als Schadensvorsorge wirken, sind stärker zu nutzen.

5 Kommunale Doppik – Neues aus der überörtlichen Prüfung

Bei Umstellung auf die Doppik müssen die Kommunen eine Fülle von Einzelproblemen lösen, die für sich und in Summe über Erfolg oder Misserfolg entscheiden können.

Der Aufwand für die Berichtigung von Fehlern in der Eröffnungsbilanz darf nicht unterschätzt werden.

Im Freistaat Sachsen sind 615 kommunale Körperschaften verpflichtet, ihr Haushalts- und Rechnungswesen bis zum 01.01.2013 auf die kommunale Doppik umzustellen. Der SRH hat als überörtliche Prüfbehörde bis zum 31.05.2011 erst 17 Eröffnungsbilanzen sowie erste und zweite Jahresabschlüsse von 2 kreisangehörigen Kommunen und 2 Zweckverbänden prüfen können. Dies verdeutlicht, dass der Umstellungsprozess sehr stockend verläuft.

Nicht nur erhebliche Fristüberschreitungen bei der Aufstellung und Abgabe der Bilanz wirken sich sehr nachteilig aus. Vermittelt die Eröffnungsbilanz kein genügendes Lagebild, ist unter Umständen sogar eine Neuaufstellung der Eröffnungsbilanz und eine Änderung aller folgenden Jahresabschlüsse erforderlich.

Vielfach stellte sich heraus, dass die Anwendung von neuen Rechtsvorschriften und die eingesetzten EDV-Verfahren mit ursächlich für die Verzögerungen, insbesondere bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, sind. Die vollständige Erfassung aller Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz bereitet ebenfalls erhebliche Probleme.

Nach der SächsGemO sind bei der überörtlichen Prüfung die Erkenntnisse der örtlichen Prüfung zu berücksichtigen. Wichtig ist deshalb, dass die örtliche Prüfungseinrichtung rechtzeitig in den Umstellungsprozess eingebunden wird und dass die Ergebnisse der örtlichen Prüfung, die hierauf vorgenommenen Änderungen und das Prüfungsverfahren dokumentiert werden.

Den Kommunen stehen vielfältige Hilfen und Unterstützungen zur Verfügung, um die Herausforderungen bei der Doppikumstellung erfolgreich bewältigen zu können. Sie müssen die notwendigen Schritte nunmehr – angesichts des nahenden Termins 01.01.2013 – sehr zügig, aber auch mit der gebotenen Sorgfalt vollziehen. Mit der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen wird für die erfolgreiche Anwendung der Doppik ein solides Fundament geschaffen.

Die ungenügende Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung verletzt die Rechte des Vertretungsorgans.

§ 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO sollte dahin gehend geändert werden, dass der vollständige Prüfungsbericht innerhalb von 6 Monaten nach Erhalt dem Gemeinderat vorzulegen ist. Eine Veröffentlichung des Prüfungsberichtes wird empfohlen.

Die Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfungen der StRPrÄ wurde von den Kommunen sehr unterschiedlich wahrgenommen. So wurden bei den einbezogenen 71 Prüfungsverfahren die Gemeinderäte entgegen den gesetzlichen Vorgaben in 12 Verfahren (17 %) nur mündlich über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes und in 3 Verfahren (4 %) gar nicht unterrichtet.

Der Umfang der Unterrichtung der Gemeinderäte umfasste ein Spektrum von den gesamten über ausgewählte Prüfungsfeststellungen, zu denen die Kommune gem. § 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO Stellung zu nehmen hat, bis dahin, dass die Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Kommune im Prüfungszeitraum wiedergegeben wurde, ohne Darlegung von Einzelfeststellungen.

Der Zeitraum zwischen Erhalt des Prüfungsberichtes und Befassung im Gemeinderat lag im Durchschnitt bei rd. 4,6 Monaten. Bei 13 Prüfungsverfahren wurden mehr als 6 Monate benötigt.

In jedem 4. Prüfungsverfahren erhielten die Gemeinderäte weder einen vollständigen Prüfungsbericht noch eine Information zur Einsichtnahme in den vollständigen Prüfungsbericht.

7 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die kommunalen Körperschaften missachteten z. T. grob die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das kommunale Haushalts-, Vergabe- und Kommunalabgabenrecht.

Bei der Abrechnung von Bauleistungen vertrauten die kommunalen Körperschaften maßgeblich auf die beauftragten freiberuflich Tätigen. Der Verzicht auf eigene Kontrollen führte zu vermeidbaren Überzahlungen.

Die überörtliche Prüfung ergab erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das kommunale Haushalts-, Vergabe- und Kommunalabgabenrecht:

Die Große Kreisstadt Mittweida - erfüllende Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Altmittweida - zahlte in der Zeit von September 2005 bis Mai 2008 aufgrund von fehlerhaften Abrechnungen einer Bediensteten der Gemeinde Altmittweida neben der ihr zustehenden Vergütung von rd. 1.100 € monatlich weitere 870 €. Die Große Kreisstadt bemerkte den Abrechnungsfehler im Juni 2009 selbst. Ihre Verhandlungen mit der Bediensteten führten zu Rückzahlungen innerhalb der vertraglich vereinbarten Ausschlussfrist für arbeitsvertragliche Ansprüche von 6 Monaten. Dem Haushalt der Gemeinde Altmittweida fehlten Mittel

³ Nachfolgend werden aus Vereinfachungsgründen nur die Begriffe „Gemeinde“, „Gemeinderat“ und „Kommunen“ verwendet.

in Höhe von insgesamt rd. 30 T€. Die Große Kreisstadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, zwischenzeitlich sei ein Vergleich mit der Gemeinde Altmittweida geschlossen worden, wonach die Kosten der Überzahlung jeweils hälftig getragen werden.

In den Hj. 2006 und 2007 beschaffte die Gemeinde Neukieritzsch 3 Kraftfahrzeuge, einen „Multicar“ im Wert von rd. 64 T€ (netto), einen Kompakttraktor „Hakotrac“ im Wert von rd. 30,3 T€ (netto) sowie ein Dienstfahrzeug (Leasing) mit einem Auftragswert von rd. 14,3 T€ (netto) jeweils unter Verstoß gegen das Vergabe- und Wettbewerbsrecht. Das Dienstfahrzeug sowie der Kompakttraktor wurden im Wege einer Freihändigen Vergabe beschafft, obwohl aufgrund der Überschreitung des Höchstwertes für eine Freihändige Vergabe vorliegend jeweils eine Öffentliche Ausschreibung angezeigt war. Das Fahrzeug „Multicar“ wurde nach einer Beschränkten Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben. Den Zuschlag erhielt ein Unternehmen, welches bereits an der Vorbereitung der Vergabe funktional im Sinne einer Sachverständigentätigkeit beteiligt war.

In mehreren Kommunen lagen den Beschlussfassungen über Gebührensatzungen, z. B. für Leistungen kostenrechnender Einrichtungen und für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen nicht die erforderlichen Kalkulationen zugrunde, sodass die Kosten nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt wurden.

Die fehlende Gebührenkalkulation führte zur formellen Rechtswidrigkeit der entsprechend beschlossenen Gebührensatzung, da dem Stadtrat/Gemeinderat die erforderliche Unterlage für eine Beschlussfassung in einer ordnungsgemäß einberufenen Sitzung fehlte.

Die Festsetzung eines Gebührensatzes in der Satzung ohne zugrunde liegende Kalkulation war darüber hinaus materiellrechtlich nichtig, wenn die nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz zulässige Höchstgrenze des Gebührensatzes überschritten wurde. Aufgrund der fehlenden Kalkulationen unterblieben in den Kommunen zudem unter Verstoß gegen die Vorschriften des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes die notwendigen Prüfungen möglicher Kostenüberdeckungen oder -unterdeckungen.

In den vergangenen Jahren stellte die überörtliche Prüfung im Bereich der Bauausgaben vermehrt fest, dass abgerechnete Bauleistungen nicht oder nur mit einem erheblichen Zeitaufwand prüfbar waren. Häufig waren die Abrechnungsunterlagen unvollständig oder wenig aussagefähig. Die betreffenden Körperschaften hatten sich ohne ausreichende eigene Kontrollen auf die jeweils beauftragten freiberuflich Tätigen verlassen. Als Folge davon machten sie berechnete Ansprüche nicht geltend, berücksichtigten geleistete Abschlagszahlungen nicht, leisteten Doppelzahlungen oder übersahen einfache Rechenfehler.

8 Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Die gemeinsame Zuständigkeit des SMK und SMS für Angelegenheiten der Kindertagesbetreuung führt in den Kommunen zu Unklarheiten.

Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollte für die Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung der Kindertagesbetreuung eine Musterrahmenvereinbarung – mit einer landeseinheitlichen Betriebskostenabrechnung – erarbeiten, um eine gleiche Verfahrensweise zu gewährleisten.

Der SRH hat eine Querschnittsprüfung „Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ in 2 Landkreisen und 8 Kommunen durchgeführt und da-

bei festgestellt, dass unterschiedliche Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen vorhanden sind. Deshalb wird dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe empfohlen, einheitliche Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, z. B. zur laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege, zur Definition und Höhe der abzurechnenden Verwaltungskostenumlagen durch die Träger der freien Jugendhilfe sowie Musterrahmenvereinbarungen und einheitliche Betriebskostenabrechnungen entwickeln.

Die Gesamtausgaben in Höhe von rd. 1,145 Mrd. € (2009) für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege gehören zu den wesentlichsten Ausgabenbereichen der Kommunen gehören und weisen steigende Tendenz auf.

Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der Aufbauorganisation und die Aufgabenzuordnungen bei den zuständigen Ministerien SMK und SMS, dem Landesjugendamt und dem Kommunalen Sozialverband Sachsen. Derzeit sind beide Ministerien als oberste Landesjugendbehörden und somit als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe für diese Aufgabe verantwortlich.

9 Geschäftsführerverträge kommunaler Wohnungsunternehmen

09

Bei 11 untersuchten kommunalen Wohnungsgesellschaften unterschieden sich die Vergütungen ihrer Geschäftsführer stark. Die Höhe der Geschäftsführervergütung war bei einigen Unternehmen unangemessen hoch. Einzelne Einkommensbestandteile waren nicht gerechtfertigt.

Bei 11 untersuchten Gesellschaften unterschieden sich die Vergütungen der Geschäftsführer deutlich. Bei einigen war die Höhe der Gesamtvergütung weder durch den wirtschaftlichen Erfolg noch durch den Umfang des Unternehmens gerechtfertigt. Die Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaften erhielten neben der Grundvergütung weitere Leistungen. Gewähren die Gesellschaften den Geschäftsführern variable Vergütungsbestandteile, sollten diese an das Erreichen konkreter Zielvorgaben geknüpft werden.

9 Gesellschaften stellten ihren Geschäftsführern Dienstfahrzeuge, auch zur privaten Nutzung, zur Verfügung. Bei 7 Geschäftsführern überstiegen die Kosten für die Anschaffung und Ausstattung der Fahrzeuge die Grenze, die bspw. für sächsische Staatsminister gilt. In einem Fall sicherte die Gesellschaft dem Geschäftsführer eine unangemessene Pensionszusage zu. Der SRH regt die Überprüfung der Vergütungen an, soweit sie die Angemessenheitsgrenze überschreiten.

Die Prüfung der Anstellungsverträge ergab, dass bei 3 Gesellschaften die Haftung der Geschäftsführer gegenüber dem gesetzlichen Maßstab reduziert war. Das unternehmerische Risiko, das Geschäftsführer tragen und das eine höhere Vergütung rechtfertigt als bspw. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, sollte nicht vertraglich gemindert werden.

10 Defizitäre Gesellschaften der Stadt Lichtenstein

10

Die Haushaltslage der Stadt lässt die Aufrechterhaltung defizitärer Gesellschaften nicht zu.

Die Haushaltssituation der Stadt Lichtenstein verschlechterte sich im Prüfungszeitraum 2006 bis 2008. Ab dem Jahr 2009 war, unter Berücksichtigung aller wesentlichen Indikatoren, eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt erkennbar.

Die mit der Vorbereitung, Planung und Durchführung der 1. Sächsischen Landesgartenschau 1996 sowie deren Abwicklung beauftragte LGS „Landschaftspflege“ GmbH erwirtschaftete in den Jahren 1993 bis 1997 Verluste von insgesamt 9,2 Mio. €. Nach Beendigung der Landesgartenschau und teilweiser Rückübertragung der Anlagen an die Stadt bestanden für die LGS „Landschaftspflege“ GmbH seit dem Jahr 2000 keinerlei Perspektiven. Die Aufrechterhaltung der seit Jahren insolvenzreifen LGS „Landschaftspflege“ GmbH belastete den städtischen Haushalt in Höhe der jährlichen Zuschüsse von 200 bis 300 T€. Im Rahmen der zum 01.01.2008 eröffneten Liquidation der LGS „Landschaftspflege“ GmbH musste die Stadt in die durch Kommunalbürgerschaft besicherten Verbindlichkeiten der Gesellschaft in Höhe von 2,8 Mio. € eintreten.

Seit dem Jahr 1998 betrieb die Stadt gemeinsam mit dem ehemaligen Landkreis Chemnitzer Land und einer Stiftung ein Internationales Demonstrations-, Bildungs- und Kompetenzzentrum für das Schnitzhandwerk in der zu diesem Zweck gegründeten DCL GmbH. Die mit der Stiftung geschlossenen Verträge verpflichteten die Stadt bis ins Jahr 2075, den Stiftungszweck - das Betreiben einer Dauerausstellung weltweiter Schnitzkunst - sicherzustellen.

Entgegen den ursprünglichen Prognosen von 100.000 Besuchern jährlich kamen im Prüfungszeitraum deutlich weniger Besucher (2005: 35.500, 2008: 31.500). Die damit verbundenen Einnahmeausfälle führten zu steigenden Jahresfehlbeträgen der DCL GmbH (2005: 150 T€, 2008: 180 T€). Zur Abwendung permanenter Insolvenzgefahr infolge drohender Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit leistete die Stadt - in Überschreitung der gesellschaftsvertraglichen Nachschussverpflichtung - in den Jahren 2005 bis 2008 Kapitaleinlagen von insgesamt rd. 541 T€. Ein Verzehr des Stammkapitals der DCL GmbH konnte dennoch nicht verhindert werden.

Die Stadt konnte die zur Lösung der strukturellen Probleme der DCL GmbH notwendigen Vertragsanpassungen gegenüber der Stiftung nicht durchsetzen. Der aus der Unterfinanzierung des operativen Geschäfts resultierende dauernde Zuschussbedarf von jährlich rd. 160 T€ stellt die weitere Unterhaltung der Gesellschaft durch die Stadt infrage.

Die im Jahr 1993 errichtete TDL GmbH, an der die Stadt mehrheitlich beteiligt war, wies im Jahr 1999 einen Jahresfehlbetrag von rd. 462 T€ aus, der zur bilanziellen Überschuldung der Gesellschaft führte. Die in den folgenden Jahren erwirtschafteten lediglich geringen Gewinne konnten die bilanzielle Überschuldung nicht beseitigen. Eine für die insolvenzrechtliche Prüfung notwendige Überschuldungsbilanz hatte der Geschäftsführer zu keinem Zeitpunkt erstellt.

Für die Annahme einer positiven Fortbestehensprognose für die TDL GmbH fehlte es an positiven Ertragsaussichten.

11 Finanzierung und Nachwirkung kommunaler Betätigung in Landesgartenschau-Gesellschaften

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.

Seit 1996 fanden im Freistaat Sachsen alle 3 Jahre Landesgartenschauen (LGS) statt. Nach den durch die Staatsregierung erlassenen Grundsätzen zur Vorbereitung und Durchführung der LGS hatten die ausrichtenden Kommunen die Finanzierung sicherzustellen. Der Freistaat Sachsen bewilligte im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Zuschüsse zu den Investitionen sowie zur Durchführung der Landesgartenschauen, welche die Kommunen an die zur Vorbereitung und Durchführung der LGS errichteten LGS GmbH weiterleiteten.

Für Investitionen gewährte der Freistaat Sachsen jeweils bis zu 5,1 Mio. €. Die Gesamtinvestitionen betragen zwischen 10 und 19 Mio. €, davon finanzierten die Kommunen im Einzelfall über 6 Mio. € aus eigenen Mitteln. Diesen Finanzierungsbeitrag konnten sie aufgrund des relativ kurzen Realisierungszeitraumes regelmäßig nur durch die Aufnahme von Kommunal-krediten sicherstellen, was einen deutlichen Anstieg der Verschuldung der kommunalen Haushalte zur Folge hatte.

Für die den staatlichen Zuschuss übersteigenden Kosten der Vorbereitung und Durchführung stellten die Kommunen den LGS GmbH kurzfristig zwischen 0,7 und 1,2 Mio. € zur Verfügung. Diese zur Vorfinanzierung des Durchführungshaushaltes ausgereichten kommunalen Mittel konnten nur in einem Fall vollständig aus Erlösen der LGS GmbH refinanziert werden. Defizite hatten die Kommunen zu tragen.

Mit einer Ausnahme lagen die nach den Gesellschaftsverträgen geforderten und von den Aufsichtsräten zu prüfenden Schlussrechnungen, welche das Gesamtergebnis der LGS widerspiegeln, nicht vor.

Nach dem Ende der LGS waren die LGS GmbH aufzulösen. In diesem Zusammenhang hatten die Kommunen komplexe Fragestellungen zur Gemeinnützigkeit, zum Steuer-, Zuwendungs- und Kommunalrecht zu berücksichtigen, welche an die Übertragung und Nachnutzung der für die LGS errichteten Anlagen anknüpften.

Obwohl bereits mit der Bewerbung konkrete Konzepte zur Nachnutzung der geschaffenen Anlagen unter Angabe der voraussichtlichen Folgekosten vorzulegen waren, wurden diese von den Kommunen regelmäßig erst nach Abschluss der LGS erarbeitet.

Die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden gaben zu den Bewerbungen der geprüften Kommunen grundsätzlich positive Stellungnahmen ab. Erst später bei der Genehmigung der Gesellschaftsverträge der LGS GmbH äußerten sich die Rechtsaufsichtsbehörden deutlich kritischer zu den finanziellen Belastungen der LGS und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Wegen des erkennbar regionalen Bezugs der LGS regt der SRH an, die gemeindewirtschaftliche Prüfung der Bewerbungen auf die obere Rechtsaufsichtsbehörde zu verlagern.

Die Staatsregierung traf die Entscheidung zur Ausrichtung der LGS, ohne die maßgeblichen Kriterien für die Vergabe bekannt zu machen. Sie führte keine über die Verwendungsnachweisprüfung hinausgehende Erfolgskontrolle zur LGS durch.

12 Verselbstständigung kommunaler Gesellschaften durch unzureichende Steuerung der Stadt Taucha

Die angespannte wirtschaftliche Lage ihrer Gesellschaften belastete den Haushalt der Stadt Taucha erheblich. Eine Gesellschaft konnte nur durch wiederholte städtische Unterstützungsmaßnahmen vor drohender Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden, ohne der Gesellschaft eine wirtschaftliche Perspektive zu eröffnen.

Trotz kritischer Haushaltslage musste die Stadt im Prüfungszeitraum eine Reihe den städtischen Haushalt in erheblichem Umfang belastender Maßnahmen ergreifen, um die negative Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der geprüften Beteiligungsgesellschaften zu verbessern und deren Fortbestand zu sichern.

Wegen fehlender Umsatzerlöse über mehrere Jahre und kritischer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage konnte die Gesellschaft B nur durch wiederholte städtische Unterstützungsmaßnahmen, zuletzt durch Kapitaleinzug und Darlehen in Höhe von insgesamt rd. 6,9 Mio. € vor drohender Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden. Damit die Gesellschaft für Finanzierungsdarlehen teilweise Kommunalkreditkonditionen erzielen konnte, weitete die Stadt ihre Bürgschaft aus. Wegen der anhaltend kritischen Liquiditätssituation und der nachhaltig schlechten Ertragsprognose verpflichtete sich die Stadt, ab dem Jahr 2010 laufende Liquiditätszuschüsse von jährlich bis zu 360 T€ sowie einen jährlichen Zuschuss zur Tilgung der Verbindlichkeiten zu leisten.

Gegenüber der Gesellschaft A hat sich die Stadt vertraglich gebunden, bis ins Jahr 2025 den Kapitaldienst der Gesellschaft zur Sanierung des Stadtbades in Höhe von jährlich 220 T€ zu finanzieren. Außerdem zahlt die Stadt der Gesellschaft einen jährlichen Betreiberzuschuss für das Stadtbad.

Die Stadt hatte der Holdinggesellschaft wesentliche Aufgaben des Beteiligungsmanagements übertragen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den alleinigen Geschäftsführer aller Beteiligungsgesellschaften traten erhebliche Interessenkollisionen zwischen den Belangen der Stadt als Gesellschafter einerseits und den Interessen der Beteiligungsunternehmen andererseits auf. Eine strategische Unternehmensplanung konnte die Stadt nicht vorlegen.

Die Holdinggesellschaft finanzierte sich über Geschäftsbesorgungsverträge mit den Tochter- und Enkelgesellschaften. Neben den Aufgaben des Beteiligungsmanagements erfüllte sie eine Vielzahl operativer Aufgaben, die sich mit den Gesellschaftszwecken der Tochter- und Enkelunternehmen deckten. Wegen der inneren Struktur der Gesellschaften, der nicht eindeutigen Abgrenzung der Unternehmensgegenstände und der Personenidentität des Geschäftsführers aller Beteiligungsunternehmen wurden zahlreiche In-sich-Geschäfte getätigt. Eine zunehmende Verflechtung und steigende Intransparenz der Geschäftstätigkeiten waren die Folge.

Die Stadt als unmittelbarer und mittelbarer Gesellschafter wurde ihrer Gesamtverantwortung für das städtische Vermögen nicht gerecht. Sie hat das geschaffene Gesellschaftskonstrukt mit dem Ziel aufrechterhalten, die im städtischen Haushalt nicht finanzierbaren Geschäfte wie z. B. Mehrzweckhalle und Stadtbad zu ermöglichen. Städtische Unterstützungsleistungen wurden gewährt, ohne die Gesellschaften oder die Holding infrage zu stellen. Hinweise der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde blieben ebenso unbeachtet wie die Ergebnisse durchgeführter örtlicher und überörtlicher Prüfungen.

Der SRH hat der Stadt dringend empfohlen, den städtischen Konzern umzubauen und Aufgaben in die Kernverwaltung zurückzuführen.

13 Ausweitung der Verschuldung durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte zwischen Kommunen und ihren Gesellschaften

13

Veranlasst durch ihre Haushaltslage gingen die Städte Taucha und Lichtenstein genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte zur Investitionsfinanzierung ein.

Die erforderlichen Genehmigungen unterblieben, weil die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden die Vertragsgestaltungen zwischen Stadt und Beteiligungsunternehmen nicht als kreditähnliche Rechtsgeschäfte erkannten.

Die Städte Taucha und Lichtenstein hatten bei stark angespannter Haushaltslage wegen fehlender eigener Mittel und zur Vermeidung von Kreditaufnahmen langfristige Verträge abgeschlossen, die von den Rechtsaufsichtsbehörden nicht als kreditähnliche Rechtsgeschäfte erkannt worden waren.

Die Stadt Taucha übertrug das Stadtbad zu dessen Sanierung und Betreuung an eine städtische Beteiligungsgesellschaft und verpflichtete sich in einem Zuschussvertrag zur Refinanzierung des für die Sanierung des Stadtbades aufgenommenen Fremddarlehens (3,1 Mio. €) durch einen jährlichen investiven Zuschuss von 220 T€ für den Zeitraum 2007 bis 2011 sowie zum Verlustausgleich der Stadtbadbetriebung bis 2011 in Höhe von maximal 85 T€ p. a. Auf Forderung des finanzierenden Kreditinstituts wurde eine zweckgebundene Nachschusspflicht in der Unternehmenssatzung verankert, nach der die Stadt Taucha von 2012 bis 2025 der Beteiligungsgesellschaft im Falle deren mangelnder Leistungsfähigkeit, die nach der Wirtschaftsplanung wahrscheinlich war, die für den Kapitaldienst fehlenden Mittel bis zu jährlich 250 T€ zur Verfügung stellt. Ein wirtschaftlicher Vorteil der Fremdfinanzierung der Investitionsmaßnahme gegenüber einer Eigenfinanzierung war nach den geprüften Unterlagen nicht gegeben.

Die Stadt Lichtenstein schloss zur Ablösung eines wegen stark progressiver Raten die Leistungsfähigkeit des Haushalts übersteigenden Fondsgeschäftes 3 rd. 30 Jahre laufende Mietverträge mit ihrer Eigengesellschaft, übertrug diese die zu finanzierenden Objekte und übernahm eine modifizierte Ausfallbürgschaft gegenüber dem finanzierenden Kreditinstitut in Höhe von rd. 8 Mio. €. Nach den Mietverträgen wurden dem Mieter Stadt Lichtenstein auch Vermieterpflichten übertragen, sodass diese wegen ihres leasingähnlichen Charakters als kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzuordnen sind. Die dem Stadtrat vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen waren u. a. systematisch falsch und wiesen einen absoluten wirtschaftlichen Vorteil von rd. 2,5 Mio. € zugunsten der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte im Vergleich zu dem bis 2027 laufenden Fondsgeschäft aus. Bereits aus der Ratenbelastung der bis 2039 laufenden kreditähnlichen Rechtsgeschäfte wäre ein zusätzlich zu zahlender absoluter Betrag von rd. 5,8 Mio. € anzugeben gewesen. Der aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten der Geschäfte sachgerechte Barwertvergleich zum Vertragsbeginn 2009 ergab einen Barwert von rd. 9,3 Mio. € im Vergleich zu dem des Fondsgeschäfts von rd. 5,6 Mio. €. Im rechtsaufsichtlichen Verfahren lagen schwerwiegende Mängel vor.

Den wachsenden Anforderungen aus der Weiterentwicklung der Vertragsgestaltungen sollte die oberste Rechtsaufsichtsbehörde durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Kommunalaufsicht, insbesondere auch anhand von Beispielfällen aus der rechtsaufsichtlichen Pra-

xis, sowie durch die Implementierung eines Risikomanagements Rechnung tragen.

14 Erschließung und Neubau Neiße-Bad Görlitz

Für den Badneubau wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Mit der Planung wurde ein finanzielles Polster für die Baudurchführung geschaffen.

Die Stadt nahm in erheblichem Umfang externe kostenintensive Beratungsleistungen in Anspruch.

Bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen traten schwerwiegende Fehler und Mängel auf.

Die geplanten Baukosten überstiegen die Baukosten vergleichbarer Bäder erheblich. Die Planung war zu großzügig. Die veranschlagten Kosten überstiegen die abgerechneten Baukosten um rd. 850 T€. In der Planungsphase wurden überhöhte Kosten für den Badneubau veranschlagt. Dies führte zu einem beträchtlichen finanziellen Polster für die Baudurchführung.

Die Stadt Görlitz hat sich bei der Vorbereitung der Baumaßnahme umfangreich beraten lassen. Die Beratungsleistungen waren nicht notwendig und stehen dem sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln entgegen. Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 74 T€ wurden unnötig verausgabt.

Das VOF-Verfahren weist schwerwiegende Mängel und Fehler auf. So wurden die in der VOF geregelte Frist im Verfahren nicht eingehalten, bei der Auswahl der Bewerber nicht die veröffentlichten Auswahlkriterien herangezogen und die Beraterfirma unzulässigerweise an der Wertung beteiligt. Zudem enthielten die Akten keinen Vergabevermerk. Die Stadt Görlitz muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.

Auch die VOB-Vergabeverfahren sind geprägt von einer großen Anzahl an Vergabeverstößen.

Mehrfach wurde die Überschreitung der zulässigen Zahlungsfristen festgestellt. Der SRH erwartet die Einhaltung der Zahlungsfristen durch den öffentlichen Auftraggeber. Die Stadt Görlitz muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.

15 Neubau Brand- und Katastrophenschutzzentrum Dresden-Übigau

Die Insellage des Standortes im Hochwasserfall wurde nicht ausreichend berücksichtigt.

Das Brand- und Katastrophenschutzzentrum wurde zu groß gebaut. Für die überhöhte Fläche entstanden Mehrkosten in Höhe von rd. 945.000 €.

Der Standort ist im Hochwasserfall nur über eine einzige Brücke erreichbar. Die Konzentration und zentrale Lagerung aller Einsatzmittel des Katastrophen- und Zivilschutzes der Landeshauptstadt Dresden am Standort in Übigau muss deshalb aufgrund eingeschränkter Zugänglichkeit als kritisch angesehen werden. Im Hinblick auf die Bedeutung des Komplexneubaus wurde die Vorbereitung der Investition durch die Landeshauptstadt Dresden ohne dokumentierte Variantenuntersuchungen und Standortanalysen nicht gründlich genug durchgeführt.

Der Neubau des Brand- und Katastrophenschutzentrums in Dresden-Übigau wurde mit überhöhten Flächenwerten errichtet. Ursachen dafür sind die großzügigen Flächenvorgaben des Brand- und Katastrophenschutzamtes bspw. für Büroräume, Werkstatt Räume, Stellplatzreserveflächen sowie die fehlende Überprüfung der Vorgaben durch Kontrollinstanzen der Landeshauptstadt Dresden. Weiterhin erfolgte die bauliche Umsetzung sehr großzügig. Die Planung war unwirtschaftlich. Im Ergebnis führt dies zu erhöhten Bau- und Ausstattungskosten und wirkt sich nachteilig auf die Höhe der Betriebskosten aus. Die Ermittlung des SRH ergab bei den Bauwerkskosten der 3 Bauteile ein Einsparpotenzial von (brutto) rd. 945.000 €.

Die freihändige Beauftragung des Planungsbüros mit der Objektüberwachung war unzulässig. Gegen die VOF wurde verstoßen.

Die Vergabeakten enthielten keine Vergabevermerke. Durch die fehlenden Vergabevermerke wird das Transparenzgebot besonders schwerwiegend verletzt.

II. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgendem Thema:

- Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung (Jahresbericht 2009 - Beitrag Nr. 41)

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
BauGB	Baugesetzbuch
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Kap.	Kapitel
KomFreiVO	Kommunalfreistellungsverordnung
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
LT-DS	Landtagsdrucksache
RP	Regierungspräsidium
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsABL.	Sächsisches Amtsblatt
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsKomHVO-Doppik	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung - Doppik)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLKT	Sächsischer Landkreistag
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport

SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UGr.	Untergruppe
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
W/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarfszuweisungen	VwV des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG
VwV KommHH-Wi-Doppik	VwV des SMI über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung nach den Regeln der Doppik
VwV KommlInvest	Gemeinsame VwV des SMF und des SMI zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZulnvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Inhalt des Jahresberichtes

Nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Rechnungshof gemäß Sächsischer Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird er von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsamtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

Der Rechnungshof prüft auch die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EG-Mitteln, die über den sächsischen Landeshaushalt gewährt werden.

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO).

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2010, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2011 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2009. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig wären.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2009. Beschlussfassung und Entlastung des Präsidenten durch das Parlament standen bis Redaktionsschluss noch aus.

III. Prüfungsverfahren

Der Sächsische Rechnungshof ist eine unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Kontrollinstitution. Seine Mitglieder (Kollegium) besitzen richterliche Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen durch Parlament und/oder Regierung auf den Rechnungshof sind mit Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar.

Der Rechnungshof hat keine Eingriffsrechte, um seine (nicht justiziablen) Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Politische Entscheidungen im Rahmen geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des Rechnungshofs.

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen vorab übersandt worden. Ihnen wurde somit Gelegenheit gegeben, im kontradiktorischen Verfahren ihre Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof muss daher von der Ermächtigung Gebrauch machen, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

IV. Prüfungsspiegel vom 01.01.2010 bis 30.06.2011

Im Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum 30.06.2011 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunal- haushalt	Summe
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	86	250	336
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	96	287	383
Gutachten, Sonderberichte	4		4

Der Rechnungshof erstattet auf Ersuchen des Landtags, seines Haushalts- und Finanzausschusses oder der Staatsregierung Gutachten über Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates von Bedeutung sind (§ 88 Abs. 3 SäHO). Zum Bau des City-Tunnels Leipzig richtete der Haushalts- und Finanzausschuss eine solche Aufforderung am 06.01.2010 an den Rechnungshof. Das entsprechende Gutachten legte der Sächsische Rechnungshof am 04.04.2011 Landtag und Staatsregierung vor (vgl. LT-DS 5/5445 vom 06.04.2011).

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Davon hat der Rechnungshof Gebrauch gemacht und 2 Sonderberichte nach § 99 SäHO an die Staatsregierung und an den Landtag zur „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“ (vgl. LT-DS 5/4153 vom 15.11.2010) erstellt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Eine solche Beratende Äußerung an Landtag und Staatsregierung hat der Rechnungshof zum Thema „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht - Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft“ vorgelegt (vgl. LT-DS 5/3053 vom 07.07.2010).

V. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 Staatsvertrag über den MDR und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) sowie seiner Beteiligungen. Die Federführung für gemeinsame Prüfungen hat derzeit der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt inne. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Sächsischen Landtag hierüber unterrichtet.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe gemeinsam die MDR-Werbung GmbH. Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft ferner die Übernahme von Bürgschaften durch den MDR und die DREFA Media Holding GmbH. Er hat außerdem mit einer Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR begonnen. Die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR II durch den Sächsischen Rechnungshof dauert noch an. Dagegen ist die Prüfung der Landesfunkhäuser - Teil II - durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt abgeschlossen. Die Prüfung der Onlineaktivitäten des MDR durch den Thüringer Rechnungshof wurde ohne Prüfungsmitteilung abgeschlossen.

VI. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Kollegium an:

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Dr. Reinhard Augstein
Rechnungshofdirektor	Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann

Vizepräsident Rix war an der Beschlussfassung über die Beiträge in Band I, Nr. 1 bis 5, Rechnungshofdirektor Teichmann an der Beschlussfassung über die Beiträge in Band I, Nr. 26 und in Band II, Nr. 15 nicht beteiligt.

VII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 27.10.2011 veröffentlicht. Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

1. Kommunen

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Der Finanzierungssaldo sank weiter, blieb jedoch noch positiv. Dem unerwartet hohen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2010 standen geringere Zuweisungen gegenüber. Es wurde mehr investiert.

1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Berichtsschwerpunkt: Situation der kommunalen Haushalte im Jahr 2010

1.1 Gesamtbeurteilung

- | | | |
|---|---|---------------------------------|
| 1 | Erwartungsgemäß fiel der Finanzierungssaldo 2010 infolge der Nachwirkungen der Finanzkrise wiederholt niedriger aus als im Vorjahreszeitraum und lag bei etwa 25 % des Jahres 2008. Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt blieb er bei den sächsischen Kommunen jedoch im positiven Bereich. | Finanzierungssaldo noch positiv |
| 2 | Die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung veränderten sich im Vergleich zum Vorjahr insgesamt nur geringfügig. Einnahmeseitig wurde der - in Anbetracht der Steuerschätzungen 2010 - unerwartet hohe Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen nahezu vollständig durch die geringeren Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land egalisiert. Diese waren erstmals seit 2004 rückläufig. | Laufende Rechnung |
| 3 | Bei der Kapitalrechnung waren im Jahr 2010 spiegelbildlich zur Einnahmesituation deutliche Steigerungen der Ausgaben zu verzeichnen. Ursächlich hierfür waren einnahmeseitig die um knapp 14 % gestiegenen Zuweisungen für Investitionen vom Land und ausgabeseitig die Baumaßnahmen, deren Volumen um fast 20 % wuchs. Hier zeigt sich u. a. der Einfluss der Maßnahmen des „Konjunkturpaketes II“ (KP II) im Rahmen des ZulnvG ¹ . | Kapitalrechnung |

¹ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder.

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2009	2010		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	9.521	9.704	2.336,2	1,9
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	8.196	8.203	1.974,8	0,1
darunter:				
Steuern (netto)	2.211	2.322	559,1	5,1
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	617	618	148,8	0,2
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	170	171	41,3	0,6
Gewerbesteuer (netto)	966	1.068	257,2	10,6
Grundsteuer A und B	440	445	107,2	1,3
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.192	2.208	531,5	0,7
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	902	801	192,8	-11,2
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	878	876	211,0	-0,2
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	523	502	120,9	-3,9
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	532	541	130,1	1,5
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	1.326	1.501	361,4	13,2
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.124	1.278	307,6	13,7
Veräußerung von Grundstücken	101	111	26,7	10,1
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	12	27	6,4	123,7
Beiträge und ähnliche Entgelte	22	22	5,3	0,7
Bereinigte Gesamtausgaben	9.207	9.459	2.277,2	2,7
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	7.550	7.586	1.826,4	0,5
darunter:				
Personalausgaben	2.401	2.415	581,3	0,6
Laufender Sachaufwand	1.494	1.500	361,1	0,4
Soziale Leistungen	2.354	2.343	564,2	-0,4
Zinsausgaben	149	129	31,0	-13,3
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	875	937	225,6	7,1
Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	627	640	154,1	2,0
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.657	1.872	450,8	13,0
darunter:				
Sachinvestitionen	1.435	1.679	404,1	17,0
darunter:				
Baumaßnahmen	1.218	1.458	351,0	19,6
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	203	214	51,6	5,7
Finanzierungssaldo	314	245	59,0	-22,1

1.2 Wesentliche Entwicklungen der Gebietskörperschaftsgruppen

- 4 Während der Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Gemeinden auf dem - in Anbetracht der Rekordjahre 2007 und 2008 - vergleichsweise niedrigen Niveau des Vorjahres verharrte, sank er bei den kreisfreien Städten um rd. 19 % und bei den Landkreisen deutlich um rd. 85 %. Anders als die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten die Landkreise im Jahr 2010 niedrigere Einnahmen bei gleichzeitig gestiegenen Ausgaben. Insbesondere die Zuweisungen und Erstattungen der laufenden Rechnung an die Landkreise waren rückläufig. Demgegenüber lagen die Bauausgaben der Landkreise um rd. 41 % über dem Vorjahreswert.

Finanzierungssaldo der Landkreise um rd. 85 % gesunken

Übersicht 2: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsgruppen²

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Mio. €						
kreisfreie Städte	3.069	3.206	2.946	3.106	123	100
kreisangehörige Gemeinden	3.974	4.094	3.848	3.968	126	126
Landkreise	3.142	3.093	3.047	3.079	95	14
Kommunaler Sozialverband	452	457	481	452	-29	5
Verwaltungsverbände ³	9	7	8	7	0	0

- 5 Fast alle Landkreise erwirtschafteten in der laufenden Rechnung positive und in der Kapitalrechnung negative Finanzierungssalden⁴. Negative Gesamtfinanzierungssalden wiesen der Vogtlandkreis (-10,85 €/EW) sowie die Landkreise Zwickau (-1,62 €/EW), Bautzen (-15,80 €/EW) und Görlitz (-13,27 €/EW) aus. Den höchsten Gesamtfinanzierungssaldo erzielte der Landkreis Meißen (42,53 €/EW).
- 6 Die nach der Kommunalträger-Zulassungsverordnung ganz oder teilweise optierenden Landkreise verzeichneten einwohnerbezogen entsprechend größere Haushaltsvolumina als die nicht optierenden⁵. Ein Zusammenhang zur Höhe des Finanzierungssaldos lässt sich jedoch nicht herstellen.
- 7 Bei den kreisfreien Städten lag der Finanzierungssaldo der Stadt Leipzig im negativen Bereich (-8,78 €/EW). Chemnitz und Dresden wiesen demgegenüber 74,92 €/EW bzw. 166,25 €/EW aus.
- 8 Der Anteil der Sachinvestitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt (Investitionsquote) erhöhte sich - unter dem Einfluss der KP-II-Maßnahmen - bei allen Gebietskörperschaftsgruppen, wie in anschließender Übersicht dargestellt.

Investitionsquote aller Gebietskörperschaftsgruppen gestiegen

Übersicht 3: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%										
kreisfreie Städte	19,4	16,7	16,6	15,3	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5	15,2
kreisangehörige Gemeinden	23,8	23,3	26,6	27,8	23,6	23,4	22,6	21,2	23,1	25,0
Landkreise	14,0	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5	10,2

² Darstellung einschließlich Zahlungen gleicher Ebene.

³ Aufgrund des geringen Anteils der Verwaltungsverbände an den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben wird die Entwicklung dieser Gebietskörperschaftsgruppe fortfolgend nicht weiter betrachtet.

⁴ Ausnahmen bildeten der Landkreis Nordsachsen sowie der Vogtlandkreis.

⁵ Nicht optierend waren im Jahr 2010 der Erzgebirgskreis, der Vogtlandkreis sowie die Landkreise Zwickau, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Nordsachsen.

⁶ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

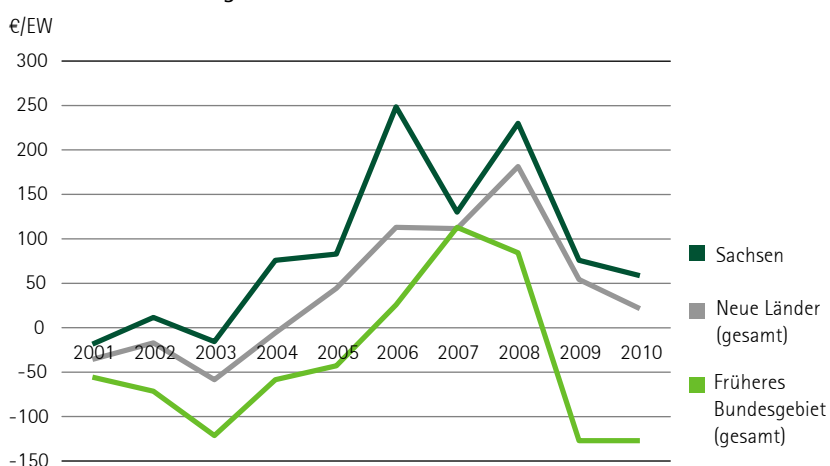
Bundesweites Finanzierungsdefizit auf rd. -7,7 Mrd. € ausgeweitet

1.3 Ländervergleich

1.3.1 Finanzierungssaldo

- 9 Das kassenmäßige Finanzierungsdefizit der Kommunen im Jahr 2010 fiel mit bundesweit rd. -7,7 Mrd. € zwar deutlich niedriger aus als ursprünglich prognostiziert, umfasste jedoch noch rd. 0,5 Mrd. € mehr als im Vorjahr. Einzig den Kommunen Sachsens, Sachsen-Anhalts und Mecklenburg-Vorpommerns gelang es, einen geringen Finanzierungsüberschuss zu erzielen. Einwohnerbezogen entwickelten sich die Finanzierungssalden wie nachfolgend dargestellt.

Übersicht 4: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden innerhalb des Bundesgebietes⁷



1.3.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

- 10 Hauptsächlich in ihrer Einnahmenstruktur unterscheiden sich die Kommunen der neuen Länder noch immer wesentlich von denen des früheren Bundesgebietes.
- 11 Ausgabeseitig entwickelten sich insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen durch den deutlichen Anstieg bei den Kommunen des früheren Bundesgebietes (gesamt) weiter auseinander (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, Übersicht 5, S. 188).

Übersicht 5: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für 2010 innerhalb des Bundesgebietes

			Sachsen	Neue Länder (gesamt)	Früheres Bundesgebiet (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	559	516	909
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ⁸		1.097	1.085	687
	darunter allgemeine Schlüsselzuweisungen		532	478	301
Ausgaben für	Personal		581	600	596
	soziale Leistungen		564	582	603
	Sachinvestitionen		404	341	296
Quoten der	Steuerdeckung	%	24,6	22,5	36,7
	Investitionen		17,7	14,9	12,0
	sozialen Leistungen		30,9	30,6	28,6

⁷ Abweichend von der Systematik wurden für die Darstellung in der Zeitreihe nicht die Daten der Jahresrechnungsstatistik, sondern die der Kassenstatistik verwendet.

⁸ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

- 12 Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern schränkt die absolute Vergleichbarkeit der Daten ein (vgl. Pkt. 8).

1.4 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen

Übersicht 6: Entwicklung ausgewählter Quoten⁹ der sächsischen Kommunen

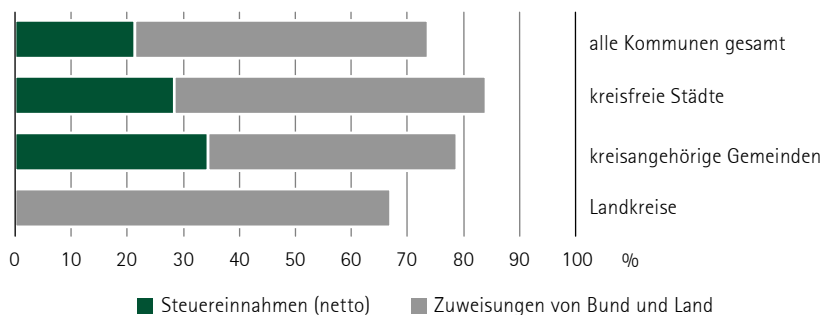
Quote der	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	%									
Steuerdeckung	18,4	17,3	18,3	21,0	22,2	23,3	25,7	28,9	24,0	24,6
Schlüsselzuweisungen	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3	28,4	26,6	25,6	26,6	26,9
Personalausgaben	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8
Sozialleistungen	18,5	18,3	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9	31,0	30,9
Investitionszuweisungen	66,8	74,8	71,1	66,9	70,1	38,6	77,2	80,9	84,3	85,1
Investitionen	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8	15,4	17,7

2 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

- 13 Steuern und Zuweisungen sind die Haupteinnahmequellen der sächsischen Kommunen.¹⁰ Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen hatten sie im Jahr 2010 folgende Anteile an den bereinigten Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene, die insbesondere bei den Landkreisen von Relevanz sind):

Haupteinnahmequellen: Steuern und Zuweisungen

Übersicht 7: Prozentuale Anteile der Steuereinnahmen und Zuweisungen an den Gesamteinnahmen 2010



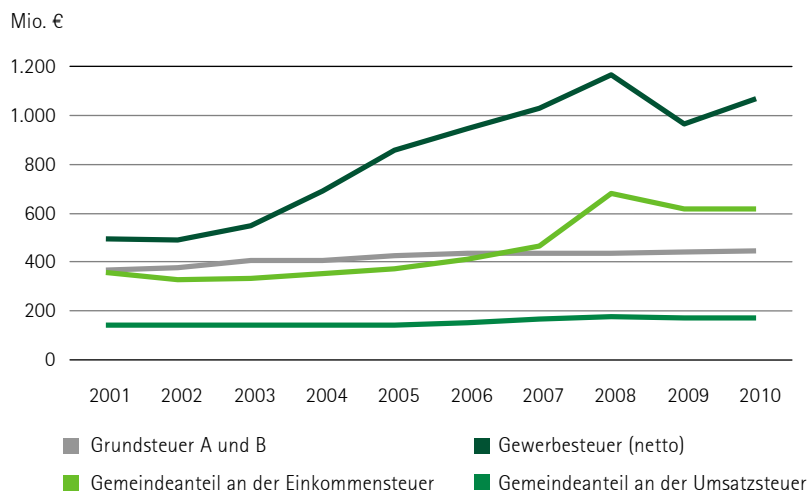
2.1 Steuereinnahmen

- 14 Mit einem Zuwachs um mehr als 10 % übertrafen die Gewerbesteuererinnahmen 2010 bereits wieder das Niveau des Jahres 2007. Die übrigen nachfolgend dargestellten Steuereinnahmen verharrten auf Vorjahresniveau. Insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verminderten die steuerentlastenden Komponenten des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes einen Anstieg.

⁹ Steuerdeckungsquote: Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.
 Schlüsselzuweisungsquote: Prozentualer Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
 Personalausgabenquote: Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Investitionszuweisungsquote: Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
 Investitionsquote: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

¹⁰ Vgl. auch Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, Pkt. 3, S. 189.

Übersicht 8: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Positive Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen nicht bei allen Gemeinden

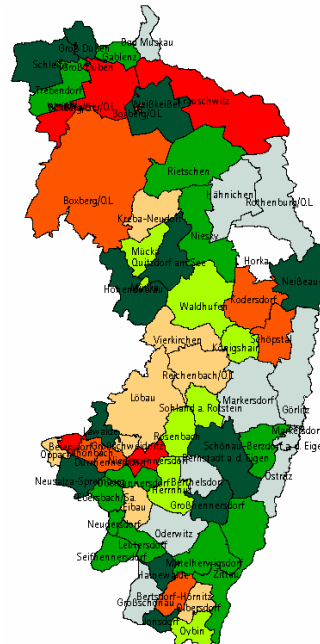
15 Von der positiven Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen konnten nicht alle sächsischen Gemeinden direkt profitieren. Insbesondere die Kreisfreie Stadt Leipzig, die im Jahr 2009 sowohl einwohnerbezogen als auch absolut noch höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer verzeichnete als die Stadt Dresden, sah sich einem Rückgang um rd. 9 % bzw. rd. 16 Mio. € gegenüber. Ein ähnliches Bild zeigt sich z. B. bei den Gemeinden des Kreisgebietes Görlitz, deren Gewerbesteuereinnahmen insgesamt um rd. 13 % bzw. rd. 8 Mio. € zurückgingen. Ursächlich für diese Situation ist in vielen Fällen die Abhängigkeit der Kommunen von einzelnen „größeren“ Gewerbesteuerzahlern.

Übersicht 9: Abweichung der Gewerbesteuereinnahmen 2010 gegenüber dem Vorjahr in % am Beispiel der Gemeinden im Kreisgebiet Görlitz

Die Gewerbesteuereinnahmen sind zum 31.12.2010 im Vergleich zum 31.12.2009:

- mehr als 40 % gesunken
- mehr als 20 bis 40 % gesunken
- bis zu 20 % gesunken
- bis zu 20 % gestiegen
- mehr als 20 bis zu 40 % gestiegen
- mehr als 40 bis zu 100 % gestiegen
- mehr als 100 % gestiegen
- Steigerung von negativen in positiven Bereich

Gebietsstand: 01.01.2010
 Kartengrundlage: Verwaltungsgrenzen, © GeoSN 2010
 Datenquelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kassenstatistik und eigene Darstellung



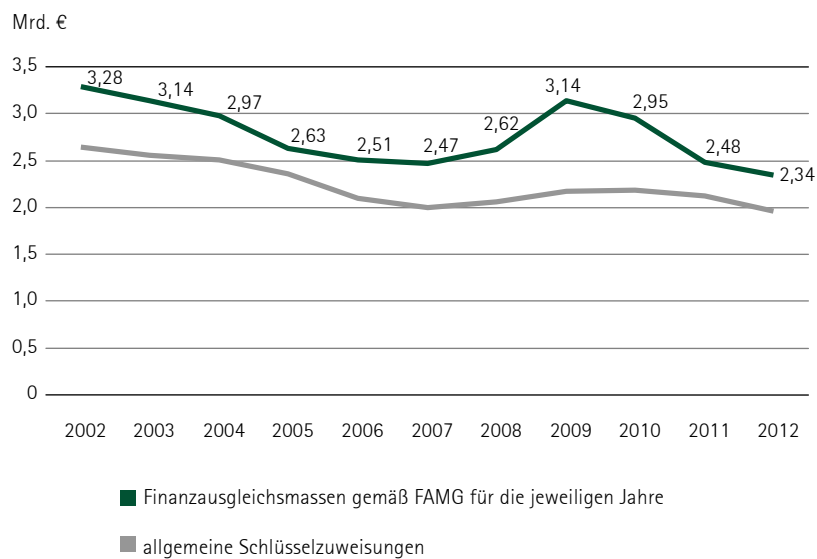
2.2 Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Erstattungen

2.2.1 Finanzausgleichsmasse und allgemeine Schlüsselzuweisungen

16 Während die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2010 noch von der zurückliegenden günstigen steuerlichen Entwicklung von Land und Kommunen profitierte, zeigt sich in den folgenden Jahren aufgrund der vergleichsweise günstigeren kommunalen Steuerentwicklung systembedingt ein umgekehrter Trend (vgl. auch Pkt. 5.1.1). Die Entwicklung der Finanzaus-

gleichsmasse und darunter der allgemeinen Schlüsselzuweisungen stellt sich im Zeitverlauf wie folgt dar:

Übersicht 10: Entwicklung der Finanzausgleichsmassen und allgemeinen Schlüsselzuweisungen



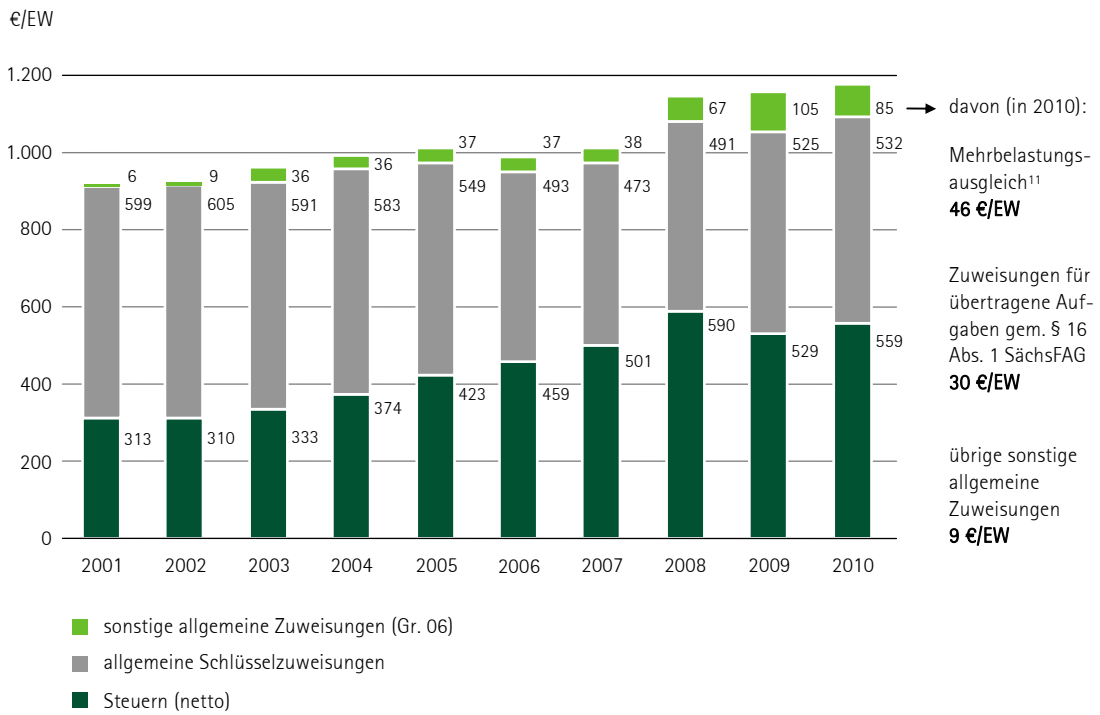
2.2.2 Allgemeine Deckungsmittel

17 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Gemeinden zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen (netto) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes. Ergänzt werden diese durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen (Gr. 06). Diese enthalten u. a.:

- Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (seit 2003 steuerkraftunabhängige Auszahlung, davor in den allgemeinen Schlüsselzuweisungen enthalten);
- Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und kreisfreien Städte für übertragene Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform gem. § 1 Abs. 1 Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008 (seit 2008; nach derzeitigem Stand kontinuierliches Abschmelzen der Beträge bis auf 134,8 Mio. € ab dem Jahr 2018).

18 In den letzten 3 Jahren des in Übersicht 11 betrachteten Zeitraumes blieben die allgemeinen Deckungsmittel trotz der ausgeprägten konjunkturellen Dynamik (Boomjahr 2008, Krisenjahr 2009, Aufschwung 2010) und der damit verbundenen stark pro-zyklischen Reaktion der Steuereinnahmen verhältnismäßig stabil. Im Jahr 2010 verfügten die sächsischen Kommunen insgesamt über rd. 4.883 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln. Dies entsprach rd. 1.176 €/EW.

Übersicht 11: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



2.3 Einnahmen aus investiven Zuweisungen

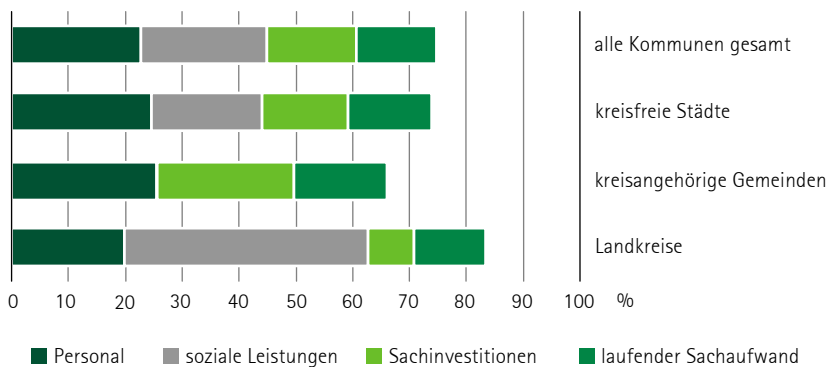
- 19 Die Zuweisungen für Investitionen vom Land, deren Entwicklung innerhalb der letzten Dekade uneinheitlich verlief, besaßen im Jahr 2010 den größten Umfang (vgl. auch Übersicht 17). Maßgebend dafür waren die Maßnahmen des KP II.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

Wesentliche Ausgaben: Personal und Sozialleistungen

- 20 Die größten Ausgabenblöcke bildeten im Jahr 2010 Personal und soziale Leistungen gefolgt von Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand. Die Anteile der genannten Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene, die insbesondere bei den Landkreisen von Relevanz sind) stellten sich bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen wie folgt dar:

Übersicht 12: Prozentuale Anteile der wesentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben 2010



3.1 Personalausgaben

Weiterhin hohe Personalausgaben

- 21 Die Personalausgaben befinden sich weiter auf hohem Niveau¹² und stellen 2010 wie bereits im Vorjahr noch vor den Sozialausgaben die größte Ausgabenposition dar. Im Jahr 2010 war insgesamt ein leichter Anstieg um

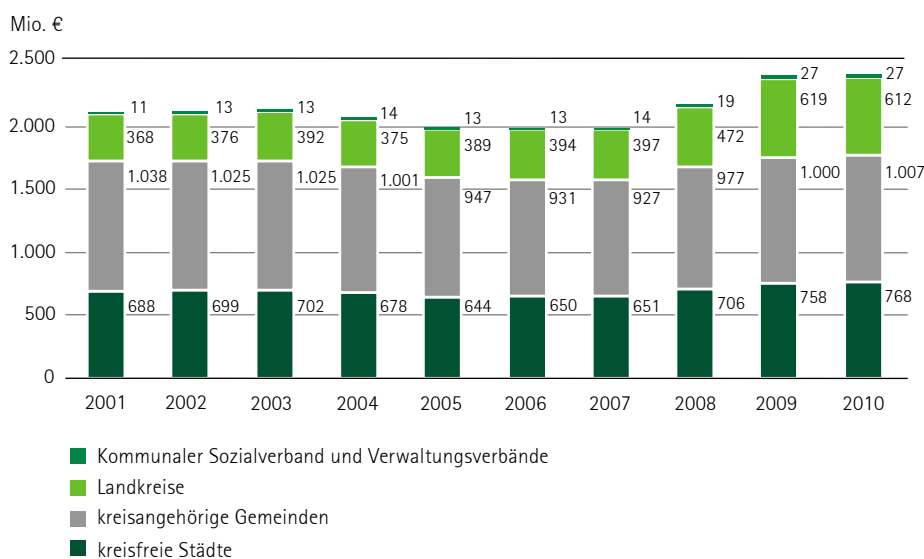
¹¹ Vgl. Tz. 17, 2. Anstrich.

¹² Zu den Ursachen vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, Pkt. 4.1, S. 192.

0,6 % zu konstatieren. Allerdings verzeichneten die Landkreise - anders als die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen - einen Rückgang ihrer Personalausgaben (vgl. Übersicht 13).

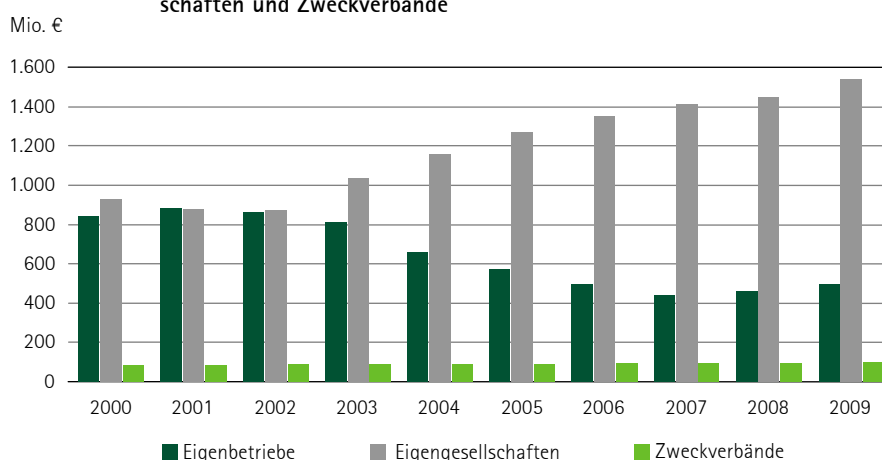
- 22 Einwohnerbezogen erhöhten sich die Personalausgaben, verstärkt durch die insgesamt rückläufige EW-Zahl, um rd. 1,1 % auf rd. 581 €/EW. Bundesweit befinden sich die sächsischen Kommunen damit jedoch noch unter dem Durchschnitt.
- 23 Zu berücksichtigen ist, dass auch bei abnehmenden Bevölkerungszahlen stets ein personeller Mindestbestand zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich ist. Den Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit und geeigneter Gebietsänderungen kommt daher eine besondere Bedeutung zu (vgl. auch Pkt. 7).

Übersicht 13: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften¹³



- 24 Ausgaben für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften fließen nicht in die kommunale Kassenstatistik ein, da diese nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung enthält. Sie sind jedoch ebenfalls statistisch erfasst und werden nachfolgend dargestellt:¹⁴

Übersicht 14: Entwicklung der Personalausgaben der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



¹³ Durch die Auflösung zweier Verwaltungsverbände ergeben sich in der Übersicht gegenüber den vergleichbaren Übersichten in vorangegangenen Jahresberichten des SRH leichte Verschiebungen von der Gruppe „Kommunaler Sozialverband und Verwaltungsverbände“ hin zu den „kreisangehörigen Gemeinden“.

¹⁴ Den in der Übersicht 14 dargestellten Personalausgaben lag im Jahr 2009 eine Anzahl von 133 Eigenbetrieben und 486 Eigengesellschaften zugrunde.

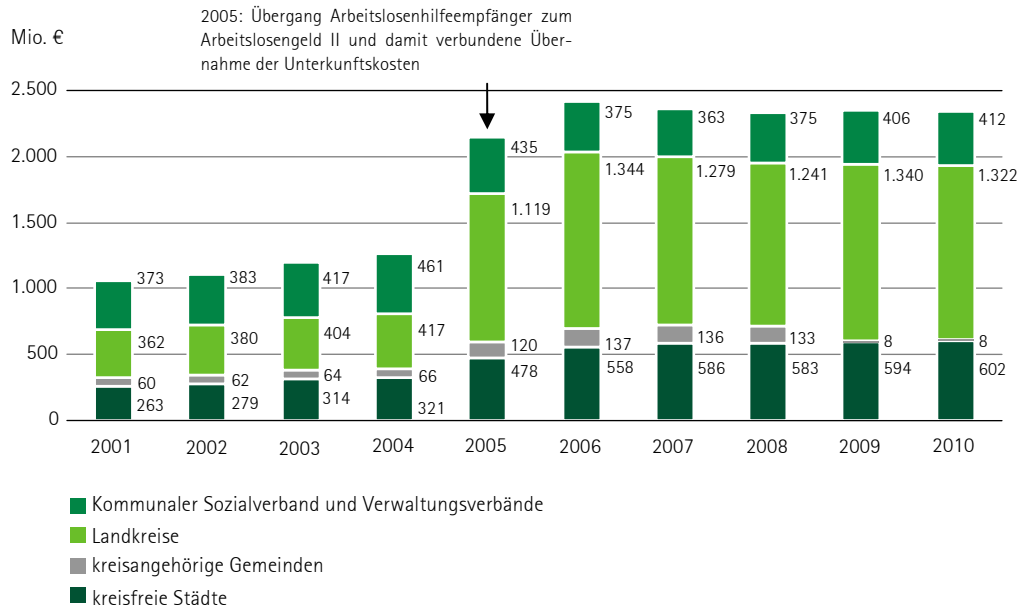
25 Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 33, S. 273 wird verwiesen.

3.2 Ausgaben für soziale Leistungen

Niedrigere Sozialausgaben bei den Landkreisen im Jahr 2010

26 Entgegen der gesamtdeutschen Entwicklung sanken die Ausgaben für soziale Leistungen der sächsischen Kommunen insgesamt im Jahr 2010 (-0,4 %) ¹⁵. Dieses Ergebnis liegt in den um rd. 1,6 % (rd. 22 Mio. €) gesunkenen Sozialausgaben der Landkreise begründet. Die kreisfreien Städte sowie der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) verzeichneten hingegen um rd. 1,1 % (rd. 6,3 Mio. €) bzw. rd. 1,4 % (rd. 5,9 Mio. €) gestiegene Sozialausgaben.

Übersicht 15: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaften



27 7 Landkreise konnten im Jahr 2010 ihre Sozialausgaben reduzieren. Bei den 5 (teilweise) optierenden ¹⁶ Landkreisen reichte die Spanne der Pro-Kopf-Sozialausgaben von rd. 403 €/EW (Mittelsachsen) bis zu rd. 750 €/EW (Bautzen). Die Sozialausgaben der nicht optierenden Landkreise bewegten sich zwischen rd. 278 €/EW (Erzgebirgskreis) und rd. 361 €/EW (Nordsachsen). Bei den kreisfreien Städten wies Leipzig – u. a. wegen seiner spezifischen Sozialstruktur – die höchsten Sozialausgaben aus (rd. 565 €/EW).

28 Die mittlerweile vergleichsweise geringen in den kreisangehörigen Gemeinden zu leistenden Sozialausgaben beschränkten sich im Wesentlichen auf Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (UGr. 7882) ¹⁷ sowie Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (Gr. 76).

¹⁵ Auf die Ausführungen unter Pkt. 1, letzter Absatz, wird Bezug genommen.

¹⁶ Vgl. die Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kommunalträger-Zulassungsverordnung – KomtrZV) vom 24.09.2004. Die (teilweise) optierenden Landkreise leisten aufgrund der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, mehrfach höhere Sozialausgaben als die nicht optierenden.

¹⁷ Für sog. Arbeitsgelegenheiten.

29 Größere finanzielle Entwicklungen wiesen die folgenden Leistungsbereiche auf:

Übersicht 16: Ausgewählte Ausgaben für soziale Leistungen im Vorjahresvergleich

Bereich	Gruppierungsnummer	Ausgaben		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		2009 Mio. €	2010 Mio. €	Mio. €	%
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (ARGE)	691	735,7	712,3	-23,4	-3,2
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Optionskommunen)	783	145,9	139,6	-6,3	-4,3
Arbeitslosengeld II ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung (Optionskommunen)	786	314,7	296,7	-18,0	-5,7
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen	73	83,8	91,8	8,1	9,6
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	780	52,3	62,1	9,8	18,8

30 Die Leistungsbeteiligungen bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Gr. 691) sanken das vierte Jahr in Folge. Dieser Rückgang wird durch die gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Prozentpunkte niedrigere Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung jedoch relativiert. Bei den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen (Gr. 73) sowie bei den Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz (Gr. 780) wuchs der Bedarf in den letzten Jahren hingegen. Der im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, S. 194 hinsichtlich der Struktur der sozialen Leistungen beschriebene Trend setzt sich insofern auch im Jahr 2010 fort. Auf die dortige Übersicht 15 wird verwiesen.

Rückläufige Leistungen für Unterkunft und Heizung bei steigenden Sozialhilfeleistungen

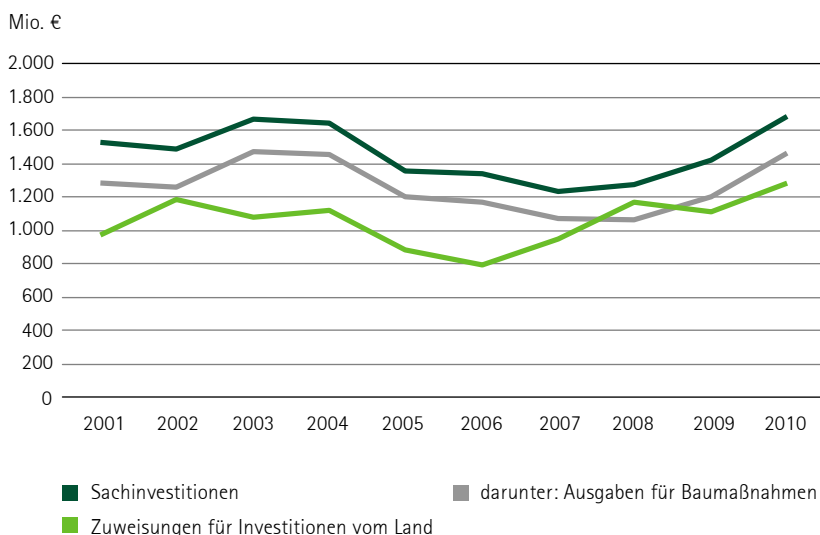
3.3 Sachinvestitionen

31 Im Zuge der Umsetzung des ZulnvG erreichten im Jahr 2010 die Ausgaben für Sachinvestitionen ebenso wie die Investitionszuweisungen vom Land im Zehnjahresrückblick ihren Höchststand. Prozentual gesehen erhöhten insbesondere die Landkreise ihr Sachinvestitionsvolumen; mit Ausnahme des Vogtlandkreises, der zwar seine Ausgaben für Baumaßnahmen aufstockte, jedoch insgesamt rückläufige Sachinvestitionen auswies.

Sachinvestitionen weisen höchsten Stand im Zehnjahresrückblick auf

32 Die Investitionszuweisungen wuchsen weniger stark als die Sachinvestitionsausgaben bzw. die Ausgaben für Baumaßnahmen. Die kreisangehörigen Gemeinden deckten rd. 70 % ihrer Sachinvestitionen durch entsprechende Zuweisungen - die Landkreise rd. 87 %.

Übersicht 17: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen und der Zuweisungen für Investitionen vom Land



33 In den kommenden Jahren ist durch den Wegfall der KP-II-Förderung und mit Abnahme der investiven Schlüsselzuweisungen 2011/2012 sowie Kürzung staatlicher Förderprogramme von einem Rückgang des Investitionsvolumens auszugehen, soweit dies die Kommunen nicht aus eigenen Mitteln kompensieren. Der erwartete Rückgang wird durch die für 2011 und 2012 bereitstehende Investitionspauschale (vgl. Pkt. 5.2) gedämpft. Die sächsischen Kommunen sind angehalten, ihre eigenen Anstrengungen zu erhöhen, um ihre Investitionen auf hohem Niveau zu halten.

34 Spätestens ab 2013 dürfte die dann *doppische* Auslegung des Investitionsbegriffes zu einer weiteren Abnahme des Investitionsvolumens führen. Eine Vielzahl der heute noch in den Vermögenshaushalten ausgewiesenen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen werden künftig im Ergebnishaushalt veranschlagt und können damit rein statistisch nicht mehr bei den Investitionen erfasst werden.¹⁸

Problem: Investitionsrückstand

35 Seitens der Kommunen wird weiterhin auf einen Investitionsrückstand bspw. in den Bereichen Straßenbau und - in regional unterschiedlichem Ausmaß - Schulhausbau verwiesen.

3.4 Sachaufwand und weitere Ausgaben

36 Der laufende Sachaufwand blieb gegenüber dem Vorjahr in Summe nahezu unverändert (+0,4 %). Den gestiegenen Aufwendungen insbesondere für die Erstattung von Verwaltungs- und Betriebsaufwand an private Unternehmen und übrige Bereiche¹⁹ sowie für die Haltung von Fahrzeugen²⁰ standen Einsparungen bei Mieten und Pachten, bei der Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.²¹ sowie bei Geschäftsausgaben²² gegenüber.

Kontinuierlich sinkende Zinsausgaben

37 Die Zinsausgaben sinken seit 2004 kontinuierlich. Hier zeigen der Schuldenabbau in den vergangenen Jahren und das vergleichsweise niedrige Zinsniveau ihren positiven Einfluss.

3.5 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

38 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (Gr. 98) dienen der Durchführung investiver Maßnahmen bei Dritten. Oftmals finanziert die Kommune mit den Zuwendungen Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet ist, deren Trägerschaft jedoch Dritte übernehmen.

39 Ein bedeutender Teil (rd. 60 %) dieser im Jahr 2010 rd. 214 Mio. € umfassenden Mittel floss an kommunale Sonderrechnungen und private Unternehmen; insbesondere innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisfreien Städte.

4 Finanzielle Leistungsfähigkeit

40 Die Ausführungen zu den Nettoinvestitionsmitteln²³ und den Rücklagenbewegungen basieren ausschließlich auf den Daten der Jahresrechnungsstatistik. Wenn diese auch nicht die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik besitzt, erfasst nur eine Jahresrechnungsstatistik die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

41 Gegenwärtig liegen die Jahresrechnungsdaten bis einschließlich 2009 vor.

¹⁸ Eine klare Abgrenzung des Investitionsbegriffes in der Buchführung von den Begrifflichkeiten in den Förderprogrammen ist zu beachten.

¹⁹ UGr. 677, 678.

²⁰ Gr. 55.

²¹ Gr. 53, 54.

²² Gr. 65.

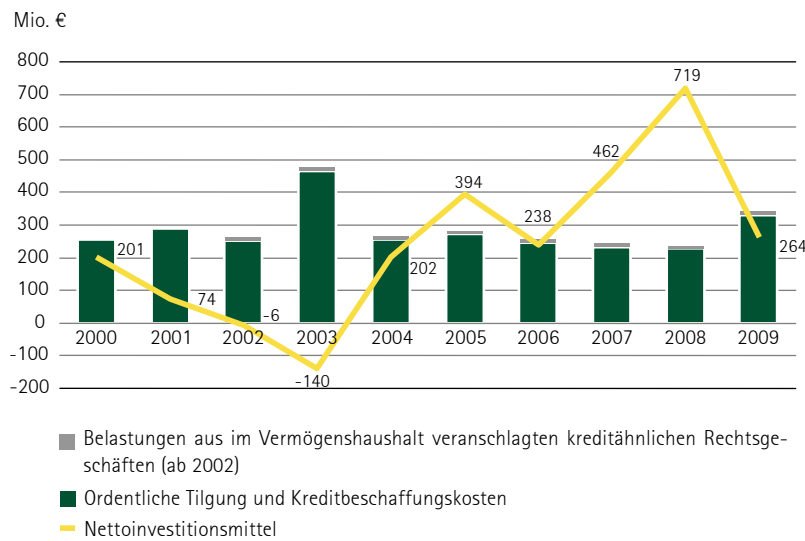
²³ Nettoinvestitionsmittel sind gem. Nr. 24 der Anlage zur KomHVO die dem Vermögenshaushalt zugeführten und für Investitionen zur Verfügung stehenden Beträge nach Abzug der allgemeinen Zuführung zum Verwaltungshaushalt, der ordentlichen Tilgungsleistungen, der Kreditbeschaffungskosten und der Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

4.1 Nettoinvestitionsmittel und Rücklagen

42 Im Jahr 2009 verfügten die sächsischen Kommunen über weniger als die Hälfte der ein Jahr zuvor noch vorhandenen Mittel für Investitionen.

Starker Rückgang der Nettoinvestitionsmittel 2009

Übersicht 18: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel und der Belastungen im Zusammenhang mit Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften²⁴



43 Bei Betrachtung der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen muss differenziert werden: Den größten Rückgang der Nettoinvestitionsmittel verzeichneten die kreisfreien Städte (rd. -84 %). Die Landkreise konnten ihre Nettoinvestitionsmittel hingegen um rd. 74 % steigern. Damit standen ihnen erstmals seit mehreren Jahren höhere Nettoinvestitionsmittel zur Verfügung als den kreisfreien Städten.

Übersicht 19: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Mio. €									
kreisfreie Städte	-7	-115	-87	-244	-38	55	61	92	205	32
kreisangehörige Gemeinden	139	128	89	86	226	300	241	347	475	188
Landkreise	52	69	-7	13	-12	7	-36	2	42	73
Kommunaler Sozialverband	16	-8	-1	5	26	31	-29	21	-3	-29

44 Die gegenüber den Vorjahren ungünstigere finanzielle Situation im Jahr 2009 und das dennoch hohe Kredittilgungsniveau erforderten erstmals seit 2004 eine Entnahme aus den allgemeinen Rücklagen. Zwar wurden den Sonderrücklagen Mittel zugeführt, jedoch weniger als den allgemeinen Rücklagen entnommen wurden, sodass die Gesamtrücklagen letztlich um rd. 83,5 Mio. € geschmälert wurden.

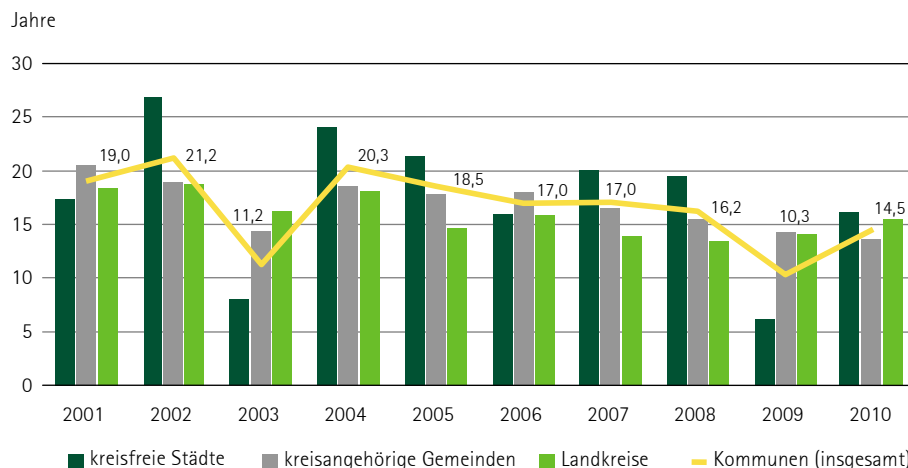
Geringere Gesamtrücklagen 2009

²⁴ Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Haushaltsjahren bis 2002 einschließlich der Zuführung zu Sonderumlagen.

4.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

- 45 Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit betrachtet den Gesamtbeitrag der Schulden im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres. Sie zeigt die Anzahl der Jahre, die bei konstanter ordentlicher Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würden. Liegt die Tilgungszeit über dem Wert von 20 Jahren, wird von einer mangelnden Kreditkongruenz ausgegangen.²⁵

Übersicht 20: Entwicklung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit²⁶ der sächsischen Kommunen



Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit gestiegen

- 46 Im Jahr 2010 konnten die sächsischen Kommunen ihre Schulden weiter reduzieren. Die ordentliche Tilgungsleistung erreichte dabei nicht den gleichen Umfang wie im vorangegangenen Jahr. Folglich stieg die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit insgesamt wieder an - am stärksten in den kreisfreien Städten (vgl. Übersicht 20), darunter insbesondere bei der Kreisfreien Stadt Leipzig. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit dagegen leicht verringern. Weitere Ausführungen zur Verschuldung der sächsischen Kommunen können dem nachfolgenden Jahresberichtsbeitrag Nr. 2 entnommen werden.

5 Entwicklung seit 2010

- 47 Die gesamtdeutsche wirtschaftliche Lage verbesserte sich schneller als noch im 1. Halbjahr 2010 prognostiziert. Zu Beginn des Jahres 2011 wuchs das Bruttoinlandsprodukt in einem Maße, dass sogar das Vorkrisenniveau von Anfang 2008 überschritten wurde.²⁷ Durch die Erholung des Arbeitsmarktes zeigte - anders als 2009 - inzwischen auch der private Konsum deutlich seine positive Wirkung.
- 48 Die Entwicklung der Finanzierungssalden (vgl. Übersicht 4) verdeutlicht jedoch, dass die Kommunen insgesamt von einer finanziellen Normallage noch weit entfernt sind.

²⁵ Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit übersteigt dann die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte. In einem solchen Fall werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen (vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999).

²⁶ Die für die Berechnung erforderlichen Schuldenstände wurden der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände entnommen. Seit dem Jahr 2010 wird der Schuldenstand mit einem veränderten Erhebungsbogen ermittelt. Der dem Jahr 2010 zugrunde liegende Wert (Summe Wertpapier- und Kreditmarktschulden) lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichtsbeitrages erst als vorläufiges Ergebnis vor und entspricht näherungsweise dem bisherigen Schuldenbegriff, der auch den übrigen im Diagramm dargestellten Werten zugrunde liegt (vgl. auch Band II, Beitrag Nr. 2).

²⁷ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 197 vom 24.05.2011.

5.1 Kommunalen Finanzausgleich 2011 in Sachsen

5.1.1 Finanzausgleichsmasse

49 Auf Grundlage der Maisteuerschätzung 2010 wurden die Finanzausgleichsmassen gem. § 2 SächsFAG für die Hj. 2011 mit rd. 2,48 Mrd. € und 2012 mit rd. 2,34 Mrd. € festgelegt²⁸, was einem deutlichen Rückgang gegenüber den vorangegangenen beiden Jahren entspricht (vgl. Übersicht 10). In der Finanzausgleichsmasse für das Hj. 2011 sind Korrekturbeträge aus den Hj. 2008 und 2009 in Höhe von insgesamt -64,5 Mio. € einkalkuliert.

Finanzausgleichsmasse 2011 sinkt auf rd. 2,48 Mrd. €

50 Die Novembersteuerschätzung 2010 blieb ohne unmittelbare Auswirkung auf die Höhe der Finanzausgleichsmassen 2011/2012. Um die allgemeinen Deckungsmittel trotz der zusätzlich prognostizierten Steuereinnahmen stabil zu halten, wurden die investiv gebundenen Mittel erhöht; von den allgemeinen Schlüsselzuweisungen wurden jeweils 35 Mio. € für die Jahre 2011 und 2012 zu den investiven Schlüsselzuweisungen umgeschichtet. Da diese Umverteilung, die nur die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte betrifft, die Kreisumlagegrundlagen der Landkreise schmälert, wurde die Finanzausgleichsmasse 2011 zugunsten der Landkreise um 3 Mio. € erhöht.

51 Im Ergebnis eines vom SMF in Auftrag gegebenen Gutachtens²⁹ wurde auf die Aufnahme eines Flächen- bzw. eines Demografieansatzes in den sächsischen Finanzausgleich verzichtet, da einerseits für beide Einflussgrößen im Gesamthaushalt keine Effekte nachweisbar waren und andererseits einzelne flächenbezogene Aufgabenbereiche bereits Berücksichtigung finden, bspw. in Form des Straßenlastenausgleiches gem. §§ 18 bis 20 SächsFAG.

Kein Flächen- bzw. Demografieansatz im SächsFAG

5.1.2 Vorzeitige Auflösung des kommunalen Vorsorgevermögens

52 Das nach § 23 SächsFAG (i. d. F. vom 12.01.2009) in den Jahren 2009 und 2010 im Umfang von rd. 372,1 Mio. € gebildete Vorsorgevermögen wird in den Jahren 2011 und 2012 vorzeitig aufgelöst.³⁰ Damit sollen die Auswirkungen der aufgrund der Steuereinnahmeentwicklung der Vorjahre erheblich geringeren Finanzausgleichsmassen 2011/2012 abgedeckt werden.

53 Der zentrale beim Freistaat vorgehaltene „Kommunale Vorsorgefonds“ wird 2011 in Höhe von 120,7 Mio. € und 2012 in Höhe von 73,7 Mio. € zugunsten der Gesamtschlüsselmasse aufgelöst. Die Zinseinnahmen können nach dem 30.06.2012 den Bedarfszuweisungen im Sinne von § 22 SächsFAG zugeführt werden.

Auflösung des zentralen „Kommunalen Vorsorgefonds“

54 Die dezentrale bei den Kommunen gebildete Vorsorgerücklage wird neben Zinsen und unter Wegfall der investiven Bindung im Jahr 2011 zu 40 % und im Jahr 2012 zu 60 % des Gesamtbetrages aufgelöst. Die aufgelösten Beträge (ohne Zinsen) sind Teil der Umlagegrundlagen (§§ 26 bis 28 SächsFAG).

Auflösung der dezentralen Vorsorgerücklage

55 Nach § 23 Abs. 1 SächsFAG wird im Jahr 2012 die Möglichkeit einer erneuten Zuführung von Mitteln zum kommunalen Vorsorgefonds für die Jahre ab 2013 in Abhängigkeit von der dann zu erwartenden Einnahmesituation geprüft.

²⁸ Vgl. Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 Finanzausgleichsmassengesetz - FAMG - 2011/2012 vom 17.12.2010 (Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2011 und 2012 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2011 und 2012).

²⁹ Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) von 04/2010 (vgl. LT-DS 5/3196, S. 25 f. sowie Anlagen 2 und 3).

³⁰ Vgl. Pkt. 13 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des SächsFAG vom 15.12.2010.

Steigende Zahl abundanter Kommunen bei gleichzeitig sinkendem Umlagevolumen

5.1.3 Finanzausgleichsumlage

- 56 Die Zahl der sog. abundanten³¹ Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach dem SächsFAG übersteigt, wächst im Jahr 2011 weiter. Anders als in den beiden Vorjahren verringert sich jedoch das Volumen der Finanzausgleichsumlage, die auf der Grundlage von § 25a SächsFAG erhoben wird und zur nachhaltigen Sicherung des Finanzausgleichs in Sachsen sowie zum weiteren Abbau von Steuerkraftunterschieden der sächsischen Kommunen beitragen soll.

Übersicht 21: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage³² in Sachsen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28	29	30	34
Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,9	29,0	17,7

- 57 Seit 2009 gelten 18 Kommunen ununterbrochen als abundant. 6 Kommunen hatten im Jahr 2011 erstmals eine entsprechende Umlage zu entrichten.

Investitionspauschale 2011/2012 in Höhe von jährlich 51 Mio. €

5.2 Kommunales Investitionsprogramm

- 58 Für die Jahre 2011 und 2012 wird außerhalb des SächsFAG eine kommunale Investitionspauschale³³ im Umfang von jährlich 51 Mio. € bereitgestellt. Die Verwendung dieser Mittel ist auf die Bereiche allgemeiner Schulhausbau, kommunaler Straßenbau, Kindertagesstätten, Sportstätten und Krankenhäuser beschränkt. Die Gelder werden nach einem EW-Schlüssel an die kreisfreien Städte und Landkreise ausgereicht. Die Landkreise haben mindestens 60 % dieser Mittel für konkrete Investitionsprojekte ihrer kreisangehörigen Gemeinden zu bewilligen.

Noch 470 Gemeinden zum 01.01.2011

5.3 Gebietsänderungen von Gemeinden

- 59 Die Zahl der Gemeinden in Sachsen verringerte sich durch Zusammenschlüsse bzw. Eingliederungen innerhalb eines Jahres von 485 auf 470 zum 01.01.2011.
- 60 Damit wird begonnen, insbesondere den Folgen des demografischen Wandels und der sich allgemein verschärfenden finanziellen Lage Rechnung zu tragen.
- 61 Auf die VwV des SMI über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden (VwVGebÄ) i. V. m. den „Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ des SMI wird verwiesen.³⁴ Danach gilt als eines unter mehreren Kriterien die EW-Zahl, die - bezogen auf das Jahr 2025³⁵ - im Regelfall im ländlichen Raum mehr als 5 Tsd. EW und im Verdichtungsraum unmittelbar um die Oberzentren mehr als 8 Tsd. EW betragen soll.
- 62 Der Freistaat Sachsen fördert Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden im Sinne von § 9 Abs. 3 und 4 SächsGemO mit Bedarfszuweisungen gem. § 22 Abs. 2 Nr. 4 SächsFAG.³⁶ Neben dieser Einmalförderung profitieren die betreffenden Gemeinden regelmäßig von höheren

³¹ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuerkraftmesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

³² Angaben 2009 und 2010 gemäß Festsetzung; 2011 gemäß Orientierungsdaten.

³³ Vgl. §§ 1 bis 3 des Gesetzes über die Gewährung einer Investitionspauschale an die kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2011 und 2012 sowie über die Gewährung einer Straßenbaupauschale vom 15.12.2010 (Art. 20 HBG 2011/2012).

³⁴ Der gemeinsame Leitfaden des SSG und des SMI für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen (Stand: 01/2011) ergänzt die o. g. Grundsätze.

³⁵ Vgl. die 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025 (vom 30.11.2010).

³⁶ Einzelheiten dazu vgl. VwV Bedarfszuweisungen Pkt. IV.

Schlüsselzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse, die aus der höheren EW-Zahl i. V. m. dem im SächsFAG enthaltenen einwohnerbezogenen Gewichtungsfaktoren des Hauptansatzes resultieren.

5.4 Eckpunkte wirtschaftlicher und finanzieller Prognosen

- 63 Für die Jahre 2011 und 2012 ist auf kommunaler, Länder- sowie Bundesebene eine sich weiter verbessernde Steuereinnahmesituation zu erwarten, die vor allem auf der günstigeren konjunkturellen Lage (u. a. sinkende Arbeitslosenzahlen, steigendes Wirtschaftswachstum, zunehmende Exportwerte) sowie auf Steuerrechtsänderungen beruht. Laut SMF sollen bei den sächsischen Kommunen nach Schätzungen bereits im Jahr 2012 die Einnahmen aus 2008 übertroffen werden. Prognose: steigende Steuereinnahmen
- 64 Unbeschadet dessen existieren – insbesondere auf internationaler Ebene – auch weiterhin Risiken, die sich negativ auf die wirtschaftliche Gesamtsituation in Deutschland auswirken können. Beispielhaft sei hier die Schuldenkrise einzelner EU-Staaten genannt. Auch sind die prognostizierten Steuermehreinnahmen weniger als zusätzlich zur Verfügung stehende Mittel zu sehen, sondern vielmehr als notwendiger Beitrag zur Konsolidierung bzw. Stabilisierung der Haushalte.
- 65 Spürbare finanzielle Auswirkungen sind überdies im Sozialbereich zu erwarten. Im Zuge der Ermittlung der Regelbedarfe nach SGB II und XII wurden deutliche Entlastungen der Kommunen vereinbart: Entlastungen im Sozialbereich
- 66 Nachdem die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung im Jahr 2010 trotz Vermittlungsverfahren und Einspruch des Bundesrates u. a. für Sachsen auf 23 % festgeschrieben wurde, erhöhte sie sich für das I. Quartal 2011 auf 24,5 %.³⁷ In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und XII forderte der Bundesrat eine ergänzende Sonderanpassung dieser Bundesbeteiligung, da die geplanten gesetzlichen Neuregelungen Kostensteigerungen auch in Bestandsfällen bzw. eine höhere Anzahl Leistungsberechtigter erwarten lassen. Den Empfehlungen des Vermittlungsausschusses folgend beträgt die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung u. a. für Sachsen ab April 2011 bis 2013 gem. § 46 Abs. 5 Satz 2 f. SGB II 30,4 % und sinkt ab 2014 auf 27,6 %.³⁸ Ergänzt werden diese Werte gem. § 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II bis einschließlich 2012 um jeweils 5,4 Prozentpunkte, um die Leistungen zur Bildung und Teilhabe entsprechend zu berücksichtigen. Die Anpassung der Prozentsätze orientiert sich künftig an den Gesamtausgaben der Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 6 f. SGB II) anstatt wie bisher an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II
- 67 Eine weitere Entlastung der Kommunen im Sozialbereich sieht der Bund durch die schrittweise Übernahme der Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII vor. Momentan liegen die Ausgaben der Kommunen hierfür deutschlandweit bei rd. 3,9 Mrd. € und werden aufgrund der demografischen Entwicklung und der Folgen unterbrochener Erwerbsbiografien weiter ansteigen. Im Jahr 2012 sollen durch den Bund 45 %, 2013: 75 % und ab 2014: 100 % der Kosten übernommen werden. Zur Gegenfinanzierung soll die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit (§ 363 SGB III) abgesenkt werden. Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)

³⁷ Vgl. Art. 1 des Siebten Gesetzes zur Änderung des SGB II vom 21.03.2011.

³⁸ Vgl. Art. 2 Pkt. 42 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII vom 24.03.2011.

Ergebnisse Gemeindefinanzkommission	68	Mit diesen Maßnahmen wurde gleichzeitig ein wesentliches Ziel der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen erreicht: eine insgesamt Verbesserung der Finanzlage der Kommunen. Als weiteres Ergebnis der Kommission wird künftig eine ausführlichere Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes in Aussicht gestellt sowie eine stärkere Zurückhaltung des Bundes bei der Festlegung von Sozialstandards, die sich kostenmäßig auf die Kommunen auswirken. Die Vorschläge zur Reform der Gewerbesteuer fanden indes keine Mehrheit. ³⁹
Bedeutung Energie- und Umweltpolitik	69	Zunehmende Bedeutung gewinnen weiterhin Energie- und Umwelaspekte. Die Bundesregierung hat nicht zuletzt mit ihrer energiepolitischen Neuausrichtung im Jahr 2011 wichtige Impulse für die Entwicklung in den einschlägigen Branchen gesetzt, deren - unter finanziellem Gesichtspunkt betrachtet - gewerbesteuerliche Auswirkungen mittelfristig auch die Kommunen erreichen.
		6 Stellungnahmen
	70	Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
	71	Der SLKT führte zu den Prognosen im Sozialbereich ergänzend aus, dass die zusätzlichen Erhöhungen der Bundesbeteiligung keine Entlastung der Kommunen darstellen würden, sondern Gegenleistungen für neue Aufgaben bzw. Kostensteigerungen seien. Des Weiteren merkt er an, dass der Bund zwar die Finanzierung der Grundsicherung im Alter übernehme, bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege dagegen in den kommenden Jahren erhebliche Steigerungen erwartet würden. Gleiches gelte auch für die Jugendhilfe. Ergänzend wird auf die Auswirkungen des Beschlusses der Finanzministerkonferenz zu den Hartz-IV-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) hingewiesen. Laut einer Pressemitteilung von SLKT und SSG führe dies zu Einnahmeverlusten für die kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen von jährlich 77 Mio. € in 2012 und 2013. Die Landkreise wären demnach gezwungen, die Kreisumlagen zu erhöhen.
Gemeindevereinigungen forcieren	72	7 Folgerungen Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Gemeinden - insbesondere auch in finanzieller Hinsicht - und für den Erhalt bzw. die Schaffung dauerhafter, effizienter Verwaltungs- und Infrastrukturen sind weitere Gemeindevereinigungen zu forcieren (vgl. Pkt. 5.3). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025 ⁴⁰ , die einmal mehr den Handlungsbedarf der Kommunen beim Umgang mit den Folgen der demografischen Entwicklung verdeutlicht. Ein Bevölkerungszuwachs wird nach der günstigsten Annahme lediglich für die Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig sowie für 6 kreisangehörige Gemeinden ⁴¹ erwartet. Zudem bleiben mögliche Auswirkungen des Ergebnisses des Zensus 2011 abzuwarten.
5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose		
Interkommunale Zusammenarbeit und Benchmarking	73	Vor diesem Hintergrund gewinnen die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit der Verwaltungen weiter an Bedeutung. Auch ein Benchmarking zwischen Kommunen vergleichbarer Größenklassen - bezogen auf einzelne, festzulegende Kriterien - kann bei der Optimierung der Einnahmen bzw. Ausgaben der eigenen Kommune zielführend sein.

³⁹ Auf die SSG-Mitteilung Nr. 391/11 „Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission“ in Heft 13/11 vom 01.07.2011 wird ergänzend hingewiesen.

⁴⁰ Hrsg.: Statistisches Landesamt Sachsen. Die Prognose enthält 2 Varianten zwischen deren Grenzen sich die Bevölkerungszahl voraussichtlich entwickeln wird.

⁴¹ Städte Radebeul, Wilsdruff, Dohna und Gemeinden Klipphausen, Moritzburg, Borsdorf.

74 Die an gleicher Stelle getroffenen Aussagen des Jahresberichtes 2010 des SRH besitzen weiter uneingeschränkte Aktualität. Stichwortartig ist zu nennen:

- Einsatz finanzieller Mittel unter Berücksichtigung der Folgekosten von Entscheidungen,
- Wissens- und Erfahrungstransfer im Rahmen der Doppikeinführung insbesondere bei kleineren Kommunen,
- nachhaltige, qualitative Haushaltskonsolidierung mit Blick auf das Auslaufen des Solidarpaktes.

8 Hinweise zu den verwendeten Daten

75 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁴² im Jahr 2010 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴³. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2009. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen Zehnjahreszeitraum umfassen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

76 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2010 zugrunde.⁴⁴ Die EW-Zahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

Gebietsstand vom 01.01.2010

77 Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁴⁵, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁴⁶ und die Zahlungen von gleicher Ebene⁴⁷ bereinigt. Bei der Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen sächsischen Gebietskörperschaften bleiben die Zahlungen von gleicher Ebene, im Unterschied zur amtlichen Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer werden netto, d. h. unter Abzug der Gewerbesteuerumlage, ausgewiesen.

78 Einschränkend auf die Vergleichbarkeit der Gebietskörperschaften wirken u. a. Faktoren wie der jeweilige Umfang der Auslagerung kommunaler Aufgaben an Unternehmen, der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern sowie die verschiedenen Gemeindegrößen - gemessen an der EW-Zahl, die in der Regel einen bestimmten Umfang an wahrzunehmenden Aufgaben erfordern.

Gründe eingeschränkter Vergleichbarkeit der Gebietskörperschaften

79 Zudem erschwert die in mehreren Bundesländern fortschreitende Einführung der Doppik mit jeweils landespezifischen Regelungen insbesondere den länderübergreifenden Vergleich der finanzstatistischen Daten. Das Statistische Bundesamt weist darauf hin, dass durch fehlerhafte Nachweise der doppisch buchenden Kommunen und den vollständigen Ausfall von statistischen Meldungen z. T. starke Schwankungen auftreten.

80 Hinsichtlich der Ausgaben für soziale Leistungen ist darüber hinaus die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen und die unterschiedliche Sozialstruktur nur sehr eingeschränkt möglich.

⁴² Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

⁴³ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

⁴⁴ Die zum 01.01.2011 erfolgten Gemeindezusammenschlüsse bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen von 485 auf 470 verringerten, finden nachfolgend noch keine Berücksichtigung.

⁴⁵ Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

⁴⁶ Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

⁴⁷ Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander.

Kommunale Verschuldung

Auch im zweiten Jahr nach der Finanzkrise, und damit seit 2001 ununterbrochen, ist den sächsischen Kommunen – nach Maßgabe der bisherigen Schuldenstatistik – ein weiterer Schuldenabbau gelungen.

Ein bedeutender Teil der Schulden ist in den Eigengesellschaften der kreisfreien Städte verankert. Die Haftungssummen aus Bürgschaften stiegen deutlich an.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden¹ der öffentlichen Haushalte² und deren öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen³ zum 31.12. des jeweiligen Jahres.⁴ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2011 und der EW-Stand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde. Ergänzend wird auf die Vorbemerkungen im Jahresbericht 2010 des SRH, S. 203 verwiesen.

2 Änderung der Statistik ab 2010

Geänderte Schuldenstandstatistik

- 2 Der Erhebungsinhalt der jährlichen Schuldenstandstatistik wurde ab dem Jahr 2010 bundeseinheitlich aufgrund von EU-Anforderungen geändert.

Schuldenbegriff seit 2010 weiter gefasst als zuvor

- 3 Zum einen wurden die Bereichsabgrenzungen angepasst, zum anderen der Schuldenbegriff erweitert. Ferner werden bislang nicht erhobene Daten in die Statistik einbezogen (versicherungstechnische Rückstellungen, Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten, übrige Verbindlichkeiten). Zudem ist der Gläubigerkreis nicht mehr vollständig mit dem vor 2010 identisch.
- 4 Bestimmte Daten werden nicht mehr erhoben, bspw. Informationen über Umschuldungen und zu inneren Darlehen.
- 5 Darüber hinaus wurden im Zuge der Modifikationen in der Schuldenstatistik ab 2010 verschiedene Begrifflichkeiten präzisiert, so z. B. im Bereich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte die Definition der „Restkaufgelder“. Entsprechend sind beim Jahresvergleich solcher Positionen gewisse Unschärfen in Betracht zu ziehen.
- 6 Die wesentlichen Änderungen sind in nachfolgender Übersicht dargestellt. Sie verdeutlicht, dass ein aussagekräftiger Vorjahresvergleich nur unter entsprechender Heraus- oder Hinzurechnung der jeweiligen Positionen möglich wird. Und auch dann ist die unter Tz. 5 genannte Einschränkung zu beachten. Aus diesen Gründen wird unter Pkt. 3 zunächst auf die Schulden-situation 2010 nach der geänderten Statistik - ohne einen Vergleich mit Vorjahren - eingegangen.

¹ Der ab 2010 neu definierte Schuldenbegriff umfasst: Kredite, Kassenkredite, Wertpapierschulden, versicherungstechnische Rückstellungen, übrige Verbindlichkeiten und kreditähnliche Rechtsgeschäfte (vgl. auch Übersicht 1).

² Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen.

³ Zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften.

⁴ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

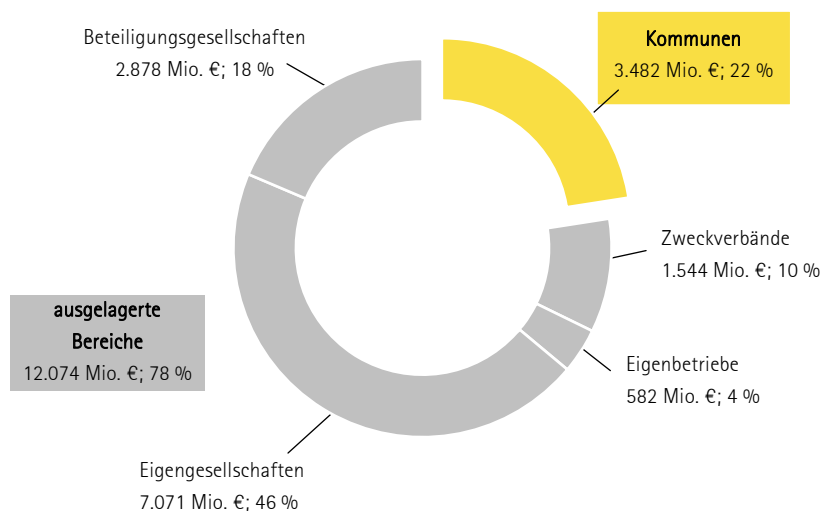
Übersicht 1: Schuldenbegriff vor und seit dem Berichtsjahr 2010

vor 2010	seit 2010	Schuldenbegriff vor und seit 2010
<p>Schuldenstand:</p> <p>Schulden bei öffentlichen Haushalten (ohne Kassenkredite)</p> <p>Kreditmarktschulden i. e. S. bei Kreditinstituten usw.</p> <p>Wertpapierschulden</p> <p>Weitere Belastungen:</p> <p>Kassenverstärkungskredite</p> <p>Kreditähnliche Rechtsgeschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder - Leasingverträge (inkl. Zinsanteile) <p>Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)</p> <p>Innere Darlehen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mittel der Sonderrücklage - Mittel des Sondervermögens ohne Sonderrechnung <p>Zinsausgaben</p>	<p>Schuldenstand:</p> <p>Schulden beim öffentlichen Bereich (Kassenkredite, Kredite)</p> <p>Schulden beim nichtöffentlichen Bereich darunter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulden aus Krediten <ul style="list-style-type: none"> • bei Kreditinstituten • beim sonstigen in-/ausländischen Bereich - Wertpapierschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere) - Kassenkredite <p>Kreditähnliche Rechtsgeschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften - Finanzierungsleasing - ÖPP-Projekte nach ESVG⁵ <p>Versicherungstechnische Rückstellungen</p> <p>Übrige Verbindlichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - sonstige Verbindlichkeiten <p>Weitere Belastungen:</p> <p>Bürgschaften (Haftungssumme)</p> <p>Zinsausgaben</p>	

⁵ Öffentliche-Private-Partnerschaften-Projekte nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

3 Schuldensituation 2010 – Gesamtbetrachtung

Übersicht 2: Schulden der Kommunen im Vergleich zu ihren ausgelagerten Bereichen; prozentualer Anteil an den Schulden (insgesamt) zum 31.12.2010, Werte gerundet



Insgesamt rd. 15,6 Mrd. € Schulden

- 7 Mehr als drei Viertel (rd. 12,1 Mrd. €) der nach der geänderten Statistik insgesamt rd. 15,6 Mrd. € umfassenden Schuldenlast sind den aus den kommunalen Haushalten ausgelagerten Bereichen zuzurechnen. Der Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen führt zu dem Ergebnis, dass ein bedeutender Teil der Schulden in den Eigengesellschaften der kreisfreien Städte verankert ist (vgl. Übersicht 3). Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften birgt deren hohe Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial.

Übersicht 3: Schulden der Kommunen und ausgelagerten Bereiche nach Gebietskörperschaften zum 31.12.2010, Werte gerundet

Schuldenstand		Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Verwaltungsverbände	Gesamt
Kommunen (Kernhaushalt)	Mio. €	1.012	1.989	481	0,4	3.482
	€/EW	792	692	167	9	838
Eigenbetriebe ⁶	Mio. €	321	231	30	-	582
	€/EW	251	80	10	-	140
Eigengesellschaften ⁷	Mio. €	4.007	2.907	157	-	7.071
	€/EW	3.135	1.011	55	-	1.702
Beteiligungsgesellschaften ⁸	Mio. €	keine Angaben			-	2.878
	€/EW	keine Angaben			-	693
Zweckverbände ⁹ (kameral)	Mio. €	keine Angaben			-	267
	€/EW	keine Angaben			-	64
Zweckverbände (kaufmännisch)	Mio. €	keine Angaben			-	1.277
	€/EW	keine Angaben			-	307
Summe ¹⁰	Mio. €	5.339	5.128	668	0,4	15.557
	€/EW	4.177	1.783	232	9	3.745

⁶ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁷ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁸ Mehr als ein Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht.

⁹ Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen zählen nicht zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

¹⁰ Summe bei den einzelnen Gebietskörperschaften ohne Schulden aus Beteiligungen und Zweckverbänden.

4 Einzelbetrachtung

4.1 Kommunale Haushalte insgesamt

- 8 Auf der Grundlage des Schemas von Übersicht 1 werden nachfolgend der Schuldenstand der kommunalen Haushalte in Sachsen sowie weitere Belastungen im Detail dargestellt.

Übersicht 4: Schulden der Kommunen im Einzelnen zum 31.12.2010

Ifd. Nr.	Position	Mio. €
1	Schuldenstand¹¹	3.482,3
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	9,8
1.1.1	- Schulden aus Krediten	3,2
1.1.2	- Kassenkredite	6,7
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	3.338,9
1.2.1	- Schulden aus Krediten	3.293,3
1.2.1.1	bei Kreditinstituten ¹²	3.220,1
1.2.1.2	beim sonstigen in-/ausländischen Bereich	73,2
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	0
1.2.3	- Kassenkredite (öffentlicher und nichtöffentlicher Bereich)	45,7
1.3	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	96,7
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,6
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,5
1.3.3	- Finanzierungsleasing	72,0
1.3.4	- ÖPP-Projekte nach ESVG	22,5
1.4	Versicherungstechnische Rückstellungen	18,4
1.5	Übrige Verbindlichkeiten	18,5
2	Weitere Belastungen	1.468,5
2.1	Bürgschaften (Haftungssumme)	1.339,6
2.2	Zinsausgaben ¹³	128,9

- 9 Nach der bisherigen Statistik (vor 2010) entspräche die Summe der o. g. Positionen 1.1.1, 1.2.1 und 1.2.2 mit den eingangs genannten Einschränkungen¹⁴ dem bisherigen Schuldenbegriff und umfasste rd. 3.296,4 Mio. €.

- 10 Rein zahlenmäßig wird damit im Jahr 2010 ein um rd. 185,9 Mio. € bzw. rd. 5,6 % höherer Betrag durch den erweiterten Schuldenbegriff erfasst. Ein Vorjahresvergleich¹⁵ der Schulden nach der bisherigen Statistik ergibt danach Folgendes:

Schuldenstand etwa 186 Mio. € höher als nach bisheriger Statistik

Übersicht 5: Vorjahresvergleich der kommunalen Schulden

Jahr	Schuldenstand Mio. €	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	Schuldenstand €/EW	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
2009	3.411	-7,4	817	-6,8
2010	3.296	-3,5	794	-2,9

¹¹ Summe der Positionen: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5.

¹² 93 % dieser Kredite haben eine Laufzeit von mindestens 5 Jahren, 6 % eine Laufzeit von über 1 bis 5 Jahre und die übrigen von weniger als 1 Jahr.

¹³ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁴ Vgl. Pkt. 2.

¹⁵ Daten zurückliegender Jahre können dem Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 25, S. 205, Übersicht 3 entnommen werden.

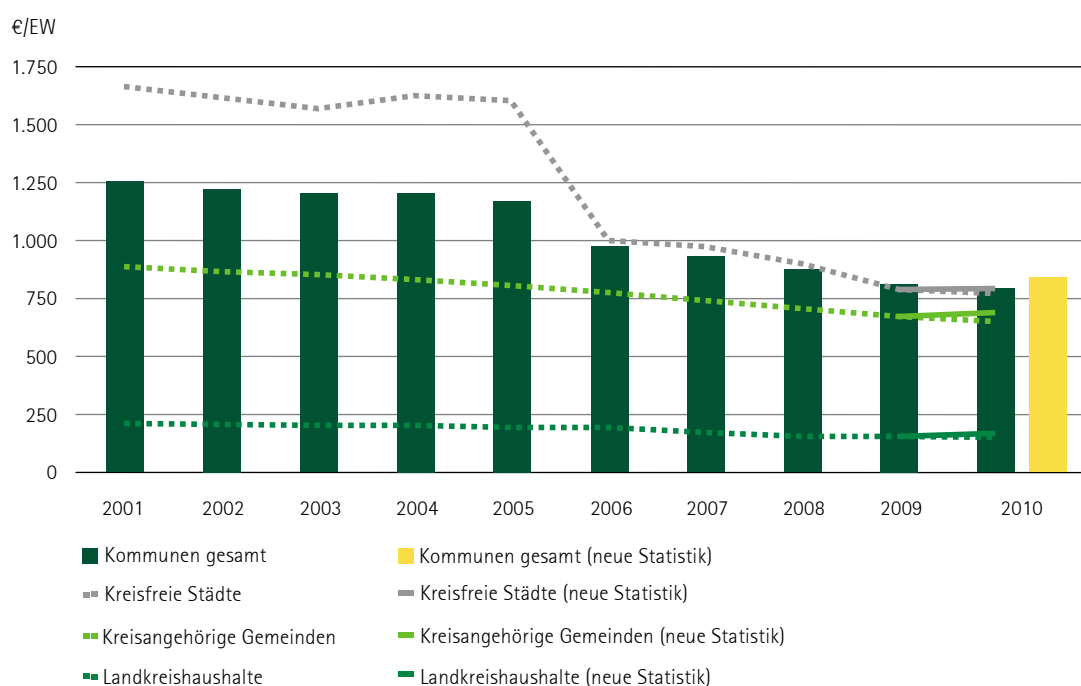
Rückläufige Zinsausgaben 11 Den Kommunen ist demnach auch im zweiten Jahr nach der Finanzkrise und damit seit 2001 ununterbrochen ein weiterer Schuldenabbau gelungen. Die rückläufigen Zinsausgaben belegen dies.

Bürgschaften der Kreisfreien Stadt Dresden stark gestiegen 12 Bei der Betrachtung der weiteren Belastungen der Kommunen fällt der starke Anstieg der Haftungssumme der Bürgschaften gegenüber dem Vorjahr um rd. 42,1 % auf. Ursächlich ist die Ausweitung der Bürgschaften der Kreisfreien Stadt Dresden um rd. 430 Mio. € auf rd. 537 Mio. €, die in erster Linie im Zusammenhang mit dem Erwerb von Aktien durch die Technischen Werke Dresden GmbH stehen.

4.2 Gebietskörperschaften und Einzelbetrachtung der Kommunen

13 Nach der bisherigen Definition des Schuldenbegriffes konnten alle Gebietskörperschaftsgruppen ihren Schuldenstand reduzieren. Die unterbrochenen Linien in nachfolgender Übersicht geben die Schulden je EW nach der ab 2010 geänderten Statistik wider.

Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt



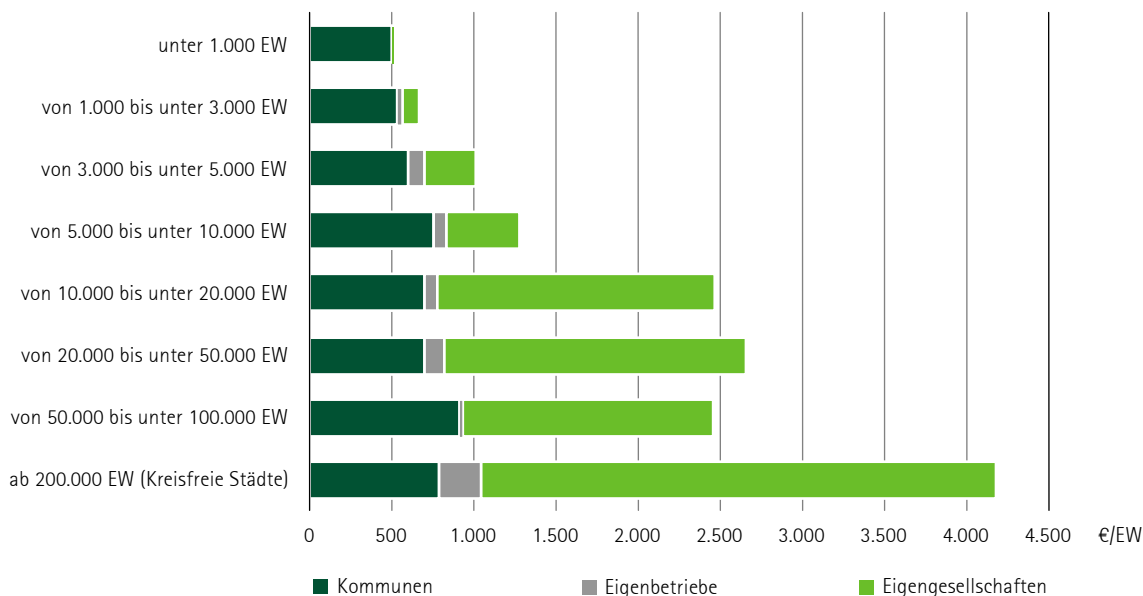
21 Gemeinden schuldenfrei 14 21 Gemeinden und 5 Verwaltungsverbände, sämtlich mit jeweils weniger als 8.000 EW, galten nach der neuen Schuldendefinition als schuldenfrei. 2 dieser Gemeinden wiesen jedoch Haftungssummen aus Bürgschaften aus und 2 weitere Gemeinden Schulden in ihren unmittelbaren Eigengesellschaften. 18 dieser Gemeinden waren außerdem an schuldenbehafteten Zweckverbänden beteiligt.

15 Die höchste Verschuldung wiesen einwohnerbezogen folgende Gemeinden - nach Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen unterschieden - aus:

- Rackwitz: Schulden Kernhaushalt rd. 3.707 €/EW
- Schwepnitz: Schulden Eigenbetriebe rd. 1.814 €/EW
- Thermalbad Wiesenbad: Schulden Eigengesellschaften rd. 5.609 €/EW

4.3 Verschuldung nach Größenklassen

Übersicht 7: Verschuldung nach Größenklassen zum 31.12.2010



5 Vergleich mit anderen Bundesländern

16 Den folgenden Angaben, die sich auf den Stichtag 31.12.2009 beziehen, liegt die bisherige Statistik vor ihrer Änderung im Jahr 2010 zugrunde.

17 Die Daten in nachfolgender Übersicht sind vor dem Hintergrund der Finanzkrise, den in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Organisationsformen der Aufgabenerfüllung und dem - historisch bedingt - größeren Bestand an kommunalen Wohnungsgesellschaften in den neuen Ländern zu betrachten. Auf den Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 25, S. 209, Pkt. 3.3 und S. 213, Pkt. 4.3 wird Bezug genommen.

Sachsens Kommunen unterdurchschnittlich verschuldet

Übersicht 8: Schulden der Zweckverbände¹⁶, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2009¹⁷

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Zum Vergleich: Kommunen
	€/EW			€/EW
Sachsen	357	111	1.159	817
Brandenburg	495	113	1.428	618
Mecklenburg-Vorpommern	388	193	2.198	1.238
Sachsen-Anhalt	600	76	1.307	1.184
Thüringen	465	148	873	1.039
Neue Länder (gesamt)	451	122	1.321	938
Niedersachsen	215	293	204	957
Rheinland-Pfalz	123	969	387	1.237
Schleswig-Holstein	93	304	208	930
Saarland	2.072	762	550	980
Hessen	185	546	541	1.544
Baden-Württemberg	162	645	621	549
Nordrhein-Westfalen	274	517	381	1.304
Bayern	103	332	364	1.104
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	216	500	407	1.089

¹⁶ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

¹⁷ Daten anderer Bundesländer zu den Beteiligungsgesellschaften lagen nicht vor. Baden-Württemberg ohne mittelbare Eigengesellschaften.

- 18 Innerhalb der einzelnen Bereiche weist – nicht erst seit 2009 – jeweils ein Bundesland eine deutlich höhere einwohnerindizierte Verschuldung auf als die übrigen Länder. Bei den Zweckverbänden betrifft dies das Saarland, dessen Zweckverbandsschulden im Vorjahresvergleich zudem um rd. 21 % zunahm. Die Zweckverbände der übrigen Länder des früheren Bundesgebietes hatten durchweg niedrigere Schulden als die der neuen Länder.
- 19 Die gleiche Tendenz zeigt sich bei den Eigengesellschaften der neuen Länder. Hier führt Mecklenburg-Vorpommern die Schuldentabelle mit einer Steigerung von rd. 6 % gegenüber dem Vorjahr an. Lediglich den kommunalen Eigengesellschaften Sachsens, Thüringens und Niedersachsens gelang es im Jahr 2009, die Schuldenlast zu verringern.
- 20 Ein umgekehrtes Bild ergibt sich im Bereich der Eigenbetriebe, bei denen alle Länder des früheren Bundesgebietes höhere Schulden verzeichneten als die der neuen Länder. Die höchsten Beträge wiesen – trotz Verringerung gegenüber dem Vorjahr – die Eigenbetriebe der rheinland-pfälzischen Kommunen aus.
- 21 Hinsichtlich des Umfangs der Verschuldung der kommunalen Haushalte ist kein Gefälle zwischen den neuen Ländern und denen des früheren Bundesgebietes erkennbar. Jedoch konnten im Vorjahresvergleich alle neuen Länder ihre Verschuldung senken, während sich die Mehrzahl der betrachteten Länder des früheren Bundesgebietes einer Steigerung gegenüber sah. Die kommunalen Haushalte Hessens waren einwohnerbezogen am höchsten verschuldet und trugen im Vergleich zu Sachsen beinahe die doppelte Schuldenlast je Einwohner.
- 22 Werden die Schulden der Zweckverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften insgesamt im Jahr 2009 mit denen des Vorjahres verglichen, ist festzustellen, dass das Saarland in diesen drei Bereichen den höchsten Schuldenzuwachs (absolut und relativ) und Sachsen (absolut) sowie Niedersachsen (relativ) die größte Schuldenverringerung aufwies.

6 Stellungnahmen

- 23 Die Stellungnahmen des SMF und SMI sind im vorliegenden Beitrag weitgehend berücksichtigt worden. SSG und SLKT wurde der Berichtsentwurf nachrichtlich zur Kenntnis gegeben.

7 Zusammenfassung

Bedeutung der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche

- 24 Nachdem die Änderungen in der Statistik den Schuldenbegriff ab dem Jahr 2010 inhaltlich weitergefasst haben, ist die im Vorjahr an gleicher Stelle¹⁸ bereits getroffene Aussage zur Bedeutung der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche zu unterstreichen.

Einfluss des Einbezugs der Kassenkredite bei künftigen Ländervergleichen

- 25 Insbesondere der Einbezug der Kassenkredite und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte ist besser als bisher geeignet, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der jeweiligen Schuldensituation zu zeichnen. Zwar ist speziell der Umfang der Kassenkredite in den sächsischen Kommunen von nachrangiger Bedeutung, was grundsätzlich auf stabile Verwaltungshaushalte schließen lässt. Jedoch ist bei künftigen Vergleichen zwischen den Bundesländern zu erwarten, dass die in mehreren Ländern z. T. schwierige kommunale Haushaltslage, die sich auch im Umfang der Kassenkredite äußert, deutlicher zutage tritt.

¹⁸ Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 25, Pkt. 5, S. 213.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Nach der reformbedingten außerordentlichen Zunahme des Personalbestandes in den Kernhaushalten setzte sich im Jahr 2010 der bisherige Trend rückläufiger Beschäftigtenzahlen in abgeschwächter Form fort. Indessen stieg der Umfang an Teilzeittätigkeiten.

Die Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung erweiterten ihren Personalbestand zum sechsten Mal in Folge.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.^{1,2} Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2010. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren dabei auf dem Hj. 2009. Fokus: personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2010
- 2 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ³ zugeordnet. Einzig bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die absoluten Beschäftigtenzahlen.⁴
- 3 Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform⁵ 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich. Daher wird in den Übersichten neben dem Vorjahresvergleich (2010/2009) auch das Hj. 2008 einbezogen. Funktionalreform 2008

2 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

- 4 Zum 30.06.2010 beschäftigten die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten und rechtlich unselbstständigen Bereichen sowie in den Zweckverbänden insgesamt rd. 74.600 Mitarbeiter (rd. 64.500 VZÄ). Die Beschäftigtenzahl nahm gegenüber dem Vorjahr um rd. 230 Mitarbeiter ab. Die Zahl der VZÄ sank hingegen um rd. 1.160 VZÄ.
- 5 Die kommunalen Beteiligungsunternehmen verzeichneten einen Zuwachs um etwa 2.000 auf rd. 62.600 Mitarbeiter. Damit sind rd. 46 % aller kommunalen Mitarbeiter in diesem Bereich beschäftigt.
- 6 Der kommunale Personalbestand insgesamt lag 2010 bei etwa 137.200 Mitarbeitern. 2010 rd. 137.200 kommunale Mitarbeiter

¹ Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

² Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden - im Gegensatz zur kommunalen Kassenstatistik - bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

³ VZÄ werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden. Teilzeitbeschäftigte werden nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Die VZÄ werden mithilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet. Auszubildende gehen in die Berechnung als Vollzeitbeschäftigte ein.

⁴ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich - soweit nicht anders angegeben - auf besetzte Stellen.

⁵ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten⁶ der Gemeinden/Gemeindeverbände⁷, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁸ sowie Krankenhäusern⁹, Zweckverbänden¹⁰ und Unternehmen in privater Rechtsform¹¹

	2008	2009	2010	Veränderung 2010/2009		Veränderung 2010/2008		
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	48.152	52.431	51.487	12,4	-943	-1,8	3.335	6,9
darunter:								
- Kernverwaltung	27.475	29.884	29.012	7,0	-871	-2,9	1.538	5,6
darunter:								
Beschäftigte GfA ¹²	2.795	2.873	2.850	0,7	-23	-0,8	55	2,0
- AFG-Beschäftigte ¹³	1.098	953	1.228	0,3	275	28,8	130	11,8
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	7.346	7.839	8.008	1,9	169	2,2	661	9,0
rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	6.958	7.456	7.174	1,7	-282	-3,8	217	3,1
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.499	3.491	3.558	0,9	67	1,9	59	1,7
Zweckverbände (BB 24)	2.419	2.302	2.301	0,6	-1	-0,1	-118	-4,9
Gesamt:	61.027	65.680	64.521	15,5	-1.160	-1,8	3.493	5,7
	Beschäftigte (B.)			je Tsd. EW	B.	%	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	40.176	41.795	43.508	10,5	1.713	4,1	3.332	8,3
Krankenhäuser in privater Rechtsform	18.666	18.787	19.107	4,6	320	1,7	441	2,4
Gesamt:	58.842	60.582	62.615	15,1	2.033	3,4	3.773	6,4
<u>nachrichtlich:</u> BB 21 bis 24	70.133	74.820	74.592	18,0	-228	-0,3	4.459	6,4

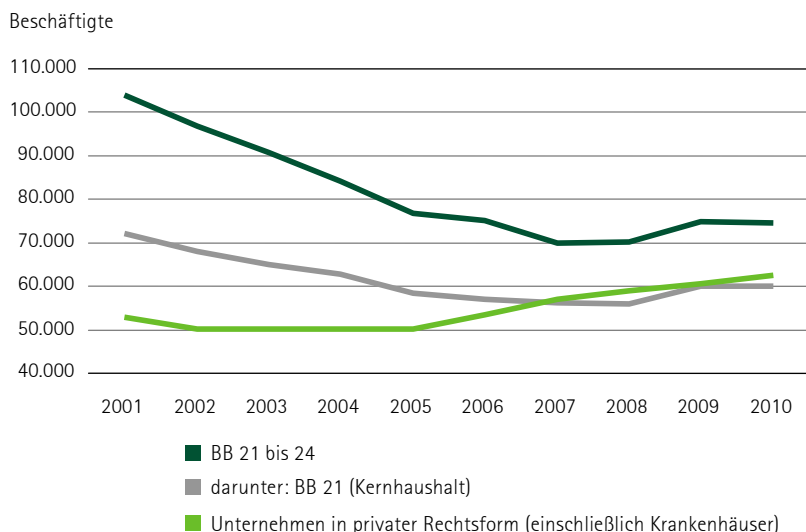
- 7 Innerhalb der Kernhaushalte, die zum 30.06.2010 insgesamt einen Rückgang ihrer VZÄ aufwiesen, zeigte sich eine uneinheitliche Entwicklung. Der Abnahme von VZÄ in der Kernverwaltung standen Steigerungen in Kindertageseinrichtungen gegenüber, die Ergebnis weiter gesteigerter Betreuungsquoten sind. Zudem erfasste die Statistik nach jahrelangem Rückgang eine höhere Zahl an AFG-Beschäftigten (VZÄ) - insbesondere im kreisangehörigen Raum. Diesen, bisher unter der Bezeichnung „ABM-Beschäftigte“ geführten Werten, liegt nunmehr eine breitere gesetzliche Basis zugrunde, was Vergleiche mit Vorjahren einschränkt.

⁶ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21, BB 21).
⁷ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV Sachsen) und die Verwaltungsverbände.
⁸ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser. Hierzu zählen vor allem Eigenbetriebe (Beschäftigungsbereich 22, BB 22).
⁹ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (Beschäftigungsbereich 23, BB 23).
¹⁰ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände (Beschäftigungsbereich 24, BB 24).
¹¹ Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind.
¹² Beschäftigte GfA = Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende.
¹³ Dazu zählen per definitionem des Statistischen Landesamtes: Arbeitnehmer in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gem. §§ 260ff. SGB III (Arbeitsförderung), Arbeitnehmer, für die ein Arbeitgeber Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II erhält, sofern diese in einem „unmittelbaren Arbeitsvertragsverhältnis“ von mehr als 2 Monaten (kein kurzfristiges Arbeitsverhältnis) stehen, Beschäftigte in „Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante“ nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II, Arbeitnehmer, die im Rahmen von Maßnahmen für langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld II ohne Altersbegrenzung oder der Bundesprogramme „Beschäftigungspakete für Ältere“ und „Kommunal-Kombi“ gefördert werden sowie Arbeitnehmer, die durch den ESF gefördert werden. Hierzu gehören nicht: Personen, die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II („Ein-Euro-Jobs“) wahrnehmen und dafür eine Mehraufwandsentschädigung erhalten.

8 Die Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (einschließlich Krankenhäuser) stockten ihren Personalbestand weiter auf. Mittlerweile sind hier mehr Beschäftigte als im Kernhaushalt (BB 21) tätig. Dies unterstreicht die große Bedeutung der aus dem Haushalt ausgelagerten Organisationsformen, derer sich die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung bedienen.

Beschäftigtenzahl in Unternehmen in privater Rechtsform größer als im Kernhaushalt

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Beschäftigungsbereichen, darunter Kernhaushalte, und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand und Personalausgaben

Übersicht 3: Personalbestands- und -ausgabenentwicklung¹⁴ im Beschäftigungsbereich 21

Jahr	Beschäftigte	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)			Personalausgaben (Stand jeweils 31.12.)		
		VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	Veränderung (VZÄ) gegenüber Vorjahr %	absolut Mio. €	je EW €	je VZÄ €
2001	72.113	63.993	14,5	-9,8	2.106	478,0	32.908
2002	67.975	59.912	13,7	-6,4	2.113	483,9	35.269
2003	64.868	56.041	12,9	-6,5	2.132	492,0	38.048
2004	62.717	53.456	12,4	-4,6	2.068	480,1	38.677
2005	58.322	49.525	11,6	-7,4	1.993	465,3	40.244
2006	56.922	48.338	11,3	-2,4	1.987	466,3	41.114
2007	56.295	47.791	11,3	-1,1	1.989	469,7	41.615
2008	55.914	48.152	11,5	0,8	2.173	516,8	45.134
2009	60.095	52.431	12,6	8,9	2.403	575,3	45.835
2010	59.970	51.487	12,4	-1,8	2.415	581,3	46.897

9 Nach dem - innerhalb der letzten Dekade in diesem Umfang einmaligen - Zuwachs der Beschäftigtenzahl aufgrund der Funktionalreform, war zum Stichtag 30.06.2010 der mit 125 Personen bislang geringste Rückgang des Personalbestandes im BB 21 zu konstatieren. Demgegenüber sank die Zahl der VZÄ um rd. 943, was auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten schließen lässt (durch Erhöhung der Anzahl Teilzeitbeschäftigten).

Verstärkte Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten

¹⁴ Personalausgaben bis 2009 lt. Jahresrechnungstatistik; 2010 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

tigter, Verringerung der Wochenarbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten bzw. durch eine erhöhte Zahl von Mitarbeitern in Altersteilzeit). Die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten stieg zum Stichtag 30.06.2010 um fast ein Viertel auf nunmehr rd. 7.890 Personen.

- 10 Trotz rückläufigem Personalbestand stiegen die Personalausgaben etwas an. Die Kommunen wendeten damit innerhalb der betrachteten Zeitreihe sowohl einwohnerbezogen als auch je VZÄ die bislang höchsten Beträge für ihr Personal auf. Selbst inflationsbereinigt ist im Zeitverlauf ein deutliches Wachstum zugunsten der Beschäftigten erkennbar.¹⁵
- 11 Die gesunkene EW-Zahl beeinflusst die einwohnerindizierten Personalausgaben. Gleichfalls erhöhend auf die Personalausgaben wirken der zum 01.11.2009 für den Sozialbereich in Kraft getretene Tarifabschluss sowie die weitere Zunahme der Zahl älterer Bediensteter.¹⁶

3.2 Gebietskörperschaften

- 12 Obwohl alle Gebietskörperschaftsgruppen die Anzahl ihrer VZÄ im Vorjahresvergleich reduzierten, verzeichneten lediglich die Landkreise gesunkene Personalausgaben. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen zwar 209 VZÄ weniger aus als im Vorjahr, tatsächlich stieg die Zahl der Beschäftigten jedoch um 154 Personen. Mit der Auflösung zweier Verwaltungsverbände ging das entsprechende Personal in den kreisangehörigen Raum über.

Durchschnitt:
rd. 34,3 Wochenstunden

- 13 Von den 3 kreisfreien Städten wies die Stadt Leipzig einwohnerbezogen mit rd. 11,1 VZÄ je Tsd. EW den niedrigsten Personalbestand im BB 21 aus sowie mit rd. 558 € je EW die geringsten Personalkosten (Chemnitz: rd. 14,5 VZÄ je Tsd. EW bzw. rd. 714 € je EW, Dresden: rd. 11,8 VZÄ je Tsd. EW bzw. rd. 590 € je EW). Ausgehend von einer regulären 40-Stunden-Woche war die durchschnittliche Wochenstundenzahl mit 35 Stunden ebenfalls im BB 21 der Stadt Leipzig am geringsten (Chemnitz: 35,5 und Dresden 36,4 Wochenstunden). Der Durchschnitt aller sächsischen Kommunen sank auf rd. 34,3 Stunden pro Woche.

Übersicht 4: Entwicklung des Personalbestandes im Beschäftigungsbereich 21 der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

	2008	2009	2010		Veränderung 2010/2009		Veränderung 2010/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
kreisfreie Städte	18.293	15.592	15.355	12,0	-237	-1,5	-2.937	-16,1
kreisangehörige Gemeinden	20.367	23.220	23.011	8,0	-209	-0,9	2.644	13,0
darunter:								
AFG-Beschäftigte	1.020	926	1.198	0,4	273	29,5	179	17,5
Landkreise	9.152	13.013	12.559	4,4	-454	-3,5	3.408	37,2
Verwaltungsverbände	149	153	126	2,5	-26	-17,3	-23	-15,2
KSV	193	453	435	0,1	-18	-4,0	242	125,7
Gesamt	48.152	52.431	51.487	12,4	-943	-1,8	3.335	6,9
darunter:								
AFG-Beschäftigte	1.098	953	1.228	0,3	275	28,8	130	11,8

- 14 Die Personalbestände (VZÄ) in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind bei den (teilweise) optierenden Landkreisen aufgrund des größeren Aufgabenumfanges regelmäßig höher als bei den nicht optierenden¹⁷. Gegenüber dem Vorjahr blieb der Personalbesatz in diesem Be-

¹⁵ Vgl. auch Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag 26, Pkt. 3.1, S. 217.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, Pkt. 6.4, S. 201 und Beitrag Nr. 26, Pkt. 3.1, S. 217.

¹⁷ Nicht optierend waren im Jahr 2010 der Erzgebirgskreis, der Vogtlandkreis sowie die Landkreise Zwickau, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Nordsachsen.

reich konstant, während die Kernhaushalte der Landkreise insgesamt weniger VZÄ auswiesen.

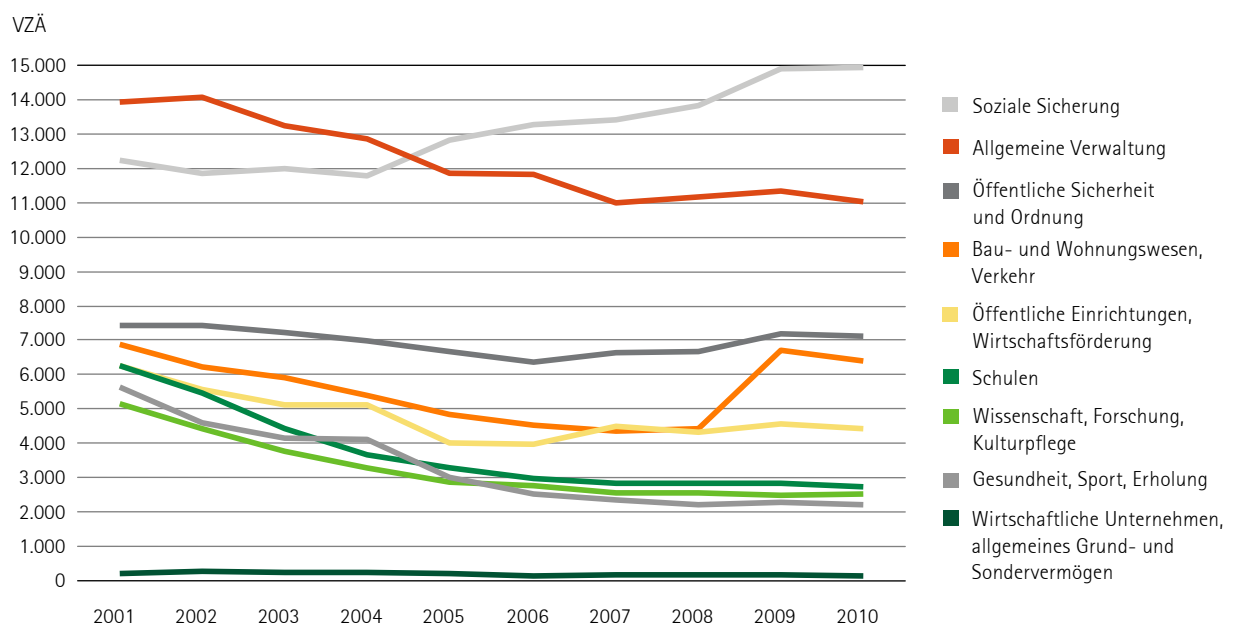
3.3 Aufgabenbereiche

15 Von dem unter Übersicht 1 dargestellten Rückgang der VZÄ im BB 21 ausgenommen waren lediglich die Bereiche Soziale Sicherung sowie Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege. Die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung sowie Bau- und Wohnungswesen, Verkehr reduzierten ihre Personalbestände um jeweils rd. 300 VZÄ.

16 Fast ein Drittel des Personalbestandes der Kernhaushalte entfällt auf den Bereich Soziale Sicherung und etwa ein Fünftel auf die Allgemeine Verwaltung. Mithin ist etwas mehr als die Hälfte der VZÄ des BB 21 in diesen beiden Aufgabenbereichen tätig.

Etwas mehr als die Hälfte der VZÄ ist in den Bereichen Soziale Sicherung und Allgemeine Verwaltung beschäftigt

Übersicht 5: Entwicklung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen 2010



4 Demografische Entwicklung

4.1 Kernhaushalt - Beschäftigungsbereich 21

17 Aus der nachfolgend grafisch dargestellten Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten ist erkennbar, dass die Altersgruppe der 40- bis unter 50-Jährigen im Jahr 2010 den größten Rückgang aufweist (-855 Beschäftigte). Das Gros des betreffenden Personals ging in die Altersgruppe der über 50-Jährigen über, die aufgrund der Altersabgänge jedoch nicht in gleichem Maße wuchs. Dennoch ist diese Altersgruppe nach wie vor die mit Abstand größte; fast jeder zweite Beschäftigte im Kernhaushalt ist mindestens 50 Jahre alt. Die Zahl der Altersabgänge überstieg insgesamt die der Neueinstellungen von Nachwuchskräften in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen.

Zahl der Altersabgänge ist größer als die der Neueinstellungen

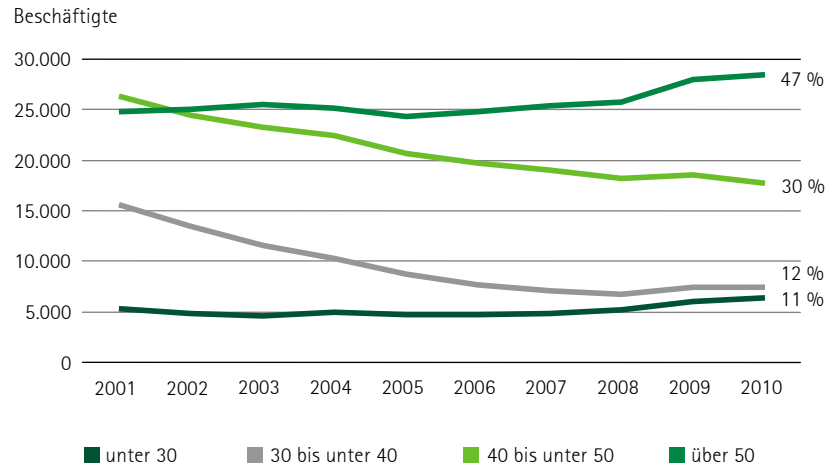
18 Diese Situation führte zum - wenn auch geringfügigen - Anstieg des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt von 46,60 auf 46,64 Jahre. Zum Vergleich: Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2010 bei rd. 42,1 Jahren. Diesen Schnitt hatte die Verwaltung der Kernhaushalte bereits vor 10 Jahren deutlich überschritten.

Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt ist höher als dasjenige aller sächsischen Erwerbstätigen

Personelle Stärkung der jüngeren Altersgruppen notwendig

19 Das Hauptaugenmerk hat daher weiterhin der personellen Stärkung der jüngeren Altersgruppen zu gelten. Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 26, S. 219 wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Übersicht 6: Entwicklung der Altersstruktur sowie des Durchschnittsalters der Beschäftigten bei den sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2010



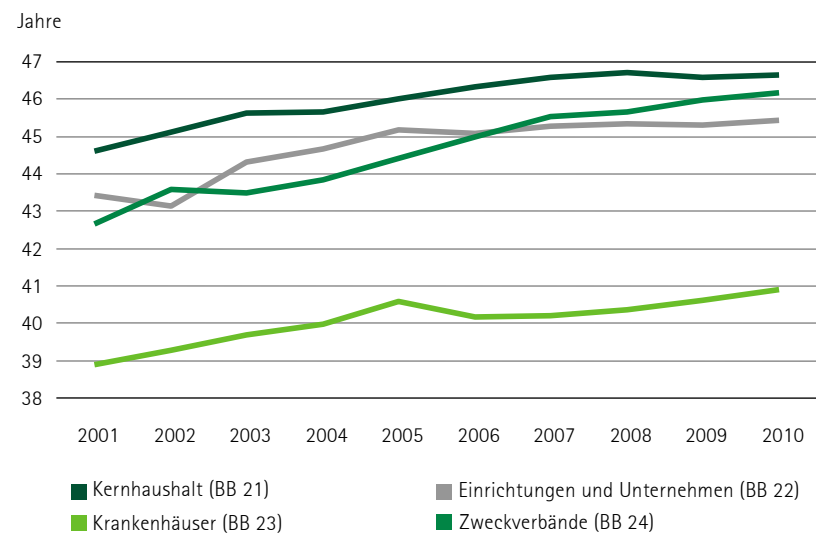
20 Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen haben die Beschäftigten der Kernhaushalte der kreisangehörigen Gemeinden mit rd. 47,8 Jahren einen signifikant höheren Altersdurchschnitt als die der kreisfreien Städte (rd. 45,6 Jahre) und der Landkreise (45,7 Jahre).

Anstieg des Durchschnittsalters bei den Zweckverbänden am stärksten

4.2 Kernhaushalt versus übrige Beschäftigungsbereiche

21 Nicht nur im Vergleich mit der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung Sachsens, sondern auch in der Gegenüberstellung der übrigen Beschäftigungsbereiche weist der Personalbestand der Kernhaushalte (BB 21) ein vergleichsweise hohes Durchschnittsalter auf. In den Zweckverbänden (BB 24) stieg das Durchschnittsalter innerhalb der letzten 10 Jahre am stärksten.

Übersicht 7: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24



5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

- 22 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2009 vor.
- 23 Ein Vergleich mit anderen Bundesländern steht immer unter dem Vorbehalt möglicher Unterschiede hinsichtlich der Rechtsform, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte sowie des Umfangs und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung.

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

- 24 Im Einzelnen stellten sich die Personalbestände in den unterschiedlichen kommunalen Bereichen im Jahr 2009 wie folgt dar:

Übersicht 8: Personalbestände einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2009, Sachsen 2010 zum Vergleich¹⁸

Bundesland:	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Neue Länder (gesamt)	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	Früheres Bundesgebiet (gesamt)	Zum Vergleich: Sachsen 2010
	VZÄ je Tsd. EW											
Kernhaushalte (BB 21)	12,55	12,36	13,29	14,16	11,52	12,83	10,70	11,03	9,56	10,37	11,24	12,40
davon:												
- AFG-Beschäftigte	0,23	0,20	0,05	0,10	0,02	0,14	0,02	0,02	0,01	0,06	0,02	0,30
- Beschäftigte GfA	0,69	0,36	0,41	0,68	0,52	0,56	0,18	0,18	0,23	0,36	0,23	0,69
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1,88	1,37	2,10	2,61	0,75	1,83	1,09	1,90	0,78	0,73	1,30	1,93
- verbleibend	9,75	10,43	10,73	10,77	10,23	10,30	9,41	8,93	8,54	9,22	9,69	9,48
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	1,78	1,10	2,05	0,75	0,99	1,41	1,00	1,59	1,40	1,42	1,45	1,73
darunter:												
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,35	-	0,29	0,09	-	0,18	0,004	-	-	-	0,06	0,39
Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,84	-	0,62	-	0,70	0,47	0,35	0,17	-	-	0,76	0,86
Zweckverbände (BB 24)	0,55	1,06	0,66	0,64	0,63	0,69	0,65	0,42	0,70	0,60	0,63	0,55
	Beschäftigte je Tsd. EW											
Unternehmen in privater Rechtsform	2,99	2,38	3,97	2,72	4,11	3,15	1,38	1,07	1,97	1,31	1,59	3,08

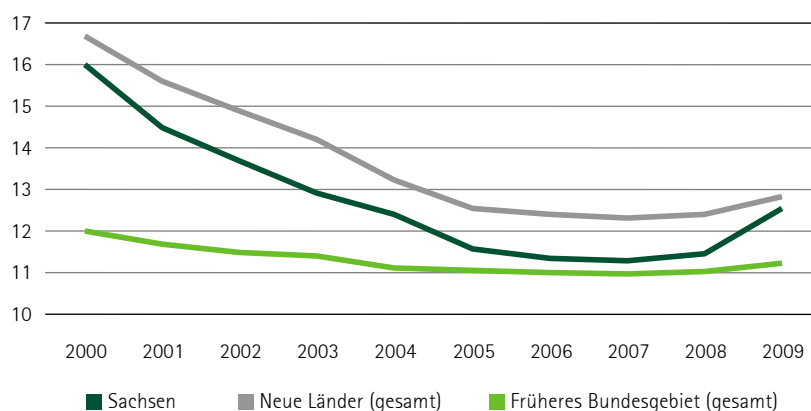
- 25 In den Personalbeständen der Kernhaushalte (BB 21) zum 30.06.2009 werden insbesondere die personellen Auswirkungen der Funktionalreform 2008 in Sachsen sichtbar. Wies Sachsen im Vergleich der neuen Bundesländer seit 2001 stets die niedrigsten Personalbestände aus, liegen sie im Jahr 2009 mit rd. 12,55 VZÄ je Tsd. EW über denen Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens (vgl. Übersicht 8).

Kernhaushalte

¹⁸ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist nicht mit der in Übersicht 1 vergleichbar. In den Übersichten 8, 10 und 11 wurden die vier sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Übersicht 9: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (Beschäftigungsbereich 21)

VZÄ je Tsd. EW



- Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen 26 Bei der Analyse der Personalbestände der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (**BB 22**) sind die unterschiedlichen Formen der Aufgabenorganisation in den einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen. Die Personalbestände (VZÄ) der sächsischen Kommunen haben sich in diesem Bereich im Jahr 2009 auf rd. 1,78 VZÄ je Tsd. EW vergrößert und liegen damit noch weiter oberhalb der Durchschnitte der Kommunen der neuen Länder (gesamt) und der des früheren Bundesgebietes (gesamt). Von den neuen Ländern verzeichneten lediglich die Kommunen Sachsen-Anhalts im BB 22 einen noch höheren Personalbestand (vgl. Übersicht 8).
- Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser 27 Die rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser (**BB 23**) wurden zum Stichtag 30.06.2009 in Sachsen mit rd. 0,84 VZÄ je Tsd. EW geführt. Da nicht alle Bundesländer diese Organisationsform nutzen, wird auf einen weiteren Vergleich an dieser Stelle verzichtet.
- Kommunale Zweckverbände 28 Die kommunalen Zweckverbände (**BB 24**) Sachsens dokumentierten im Jahr 2009 mit rd. 0,55 VZÄ je Tsd. EW einen leicht rückläufigen Personalbestand gegenüber dem Vorjahr.
- Unternehmen in privater Rechtsform 29 Die Vorjahrestendenz steigender VZÄ-Zahlen setzte sich 2009 bei den **Unternehmen** in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung weitgehend fort. Die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes lagen in diesem Bereich jeweils unter 2 VZÄ je Tsd. EW - die der neuen Länder hingegen deutlich über diesem Wert; so z. B. Sachsen mit rd. 2,99 VZÄ je Tsd. EW.
- Kindertageseinrichtungen 30 Ähnlich wie im BB 23 bestehen auch bei den Personalbeständen der **Kindertageseinrichtungen** in den BB 21 und 22 größere Unterschiede zwischen den Bundesländern (s. Übersicht 8). Durch die oftmalige Auslagerung der Kinderbetreuung an Dritte sinken zwar die Personalbestände und -kosten in diesem Bereich, jedoch treten an ihre Stelle entsprechende Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte.
- 31 Auch die Betreuungsquoten und die Betreuungszeiten beeinflussen den Umfang des Personalbestandes. Beide Faktoren sind in den neuen Ländern deutlich größer als in denen des früheren Bundesgebietes. So lag bspw. die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen zum Stichtag 01.03.2010 in den neuen Ländern bei durchschnittlich rd. 48 % (Sachsen: rd. 43 %); im früheren Bundesgebiet dagegen nur bei rd. 17 %. Eine Ganztagsbetreuung, d. h. mehr als 7 Stunden täglich, wurde in den neuen Ländern von rd. 68 %

der 3- bis unter 6-Jährigen in Anspruch genommen (Sachsen: rd. 75 %) - in den Ländern des früheren Bundesgebietes hingegen von rd. 25 %.¹⁹

32 In den letzten Jahren²⁰ wurde die stetig wachsende Zahl der VZÄ je Tsd. EW in sächsischen kommunalen Kindertageseinrichtungen lediglich von denen Brandenburgs und Sachsen-Anhalts übertroffen. Im Vorjahresvergleich verzeichnete Sachsen bei seinem Kita-Personal (VZÄ) 2009 in den BB 21 und 22 zudem die höchste Steigerungsrate. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Personalschlüssel in den einzelnen Bundesländern, denen verschiedene landesrechtliche Regelungen zur Personalausstattung in Kindertageseinrichtungen zugrunde liegen. Während in Sachsen zum Stichtag 01.03.2010 auf eine pädagogisch vollzeittätige Person rechnerisch 11,7 ganztags betreute 2- bis unter 8-jährige Kinder kamen, waren dies im Bundesdurchschnitt 8,4 Kinder²¹.

5.2 Aufgabenbereiche

33 Im Ländervergleich verzeichnete Sachsen gleich in 3 Aufgabenbereichen des BB 21 die größten Zuwächse. Überwiegend durch die Funktionalreform verursacht, stiegen die VZÄ je Tsd. EW in den Bereichen (1) Öffentliche Sicherheit und Ordnung um rd. 8,7 %, (4) Soziale Sicherung um rd. 8,6 % und (6) Bau- und Wohnungswesen, Verkehr um rd. 51,8 %. Auf die Ausführungen des Jahresberichtes 2010 des SRH, Beitrag Nr. 26, S. 220 wird ergänzend hingewiesen.

Sachsen: in 3 Aufgabenbereichen größte Zuwächse im Ländervergleich

Übersicht 10: Personalbestand (Beschäftigungsbereich 21) nach Aufgabenbereichen²² 2009 in einzelnen Bundesländern

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VZÄ je Tsd. EW								
Sachsen	2,71	1,72	0,68	0,60	3,57	0,55	1,60	1,09	0,04
Thüringen	3,23	1,57	1,05	0,62	2,77	0,75	1,03	1,26	0,06
Sachsen-Anhalt	3,46	1,87	0,71	0,55	3,67	0,72	1,25	0,99	0,07
Brandenburg	3,47	1,68	0,86	0,64	4,38	0,66	1,60	0,80	0,05
Mecklenburg-Vorpommern	3,09	1,84	0,67	0,72	2,31	0,59	1,39	0,85	0,05
Neue Länder (gesamt)	3,13	1,73	0,78	0,62	3,45	0,64	1,41	1,02	0,05
Niedersachsen	2,56	1,30	0,97	0,37	2,71	0,65	1,19	0,89	0,06
Rheinland-Pfalz	3,36	1,21	0,91	0,61	3,03	0,55	0,77	0,38	0,22
Schleswig-Holstein	2,42	1,18	0,85	0,35	2,29	0,53	1,09	0,79	0,06
Saarland	2,54	1,14	0,68	0,32	2,30	0,82	1,03	1,36	0,18
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	2,61	1,36	0,97	0,56	2,77	0,61	1,24	0,95	0,17
davon Sachsen (Vergleich in %)	103,9	127,0	69,6	107,1	128,7	89,6	129,7	114,6	22,9

34 Im Aufgabenbereich (4) Soziale Sicherung, der neben dem Bereich (0) Allgemeine Verwaltung personell am umfanglichsten besetzt ist, vergrößerte sich der Personalbestand (VZÄ je Tsd. EW) mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns in allen in nachfolgender Übersicht dargestellten Bundesländern.

Personalbestand Soziale Sicherung in fast allen Bundesländern gestiegen

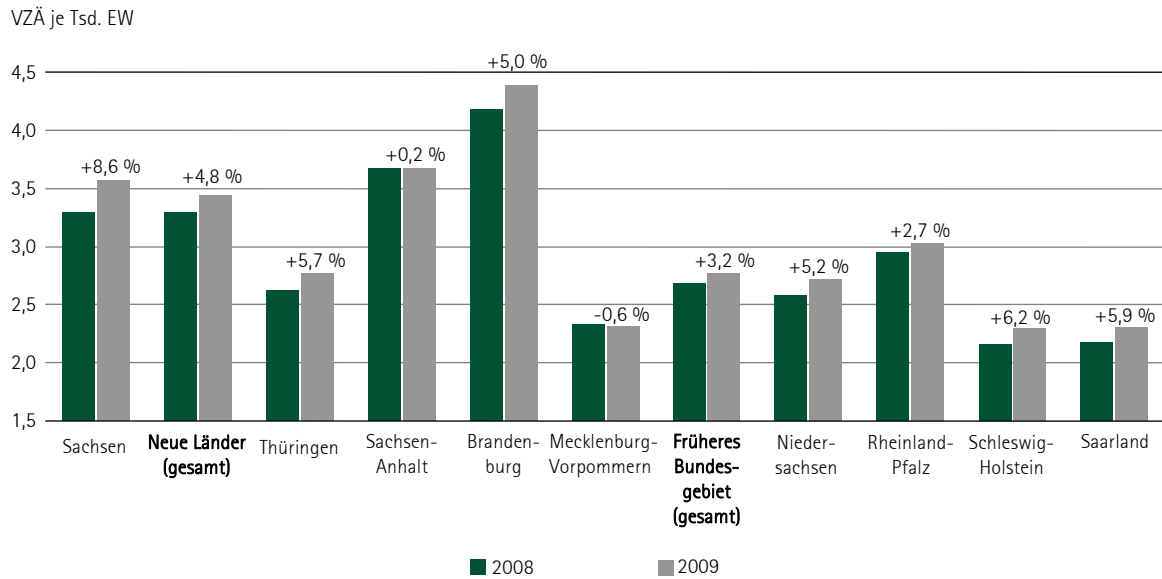
¹⁹ Die unter dieser Rdnr. genannten Werte sind der Publikation „Kindertagesbetreuung regional 2010“ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder entnommen.

²⁰ Entsprechende Daten liegen dem SRH seit dem Jahr 2003 vor.

²¹ Vgl. Publikation des Statistischen Bundesamtes „Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen 2010 – Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse“.

²² Aufgabenbereiche: (0) Allgemeine Verwaltung, (1) Öffentliche Sicherheit und Ordnung, (2) Schulen, (3) Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege, (4) Soziale Sicherung, (5) Gesundheit, Sport, Erholung, (6) Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, (7) Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, (8) Wirtschaftliche Unternehmen, Allgemeines Grund- und Sondervermögen.

Übersicht 11: Entwicklung des Personalbestandes im Aufgabenbereich (4) Soziale Sicherung



6 Stellungnahmen

- 35 Die Stellungnahmen des SMF und SMI sind im vorliegenden Beitrag weitgehend berücksichtigt worden. SSG und SLKT wurde der Berichtsentwurf nachrichtlich zur Kenntnis gegeben.

7 Zusammenfassung

Personalkostenkontrolle und funktionierende Verwaltung

- 36 Der Ausbau von Teilzeittätigkeiten, der durch den relativ geringen Rückgang der Beschäftigten bei gleichzeitig deutlich größerer Abnahme der VZÄ im Jahr 2010 belegt wird, ist u. a. ein Hinweis auf den Spagat zwischen Personalkostenkontrolle einerseits und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Verwaltungsapparates andererseits, mit dem die Kommunen konfrontiert sind.

Problemkreise bei der Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung

- 37 Um eine dauerhafte Aufgabenerfüllung der Verwaltung mit qualifiziertem und anzahlmäßig adäquatem Personal sicherzustellen, müssen die Kommunen mehrere Problemkreise in Einklang bringen, die mithin eines längerfristig angelegten Entwicklungskonzeptes bedürfen: Die älter werdende Belegschaft erfordert zur langfristigen Schaffung einer ausgewogenen Altersstruktur auch die kontinuierliche Stärkung der jüngeren Altersgruppen, die durch Ausbildung innerhalb der eigenen Verwaltung bzw. durch Neueinstellungen²³ erfolgen kann. Dabei muss Fach- und Erfahrungswissen trotz (altersbedingtem) Ausscheiden von Mitarbeitern erhalten bleiben. Die stetige Mitarbeiterfortbildung ist angesichts komplexer werdender Aufgaben und verstärkter Nutzung elektronischer Medien obligatorisch. Die Rekrutierung von Personal wird durch den demografiebedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials jedoch nicht erleichtert. In dem Zusammenhang rückt die Attraktivitätssteigerung der Kommunen als Arbeitgeber, z. B. hinsichtlich des Standortes, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie der Personalentwicklungsmöglichkeiten, weiter in den Fokus der Bemühungen. In unterschiedlichem Maße sehen sich die Kommunen auch weiterhin gezwungen, ihre Personalausgaben zu reduzieren, was die Lösung der eingangs dargestellten Problemfelder allerdings erschwert.

²³ Auf die Möglichkeit der Förderung nach § 22 Abs. 2 Nr. 3 SächsFAG sowie auf die im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 26, S. 225, Fußnote 29 getroffenen Aussagen hinsichtlich eines Einstellungskorridors wird hingewiesen.

Entwicklung der Kommunalprüfung

Zahlreiche Zweckverbände erledigen nicht die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung.

1 Wirtschaftsführung und örtliche Rechnungsprüfung bei Zweckverbänden

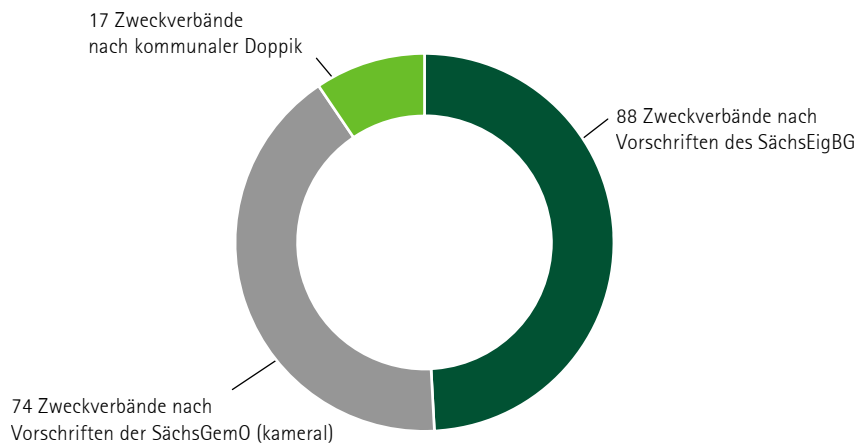
- 1 Der SRH hat im Januar 2011 bei allen 179¹ Zweckverbänden im Freistaat Sachsen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Wirtschaftsführung, Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung mittels elektronischem Fragebogen durchgeführt.

1.1 Wirtschaftsführung

- 2 Zweckverbände können ihre Wirtschaftsführung nach den Vorschriften der SächsGemO (kameral), des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes (SächsEigBG), sofern sie ihre unternehmerische Tätigkeit selbst wahrnehmen, oder nach den Vorschriften der kommunalen Doppik ausrichten. Ab dem Jahr 2013 müssen Zweckverbände, die nach SächsGemO (kameral) wirtschaften, die kommunale Doppik einführen oder - sofern zulässig - nach den Vorschriften des SächsEigBG wirtschaften.
- 3 Die Zweckverbände hatten im Jahr 2011 ihre Wirtschaftsführung wie folgt ausgerichtet:

17 Zweckverbände haben die kommunale Doppik eingeführt

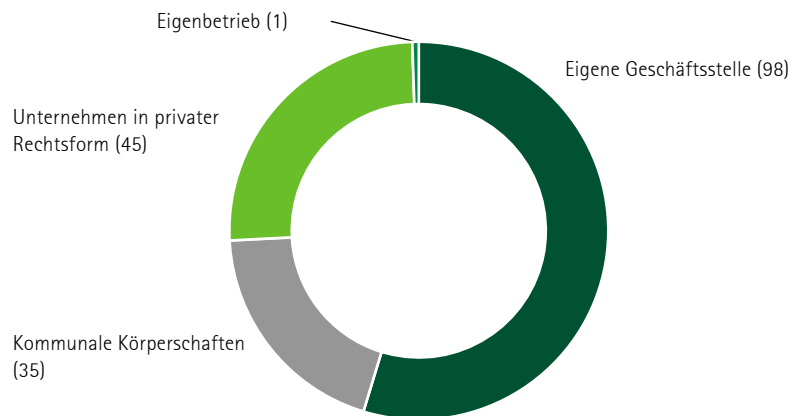
Wirtschaftsführung der Zweckverbände im Jahr 2011



¹ Stand Januar 2011.

- 4 81 Zweckverbände hatten ihre Verbandsverwaltungsgeschäfte auf andere übertragen:

Wahrnehmung der Verbandsverwaltungsgeschäfte bei 179 Zweckverbänden



30 Zweckverbände, die nach SächsEigBG wirtschaften, haben die Verbandsgeschäfte auf Private übertragen

- 5 Von den Zweckverbänden, die private Unternehmen (GmbH/AG) zur Erfüllung ihrer Verbandsverwaltungsgeschäfte beauftragt hatten, erledigten 30 ihre Wirtschaftsführung nach Eigenbetriebsrecht.
- 6 Zweckverbände, die im Wesentlichen ihre unternehmerische Tätigkeit selbst wahrnehmen, können Eigenbetriebsrecht gem. § 58 Abs. 2 Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) anwenden. Wird die unternehmerische Tätigkeit von einem beauftragten Unternehmen (GmbH/AG) wahrgenommen, so ist für den Zweckverband die Art der Wirtschaftsführung nach § 58 Abs. 1 SächsKomZG bindend.
- 7 Der SRH verweist auf die Anwendungshinweise des SMI zum SächsEigBG vom 22.03.2011.²
- 8 **Die Zweckverbände, die unzulässigerweise die für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften anwenden, haben ihre Art der Wirtschaftsführung zu ändern.**

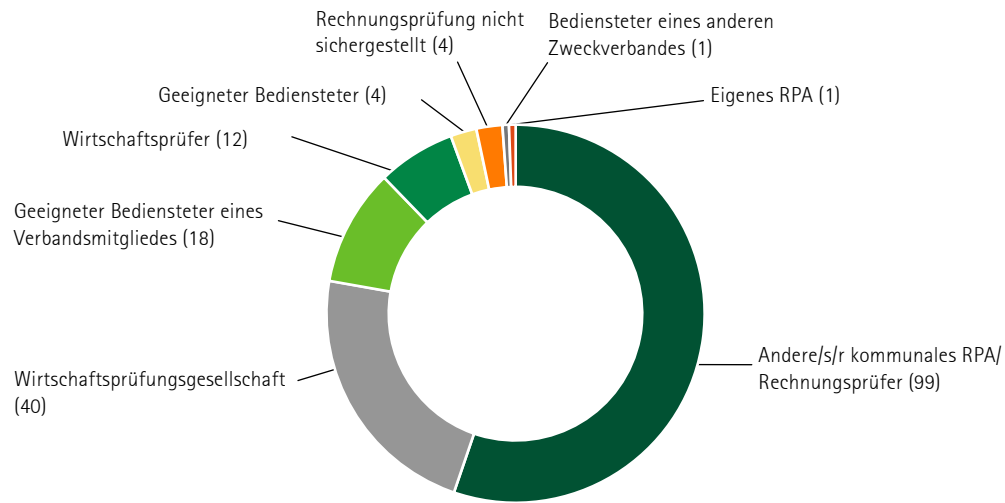
1.2 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

- 9 Für Zweckverbände ist, unabhängig von der Art der Wirtschaftsführung, die örtliche Rechnungsprüfung gem. § 59 SächsKomZG obligatorisch.
- 10 Die Verbandssatzung kann bestimmen, dass der Zweckverband
- ein eigenes RPA einrichtet, wenn die Größe des Zweckverbandes dies rechtfertigt,
 - oder sich eines anderen RPA oder Rechnungsprüfers,
 - eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedient.
- 11 Trifft die Verbandssatzung keine Regelung, so ist
- ein geeigneter Bediensteter des Zweckverbandes oder eines Verbandsmitgliedes zum Rechnungsprüfer zu bestellen.

² Veröffentlicht unter http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Anwendungshinweise_SaechsEigBG.pdf.

- 12 Die 179 Zweckverbände nutzten folgende Möglichkeiten zur Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung:

Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung



- 13 Ein Zweckverband ließ die örtliche Rechnungsprüfung durch einen Bediensteten eines anderen Zweckverbandes erledigen. Dieser war vorliegend nicht zur Aufgabenwahrnehmung im Sinne von § 59 SächsKomZG befugt.

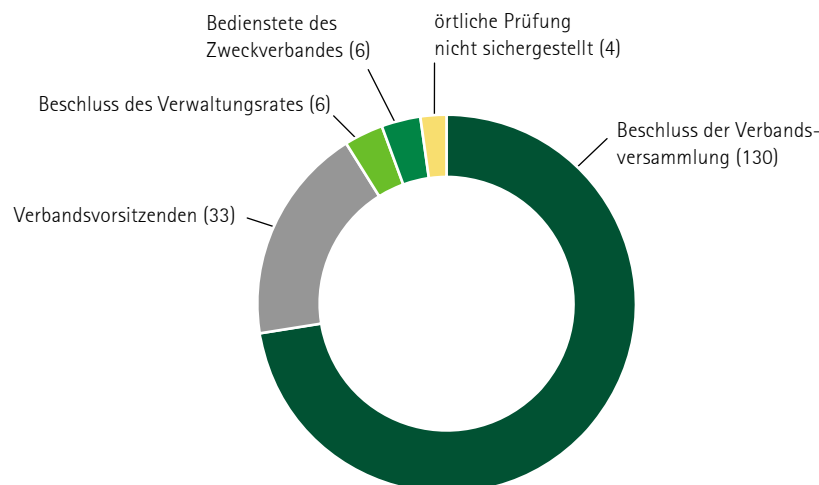
- 14 Nach eigenen Angaben hatten 4 Zweckverbände die örtliche Rechnungsprüfung nicht sichergestellt.

4 Zweckverbände ohne örtliche Prüfung

- 15 Das Prüfungswesen bei Zweckverbänden richtet sich gem. § 59 SächsKomZG nach den Vorschriften der §§ 103 bis 109 SächsGemO³.

- 16 Die Bestellung/Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung/der Prüfungseinrichtung erfolgte bei den Zweckverbänden nicht immer durch die Verbandsversammlung:

179 Zweckverbände trafen die Entscheidung zur Bestellung/Beauftragung durch



³ Im Folgenden wird ausschließlich auf die Bestimmungen zum Prüfungswesen der SächsGemO verwiesen.

Vergabe der örtlichen Prüfung
– derzeit unklare Zuständigkeit

- 17 Von den 179 Zweckverbänden entschied bei 39 Zweckverbänden der Verbandsvorsitzende bzw. ein Bediensteter des Zweckverbandes sowie bei 6 Zweckverbänden der Verwaltungsrat. 4 Zweckverbände lieferten keine Angaben, weil sie die örtliche Rechnungsprüfung nicht sicherstellten.
- 18 Gemäß § 2 Satz 1 Kommunalprüfungsverordnung (KomPrüfVO) ist die Bestellung des Rechnungsprüfers nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO dem Gemeinderat, bei Zweckverbänden der Verbandsversammlung vorbehalten.
- 19 Hinsichtlich der Entscheidungszuständigkeit für die Vergabe von Aufträgen zur örtlichen Prüfung an Dritte ist die derzeitige Rechtslage unbefriedigend. Der SRH hat bereits dem Gesetzgeber empfohlen, derartige Vergabefälle in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates/der Verbandsversammlung einzuordnen.⁴
- 20 In seiner Stellungnahme teilte das SMI mit, dies im Rahmen der Novellierung der SächsGemO zu prüfen.

1.3 Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung

- 21 Der Gesetzgeber hat der örtlichen Rechnungsprüfung einen hohen Stellenwert mit umfassender Prüfungscompetenz eingeräumt. Es sind sowohl Pflichtaufgaben nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erfüllen als auch fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO anheimgestellt.
- 22 Für Zweckverbände, die ihre Wirtschaftsführung nach den Vorschriften der SächsGemO (kameral) oder der kommunalen Doppik ausgerichtet haben, gelten für die örtliche Prüfung die §§ 104 und 106 SächsGemO alte bzw. neue Fassung.⁵
- 23 Zweckverbände, die nach den Bestimmungen des SächsEigBG wirtschaften, haben die örtliche Prüfung nach §§ 105 und 106 SächsGemO durchzuführen. Daneben ist die Jahresabschlussprüfung nach § 18 SächsEigBG zu erledigen. Das aktuelle Ergebnis der Jahresabschlussprüfung soll bei Schwerpunktsetzung der örtlichen Prüfung nach § 105 SächsGemO berücksichtigt werden. Im Umkehrschluss sollen die Vorjahresergebnisse der örtlichen Prüfung bei der Jahresabschlussprüfung beachtet werden.⁶

Datenqualität durch Nacherhebungen
plausibilisiert

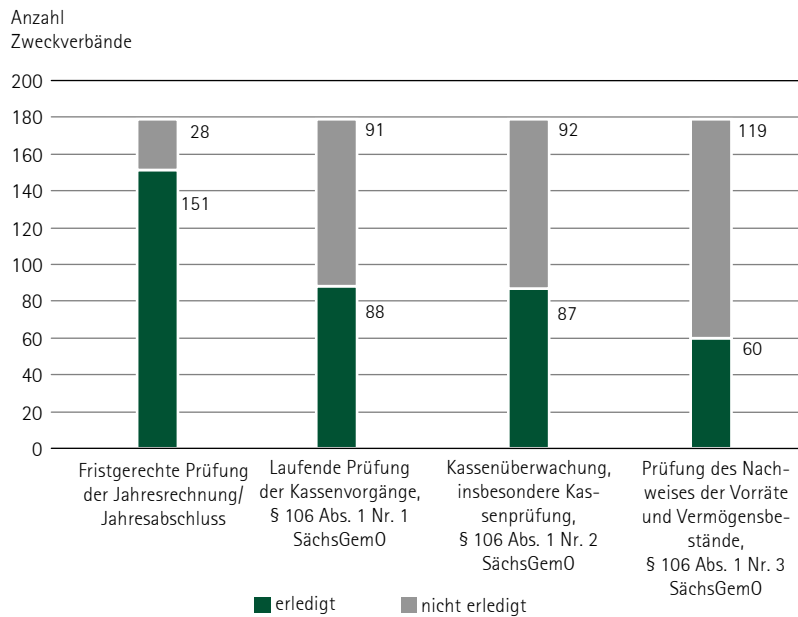
- 24 Im Zuge der Auswertung wurden die Angaben der Fragebögen plausibilisiert.
- 25 Die folgenden Darstellungen beruhen auf einer Auswertung der bereinigten Fragebögen.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 27.

⁵ Bei der Änderung einzelner Vorschriften von Gesetzen/Verordnungen wurde die alte Fassung geänderter Vorschriften mit dem Zusatz „alte Fassung“, die neue Fassung mit dem Zusatz „neue Fassung“ versehen. Soweit sich keine Änderungen einzelner Vorschriften ergeben haben, wurde kein Zusatz verwendet.

⁶ Vgl. KomPrüfVO i. d. F. vom 15.02.2010, § 12 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Anwendungshinweise des SMI zum SächsEigBG vom 22.03.2011, § 17 zu Abs. 2.

- 26 Die Wahrnehmung der örtlichen Prüfung im Jahr 2010 bei den folgenden ausgewählten Pflichtaufgaben stellt sich danach wie folgt dar:



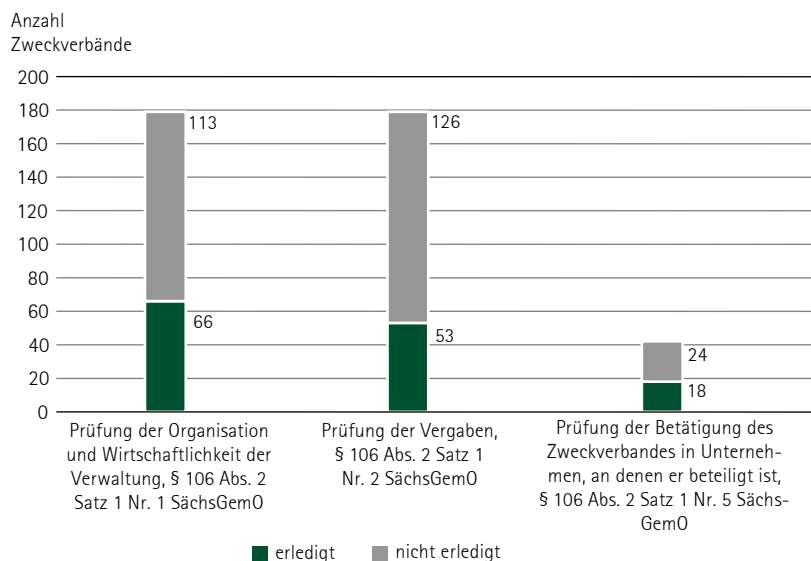
- 27 Nach Angaben der Zweckverbände erfolgte die Prüfung der/des Jahresrechnung/Jahresabschlusses zumeist fristgerecht. Weitere Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsGemO hatten über die Hälfte der Zweckverbände jedoch nicht erledigt.

Pflichtaufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO zumeist nicht erledigt

- 28 Die Zweckverbände haben die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollumfänglich zu erfüllen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind angehalten, ihre Aufsichtspflicht gegenüber den Zweckverbänden dahingehend wahrzunehmen.

- 29 Fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 wurden meistens nicht in Angriff genommen. Die folgende Darstellung zeigt den Anteil der Zweckverbände, die diese Aufgaben im Jahr 2010 erfüllt haben:

Erledigung von ausgewählten fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2010



Nur ein Drittel der Zweckverbände erledigten fakultative Prüfungsaufgaben

- 30 Nur von jeweils rund einem Drittel der Zweckverbände wurden Aufgaben, wie die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung oder die Prüfung der Vergaben erledigt. Von den 42 Zweckverbänden, die an Unternehmen beteiligt waren, hatten nur knapp die Hälfte örtliche Betätigungsprüfungen durchgeführt.
- 31 Die umfassende Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung sichert die Funktion einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung. Die fakultativen Prüfungsaufgaben spielen dabei eine wesentliche Rolle.
- 32 **Der SRH erwartet, dass die Zweckverbände ein höheres Augenmerk auf die Erledigung von fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO legen.**
- 33 **Die Möglichkeiten begleitender Prüfungen, die die Funktion und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung selbst verbessern und als Schadensvorsorge wirken, sind stärker zu nutzen.**

2 Überörtliche Kommunalprüfung

- 34 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen sowie des 1. und 2. Jahresabschlusses nach § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO zuständig. Bisher stellten 1 Landkreis, 43 Gemeinden, 17 Zweckverbände, 1 regionaler Planungsverband, 1 Verwaltungsverband und 1 kommunale Stiftung die kameralistische Haushaltsführung auf die kommunale Doppik um.
- 35 In den Jahren 2009 und 2010 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

	Anzahl der zu Prüfenden ⁷ (Stand 01.01.2011)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse
		2009	2010	
Landkreise	10	6 ⁸	19 ⁸	
kreisfreie Städte	3	1	3	
Gemeinden	467	148	130	8
Verwaltungsverbände	7	2	3	1
kommunale Stiftungen	36	1	-	1
Eigenbetriebe	128	14	18	5
Zweckverbände	179	33	33	
regionale Planungsverbände	4	2	1	
sonstige Verwaltungen	3	-	-	
kommunale Unternehmen	418 ⁹	4	11	
Summe	1.255	211	218	15

Organisationsempfehlungen für Landkreise

- 36 Die Funktional- und Kreisgebietsreform und der damit verbundene Aufgabenübergang auf die Landkreise hat der SRH zum Anlass genommen, Organisationsuntersuchungen in 3 Landkreisen durchzuführen. Die Ergebnisse werden Grundlage für die Erarbeitung von Organisationsempfehlungen sein. Die Landkreise erhalten damit Empfehlungen und Hinweise zum Organisationsaufbau, zur Personalbemessung sowie zur Aufgabenwahrnehmung.

⁷ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes. Sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

⁸ Unter anderem Altlandkreise, die 2008 aufgelöst wurden.

⁹ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachtem Stand vom 31.12.2010.

37 Im Hinblick auf die Einführung der kommunalen Doppik wird zunehmend erkennbar, dass die Mehrzahl der kommunalen Körperschaften in den Jahren 2012 und 2013 umstellen wird. Die Einführung der kommunalen Doppik stellt die überörtliche Kommunalprüfung vor erhebliche personelle Herausforderungen. Mit einer Personalausstattung von derzeit 102 Stellen sind die anfallenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sicherzustellen. Die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wird der SRH parallel hierzu nur mit kritischer Überprüfung der Schwerpunktsetzung durchführen können. Der SRH hat darauf reagiert und dem Gesetzgeber empfohlen, die Regelungen zur überörtlichen Prüfung gem. § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO zu ändern.¹⁰

SRH-Empfehlung – Änderung
§ 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 30, S. 249.

Kommunale Doppik – Neues aus der überörtlichen Prüfung

Bei Umstellung auf die Doppik müssen die Kommunen eine Fülle von Einzelproblemen lösen, die für sich und in Summe über Erfolg oder Misserfolg entscheiden können.

Der Aufwand für die Berichtigung von Fehlern in der Eröffnungsbilanz darf nicht unterschätzt werden.

1 Stand der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

- 1 Im Freistaat Sachsen müssen 615 kommunale Körperschaften ihr Haushalts- und Rechnungswesen bis zum 01.01.2013 auf die kommunale Doppik umstellen.¹ Mit dem Hj. 2011 haben erst 65 Körperschaften (2 kreisfreie Städte, 43 kreisangehörige Kommunen, 1 Landkreis, 17 Zweckverbände, 1 kommunale Stiftung, 1 Verwaltungsverband sowie 1 Regionaler Planungsverband) auf kommunale Doppik umgestellt.
- 2 Der SRH hat bis zum 31.05.2011 17 Eröffnungsbilanzen (von 11 kreisangehörigen Kommunen, 4 Zweckverbänden, 1 Verwaltungsverband und 1 kommunalen Stiftung) sowie erste und zweite Jahresabschlüsse von 2 kreisangehörigen Kommunen und 2 Zweckverbänden prüfen können. Dies liegt u. a. daran, dass selbst Kommunen, die in 2009 die Umstellung ihres Rechnungswesens vollzogen haben, die Fristen für eine Vorlage von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen z. T. erheblich überschreiten.
- 3 Der Umstellungsprozess verläuft nach wie vor sehr stockend. Die Qualität mancher der beim SRH eingereichten Eröffnungsbilanzen/Jahresabschlüsse vermag bisher noch nicht zu überzeugen. Damit war ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Lagebild der Gemeinde nicht immer zu erkennen.
- 4 Nicht nur die bei der Einführung des doppischen Rechnungswesens neu anzuwendende Rechtsmaterie, sondern auch die mit der Umstellung an sich zusammenhängenden Schwierigkeiten erweisen sich als Fehlerquellen, die den Verfahrensfortschritt nachhaltig beeinflussen.

2 Auswirkung einer nicht ordnungsgemäß aufgestellten Eröffnungsbilanz

- 5 Die notwendige Korrektur von Fehlern in der Eröffnungsbilanz erfolgt über § 62 SächsKomHVO-Doppik in der Regel beim nächstfolgenden Jahresabschluss. Erhebliche Fristüberschreitungen bei der Aufstellung und Abgabe der Bilanz wirken sich sehr nachteilig aus. Nach einigen Jahren steigt der Aufwand für die Korrektur und die Fehleranfälligkeit um ein Vielfaches.
- 6 Wird die Eröffnungsbilanz nicht entsprechend § 131 Abs. 3 i. V. m. § 88 Abs. 2 SächsGemO aufgestellt und festgestellt, leidet der auf sie aufbauende Jahresabschluss an einem besonders schweren Mangel. Ein Jahresabschluss, der sich auf eine solche Eröffnungsbilanz stützt, ist nur dann nicht nichtig, wenn die Kommune den Feststellungsbeschluss zur Eröffnungsbilanz nachholt und die Eröffnungsbilanz materiell ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt. Vermittelt die Eröffnungsbilanz indes kein den o. g. Ansprüchen genügendes Lagebild, ist eine Neuauflistung der Eröffnungsbilanz und eine Änderung aller folgenden Jahresabschlüsse erforderlich.

Ohne Eröffnungsbilanz kein Jahresabschluss

¹ Gebietsstand zum 01.01.2011.

3 Umfang der Korrekturen der Eröffnungsbilanz

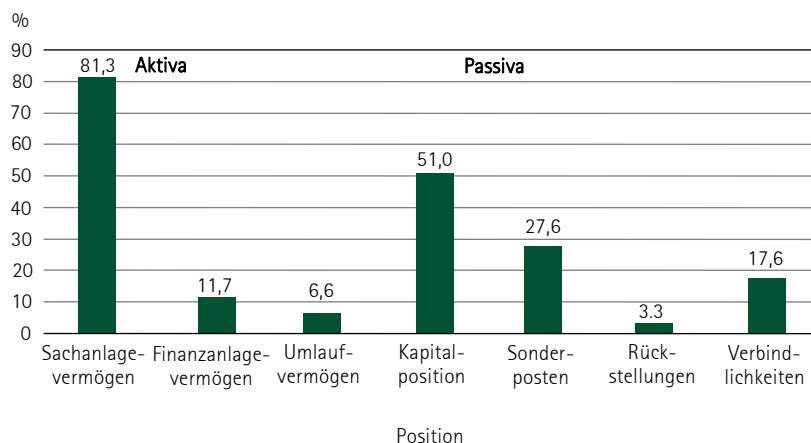
- 7 Die Korrektur der Eröffnungsbilanz gem. § 62 SächsKomHVO-Doppik umfasst nicht nur den Ansatz in der Bilanz, sondern darüber hinaus auch die Auswirkungen in den Folgeabschlüssen einschließlich der Anlagenübersicht. Wurden etwa abnutzbare Vermögensgegenstände zu hoch oder zu niedrig bewertet, sind in der Regel in der Ergebnisrechnung zu hohe oder zu geringe Abschreibungen erfasst worden, die sich auf die Ergebnismrücklagen oder die Fehlbeträge auswirken.

Korrekturen sind aufwendig

4 Bilanzstruktur und Eröffnungsbilanz

- 8 Die bisher vom SRH geprüften Bilanzen zeichnet eine vergleichbare signifikante Bilanzstruktur aus:

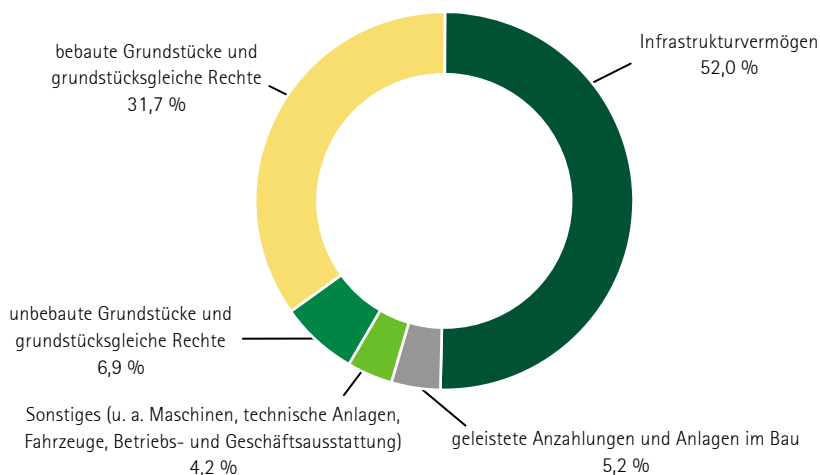
Prozentualer Anteil ausgewählter Positionen an der Bilanzsumme



- 9 Das Sachanlagevermögen erscheint als weitaus wesentliche Bilanzposition. Es setzt sich aus folgenden Bestandteilen zusammen:

Kommunen verfügen über hohes Sachanlagevermögen

Gewogener Durchschnitt der anteiligen Bilanzpositionen des Sachanlagevermögens



- 10 Die größten Anteile des Sachanlagevermögens liegen beim Infrastrukturvermögen und den bebauten Grundstücken. In der Praxis bereiten diese Bilanzpositionen mit die größten Schwierigkeiten bei der Umstellung auf das doppische Verfahren (Ermittlung und Bewertung).

5 Stolpersteine bei der Umstellung

Fehler in den Finanzverfahren

- Software ist Schlüsselstelle
- 11 Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Einführung der kommunalen Doppik ist ein adäquates EDV-Verfahren. Dies gilt für die Überleitung der Daten aus dem kameralen System, die Einbindung von Vorverfahren (z. B. Abgabenveranlagung) und die Schulung der Mitarbeiter ebenso wie für den ordnungsgemäßen laufenden Betrieb.
 - 12 Vielfach stellte sich heraus, dass die eingesetzten EDV-Verfahren Ursache für die Verzögerungen, insbesondere bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, sind.
 - 13 Während die meisten auf Grundlage des kaufmännischen Rechnungswesens arbeitenden Programme die Ergebnisrechnung und die Vermögensrechnung beherrschen, weist die Finanzrechnung, so wie sie nach dem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen zu führen ist, nicht immer die richtigen Ergebnisse aus.

Klarstellung von Rechtsverhältnissen

- 14 In der Eröffnungsbilanz sind die Vermögensgegenstände vollständig zu erfassen. Maßgeblich ist das wirtschaftliche Eigentum.
- 15 Bei der Umstellung auf die kommunale Doppik ist deshalb genau zu prüfen, ob gesetzliche, satzungsgemäße oder vertragliche Regelungen, die die Aufgabenerfüllung oder die Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums betreffen, so wie vereinbart auch umgesetzt werden. Dies scheint den Kommunen große Probleme zu bereiten. So wurden z. B. in einem Fall satzungsgemäß der Bau und die Unterhaltung von Straßen auf einen Zweckverband übertragen und bei diesem aktiviert. Träger der Straßenbaulast ist jedoch die Mitgliedsgemeinde, sodass der Zweckverband nicht wirtschaftlicher Eigentümer werden konnte und die Straßen nicht aktivieren durfte. In einem anderen Fall befanden sich Grundstücke, die nach der Satzung einem Zweckverband zuzuordnen waren, immer noch im wirtschaftlichen Eigentum der Mitgliedskommune.

Regelungen und gelebte Praxis müssen übereinstimmen

Bereinigung der Kassenreste/Forderungen

- Forderungen sind zu überprüfen
- 16 Forderungen sind nach § 38 Abs. 4, § 44 Abs. 7 SächsKomHVO-Doppik mit dem Nominalbetrag anzusetzen. Vorhersehbare Risiken in Bezug auf den Zahlungseingang sind durch Wertberichtigungen auf die Forderungen zu berücksichtigen. Für die Eröffnungsbilanz sind spätestens für die letzte kamerale Jahresrechnung die Kasseneinnahmenreste daraufhin zu prüfen, ob sie werthaltig sind und ggf. zu bereinigen. Der personelle und zeitliche Aufwand für diesen Schritt darf nicht unterschätzt werden. Künftig sind zum einen zweifelhafte Forderungen in Höhe des erwarteten Zahlungsausfalls einzeln wertüberichtigungen. Zum anderen ist dem allgemeinen Ausfall- und Kreditrisiko durch Pauschalwertberichtigungen Rechnung zu tragen.

6 Örtliche Prüfung

- 17 Nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO sind bei der überörtlichen Prüfung die Erkenntnisse der örtlichen Prüfung zu berücksichtigen.
- 18 Wichtig ist es aus Sicht des SRH, dass die örtlichen Prüfungseinrichtungen rechtzeitig in den Umstellungsprozess eingebunden werden. Dies setzt voraus, dass die Prüfungsämter mit geeignetem Personal und den erforderlichen Sachmitteln ausgestattet sind.

- 19 Auch für die örtlichen Rechnungsprüfer sind die Eröffnungsbilanz und die Jahresabschlüsse eine neue Materie, die am schnellsten beherrscht wird, wenn es gelingt, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen mit der Prüfungstätigkeit zu verbinden. Wichtig ist, dass die Ergebnisse der örtlichen Prüfung, die hierauf vorgenommenen Änderungen und das Prüfungsverfahren durch die Rechnungsprüfungseinrichtung dokumentiert werden.

7 Beurteilungsspielräume der Kommunen und Prüfungsmaßstäbe des Sächsischen Rechnungshofs

- 20 Den Kommunen sind für die Bilanzierung neben den kaufmännischen Wahlrechten auch Beurteilungsspielräume eingeräumt. Besonderes Gewicht haben Beurteilungsspielräume im Rahmen der Eröffnungsbilanz, z. B. ob Ersatzwertverfahren angewendet werden oder Anschaffungs- und Herstellungskosten vorhanden sind bzw. ermittelt werden müssen. Die verschiedenen Ersatzwertverfahren bieten ebenfalls Entscheidungsspielraum, z. B. bei der Festlegung des Ausstattungsstandards bei Gebäuden.
- 21 Der SRH stellt im Rahmen der überörtlichen Prüfung fest, ob die Kommune die Sachverhalte mit Blick auf die Spielräume zutreffend beurteilt hat. Umso wichtiger ist, dass die Kommunen in den Bewertungsunterlagen dokumentieren, inwieweit sie Ermessens- und Beurteilungsspielräume angewendet haben. Bei der Beurteilung berücksichtigt der SRH neben den gesetzlichen Vorgaben auch die Hinweise des SMI in den Arbeitshilfen und die im Internet veröffentlichten Antworten auf „Häufig gestellte Fragen“.²

8 Fazit und Ausblick

- 22 Den Kommunen steht vielfältige Hilfe und Unterstützung zur Verfügung, um die Herausforderungen bei der Doppikumstellung erfolgreich bewältigen zu können. Sie müssen die notwendigen Schritte nunmehr - angesichts des nahenden Termins 01.01.2013 - sehr zügig, aber auch mit der gebotenen Sorgfalt vollziehen.
- 23 Die überörtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen nach einheitlichen Maßstäben stellt grundsätzlich ein geeignetes Instrument dar, Fehlerquellen und Fehlentwicklungen rechtzeitig zu identifizieren bzw. abzustellen. Damit wird für die erfolgreiche Anwendung der Doppik ein solides Fundament geschaffen. Wegen der zögerlichen Umstellung auf die kommunale Doppik ergeben sich für den SRH in den Jahren ab 2013 Belastungen durch Prüfungsspitzen in bisher nicht bekanntem Maße.

9 Stellungnahme

- 24 Das SMI hat die Ausführungen des SRH zur Kenntnis genommen.
- 25 Der SSG würdigt das Engagement der Kommunen und bescheinigt eine hohe Bereitschaft der Kommunen zur Gewährleistung des Umstellungsprozesses. Für ein effektives Wissensmanagement beabsichtigt der SSG den Aufbau geeigneter Netzwerke.

² Vgl. <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/1241.htm>.

Unterrichtung des Gemeinde-/Stadtrates¹ gemäß § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO

Die ungenügende Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung verletzt die Rechte des Vertretungsorgans.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat 69 Kommunen² zum Inhalt der Unterrichtung des Gemeinderates gem. § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO befragt. Die Abfrage betraf abgeschlossene Prüfungsverfahren der StRPrÄ in den Jahren 2008 bis 2009³. Ziel der Prüfung war es, Erkenntnisse darüber zu erhalten, wie und in welchem Umfang in der Praxis die Gemeinderäte über die Ergebnisse aus den turnusmäßigen Prüfungsberichten der StRPrÄ informiert werden.

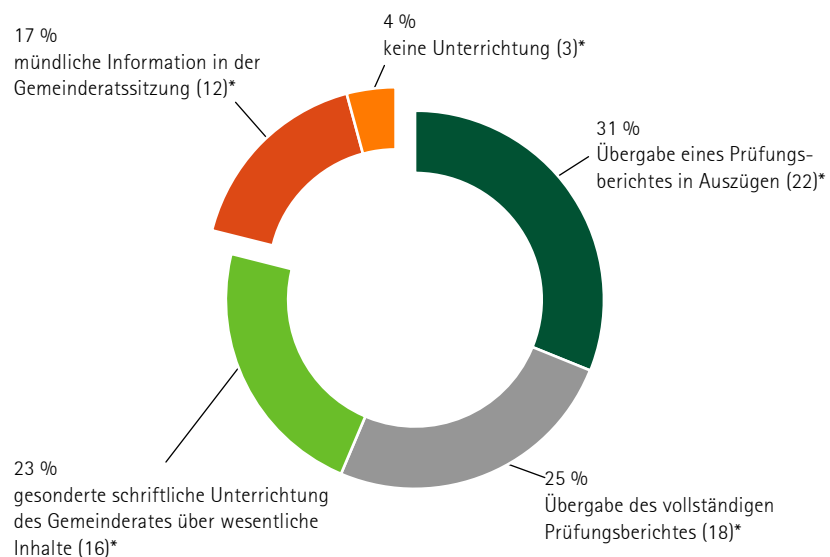
2 Rechtliche Grundlagen

- ² Gemäß § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO ist der Gemeinderat über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes schriftlich zu unterrichten und jedem Mitglied des Gemeinderates auf Verlangen Einsicht in den vollständigen Prüfungsbericht zu gewähren. Nach § 52 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO hat der Bürgermeister den Gemeinderat über alle wichtigen, die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten zu informieren.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Formen der Unterrichtung

Unterrichtung des Gemeinderates



* Die Angaben in der Klammer beziehen sich auf die Anzahl der Prüfungsverfahren.

- ³ § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO bestimmt u. a., dass der Gemeinderat schriftlich über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes zu unterrichten ist. Das Kriterium der schriftlichen Unterrichtung ist unstrittig immer auch dann erfüllt, wenn den Gemeinderäten mit der Einladung zur Gemeinderatssitzung der vollständige Prüfungsbericht zur Verfügung ge-

¹ Nachfolgend werden aus Vereinfachungsgründen nur die Begriffe „Gemeinde“, „Gemeinderat“ und „Kommunen“ verwendet.

² Darunter befanden sich auch 2 Kommunen, die jeweils 2 Prüfungsberichte (Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Bauausgaben) erhalten haben. Damit lagen der Querschnittsprüfung 71 Prüfungsverfahren zugrunde.

³ Und in geringem Umfang im Januar 2010.

stellt wird. Die Ausreichung von Auszügen ist gesetzeskonform, wenn diese die wesentlichen Inhalte umfassen.

- 4 Die Verfahrensweise von 5 Kommunen, die Auszüge aus den Prüfungsberichten erst während der Sitzung ausreichen oder zur Einsicht gaben, verstieß gegen § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO. Danach sind der Einladung die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beizufügen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen. Damit soll eine angemessene Sitzungsvorbereitung der Gemeinderäte ermöglicht werden. Bei 7 Kommunen, die einen vollständigen Prüfungsbericht ausgereicht hatten, konnte der Zeitpunkt der Übergabe nicht nachvollzogen werden.
- 5 Eine lediglich mündliche Information über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mittels Verlesung oder Erläuterung in der Gemeinderatssitzung, wie sie in 12 Prüfungsverfahren (17 %) erfolgte, erfüllt nicht die gesetzlichen Anforderungen gem. § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO.
- 6 In insgesamt 3 Prüfungsverfahren (4 %) hat 14 bzw. 17 Monate⁴ nach Erhalt des Prüfungsberichtes noch keine Unterrichtung des Gemeinderates stattgefunden. Begründet wurde dies teilweise damit, dass die Abstimmung zwischen Kommune und Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht abschließend erfolgt sei. Eine Kommune gab weder Gründe für die Nichtvorlage an noch signalisierte sie, ihrer Informationspflicht nachkommen zu wollen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen 3 Kommunen. Im Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des SMI⁵, basierend auf den Daten zum Hj. 2010, wurden 2 dieser Körperschaften mit der Einstufung D (instabile Haushaltslage) und eine mit der Einstufung C (kritische Haushaltslage) bewertet.
- 7 In einem Fall wurde der Prüfungsbericht 4 Wochen vor der Behandlung im Gemeinderat im Verwaltungsausschuss umfassend besprochen und in Kopie „den Ausschussmitgliedern und sachkundigen Bürgern“ zugestellt. Dem Gemeinderat wurde der Prüfungsbericht dagegen lediglich mündlich in der Sitzung erläutert mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme. Eine umfassende Vorberatung der Prüfungsergebnisse in Ausschüssen ist nach Auffassung des SRH durchaus sinnvoll, dies vermag jedoch nicht die schriftliche Unterrichtung aller Gemeinderäte gem. § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO zu ersetzen.
- 8 **In den 15 Kommunen, in denen der Gemeinderat nur mündlich oder gar nicht über die wesentlichen Inhalte des Prüfungsberichtes informiert wurde, wurde das Informationsrecht des Gemeinderates aus § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO verletzt.**

Verstöße gegen gesetzliche Vorgabe

3.2 Umfang der Unterrichtung

- 9 Der Umfang der Unterrichtung der Gemeinderäte umfasste ein Spektrum von den gesamten über ausgewählte Prüfungsfeststellungen, zu denen die Kommune gem. § 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO Stellung zu nehmen hat, bis dahin, dass die Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Kommune im Prüfungszeitraum wiedergegeben wurde, ohne Darlegung von Einzelfeststellungen. Mehrfach war der Umfang der Unterrichtung des Gemeinderates nicht hinreichend nachvollziehbar. So teilten die Bürgermeister/Oberbürgermeister zwar auf Anfrage des SRH mit, dass die Gemeinderäte informiert worden seien. Aus den übersandten Protokollen der Gemeinderatssitzung waren aber die jeweiligen Inhalte nicht erkennbar.

Grauzone: „Wesentlicher Inhalt“

⁴ Bis Abgabe des Erhebungsbogens bzw. Fristablauf 31.03.2011.

⁵ www.kommunale-verwaltung.sachsen.de Rubrik: „Kommunale Finanzen, Haushalte, Abgaben“ mit Stand vom 09.06.2011.

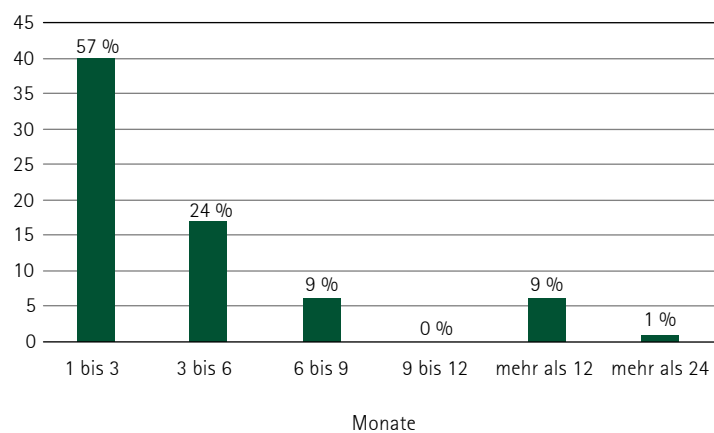
- 10 Der Gemeinderat ist das Hauptorgan der Gemeinde. Er überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister (§ 28 Abs. 2 SächsGemO).
- 11 Damit der Gemeinderat seine gesetzliche Kontrollfunktion vollumfänglich ausüben kann, hält der SRH eine Übermittlung des vollständigen Prüfungsberichtes an die Gemeinderäte für sinnvoll. Dadurch erhält der Gemeinderat ungefiltert die prüfungsseitigen Informationen die Gemeinde betreffend. Ein uneinheitlicher Umgang kann so vermieden werden.

Informationsrecht des Gemeinderates vielfach nicht zeitnah erfüllt

3.3 Zeitraum zwischen Erhalt des Prüfungsberichtes und Befassung im Gemeinderat

Zeitraum zwischen Erhalt des Prüfungsberichtes und Befassung im Gemeinderat

Anzahl der Prüfungsverfahren



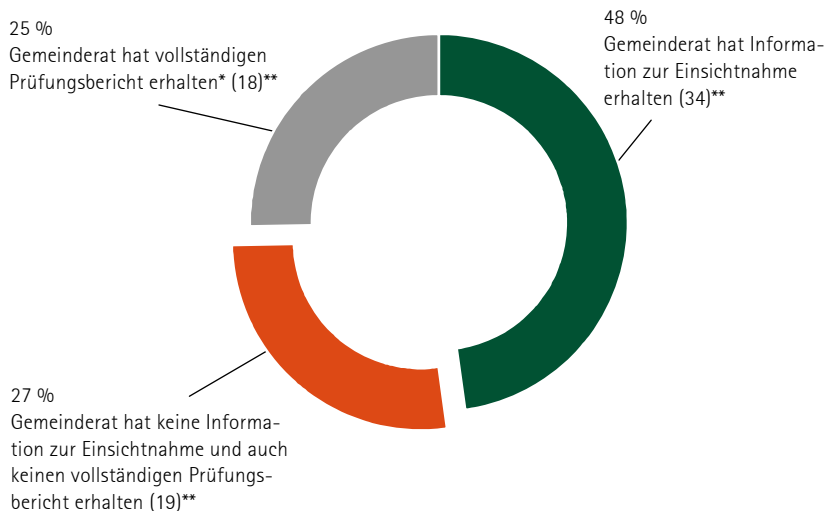
- 12 Der Zeitraum zwischen dem Erhalt des Prüfungsberichtes und der Befassung im Gemeinderat lag im Durchschnitt bei rd. 4,6 Monaten.⁶ Bei 13 Prüfungsverfahren (19 %) wurden mehr als 6 Monate benötigt.
- 13 Der SRH sieht eine Frist von maximal 6 Monaten nach Erhalt des Prüfungsberichtes, innerhalb der eine Befassung im Gemeinderat zu erfolgen hat, noch als sachgerecht an. Einerseits wird der Verwaltung dadurch eine intensive Befassung mit dem Prüfungsbericht, insbesondere den Folgerungen und Empfehlungen ermöglicht. Andererseits ist aber auch das Informationsrecht des Gemeinderates zeitnah zu erfüllen.

⁶ Unter Zugrundelegung von 70 Prüfungsverfahren bis Fristablauf 31.03.2011. In einem Prüfungsverfahren ist das Datum der mündlichen Information nicht bekannt.

3.4 Einsichtnahme der Gemeinderäte

Fehlende Information in jedem
4. Prüfungsverfahren

Information an den Gemeinderat zur Einsichtnahme in den Prüfungsbericht



* Damit ist das Einsichtsrecht erfüllt.

** Die Angaben in der Klammer beziehen sich auf die Anzahl der Prüfungsverfahren.

- 14 § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO bestimmt, dass jedem Mitglied des Gemeinderates auf Verlangen Einsicht in den vollständigen Prüfungsbericht zu gewähren ist.
- 15 In jedem 4. Prüfungsverfahren erhielten die Gemeinderäte weder einen vollständigen Prüfungsbericht noch eine Information zur Einsichtnahme in den vollständigen Prüfungsbericht. Inwieweit Letzteres mündlich erfolgte, kann wegen mangelnder Dokumentation nicht nachvollzogen werden.
- 16 Von den 34 Prüfungsverfahren, in denen die Gemeinderäte keinen vollständigen Prüfungsbericht erhalten haben, aber über ihre Einsichtnahmemöglichkeit informiert wurden, nutzten lediglich die Gemeinderäte aus 9 Kommunen ihr Recht.
- 17 **Der SRH empfiehlt den Gemeinderäten, von ihrem Einsichtnahmerecht stärker Gebrauch zu machen, um die Interessen der Gemeinde umfassend zu vertreten.**

3.5 Transparenter Umgang mit Prüfungsergebnissen

- 18 In 17 Prüfungsverfahren (24 %) wurde zusätzlich ein Ausschuss unterrichtet, hier überwiegend der Verwaltungs- oder Finanzausschuss. In 15 Prüfungsverfahren (21 %) erfolgte auch eine Unterrichtung an Sonstige, z. B. Geschäftsführer von städtischen Unternehmen, Presse, etc. In einer Kommune bestand für die Gemeinderäte die Möglichkeit, den Prüfungsbericht per E-Mail anzufordern.
- 19 Der SRH schätzt solche Formen des transparenten Umgangs mit den Prüfungsergebnissen als positiv ein.

Schaffung von mehr Transparenz beim
Umgang mit öffentlichen Mitteln

4 Empfehlungen

- 20 Der SRH regt aufgrund der gewonnenen Prüfungserkenntnisse eine Änderung des § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO dahin gehend an, dass dem Gemeinderat der vollständige Prüfungsbericht innerhalb von 6 Monaten nach Erhalt vorzulegen ist. Der Gemeinderat erhält dadurch die Möglichkeit, seiner Überwachungsfunktion umfassend gerecht zu werden.

- 21 Der SRH empfiehlt ferner, im Anschluss an die Unterrichtung des Gemeinderates eine Veröffentlichung im Internet oder zumindest eine öffentliche Auslegung des Prüfungsberichtes. Dabei sind das öffentliche Wohl oder die berechtigten Interessen Einzelner sowie datenschutzrechtliche Maßgaben zu berücksichtigen. Die „Veröffentlichung“ der Prüfungsberichte kann dazu beitragen, mehr Transparenz beim Umgang mit öffentlichen Ressourcen und damit mehr Vertrauen der Bürger in Politik, Verwaltung und wirksame Finanzkontrolle zu schaffen.

5 Stellungnahmen

- 22 Das SMI hatte keine Einwände gegen die Darstellung des SRH und will die Empfehlungen des SRH prüfen.
- 23 Der SSG stimmt dem SRH zu, dass die derzeitige Regelung in § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO in der praktischen Umsetzung zu Unsicherheiten führt.
- 24 Die Vorlagefrist an den Gemeinderat von maximal 6 Monaten empfiehlt der SSG als „Soll-Regelung“ auszugestalten. In Einzelfällen könne die Frist durch den jährlich aufzustellenden Sitzungskalender der Ausschüsse und des Stadt-/Gemeinderates sowie die ggf. notwendigen Vor- und Zuarbeiten aus einzelnen Fachämtern nicht gewährleistet werden.
- 25 Einer Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse im Internet bzw. einer öffentlichen Auslegung steht der SSG ablehnend gegenüber, weil aus seiner Sicht dies keinen Mehrwert für die Transparenz öffentlicher Haushalte bringe. Die Veröffentlichung der Ergebnisse des Frühwarnsystems im Internet habe gezeigt, dass die mediale Wirkung häufig nichts mit der tatsächlichen Aussage zu tun habe, sondern falsche Schlüsse und Wertungen ermögliche. Die Öffentlichkeit könne die getroffenen Beanstandungen aufgrund der Komplexität nur schwer einordnen.

6 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH hält an seinem Änderungsvorschlag fest, dass der Prüfungsbericht innerhalb von 6 Monaten vorzulegen ist. 81 % der geprüften Kommunen hatten bereits die nun vorgeschlagene Frist eingehalten. Im Übrigen hat die Gemeinde gem. § 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO i. d. R. innerhalb von 3 Monaten gegenüber der überörtlichen Prüfungseinrichtung Stellung zu nehmen, sodass eine zeitnahe Befassung der Gemeindeverwaltung mit dem Prüfungsbericht erforderlich ist.
- 27 Der Gemeinderat soll mindestens einmal im Monat einberufen werden (§ 36 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO). Eine Aufbereitung des Prüfungsverfahrens für den Gemeinderat ist aus Sicht des SRH in der vorgesehenen Frist realistisch.
- 28 Der SRH teilt die Bedenken des SSG gegen eine Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse nicht. Vielmehr sieht er in der Offenlegung der Prüfungsergebnisse i. V. m. dem Frühwarnsystem des SMI eine geeignete Möglichkeit, interessierten Bürgern eine umfassende Information über ihre Gemeinde zu ermöglichen. Beispielhaft sollen hier die Regelungen in den Bundesländern Schleswig-Holstein⁷ und Rheinland-Pfalz⁸ angeführt werden, wonach die Prüfungsberichte für einen begrenzten Zeitraum öffentlich auszulegen sind.

⁷ § 7 Abs. 5 Kommunalprüfungsgesetz.

⁸ § 110 Abs. 6 Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz.

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die kommunalen Körperschaften missachteten z. T. grob die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das kommunale Haushalts-, Vergabe- und Kommunalabgabenrecht.

Bei der Abrechnung von Bauleistungen vertrauten die kommunalen Körperschaften maßgeblich auf die beauftragten freiberuflich Tätigen. Der Verzicht auf eigene Kontrollen führte zu vermeidbaren Überzahlungen.

1 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens

- 1 Im März 1997 verkaufte die **Gemeinde Beiersdorf**, beteiligte Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft mit der erfüllenden **Gemeinde Oppach**, einem französischen Unternehmen Flurstücke. Den fälligen, aber nicht gezahlten Kaufpreis von rd. 81,8 T€ wies sie in ihren Büchern nicht aus. Die Gemeinde, die sich entgegen der Aufgabenverteilung in einer Verwaltungsgemeinschaft ihre Zuständigkeit vorbehalten hatte, mahnte das Unternehmen aktenkundig erstmals im April 1999, ein zweites Mal erst im Dezember 2004. Im Jahr 2006 verfügte die Rechtsaufsichtsbehörde, dass die erfüllende Gemeinde Oppach die Forderung weiter zu verfolgen hat und dass ihr sämtliche Unterlagen hierfür zu übergeben sind. In der Folgezeit teilte die Gemeinde Oppach dem Unternehmen mit, dass der Vertrag gemäß einer entsprechenden Klausel teilweise aufgehoben werden soll, weil sich neue Erwerber für 2 der verkauften Flurstücke gefunden hatten. Gleichzeitig mahnte sie das Unternehmen, den verbleibenden Kaufpreis zu zahlen.

Nachdem zwischenzeitlich ein neuer Grundstückskaufvertrag geschlossen worden war, von dem das Unternehmen aber wenige Tage später wieder zurückgetreten war, schloss die Gemeinde Beiersdorf mit dem Unternehmen am 26.03.2007 einen weiteren notariell beurkundeten Vertrag, der die Vereinbarung aus dem Jahr 1997 teilweise aufhob und in dem sich das Unternehmen nunmehr verpflichtete, bis zum 31.12.2007 201.450 € zu zahlen (davon rd. 140 T€ Stundungszinsen). Sollte die Zahlung bis zu diesem Zeitpunkt nicht möglich sein, verpflichtete sich die Gemeinde Beiersdorf, die Leistung weiter zu stunden, bis das Unternehmen eine angebliche Forderung gegen einen Dritten durchgesetzt haben würde. Am 28.07.2007 vereinbarten der Bürgermeister der Gemeinde Beiersdorf und das Unternehmen davon abweichend, dass die Zahlung erst nach Durchsetzung der Forderung gegen den Dritten zu leisten sei. Eine Kopie dieser Vereinbarung wurde der Gemeinde Oppach, die das Unternehmen am 27.11.2007 noch gemahnt hatte, erst am 11.04.2008 übergeben. Auch die neue Forderung wurde nicht in den Büchern der Gemeinde Beiersdorf nachgewiesen.

Mangelhaftes Forderungsmanagement

Dem Sachverhalt lassen sich erhebliche Verstöße gegen die Aufgabenverteilung in einer Verwaltungsgemeinschaft und gegen fundamentale Haushaltsgrundsätze entnehmen. Zu einem den Umständen angemessenen Forderungsmanagement war keine der beiden Gemeinden in der Lage.

- 2 Bereits am 04.07.2006 hatte dasselbe französische Unternehmen der Gemeinde Beiersdorf in einer notariellen Urkunde eine Zuwendung versprochen, damit die Gemeinde ein neues Feuerwehrfahrzeug kaufen konnte. Für den Fall, dass die Zuwendung nicht ausgezahlt werden sollte, verbürgte sich die Gemeinde Oppach bis zu einer Höhe von 32 T€ für das Unternehmen. Aus der Bürgschaftsurkunde vom 14.07.2006 ging hervor, dass mit der Bürgschaft insbesondere gewährleistet werden sollte, dass die

Gemeinde Beiersdorf ihren Eigenanteil zur Anschaffung des neuen Feuerwehrfahrzeuges aufbringen konnte.

Noch 3 Tage vor der Bürgschaftsübernahme war der Bürgermeister der Gemeinde Oppach vom Leiter der Rechtsaufsicht darauf hingewiesen worden, dass das Risiko, aus der Bürgschaft in Anspruch genommen zu werden, sehr hoch sei. Die Rechtsaufsicht genehmigte die Bürgschaft mit der Begründung, die Gemeinde Oppach habe mit der Bürgschaft eine öffentliche Aufgabe erfüllt, weil das von der Gemeinde Beiersdorf zu beschaffende Feuerwehrfahrzeug auch überörtlich zur Gefahren- und Brandbekämpfung eingesetzt werden sollte. Gleichwohl wies sie im gleichen Bescheid - Bürgschaft und Genehmigung wurden am selben Tag erklärt -, auf das überaus hohe Inanspruchnahmerisiko hin; die Firma zähle seit 10 Jahren zu den Schuldnern der Gemeinde Beiersdorf und habe einen nicht unerheblichen Anteil an deren kritischer Haushaltslage.

Im Gegenzug zur Bürgschaftsübernahme hatte die Gemeinde Beiersdorf schriftlich erklärt, ihre der Rechtsaufsicht zur Entscheidung vorliegenden Widersprüche gegen 3 Umlagebescheide der Gemeinde Oppach zurückzunehmen und auf eine Klage gegen einen bereits ergangenen, ablehnenden Widerspruchsbescheid der Rechtsaufsichtsbehörde zu verzichten.

Anfang Januar 2007 erklärte die Gemeinde Beiersdorf den Bürgschaftsfall für gegeben, woraufhin die Gemeinde Oppach ihr aus der Bürgschaft rd. 29,5 T€ zahlte. Die Gemeinde Beiersdorf konnte daraufhin ihr neues Feuerwehrfahrzeug kaufen, die Gemeinde Oppach wurde, anwaltlich vertreten, mit ihrer gegen das französische Unternehmen vor dem Landgericht Görlitz eingereichten Klage wegen örtlicher Unzuständigkeit abgewiesen.

- 3 Die **Große Kreisstadt Stadt Brand-Erbisdorf** erlangte im Jahre 2001 im Zuge entsprechender Prüfungsberichte ihres örtlichen RPA Kenntnis der näheren Umstände der Veräußerung von Grundstücken im Rahmen einer Industrieansiedlung im Zeitraum von 1996 bis 2004 und dem daraus resultierenden Schaden für die Stadt in Höhe von rd. 454 T€. Sie meldete ihre Ansprüche erst mit Schreiben vom 11.02.2003 bei ihrer Eigenschadenversicherung an. Nach deren Auffassung hatte die schuldhafteste Dienstpflichtverletzung am 21.01.1997 stattgefunden. Die Versicherung lehnte daher umgehend unter Hinweis auf die vertraglich geregelten Ausschlussfristen jegliche Leistungspflicht ab.

Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden gegen u. a. einen Beamten der Stadt mündeten am 01.09.2005 in einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Beihilfe zur Untreue. Dennoch hatte die Stadt keine Ansprüche gegenüber dem Beamten und anderen an den Vorgängen um die Grundstücksgeschäfte maßgeblich Beteiligten erhoben, sodass hinsichtlich der Forderungen Verjährung eintrat.

Nachdem der damalige Oberbürgermeister am 10.09.2001 dem später verurteilten Beamten u. a. wegen „Nichtwahrnehmung der tatsächlichen Aufgaben ...“ die Entbindung von dessen Funktion in Aussicht gestellt hatte, sah er sich am 09.05.2003 dazu veranlasst, im Rahmen einer Disziplinarverfügung einen Verweis auszusprechen. Die Stadt leitete in der Folge keine greifbaren disziplinarrechtlichen Maßnahmen ein. Sie unterließ zudem auch die Prüfung der beamtenrechtlich möglichen und in Anbetracht der Sachlage ins Auge zu fassenden Hemmung im Aufstieg in den Alters- oder Leistungsstufen.

Die Stadt erwiderte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht, dass es aufgrund fehlender Anweisung des (damaligen) Dienstherrn keine weitergehenden Handlungen in dieser Sache oder Festlegungen in Form von Restriktionen gegeben habe.

- 4 Die **Stadt Geyer** befand sich seit 1999 in der Haushaltskonsolidierung und unterlag ab dem Hj. 2007 den Beschränkungen der haushaltslosen Zeit. Die Stadt erwarb im Jahr 2006 ein mit einer einsturzgefährdeten Scheune bebautes Grundstück für 2.500 € unter der Bedingung, die Scheune abzubauen oder sofort weitergehende Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen und das Grundstück mindestens 10 Jahre als städtisches Bauhoflager zu nutzen. Die Stadt verwendete das Grundstück bis zum Ende des Jahres 2009 nicht als städtisches Bauhoflager. Es blieb ungenutzt.

Restriktionen der Haushaltskonsolidierung missachtet

Die Stadt Geyer handelte unwirtschaftlich und entgegen den Konsolidierungszielen, da sie Vermögen erwarb, das sie nicht benötigte. Da kein Planansatz vorlag, leistete sie zudem nicht zulässige apl. Ausgaben. Sollte die Stadt das Grundstück anderweitig als vereinbart nutzen, hatte sie Nachzahlungen zu den im Vertrag genannten Bedingungen an den Veräußerer zu leisten. Dies schränkte die Verwertbarkeit des Grundstücks ein.

Die Stadt Geyer hatte sich gegenüber einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar mehrheitlich beteiligt war, verpflichtet, im Falle eines festgestellten Jahresfehlbetrages und nach Beschluss der Gesellschafterversammlung Nachschusszahlungen zu leisten. Die Stadt leistete in den Jahren 2004 bis 2008 unterjährig Nachschusszahlungen in Höhe von insgesamt rd. 582 T€. Die erforderlichen Gesellschafterbeschlüsse lagen nicht vor. Im Wirtschaftsjahr 2008 erhielt die Gesellschaft auf Anforderung die Mittel, obwohl sie einen Gewinn verzeichnete.

- 5 Die **Stadt Groitzsch** war seit 2004 Alleingeschafterin einer im Jahr 2001 gegründeten Gesellschaft, deren ursprünglicher Gegenstand das Betreiben eines Gewerbeobjekts in Groitzsch mit Fitness-, Bade-, Sauna- und Gastronomiebereich war. Entgegen dem Öffentlichkeitsprinzip und insoweit rechtswidrig beschloss der Stadtrat in nicht öffentlicher Sitzung am 06.11.2008 die Überleitung der Einrichtung „Bürgerhaus/Kino“ aus städtischer Trägerschaft (Regiebetrieb) in die Gesellschaft zum 01.01.2009. Der Gesellschaftszweck wurde um das „Betreiben von Lichtspieltheatern“ (Geschäftsvolumen jährlich rd. 170 T€) erweitert, ohne dass die erforderliche Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde eingeholt wurde. Zwischenzeitlich hat die Stadt aufgrund der überörtlichen Prüfung den Gesellschaftsvertrag der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt.

Im Gesellschaftsvertrag waren den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden nicht die gesetzlich vorgesehenen Prüfungsbefugnisse, insbesondere nicht das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft eingeräumt.

Aufgrund der unzureichenden Ertragslage der Gesellschaft leistete die Stadt jährlich erhebliche Zuschüsse (bis Ende 2010 insgesamt rd. 2,2 Mio. €) zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Gesellschaft. Aller Voraussicht nach wird die Stadt diese größtenteils freiwilligen Leistungen bei einer sich weiter verschlechternden Haushaltslage nicht mehr aus den laufenden Einnahmen finanzieren können.

Zuschusszahlungen in Höhe von rd. 2,2 Mio. € an Eigengesellschaft zur Erbringung überwiegend freiwilliger Leistungen

Für den Geschäftsbereich „Fitness und Wellness“ der Gesellschaft war die Erfassung von betrieblichen Grunddaten (Energie-/Wasserverbrauch, Besucherzahlen, Nutzerverhalten usw.) und damit eine betriebswirtschaftliche Aufteilung der Kosten und Erträge auf die einzelnen Geschäftsaktivitäten nur bedingt möglich, da keine entsprechenden Zählvorrichtungen o. ä.

vorhanden waren und die baulichen Gegebenheiten eine Erfassung teilweise erschwerten. Die Gesellschaft verfügte über kein ausreichendes internes Rechnungswesen, führte keine Kostenrechnungen durch und erstellte hierfür keine Betriebsabrechnungsbögen. Kalkulationen für die Nutzungsentgelte des Bade- und Saunabereiches lagen nicht vor. Die Stadt als Alleingesellschafterin konnte somit nicht vollumfänglich gewährleisten, dass die aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich verwendet wurden.

Unbemerkte Doppelvergütung
einer Angestellten über mehr als
2 ½ Jahre

- 6 Die **Große Kreisstadt Mittweida** war im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft als erfüllende Stadt für die Verwaltung des der Gemeinde Altmittweida verbliebenen Personals zuständig. In der Zeit von September 2005 bis Mai 2008 zahlte die Große Kreisstadt aufgrund von fehlerhaften Abrechnungen einer Bediensteten der Gemeinde Altmittweida neben der ihr zustehenden Vergütung von rd. 1.100 € monatlich weitere 870 €. Die Große Kreisstadt bemerkte den Abrechnungsfehler im Juni 2009 selbst. Ihre Verhandlungen mit der Bediensteten führten zu Rückzahlungen innerhalb der vertraglich vereinbarten Ausschlussfrist für arbeitsvertragliche Ansprüche von 6 Monaten. Sie hatte aber davon abgesehen, Ansprüche auch über diese Ausschlussfrist hinaus geltend zu machen.

Den von der Gemeinde Altmittweida in Höhe dieses Betrages geforderten Schadenersatz wies die Große Kreisstadt Mittweida zurück. Deren Vermögenseigenschadenversicherung hatte vorher ebenfalls eine Leistungspflicht abgelehnt.

Die Einlassung der Stadt, dass es aussichtslos gewesen wäre, bei den entsprechenden Einkommensverhältnissen der Bediensteten eine diesbezügliche Rückforderung abzuverlangen, vermag nicht zu verfangen. Denn die Angestellte hatte bereits einen Teil der Überzahlungen zurückgewährt.

Die Große Kreisstadt Mittweida teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Überzahlung sei nicht erkennbar gewesen und eine Rückforderung aufgrund des Zeitablaufes seit Feststellung der Überzahlung nicht mehr möglich. Zwischenzeitlich sei ein Vergleich mit der Gemeinde Altmittweida geschlossen worden, wonach die Kosten der Überzahlung jeweils hälftig getragen werden.

- 7 Die Große Kreisstadt Mittweida hatte die Verwaltung ihrer Wohnungen einer Eigengesellschaft übertragen. Die Gesellschaft verwaltete seit ihrer Gründung neben den Wohnungen der Großen Kreisstadt auch überwiegend Wohnungen anderer Eigentümer und befand sich im Jahr 2009 auskunftsgemäß zeitweise am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Von 2004 bis 2008 war ein Fehlbetrag aus der Verwaltertätigkeit von insgesamt rd. 673,3 T€ entstanden. Davon entfielen 579,3 T€ auf die Verwaltung des Wohnungsbestandes der anderen Eigentümer. Für das Wirtschaftsjahr 2009 zeichnete sich ein weiterer Fehlbetrag aus Verwaltertätigkeit von rd. 160 T€ ab.

Mangelhafte Beteiligungsverwaltung

Die Große Kreisstadt Mittweida hatte es versäumt, im Rahmen ihrer Beteiligungsverwaltung ihre Einflussrechte wahrzunehmen und den Gründen für die Entstehung der Fehlbeträge nachzugehen. Soweit die Gesellschaft von den anderen Wohnungseigentümern keine kostendeckenden Entgelte für die Verwaltertätigkeit verlangte, kamen ggf. erforderliche Unterstützungsleistungen der Großen Kreisstadt als Gesellschafterin mittelbar den anderen Eigentümern zugute. Die Verwaltung äußerte auf Nachfrage, dass die Gesellschaft erkannt habe, dass die vertraglichen Vereinbarungen änderungsbedürftig seien.

In der Stellungnahme teilte die Große Kreisstadt Mittweida mit, dank einer Sanierungsvereinbarung habe die Gesellschaft das Wirtschaftsjahr 2010

mit einem „positiven Jahresergebnis“ abgeschlossen und die Verwaltung für Dritte habe diese ab 01.01. 2011 aufgegeben.

- 8 Die Große Kreisstadt Mittweida richtete im September 2009 die Veranstaltung „Tag der Sachsen“ aus. Sie schloss am 02.04.2009 zur Vorbereitung des Festes mit einem Unternehmen einen Vertrag, wonach diesem die „Verwertung“ der Fläche im Sportstadion mit entsprechend gewährten Gewerbe- und Vermarktungsrechten oblag. Vertragsgemäß verpflichtete sich das Unternehmen, den Vertragsgegenstand „pflegend“ zu behandeln und für alle Schäden zu haften, die es selbst, seine Beschäftigten oder Beauftragten am Vertragsgegenstand verursachten. Zudem verpflichtete es sich, „die Nutzungsfläche bei Beendigung des Überlassungsverhältnisses in einem Zustand zurückzubereiten, welcher dem Ausgangszustand unter der Berücksichtigung der vorgenommenen Nutzung weitestgehend entspricht.“ Bei Über- und Rückgabe war ein Protokoll zu fertigen, welches den Zustand der Nutzfläche dokumentierte. Den erforderlichen Beschluss des Stadtrates zu diesem Vertrag konnte die Verwaltung nicht vorlegen.

Bauschäden im Sportstadion durch Großveranstaltungen

Im Rahmen des Festes kam es zu massiven Beschädigungen des Rasenbewuchses im Stadioninnenraum und an den Einrichtungen der Sportanlage.



Ursächlich für die Beschädigungen war, dass das Unternehmen den Aufbau eines Riesenrades und anderer Fahrgeschäfte zugelassen hatte, obwohl auskunftsgemäß die Fläche u. a. wegen der mangelhaften Drainage bei Niederschlägen regelmäßig unter Wasser stand.

Die Stadt erstellte entgegen den o. g. Bestimmungen des Vertrages weder vor Beginn noch nach Ende der Nutzungsüberlassung ein Protokoll, obwohl das Stadion nach Abschluss des Festes erkennbar erhebliche Beschädigungen aufwies. Auch unterließ sie, Schadenersatzforderungen gegenüber dem Unternehmen zu erheben. Einem Gutachten zufolge war für die Wiederherstellung der Rasenfläche mit einem Aufwand von rd. 49 T€ zu rechnen.

Die Große Kreisstadt wies in der Stellungnahme darauf hin, dass der Schaden mit Kosten von rd. 6 T€ zunächst ausreichend behoben sei. Für das Stadion sei ohnehin eine grundlegende Sanierung vorgesehen. Aus Sicht des zuständigen StRPrA können sich damit noch weitere Kosten zur Schadensbehebung im Zuge dieser Maßnahme zeigen, für die letztendlich die Große Kreisstadt Mittweida selbst aufkommen muss.

- 9 In den Hj. 2006 und 2007 beschaffte die **Gemeinde Neukieritzsch** 3 Kfz mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 108,6 T€ (netto). Dies betraf den Kauf eines Kommunalfahrzeugs „Multicar“ im Wert von rd. 64 T€ (netto), den Kauf eines Kompakttraktors „Hakotrac“ im Wert von rd. 30,3 T€ (netto) sowie das Leasing eines Dienstfahrzeugs „Opel“ mit einem Auftragswert von rd. 14,3 T€ (netto).

Die Vergabeverfahren wiesen gravierende Mängel und Verstöße gegen das Vergabe- und Wettbewerbsrecht auf.

Für das geleaste Dienstfahrzeug holte die Gemeinde nur ein Angebot ein und vergab die Leistung freihändig, obwohl aufgrund der Überschreitung des Höchstwertes für eine Freihändige Vergabe vorliegend eine Öffentliche Ausschreibung angezeigt war. Die Gemeinde führte im Vorfeld dieser Beschaffung keine Wirtschaftlichkeitsberechnung, insbesondere zur Wahl der wirtschaftlich günstigsten Beschaffungsvariante (Kauf, Miete oder Leasing) durch.

Ebenso wurde der Kompakttraktor aufgrund des Auftragswertes statt durch Öffentliche Ausschreibung im Wege einer Freihändigen Vergabe beschafft. Einen diesbezüglich erforderlichen Vergabevermerk zur Dokumentation des Verfahrens fertigte die Gemeinde nicht. Für den Erwerb des Fahrzeugs „Multicar“ forderte die Gemeinde im Vorfeld zunächst ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots auf. Dieser Bieter übersandte auf Nachfrage der Gemeindeverwaltung eine Liste mit mehreren Ansprechpartnern, die das gewünschte Fahrzeug vertrieben, sowie einen Ausschreibungstext und eine mögliche Leistungsbeschreibung. Unter Verwendung des von diesem Bieter vorgeschlagenen Textes veröffentlichte die Gemeinde anschließend eine Beschränkte Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb im Sächsischen Ausschreibungsblatt. Gründe für ein Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung lagen nicht vor. Von insgesamt 9 Bewerbern wurden 5 Bewerber, die von dem o. g. Unternehmen vorab als Ansprechpartner benannt worden waren, unter Beifügung der von dem o. g. Unternehmen erstellten Leistungsbeschreibung zur Angebotsabgabe aufgefordert. Den Zuschlag erhielt schließlich das o. g. Unternehmen, obwohl dieses bereits an der Vorbereitung der Vergabe funktional im Sinne einer Sachverständigentätigkeit beteiligt war.

- 10 Im Jahr 2007 beauftragte die **Gemeinde Neukirch**, beteiligt an der Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Königsbrück als erfüllende Gemeinde, eine private Gesellschaft mit der Neuorganisation der dezentralen Abwasserbeseitigung. Die Gemeinde wollte damit die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Gebührenerhebung für die dezentrale Entsorgung schaffen. Sie konnte nicht belegen, dass sie den Auftrag im Wettbewerb vergeben hatte oder sonstige Vorgaben des Vergaberechts eingehalten hatte.

Die Gesellschaft erledigte ihre Vertragspflichten in besonderem Maße mangelhaft, in weiten Teilen sehr wahrscheinlich gar nicht. So war es für die Erledigung der Aufgaben notwendig, aktenkundig zu prüfen, ob die Kanäle öffentlich oder privat sind. Es konnten jedoch keine Unterlagen von der Gemeinde vorgelegt werden, die entsprechende Ergebnisse oder auch nur die Durchführung einer Prüfung belegen konnten. Die Gesellschaft hatte des Weiteren z. B. den Auftrag, ein Kataster der Gruben- und Kleinkläranlagen zu erstellen. Die Gesellschaft erstellte zwar Übersichten, bediente sich hierfür aber Unterlagen, die die Gemeinde selbst vor einigen Jahren erstellt hatte, und unterließ es im Übrigen in vielen Fällen, überhaupt den Bestand sachgerecht zu erfassen. Für eine Vielzahl von Grundstücken war in der Gemeindeverwaltung daher nicht belegt, wie sie an die Abwasserentsorgung angeschlossen waren. Aufgrund der Erarbeitungen der Gesellschaft ging die Gemeinde in etlichen Fällen davon aus, dass Gebühren erhoben werden konnten. Gegen die entsprechenden Gebühren-

bescheide legten viele Eigentümer Widerspruch ein, denen die Gemeinde in aller Regel ohne wesentliche Begründung abhalf, weil sie keine hinreichend sicheren Belege für ihre Gebührenentscheidungen hatte. Trotz der - erkennbar - mangelhaften Leistungen zahlte die Gemeinde die volle Vergütung an die Gesellschaft aus, allein bis April 2009 37.530 €.

Durch die mangelhaften, aber voll bezahlten Leistungen ihres Vertragspartners sind der Gemeinde mit Sicherheit erhebliche wirtschaftliche Schäden entstanden.

- 11 In **mehreren Kommunen** lagen den Beschlussfassungen über Gebührensatzungen, z. B. für Leistungen kostenrechnender Einrichtungen und für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen (Friedhöfe, Trauerfeierhallen, Sportstätten, Bäder, Museen, Gemeinschaftshäuser, Märkte, Freiwillige Feuerwehren), keine erforderlichen Kalkulationen zugrunde. Die Kosten (für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen) waren somit nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt.

Rechtswidrige Gebührensatzungen

Die fehlende Gebührenkalkulation führte zur formellen Rechtswidrigkeit der entsprechend beschlossenen Gebührensatzung, da dem Stadtrat/Gemeinderat die erforderliche Unterlage für eine Beschlussfassung in einer ordnungsgemäß einberufenen Sitzung fehlte. Der Stadtrat/Gemeinderat konnte in den vorliegenden Fällen sein Ermessen bei der Festsetzung der Höhe der Gebühren nicht fehlerfrei ausüben. Auch das Nachschieben einer ordnungsgemäßen Kalkulation heilte nicht diesen formellen Verstoß.

Da die Kommunen bei der Bekanntmachung der Satzung teilweise auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften und die Rechtsfolgen nicht hingewiesen hatten, trat die Unbeachtlichkeit der Verletzung dieser Verfahrens-/Formvorschriften beim Zustandekommen der Satzungen ein Jahr nach ihrer Bekanntmachung in diesen Fällen nicht ein.

Die Festsetzung eines Gebührensatzes in der Satzung ohne zugrunde liegende Kalkulation war materiellrechtlich nichtig, wenn die nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz zulässige Höchstgrenze des Gebührensatzes (Verbot der Kostenüberdeckung) überschritten wurde. Aufgrund der fehlenden Kalkulationen unterblieben in den Kommunen die notwendigen Prüfungen möglicher Kostenüberdeckungen oder -unterdeckungen. Insoweit verstießen die Kommunen gegen die Vorschriften des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, wonach die Gebühren höchstens so bemessen sein durften, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden. Bei der Gebührenbemessung konnten die Kosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens 5 Jahre umfassen sollte. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraumes ergaben, waren innerhalb der folgenden 5 Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen konnten im gleichen Zeitraum ausgeglichen werden. Dem sich daraus ergebenden Kostenüberdeckungsverbot konnte erst durch die Aufstellung einer Gebührenkalkulation (als Vorkalkulation) bzw. durch Nachkalkulation/Nachberechnung Rechnung getragen werden. Diesbezüglich bedurfte es einer entsprechenden Ergebniskontrolle.

Die betroffenen Kommunen wurden im Ergebnis der überörtlichen Prüfung aufgefordert, die Mängel unverzüglich abzustellen.

- 12 Trotz der vorangegangenen überörtlichen Prüfungen¹ führte die neuerliche Prüfung der Kassenreste der **Stadt Mutzschen** im Jahr 2009 zu überwiegend gleichlautenden Beanstandungen. Im Hj. 2007 wies die Stadt Mutzschen Kasseneinnahmereste (KER) des Verwaltungshaushaltes in Höhe von insgesamt 332.974,21 € aus. Die Verwaltung unterließ auch in den Hj. 2004 bis 2007 die konsequente Anwendung von Stundungen, Niederschlagungen sowie Erlassen. So war z. B. seit dem Hj. 2000 die Gewbesteuer eines Unternehmens in Höhe von rd. 14,1 T€ (Feststellungsbescheid für 1997) nicht einziehbar. Im Hj. 2001 folgte zusätzlich eine Forderung in Höhe von rd. 36,7 T€. Der Betrag in Höhe von insgesamt rd. 50,8 T€ bestand bereits zum Zeitpunkt der vorangegangenen überörtlichen Prüfung im September 2005 als KER. Im Juni 2009 lagen keine Nachweise über die Prüfung der Einziehbarkeit vor.

Im Zusammenhang mit den nicht abgeholten Beanstandungen und dem fortgesetzten Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit wird nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Argument des Haushaltsfehlbetrages den geforderten Niederschlagungen nicht entgegen steht, denn die Darstellung nicht einbringbarer KER verfälscht die tatsächliche Haushaltssituation der Stadt.

Die Rechtsaufsicht hat darauf hinzuwirken, dass die Kommunen unverzüglich die KER auf ihre Einziehbarkeit hin prüfen und bei nicht mehr realisierbaren Ansprüchen mit aller Konsequenz entsprechend § 34 der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft verfahren.

Das SMI hat dies in seiner Stellungnahme zugesagt.

- 13 **2 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der Bauausgaben**
In den vergangenen Jahren stellte die überörtliche Prüfung vermehrt fest, dass abgerechnete Bauleistungen nicht oder nur mit einem erheblichen Zeitaufwand prüfbar waren. Häufig waren die Abrechnungsunterlagen unvollständig oder wenig aussagefähig. Die betreffenden Körperschaften hatten sich ohne ausreichende eigene Kontrollen auf die jeweils beauftragten freiberuflich Tätigen verlassen. Als Folge davon machten sie berechnete Ansprüche nicht geltend, berücksichtigten geleistete Abschlagszahlungen nicht, leisteten Doppelzahlungen oder übersahen einfache Rechenfehler:

- Bei einem Teilobjekt zum Ausbau des Straßen- und Wegenetzes der **Gemeinde Oybin** in der Ortslage zum Grenzübergang Hain-Kropf mit einem Wertumfang von fast 726 T€ waren die Abrechnungen nicht vollständig prüfbar, weil ein Teil der Abrechnungsunterlagen fehlte oder keine ausreichenden Ortsangaben enthielt.
- Bei mehreren Losen des Bauvorhabens der **Großen Kreisstadt Auerbach/Vogtland** zur Sanierung des Goethe-Gymnasiums waren die Abrechnungen nicht vollständig prüfbar, weil in den Aufmaßunterlagen ausreichende Ortsangaben fehlten oder Aufmaße oder andere Nachweise den Rechnungen nicht beigefügt waren. Davon waren Bauleistungen im Wert von mehr als 1,8 Mio. € betroffen.
- Die **Gemeinde Boxberg** baute in den Jahren 2006 bis 2008 etwa 22 km des sog. Wolfsradweges neu bzw. aus. In mehreren Bauabschnitten veranlagte sie für diese Maßnahme rd. 1,79 Mio. €. Bei der Schlussrechnung zum 3. Bauabschnitt zahlte sie für im Jahr 2006 separat abgerechnete Leistungen den erhöhten Umsatzsteuersatz von 19 %. Bei den Schlussrechnungen zum 5., 7. und 8. Bauabschnitt berücksichtigte sie nicht alle Abschlagszahlungen bzw. zahlte sie einen Sicherheitseinbehalt doppelt aus. Insgesamt überzahlte die Gemeinde die ausführenden Unternehmen um rd. 229 T€. Sie stellte die Fehler, außer der dop-

¹ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 41.

pelten Auszahlung der Sicherheitsleistung (2,37 T€), später fest und forderte die überzahlten Beträge erfolgreich von den Unternehmen zurück.

- Der **Zweckverband RAVON** akzeptierte eine Rechnung über fast 20 T€ für Materiallieferungen für Leistungen außerhalb des geplanten 3. Bauabschnitts der Schließung der Deponie Niedercunnersdorf ohne jeglichen Liefernachweis. Eine Rechnung über den Einbau des Materials oder entsprechende Aufmaße lagen nicht vor.

Ähnliche Sachverhalte waren durch das zuständige StRPrA in 7 weiteren Prüfungen im Jahr 2010 zu beanstanden.

- 14 Die **Große Kreisstadt Auerbach/Vogtland** verausgabte in den Jahren 2005 bis 2008 rd. 8,53 Mio. € für die umfassende Sanierung des Goethe-Gymnasiums. Dabei vergab die Große Kreisstadt Leistungen mit einem Gesamtumfang von rd. 655 T€ zur Ausstattung der Fachkabinette und Lehrerzimmer, für die Ganztagsausstattung sowie für die Lieferung von Garderobenschränken in mehreren Losen nach Beschränkter Ausschreibung bzw. als Freihändige Vergabe. Gründe, die dies rechtfertigten, lagen nicht vor.

Missachtung des Vergaberechts

Bei der Prüfung und Wertung der Angebote für das Los „Malerarbeiten“ änderte das beauftragte Ingenieurbüro nach Rücksprache mit einem Bieter dessen Einheitspreis für eine Position. Dem daraufhin preisgünstigsten Bieter erteilte die Große Kreisstadt den Zuschlag.

- 15 Der **Landkreis Bautzen** errichtete in den Jahren 2007 bis 2009 ein Mehrzweckgebäude für das sorbische Schulzentrum in Bautzen. Der Neubau beinhaltete eine Zweifeldsporthalle mit Umkleide- und Sanitärbereichen, die Unterbringung der Schulbibliothek sowie eine Ganztagsbetreuung für die Grundschule und den Hort. Der Landkreis bezahlte für die Bauleistungen rd. 4,09 Mio. €. Bei den Rohbauarbeiten, die fast 940 T€ kosteten, ermittelte das ausführende Unternehmen in mehreren Positionen die Mengen nicht korrekt und verwendete zur Abrechnung gegenüber dem Angebot geänderte Einheitspreise. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung ermittelte der Landkreis aufgrund dieser Fehler eine Überzahlung von rd. 13,7 T€. Tatsächlich ist die Überzahlung jedoch noch höher, da in der Berechnung der Ausgleich der Unterdeckung der allgemeinen Geschäftskosten sowie der Baustellengemeinkosten nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Überzahlung von mindestens 13,7 T€ als Ergebnis der überörtlichen Prüfung

- 16 In den Jahren 2008 und 2009 errichtete der **Landkreis Görlitz** einen Radweg auf einer stillgelegten Bahntrasse (Gesamtkosten rd. 974 T€). Im Zuge der Abrechnung vergütete er noch gar nicht erbrachte Leistungen für die Entwicklungs- und Unterhaltungspflege der Begrünung mit 12,97 T€. Die Leistungen waren überwiegend erst in den Jahren 2010 und 2011 auszuführen. Sicherheiten für diese Vorauszahlungen verlangte der Landkreis nicht. Darüber hinaus entstand durch fehlerhafte Mengenermittlungen eine Überzahlung von rd. 7,6 T€.

Auch für Planungsleistungen zahlte der Landkreis 5 T€ im Voraus, ohne Sicherheiten zu verlangen. Wegen einer nicht vertragsgemäßen Honorarermittlung wurde das Planungsbüro um rd. 4,1 T€ überzahlt.

- 17 Der **Abfallzweckverband RAVON** realisierte in den Jahren 2005 und 2006 den 3. Bauabschnitt der Schließung der Deponie Niedercunnersdorf mit einem Auftragsvolumen von 1,85 Mio. €. Er hatte dafür Zuwendungen von 694,36 T€ erhalten. In seinem Verwendungsnachweis erfasste der Zweckverband auch eine Rechnung von rd. 20 T€, die keine Leistungen für das geförderte Objekt beinhaltete. Er hatte dadurch eine um rd. 7,25 T€ zu hohe Zuwendung erhalten.

- 18 Der **Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge** errichtete in den Jahren 2007 und 2008 in der Großen Kreisstadt Freital mit Zuwendungen des Freistaates eine Dreifeldsporthalle und verausgabte dafür rd. 3,25 Mio. €. Auf Wunsch der Großen Kreisstadt sah der Landkreis einen zusätzlichen Geräteraum für den Vereinssport vor. Die Große Kreisstadt wollte gemäß einem Stadtratsbeschluss hierfür 64 T€ zur Verfügung stellen. Außerdem wollte sie sich an der Finanzierung des Vorhabens mit der Hälfte des kommunalen Eigenanteils beteiligen, da die Sporthalle auch vom örtlichen Vereinssport genutzt werden sollte. In einer schriftlichen Vereinbarung regelten der Landkreis und die Große Kreisstadt Näheres zur Kostenerstattung.

Der Landkreis hatte bis zur überörtlichen Prüfung im Herbst 2010 weder den Zuschuss für den Geräteraum geltend gemacht noch den von der Großen Kreisstadt zu tragenden Anteil der Kosten abschließend ermittelt und eingefordert. Er hatte bislang lediglich 45,7 T€ als Teilbetrag des kommunalen Eigenanteils von der Großen Kreisstadt erhalten. Im Januar 2011 forderte der Landkreis weitere 60,3 T€ des kommunalen Eigenanteils von der Großen Kreisstadt Freital ein.

Für die Solaranlage auf dem Sporthallendach hatte der Landkreis aus dem Kreditprogramm Erneuerbare Energien ein Darlehen sowie einen Tilgungszuschuss von bis zu 18.997 € aus öffentlichen Mitteln bewilligt bekommen. Voraussetzung für die Auszahlung des Zuschusses war die fristgemäße Vorlage des Verwendungsnachweises bis zum 01.09.2009. Bis zum Herbst 2010 hatte der Landkreis den Verwendungsnachweis noch nicht erstellt. Ihm drohte daher der Verlust der Zuwendung. Der Landkreis hat den Verwendungsnachweis schließlich Ende Oktober 2010 eingereicht.

Der Landkreis ergriff nicht alle erforderlichen Maßnahmen, um ihm zustehende Einnahmen zu erlangen. Er verstieß insofern gegen den Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Die gemeinsame Zuständigkeit des SMK und SMS für Angelegenheiten der Kindertagesbetreuung führt in den Kommunen zu Unklarheiten.

Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollte für die Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung der Kindertagesbetreuung eine Musterrahmenvereinbarung – mit einer landeseinheitlichen Betriebskostenabrechnung – erarbeiten, um eine gleiche Verfahrensweise zu gewährleisten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Querschnittsprüfung „Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ unter Einbeziehung von 2 Landkreisen und 8 Kommunen des Freistaates Sachsen durchgeführt. Die Prüfung umfasste die Jahre 2006 bis 2009. Gegenstand der Prüfung waren Analysen zur Entwicklung der Kosten je Platz und zur Wirtschaftlichkeit.

Diffuse Zuständigkeitsregelungen

2 Zuständigkeitsregelungen

- 2 Oberste Landesjugendbehörden und somit überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind seit 2009 das SMK und das SMS gemeinsam. Das SMK ist zuständig für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, dem SMS obliegen alle übrigen Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe.
- 3 Jede der beiden obersten Landesjugendbehörden führt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Fachaufsicht über das Landesjugendamt aus. Dieses nimmt die Aufgaben des überörtlichen Trägers¹ wahr und ist seit Zuständigkeitsänderung als Referat dem SMS zugeordnet.
- 4 Beide Ministerien bestimmen im Einvernehmen und durch Rechtsverordnung die Organisation und Verfahrensweise des Landesjugendamtes², welches weiterhin aus dem Landesjugendhilfeausschuss und der Verwaltung des Landesjugendamtes besteht. Zum Beispiel unterstützt und begleitet das Landesjugendamt die Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe durch Beratung, Förderung, Fortbildung sowie kindeswohlgerechter Umsetzung der Aufsichtsfunktion im Bereich von Jugendhilfeeinrichtungen. Es ist auch für die Entwicklung von Grundsätzen und Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII zuständig.
- 5 Daneben ist der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) seit 01.08.2008 für Investitionen in der Kindertagesbetreuung zuständig³.
- 6 Diese Aufgabenzuweisung weicht von der bisherigen, bewährten Struktur der originären Aufgaben des KSV erheblich ab. Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe war der KSV ausschließlich für Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten und Wohnformen, Verhandlungen von Pflegesätzen, Sozialplanung, Anerkennung von Heilberufen sowie als Landesversorgungsamt für das Soziale Entschädigungs- und Fürsorgerecht als Aufgaben in Bezug auf die Fachaufsicht und die Bearbeitung von Grundsatzfragen zum SGB IX (Feststellungsverfahren/Sächsisches Landesblindengeld) sowie als Integrationsamt für die Schwerbehindertenfürsorge zuständig.

¹ Vgl. § 85 Abs. 2 SGB VIII.

² Hier nach § 69 SGB VIII i. V. m. § 10 Landesjugendhilfegesetz (LJHG).

³ Vgl. Art. 60 Nr. 14 der Änderung des Gesetzes zum KSV seit 01.08.2008 für Investitionen nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LJHG.

- 7 Die Fachaufsicht gegenüber dem KSV nimmt grundsätzlich das SMS wahr. Durch die neue Aufgabe nehmen aber im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten auch beide Ministerien (SMK und SMS) geteilt nach § 15 Abs. 2 LJHG i. V. m. § 9 Abs. 3 Nr. 1 LJHG die Fachaufsicht wahr.
- 8 Diese gemeinsame Zuständigkeit des SMK und SMS sowie die des Landesjugendamtes und des KSV führt in den Kommunen zu Unklarheiten.
- 9 **Der SRH empfiehlt eine interne Prüfung zu den Zuständigkeiten und der Aufbauorganisation der obersten Landesjugendbehörden. Die Strukturen sollten gestrafft und der Abstimmungsaufwand verringert werden.**

3 Ausgangssituation

2009 flossen rd. 75 % der Gesamtausgaben der Jugendhilfe in die Kindertagesbetreuung

- 10 Die Aufgabe der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen und Tagespflege gehört zu den wesentlichsten Aufgaben- und Ausgabenbereichen der Kommunen im Freistaat Sachsen. Die Gesamtausgaben betragen im Jahr 2009 rd. 1,145 Mrd. € und weisen steigende Tendenz auf. Von den kreisangehörigen Gemeinden wurden 652 Mio. € und von den Landkreisen und kreisfreien Städten 489 Mio. € getragen.
- 11 Im Freistaat Sachsen wurden zum Prüfungszeitpunkt März 2009 insgesamt 2.713 Tageseinrichtungen mit 267.514 Plätzen unterhalten, in denen 244.853 Kinder betreut wurden. In den Kindertageseinrichtungen waren insgesamt 27.933 Personen beschäftigt. Davon hatten rd. 82 % einen fachpädagogischen Berufsausbildungsabschluss.⁴
- 12 Im März 2009 waren insgesamt 1.287 Tagespflegepersonen gemeldet, die 4.836 Kinder betreuten. Davon waren 93 % der Kinder im Krippenalter und rd. 7 % im Kindergartenalter. Somit ergibt sich ein Betreuungsschlüssel von 1 Tagespflegeperson zu 3,8 Kindern (maximal 5 Kinder dürfen betreut werden).

4 Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

- 13 Gemäß § 14 Abs. 2 Sächsisches Kindertagesstättengesetz (SächsKitaG) veröffentlichen die Kommunen jährlich die durchschnittlichen monatlichen Betriebskosten eines Platzes. In der folgenden Tabelle sind für die 8 geprüften Kommunen die jeweiligen Minimal- und Maximalkosten sowie daraus abgeleitete Durchschnittskosten und die sächsischen Durchschnittskosten dargestellt:

	2006			2008			
	minimal	maximal	8 Kommunen Ø	minimal	maximal	8 Kommunen Ø	Freistaat Sachsen Ø
Krippe (9 h)	Zschempplin 717	St. Egidien 800	761	Oberlungwitz 721	Rackwitz 876	768	784
Kiga (9 h)	Zschempplin 331	St. Egidien 369	351	Oberlungwitz 333	Rackwitz 404	354	376
Hort (6 h)	Zschempplin 194	St. Egidien 216	206	Zschempplin 196	Rackwitz 236	209	219

Keine kostenrechnenden Einrichtungen und unterschiedliche Datenbasis bei den Betriebskostenabrechnungen

- 14 Die Datenbasis dieser veröffentlichten Werte in den einzelnen Kommunen ist sehr unterschiedlich. In mehreren Fällen wurden die Kindertageseinrichtungen im kommunalen Haushalt nicht als kostenrechnende Einrichtungen dargestellt bzw. Kostenbestandteile wurden unterschiedlich einbezogen. Ferner wichen die Betriebskostenabrechnungen der Träger, z. B. in Bezug auf die Verwaltungskostenumlage, teilweise erheblich voneinander ab. Aus diesen Gründen sind die ausgewiesenen durchschnittlichen Kosten nur bedingt miteinander vergleichbar.

⁴ Ausführungen zum Personal in kommunalen Kindertageseinrichtungen können dem Jahresberichtsbeitrag Nr. 3 (Band II) entnommen werden.

- 15 Die folgende Tabelle veranschaulicht die Verhältnisse von Gemeindeanteil, Landeszuschuss und Elternbeiträgen an den durchschnittlichen Betriebskosten je Platz aller 8 geprüften Kommunen für die Jahre 2006 und 2008:

Vergleich 2006 zu 2008 in €		Gemeinde		Land		Elternbeiträge (ungekürzt)	
		2006	2008	2006	2008	2006	2008
Krippe	(9 h)	453	457	150	150	158	161
Kiga	(9 h)	109	110	150	150	92	94
Hort	(6 h)	54	56	100	100	52	53

- 16 Die durchschnittlichen Betriebskosten je Platz in Kindertageseinrichtungen im Freistaat Sachsen sind von 2000 bis 2009 von 711 auf 796 € (rd. 12 %) in der Krippenbetreuung, in der Kindergartenbetreuung von 328 auf 380 € (rd. 16 %) und in der Hortbetreuung um 30 € von 192 auf 222 € (ebenso rd. 16 %) kontinuierlich gestiegen.

- 17 Der Anteil des Freistaates Sachsen an der Finanzierung der Betriebskosten je Platz für die Krippen- und Kindergartenbetreuung in Höhe von 150 € bzw. die Betreuung im Hort von 100 € besteht seit 2005 unverändert. Im Krippenbereich liegt der Finanzierungsanteil des Freistaates Sachsen mit 19 % am niedrigsten.

Seit 2005 ist der Finanzierungsanteil des Freistaates Sachsen unverändert

- 18 Kostensteigerungen wurden - sofern nicht durch angehobene Elternbeiträge aufgefangen - von den Kommunen getragen. Ferner haben die Kommunen die Kostenanteile zu übernehmen, die durch gekürzte Elternbeiträge infolge von Geschwisterermäßigungen zu decken sind.

- 19 Der SRH hatte festgestellt, dass die Gesamtkosten für die Kindertagesbetreuung in den geprüften Kommunen insgesamt um rd. 13,6 % angestiegen sind, vor allem durch ein erhöhtes Platzangebot. Die Kindertagesbetreuung stellt damit einen wesentlichen, stetig steigenden Kostenblock auch in den kommunalen Haushalten dar.

- 20 Die Kommunen haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen aus selbst zu beschließenden Entgelten zu beschaffen. Dabei haben sie stets auf eine ausreichende Kostendeckung aus Elternbeiträgen hinzuwirken.

- 21 Die Analyse der durchschnittlichen Elternbeiträge (ungekürzt) und die errechnete maximale Höhe der Elternbeiträge ergab in den 8 Prüfungskommunen für 2008 folgendes Ergebnis:

in €	Kosten je Platz	Ø Elternbeiträge	maximale Elternbeiträge	Ø Freistaat Sachsen
Krippe (9 h)	768	161	177	165
Kiga (9 h)	354	94	106	101
Hort (6 h)	209	53	63	60

- 22 Bei fast allen geprüften Kommunen waren die erhobenen Elternbeiträge an der unteren Grenze angesetzt, eine Ausschöpfung der Möglichkeiten (Krippe bis 23 %, Kindergarten und Hort bis 30 %) wurde nicht in jeder Kommune genutzt.

- 23 **Den Kommunen wird empfohlen, die Eltern mehr in die Verantwortung zur Finanzierung einzubeziehen und die Elternbeiträge nicht im Bereich der Untergrenzen anzusiedeln.**

5 Wesentliche Einzelfeststellungen

5.1 Kostenrechnende Einrichtungen

Ungenügende Kostentransparenz der kommunalen Träger

- 24 Die kommunalen Kindertageseinrichtungen wurden lediglich von 2 Kommunen als kostenrechnende Einrichtungen geführt. Diese 2 Kommunen veranschlagten für diese Einrichtungen kalkulatorische Kosten im Haushalt.
- 25 Nach § 12 KomHVO sind für Einrichtungen, die in der Regel ganz oder z. T. (nicht nur überwiegend) aus Entgelten finanziert werden (kostenrechnende Einrichtungen), im Verwaltungshaushalt auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (kalkulatorische Kosten) zu veranschlagen, sodass die Grundsätze auch für die kommunalen Kindertageseinrichtungen gelten.
- 26 Auch in Vorbereitung auf die Einführung der Doppik sollte das gesamte Vermögen möglichst zeitnah erfasst und bewertet werden. Damit können die Kommunen die kalkulatorischen Kosten rechtzeitig ermitteln und im Haushalt ausweisen.
- 27 Diese Kostentransparenz soll gewährleisten, dass die Kommunen ihre Aufgabe der Kindertagesbetreuung als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder durch Träger der freien Jugendhilfe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfüllen. Der SRH fordert seit Jahren die Kommunen auf, die Kindertageseinrichtungen im Haushalt als kostenrechnende Einrichtungen zu führen.
- 28 Auf der bisherigen Grundlage kann kein Kostenvergleich zur Aufgabewahrnehmung der Kindertagesbetreuung zwischen kommunaler und freier Trägerschaft erarbeitet werden.
- 29 **Die Kommunen haben die kommunalen Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtungen zu führen.**

5.2 Kindertagespflege

Unterschiedliche Empfehlungen zur laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege

- 30 Über die Gewährung der laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege entscheidet der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Empfehlungen zur Höhe der laufenden Geldleistung erteilt der Landesjugendhilfeausschuss. Aktuell wird empfohlen, der Tagespflegeperson für den Sachaufwand und zur Anerkennung ihrer Förderleistung eine laufende Geldleistung in Höhe von 480 €⁵ zu zahlen. Diese schließt Beiträge zu einer Unfallversicherung der Tagespflegeperson ein, soweit sie deren Zahlung nachweist, ebenso die hälftige Erstattung der nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung. Der Betrag setzt sich aus dem Grundaufwendersersatz gem. § 23 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB VIII in Höhe von 450,41 € zzgl. einer Versicherungspauschale von 29,59 € je Kind zusammen.
- 31 Der SSG empfiehlt seinen Mitgliedern mit Beschluss vom 09.07.2009 eine laufende Geldleistung in Höhe von 450 €⁵ sowie die volle Übernahme des einheitlichen Beitrages in den neuen Bundesländern für die Unfallversicherung in Höhe von 71,57 € pro Jahr, die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung und zur Kranken- und Pflegeversicherung.
- 32 Den Kommunen wurden somit 2 unterschiedliche Empfehlungen zur laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege angetragen.

⁵ Pro Monat und Kind (9 Stunden) an 5 Tagen pro Woche.

33 Zusätzlich veröffentlichte auch das SMK mit Datum 19.02.2010 einen Hinweis im Zusammenhang mit der Zahlung der laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege und kommentiert die bisherigen Empfehlungen. Im Hinweis des SMK wurde angemerkt, dass die Beurteilung der Angemessenheit dieser Aufwendungen sich nicht in der Empfehlung des Landesjugendhilfeausschusses wiederfindet.

34 Als laufende Geldleistung sind der Tagespflegeperson nach § 23 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII die nachgewiesenen Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung sowie die hälftigen nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson und die hälftigen nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen Kranken- und Pflegeversicherung zu erstatten. Außer bei der Unfallversicherung ist für die Beitragshöhe eine Angemessenheitsprüfung vorzunehmen. Die Pauschalierung der Versicherungsbeiträge für Tagespflegepersonen, wie in der Empfehlung des Landesjugendhilfeausschusses angegeben, ist nicht vorgesehen.

35 **Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Empfehlung zur laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege an die gesetzlichen Regelungen anzupassen.**

5.3 Prüfungsrechte in den Rahmenvereinbarungen

36 Alle geprüften Kommunen schlossen mit den Trägern der freien Jugendhilfe Rahmenvereinbarungen ab. In diesen Rahmenvereinbarungen wurden die Laufzeit und die Erstattung der Betriebskosten (Personal- und Sachkosten abzüglich des Eigenanteils) verankert.

37 Prüfungsrechte der Kommunen hinsichtlich der im Rahmen der Betriebskostenabrechnung vorzulegenden oder einzusehenden begründenden Unterlagen vereinbarten nur 2 Kommunen. Die anderen versäumten dies und stellten es damit ins Ermessen des jeweiligen Trägers, ob er im Rahmen einer Prüfung Einsicht in sein Buchwerk gewährte.

Ungenügende Prüfungsrechte für die Betriebskostenabrechnungen

38 Prüfungsrechte für die Verwendung des von den Kommunen zu übernehmenden Anteils der erforderlichen Betriebskosten sind gesetzlich nicht geregelt. In Analogie zum Zuwendungsrecht des Freistaates Sachsen sollten auch die erstattungspflichtigen Kommunen mit den Trägern der freien Jugendhilfe Prüfungsrechte vereinbaren.

39 **Die Kommunen sollten die Rahmenvereinbarungen überarbeiten und um Prüfungsrechte ergänzen.**

40 **Dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird empfohlen, Vorgaben bezüglich der Prüfungsrechte zu erarbeiten und den Kommunen als Empfehlung bekannt zu machen.**

5.4 Eigenanteil des Trägers der freien Jugendhilfe

41 Die Kommunen vereinbarten in den Rahmenvereinbarungen die Höhe des Eigenanteils des Trägers der freien Jugendhilfe gem. § 16 SächsKitaG. Ausnahme bildete die Rahmenvereinbarung zwischen einer Kommune und dem Träger der freien Jugendhilfe zur Hortbetreuung, die keine Regelungen bezüglich des Eigenanteils vorsah. Auskunftsgemäß wird von diesem Träger ein Eigenanteil durch Eigenleistung erbracht. Es wurde versäumt, dies zu vereinbaren und in der Abrechnung transparent darzustellen.

Häufig wurde kein Eigenanteil durch die Träger der freien Jugendhilfe geleistet

- 42 Da die Höhe des Eigenanteils im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der freien Jugendhilfe zu erbringen ist und diese im Vorfeld mangels entsprechender Unterlagen nicht einzuschätzen war, beruhten die Festlegungen auf gegenseitigem Einvernehmen.
- 43 5 der 8 geprüften Kommunen versäumten es, in den Rahmenvereinbarungen zu verankern, dass bei nicht vorhandener Leistungsfähigkeit die Träger der freien Jugendhilfe dies durch geeignete Personen (Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer usw.) nachzuweisen haben. Außerdem war feststellbar, dass die jeweiligen Träger entweder den Eigenanteil eigenmächtig kürzten bzw. erst mit Vorlage der Betriebskostenabrechnung mitteilten, dass für das jeweilige Abrechnungsjahr kein Eigenanteil geleistet werden kann.
- 44 Gemäß § 16 SächsKitaG bemisst sich der Eigenanteil des Trägers der freien Jugendhilfe im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit an den gesamten Betriebskosten der Kindertageseinrichtung, nicht wie in den meisten Rahmenvereinbarungen verankert an den Sachkosten.
- 45 **Der SRH empfiehlt den Kommunen, den zu erbringenden Eigenanteil des Trägers der freien Jugendhilfe konkret festzulegen und den Begriff „Leistungsfähigkeit“ zu definieren. Ergänzend sollten die Kommunen in die Rahmenvereinbarungen aufnehmen, dass der Träger der freien Jugendhilfe die Nichtleistungsfähigkeit nachzuweisen hat, sofern er trotz vereinbarten Eigenanteils diese geltend macht.**

5.5 Verwaltungskostenumlage

- 46 Bis auf eine Ausnahme haben alle geprüften Kommunen die Höhe der Verwaltungskostenumlage unkritisch anerkannt.
- 47 Im SächsKitaG wurde die Verwaltungskostenumlage nicht verankert. Der SRH sieht anfallende Verwaltungskosten übergeordneter Trägervereinigungen als erforderlich an, wenn sie tatsächlich entstehen und zu den Betriebskosten im Sinne von § 14 Abs. 1 und 2 SächsKitaG zählen.
- 48 **Den Kommunen wird empfohlen, die abgerechneten Verwaltungskostenumlagen der Träger der freien Jugendhilfe der Höhe und dem Grunde nach zu prüfen und nur notwendige und nachgewiesene Kosten zu finanzieren.**
- 49 **Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollte Vorgaben zur Definition von Verwaltungskostenumlagen als Position der Betriebskostenabrechnung erarbeiten und diese in eine Musterrahmenvereinbarung aufnehmen.**
- 50 **Weiterhin wird dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe empfohlen, die Höhe der Verwaltungskostenumlage je belegten Platz zu ermitteln, um so rechnerisch eine Obergrenze für diese Position festlegen zu können.**

5.6 Betriebskostenabrechnungen⁶

- 51 Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres ermitteln die Träger der freien Jugendhilfe die Betriebskosten der Kindertageseinrichtung und legen den Kommunen die Betriebskostenabrechnungen vor. Die ermittelten Betriebskosten abzüglich des Landeszuschusses, des Elternanteils, sonstiger Einnahmen und des Eigenanteils ergeben die Höhe des tatsächlich zu erstattenden Gemeindeanteils⁷.

⁶ Betriebskosten im Sinne von § 14 SächsKitaG.

⁷ Die anerkenntnis- und umlagefähigen Betriebskosten sind Grundlage für die Erstattung durch die Gemeinde (Gemeindeanteil nach § 17 Abs. 2 S. 2 SächsKitaG).

- 52 Die geprüften Kommunen akzeptierten alle Positionen der Betriebskostenabrechnungen, soweit sie im Vorjahr in der Planung zwischen den Trägern der freien Jugendhilfe und den Verwaltungen festgelegt waren. Veränderungen wurden insoweit geduldet, sofern die Träger diese auch begründen konnten. Die Abrechnungen der Ausgaben sind nicht vergleichbar
- 53 **Die Kommunen sollten künftig die Betriebskostenabrechnungen nur auf Basis von geprüften Belegen, begründenden Unterlagen oder durch Rechnungseinsicht anerkennen und eine Schlussabrechnung vornehmen.** Verbindliche Vorgaben für die Betriebskostenabrechnungen fehlen
- 54 **Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollte den Kommunen eine Musterrahmenvereinbarung zur Verfügung stellen, die die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Kostenabrechnung durch die Kommunen unterstützend sicher stellt.**
- 55 **Im Hinblick auf kommunale und interkommunale Vergleichsmöglichkeiten empfiehlt der SRH dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, verbindliche Vorgaben für eine landeseinheitliche Betriebskostenabrechnung für alle Träger der freien Jugendhilfe zu erarbeiten, sodass die Betriebskosten je Platz ordnungsgemäß ermittelt und transparent dargestellt werden können.**
- 6 Stellungnahmen**
- 56 Das SMS führte in seiner Stellungnahme aus, dass gem. § 15 Abs. 3 HBG 2009/2010 dem SMK im Rahmen seiner Zuständigkeit für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege die Fachaufsicht über das Landesjugendamt läge. Vor diesem Hintergrund sähe das SMS von einer Stellungnahme ab.
- 57 Der Empfehlung des SRH zur Prüfung der Zuständigkeiten zur Aufbauorganisation der zwei obersten Landesjugendbehörden werde nicht entsprochen, da dies nur der Staatsregierung obliege.
- 58 Das SMK hat in seiner Stellungnahme dem Berichtsentwurf des SRH zugestimmt. Zu den vom SRH empfohlenen Regelungen in Bezug auf einheitliche Betriebskostenabrechnungen, eine klare Definition zur Verwaltungskostenumlage, Prüfungsrechte, Finanzierung Kindertagespflege etc. teilte das SMK mit, dass eine Optimierung der Empfehlungen gemeinsam mit dem SSG und der Liga der Freien Wohlfahrtspflege erfolgen werde. Für verbindliche Vorgaben zu den Vorschlägen des SRH bedürfe es einer gesetzlichen Grundlage. Die Kommunen sollen „die Empfehlungen in eigener Verantwortung sachgerecht umsetzen“. Dies könne und solle den Gemeinden bzw. den kommunalen Rechtsaufsichtsbehörden nicht abgenommen werden.
- 59 Der SSG teilte mit, dass die im Bericht des SRH unterbreiteten Anregungen zum Anlass genommen werden, die Rahmenvereinbarung zu überarbeiten.
- 7 Schlussbemerkung**
- 60 Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, eine interne Prüfung der Zuständigkeiten der zwei obersten Landesjugendbehörden einschließlich der Fachaufsichten beider Ministerien über das Landesjugendamt und den KSV vorzunehmen.
- 61 Verbindliche Vorgaben für die Betriebskostenabrechnung auf gesetzlicher Grundlage waren seitens des SRH nicht beabsichtigt. Mit der Zusage zur Überarbeitung der Empfehlungen wird dem Rechnung getragen.

Geschäftsführerverträge kommunaler Wohnungsunternehmen

Bei 11 untersuchten kommunalen Wohnungsgesellschaften unterschieden sich die Vergütungen ihrer Geschäftsführer stark. Die Höhe der Geschäftsführervergütung war bei einigen Unternehmen unangemessen hoch. Einzelne Einkommensbestandteile waren nicht gerechtfertigt.

1 Prüfungsgegenstand

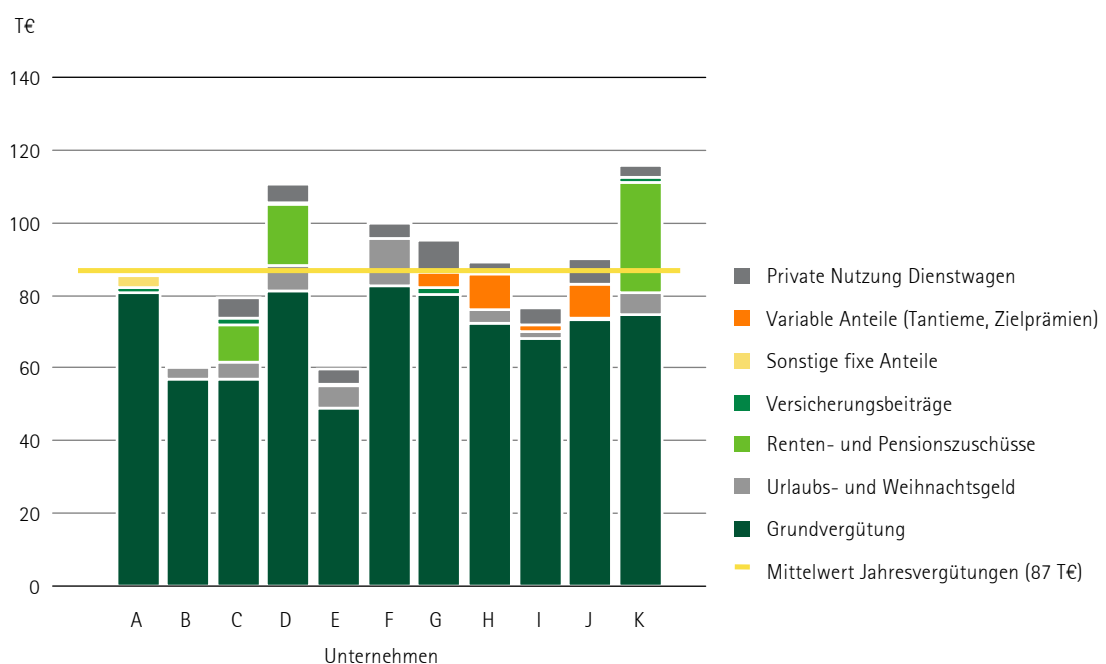
- 1 Der SRH hat bei 11 kommunalen Wohnungsgesellschaften, deren einzige Gesellschafterin zumindest mittelbar die jeweilige Stadt war, die Anstellungsverhältnisse ihrer Geschäftsführer in den Jahren 2006 bis 2009 untersucht. Im Prüfungszeitraum bestanden im Freistaat 136 kommunale Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH. Um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurden Unternehmen einer annähernd gleichen Größenordnung mit einer Bilanzsumme zwischen 65 und 110 Mio. € ausgewählt. Der vorrangige Zweck der Gesellschaften war es, für eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung zu sorgen. Die geprüften Unternehmen bewirtschafteten durchschnittlich rd. 2.700 eigene Wohnungen.
- 2 6 Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum insgesamt Jahresüberschüsse (rd. 24 Mio. €), 5 davon in jedem Wirtschaftsjahr. Die Übrigen erzielten in der Summe Jahresfehlbeträge (rd. 14 Mio. €), 2 Gesellschaften davon in jedem Wirtschaftsjahr. Ursachen für Jahresfehlbeträge waren vornehmlich außerordentliche Abschreibungen wegen Wohnungsabbrisses, hohe Aufwendungen für Zinsen und Instandsetzungen sowie niedrige Mietpreise infolge eines Überangebotes an Mietwohnungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Höhe der Geschäftsführervergütungen

- 3 In allen 11 Wohnungsgesellschaften waren Alleingeschäftsführer tätig. Ihre durchschnittlichen Jahresvergütungen erreichten im Prüfungszeitraum folgende Werte:

Jahresvergütungen und Vergütungsbestandteile (Mittelwerte der Jahre 2006 bis 2009)

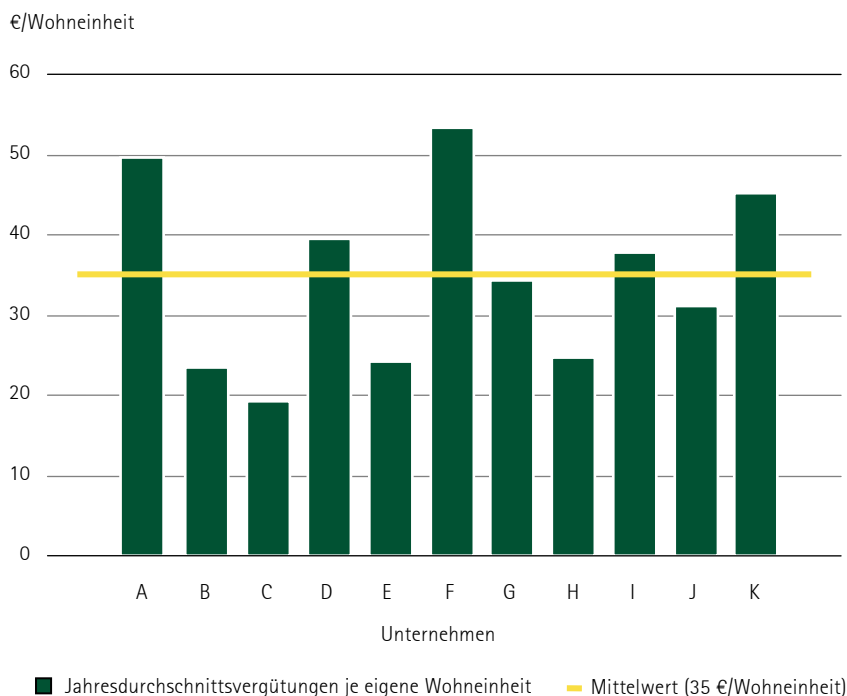


4 Gemessen an den Pauschsätzen zur Ermittlung der Personalausgaben im Freistaat Sachsen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer lagen die Vergütungen der Geschäftsführer teilweise deutlich außerhalb des Bereiches der Entgeltgruppen. Die höchste Stufe 15 Ü-AT lag im Jahr 2009 bei 83.940 €. Die Maßstäbe des öffentlichen Dienstes gelten für die Beurteilung der Angemessenheit allerdings nicht unmittelbar. Auffällig war, dass die Arbeitszeit des Geschäftsführers der Gesellschaft A im Vergleich zu einem vollbeschäftigten Mitarbeiter der Gesellschaft lediglich 50 % betrug. In Relation zur Arbeitszeit der übrigen Geschäftsführer, die sämtlich vollbeschäftigt waren, war seine Vergütung deutlich zu hoch bemessen. Ferner erzielte die Gesellschaft A im Prüfungszeitraum ausschließlich Jahresfehlbeträge, sodass die Vergütung nicht durch den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens gerechtfertigt ist. Die Gesellschaft D mit einer ebenfalls hohen Geschäftsführervergütung verzeichnete 2008 und 2009 ebenfalls Jahresfehlbeträge.

Höhe der Geschäftsführervergütungen teilweise nicht gerechtfertigt

5 Im Verhältnis zu den eigenen bewirtschafteten Wohneinheiten ergibt sich für die Jahresgesamtvergütungen der Geschäftsführer folgendes Bild:

Jahresdurchschnittsvergütungen je eigene Wohnung (Mittelwerte 2006 bis 2009)



6 Von 2006 bis 2009 stiegen die Jahresvergütungen je eigener bewirtschafteter Wohneinheit durchschnittlich um 11,1 %. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen betragen bei einigen über 100 %. Der wirtschaftliche Erfolg der Unternehmen spiegelt sich in den höheren Vergütungen nicht wider. So erzielten die Gesellschaften A, D und F zumindest in einigen Jahren Jahresfehlbeträge.

7 **Die Vergütungen der Geschäftsführer der untersuchten Unternehmen weichen stark voneinander ab. Die Höhe der geleisteten Gesamtvergütungen bei den Wohnungsunternehmen A, D und F findet weder im wirtschaftlichen Erfolg noch im Umfang des Unternehmens eine Rechtfertigung. Hier regt der SRH eine Überprüfung der Vergütung an.**

Überprüfung der Vergütungen einiger Unternehmen angeregt

2.2 Zusätzliche Leistungen an Geschäftsführer

- 8 Neben der Grundvergütung erhielten die Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaften weitere Leistungen. 4 Gesellschaften vereinbarten mit den Geschäftsführern variable Gehaltsbestandteile in Form von Tantiemen ohne konkrete Zielvorgaben.
- Unangemessene Pensionszusage 9 3 Gesellschaften gewährten den Geschäftsführern Renten- und Pensionszuschüsse. Hierfür zahlten die Gesellschaften in kapitalbildende Lebensversicherungen, Unterstützungskassen oder Direktversicherungen. Die Gesellschafterversammlung der Gesellschaft K beschloss 1999 eine Pensionszusage zugunsten des seit 1990 in der Gesellschaft beschäftigten Geschäftsführers. Die Pensionszusage umfasste im Wesentlichen eine Versorgungszusage ab dem 65. Lebensjahr in Höhe von 75 % des letzten versorgungsfähigen Entgeltes sowie eine Witwenrente und eine Berufsunfähigkeitsrente. Die Gesellschaft schloss zur Absicherung der Versorgungszusage mehrere Versicherungsverträge ab. Wegen Beendigung des Anstellungsvertrages im Jahr 2008 und des Wechsels in eine hauptamtliche Position einer Gebietskörperschaft entschied sich die Gesellschaft zur Ausfinanzierung der bestehenden Verträge. Das bedeutet, dass sie von 2008 bis 2019 insgesamt rd. 428 T€ aufbringen muss. Allein im Prüfungszeitraum leistete die Gesellschaft Zahlungen in Höhe von rd. 121 T€ an die Versicherungsgesellschaft.
- 10 **Gewähren die Gesellschaften den Geschäftsführern variable Vergütungsbestandteile, sollten diese an das Erreichen konkreter Zielvorgaben geknüpft werden.**
- 11 **Den Geschäftsführern kommunaler Wohnungsunternehmen sollten keine unangemessenen Renten- und Pensionszuschüsse gewährt werden, soweit sie als Fremdgeschäftsführer bereits rentenversicherungspflichtig sind und Rentenansprüche erwerben. Im Fall der Gesellschaft K ist die Pensionszusage für den Geschäftsführer unangemessen hoch. Die Verträge sind, insbesondere zur Höhe, durch die Aufsichtsgremien der Gesellschaft zu überprüfen. Eine Anpassung sollte zumindest durch eine einvernehmliche Regelung angestrebt werden.**
- 12 9 Gesellschaften beschafften für die Geschäftsführer Dienstfahrzeuge und gestatteten ihnen, diese privat zu nutzen. Die jährlichen, zu versteuernden geldwerten Vorteile für die Geschäftsführer betragen zwischen 2.000 und 10.000 €. Die Bruttoeinstandspreise der beschafften Fahrzeuge lagen zwischen 31 und 60 T€.
- Großzügige Dienstfahrzeuge für Geschäftsführer 13 Nach den Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung, die auch den Kommunen zur Anwendung empfohlen sind, sollten die Obergrenzen des Freistaates für die Beschaffung von Dienstfahrzeugen beachtet werden. Danach stehen u. a. Staatssekretären jeweils ein Fahrzeug der oberen Mittelklasse bis 27 T€ und Staatsministern ein Fahrzeug der Oberklasse bis 35 T€ zu (vgl. VwV-HWiF). Zusatz- und Sonderausstattung sind in diesen Obergrenzen berücksichtigt. Der Fahrzeugtyp und die Fahrzeuggröße sollten dem Verwendungszweck entsprechen. Ausgehend vom Zweck der Wohnungsgesellschaften, eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, liegen die festgestellten Einstandspreise der zur privaten Nutzung zugelassenen Dienstfahrzeuge über der Grenze, die für kommunale und staatliche Spitzenpositionen gelten. Außerdem ist zu beachten, dass der Geschäftsführer einer kommunalen Wohnungsgesellschaft keine repräsentativen Verpflichtungen zu erfüllen hat.

14 Die Dienstfahrzeuge der Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaften C, D, F, G, H, I und J sind zu großzügig bemessen. Sonderausstattungen, die über das übliche Maß und die dienstliche Nutzung des Fahrzeuges hinausgehen, sind privat durch die Geschäftsführer zu begleichen. Die kommunalen Gesellschaften sollten Wertgrenzen für die Anschaffung und die zulässige Ausstattung von Dienstwagen in der Weise regeln, dass in Anlehnung an die VwV-HWiF die Angemessenheitsgrenze nicht überschritten wird.

2.3 Anstellungsverträge

15 Bei der Gesellschaft I war im Anstellungsvertrag eine Haftung des Geschäftsführers für fahrlässige, bei den Gesellschaften C und F sogar für grobfahrlässige Pflichtverletzungen ausgeschlossen. Diese Haftungsreduzierung widerspricht gesetzlichen Maßstäben, nach denen Geschäftsführer in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden haben (§ 43 Abs. 1 GmbHG). Pflichtverletzungen können sowohl vorsätzlich als auch fahrlässig begangen werden. Das Risiko des Geschäftsführers, für eigene Sorgfaltspflichtverletzungen in Anspruch genommen zu werden, vermindert sich mit der Haftungsreduzierung erheblich. Da das unternehmerische Risiko ein Grund dafür ist, dass Geschäftsführern privatrechtlich organisierter Unternehmen eine höhere Vergütung gezahlt wird als bspw. Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, sollte die Verantwortlichkeit nicht durch vertragliche Regelungen abgeschwächt werden.

Reduzierung des Sorgfaltsmaßstabes bei einigen Geschäftsführern

16 Das vom Geschäftsführer getragene unternehmerische Risiko sollte nicht so reduziert werden, dass die gesetzlichen Sorgfaltsmaßstäbe unterschritten werden. Die Gesellschaften I, C und F sollten künftig in den jeweiligen Geschäftsführerverträgen hierzu passende Sorgfaltsbestimmungen verankern.

17 Die Wohnungsgesellschaften A, B, F, G, I, J und K regelten eine Befreiung des Geschäftsführers vom Verbot des Selbstkontrahierens und gestatteten ihm, mit sich im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten Rechtsgeschäfte abzuschließen. Aufgrund dieser Möglichkeit konnte der Geschäftsführer der Gesellschaft K die Verträge für seine Altersvorsorge unter Befreiung vom Selbstkontrahierungsverbot abschließen.

18 Fälle des Selbstkontrahierens bergen die Gefahr von Interessenkonflikten. Wenn der Geschäftsführer als Vertreter der Gesellschaft mit sich selbst bzw. als Vertreter eines Dritten Geschäfte abschließt, besteht zumindest die Möglichkeit, dass nicht die Interessen der Gesellschaft im Vordergrund stehen. Um Vertragsabschlüsse zu vermeiden, die für die Gesellschaft nachteilig sind, sollte der Geschäftsführer nur bei Vorliegen besonderer Gründe von dem Verbot des Selbstkontrahierens befreit werden. Für erforderliche Einzelfälle bleibt die Möglichkeit, dem Geschäftsführer ausnahmsweise eine Befreiung vom Verbot des Selbstkontrahierens zu erteilen.

19 Die Geschäftsführer der kommunalen Gesellschaften A, B, F, G, I, J und K sollten nicht generell, sondern nur in begründeten Einzelfällen vom Selbstkontrahierungsverbot freigestellt werden.

3 Stellungnahmen

20 Der Gesellschafter der Wohnungsgesellschaft A erklärte, dass in der Vergangenheit umfangreiche Sanierungs- und Neubaumaßnahmen die wirtschaftliche Lage der GmbH beeinflussten und bis heute negativ auf ihre Ertrags- und Kapitalwirkung wirkten. Nur durch den Einsatz des Geschäftsführers und seiner äußerst effizienten Arbeitsweise habe sich die Lage der Gesellschaft stabilisiert und erheblich verbessert.

- 21 Die Gesellschaft D habe nach der Mitteilung des Gesellschafters die Geschäftsführervergütung geprüft und bei der Neufassung eines Anstellungsvertrages die Hinweise zu den Dienstwagen berücksichtigt. Die Verluste der Gesellschaft in den Jahren 2008 und 2009 beruhten auf Abschreibungen wegen Rückbaus und auf erhöhten Instandsetzungsaufwendungen.
- 22 Die Gesellschaft G werde nach Auskunft des Gesellschafters einen günstigeren Dienstwagen beschaffen und beanstandete Regelungen im Gesellschaftsvertrag überarbeiten.
- 23 Für die Gesellschaft H kündigte der Gesellschafter an, dass die Vergütungshöhe im Aufsichtsrat behandelt werde. Die Regelungen zu Tantiemen und zum Dienstwagen seien zu überarbeiten.
- 24 Zur Vergütung des Geschäftsführers der Gesellschaft I führt der Gesellschafter aus, dass die Bezugnahme auf artfremde Quellen, insbesondere TVöD und Beamtenrecht, auszuschließen sei.

4 Schlussbemerkung

- 25 Der TVöD stellt eine Orientierungshilfe für die Vergütung der Geschäftsführer dar. Mit der zügigen Umsetzung seiner Empfehlungen durch einige Wohnungsgesellschaften, bei denen Geschäftsführerwechsel anstehen, und der positiven Resonanz, künftig die Hinweise in die Verträge einzuarbeiten, ist ein wichtiges Anliegen der durchgeführten Querschnittsprüfung erfüllt worden.

Defizitäre Gesellschaften der Stadt Lichtenstein

Die Haushaltslage der Stadt lässt die Aufrechterhaltung defizitärer Gesellschaften nicht zu.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Stadt Lichtenstein (13.100 EW) war an 8 Unternehmen in privater Rechtsform unmittelbar beteiligt.¹ Im Vergleich zu anderen Kommunen dieser Größenordnung wies sie damit doppelt so viele unmittelbare Beteiligungen aus.²
- 2 Der SRH untersuchte die Betätigung der Stadt bei den Gesellschaften LGS „Landschaftspflege“ GmbH, Daetz-Centrum Lichtenstein GmbH (DCL GmbH) und Technologieorientiertes Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH (TDL GmbH).

2 Haushaltslage der Stadt

2.1 Beurteilung der Leistungsfähigkeit

- 3 Die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Stadt Lichtenstein waren bereits in den Hj. 1998 bis 2002 aufgrund des Fehlbetrages, der im gesamten Zeitraum nicht gedeckt werden konnte, und der überdurchschnittlich hohen Verschuldung der Stadt instabil. Künftige weiter stark steigende Belastungen aus einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft mit einer Fondsgesellschaft waren absehbar.
- 4 Trotz der Erlöse aus dem Anteilsverkauf der Stadtwerke Lichtenstein GmbH im Jahr 2005 (12,09 Mio. €), aus denen die Stadt Investitionsdarlehen und Kassenkredite des Kernhaushalts tilgte und Rücklagen für laufende Tilgungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem kreditähnlichen Rechtsgeschäft bildete, stabilisierte sich die finanzielle Lage der Stadt nicht nachhaltig.
- 5 Im Prüfungszeitraum 2006 bis 2008 verschlechterte sich die Haushaltssituation der Stadt erneut. Die Schulden des Kernhaushalts stiegen von 12,02 Mio. € auf 13,56 Mio. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung (2008: rd. 1.030 €) überstieg deutlich den für kreisangehörige Gemeinden anzuwendenden Richtwert von 850 € je EW. Die Verpflichtungen aus dem kreditähnlichen Rechtsgeschäft (2008: 5,85 Mio. €) und die anteiligen Schulden des Zweckverbandes Gewerbegebiete (2008: 7,98 Mio. €) erhöhten die städtische Verschuldung erheblich. Aus der Betätigung der Stadt in kommunalen Unternehmen ergaben sich weitere Risiken für den städtischen Haushalt in Höhe der eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen (2008: 3,34 Mio. €) und aus gesellschaftsvertraglichen Nachschussverpflichtungen (2008: rd. 58 T€).
- 6 Die ordentliche Tilgung der Kreditmarktschulden lag trotz steigender Tendenz deutlich niedriger als bei vergleichbaren sächsischen Kommunen. Die rechnerische Tilgungsdauer (2008: rd. 32 Jahre) überstieg den durchschnittlichen Wert von 20 Jahren³ immer noch erheblich.
- 7 Nach den Haushaltsdaten 2009 wird die freie allgemeine Rücklage unter den Mindestbetrag⁴ sinken.

Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt

¹ Vgl. Beteiligungsbericht 2008 der Stadt.

² Vgl. Beratende Äußerung des SRH: Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW, Juli 2008, <http://www.rechnungshof.sachsen.de/file/ba080701.pdf>.

³ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft 2007, Nr. I.1.cc.

⁴ Vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 KomHVO.

- 8 Ab dem Jahr 2009 war, unter Berücksichtigung aller wesentlichen Indikatoren, eine erneute Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt erkennbar. Finanzielle Handlungsspielräume, die insbesondere zur Realisierung investiver Maßnahmen erforderlich wären, waren nicht vorhanden.
- 9 **Die Stadt hat alle Möglichkeiten zu prüfen, den hohen Stand der Verschuldung abzubauen.**

Ablösung des Fondsgeschäfts und Auswirkungen auf den städtischen Haushalt

2.2 Haushaltsbelastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften

- 10 Die Grenze der Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts hinsichtlich der stark progressiven Belastungen aus im Jahr 1996 abgeschlossenen kreditähnlichen Rechtsgeschäften mit einer Fondsgesellschaft zur Finanzierung städtischer Investitionen war erreicht (Jahresentgelte lt. Mietvertrag 2007: 548 T€; 2008: 708 T€, zum Vertragsende bis zu 1,15 Mio. €). Wegen der kritischen städtischen Haushaltslage war eine Ablösung dieser ungünstigen Verträge durch weitere Kreditaufnahmen oder kreditähnliche Rechtsgeschäfte nicht möglich. Die Stadt entschied sich deshalb, die Verpflichtungen aus der Fondsfinanzierung der Städtischen Wohnungsgesellschaft mbH (SWG mbH) zu übertragen.
- 11 Für die durch die SWG mbH aufgenommenen Darlehen übernahm die Stadt im Jahr 2009 eine modifizierte Ausfallbürgschaft gegenüber dem finanzierenden Kreditinstitut (8,29 Mio. €), welche von der Rechtsaufsichtsbehörde mit der Auflage genehmigt wurde, dass die Stadt das Risiko der Inanspruchnahme im Rahmen der allgemeinen Rücklage angemessen abzusichern hat. Für die Bürgschaft forderte die Stadt von der SWG mbH kein Entgelt und verstieß damit gegen das Gemeindefinanzierungsrecht⁵ und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 12 Der jährliche Umfang der 3 mit der SWG mbH geschlossenen Verträge zur Objektnutzung von insgesamt 486 T€ zzgl. eines Entgelts von 23 T€ belastet den Verwaltungshaushalt der Stadt bis mindestens 31.12.2039. Die Nutzungsverträge sind wegen der leasingähnlichen Vertragsgestaltung als kreditähnliche Rechtsgeschäfte zu bewerten⁶, sodass die städtischen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der SWG mbH in Höhe ihres Barwertes der Pro-Kopf-Verschuldung zuzurechnen sind.
- 13 **Die Stadt hat den allgemeinen Rücklagen einen angemessenen Betrag zur Absicherung des Risikos der Inanspruchnahme der städtischen Bürgschaft zuzuführen.**
- 14 **Für die Übernahme der Kommunalbürgschaft hat die Stadt von der SWG mbH ein angemessenes Entgelt zu fordern.**
- 15 **Die Zahlungsverpflichtungen aus den Verträgen mit der SWG mbH sind der städtischen Verschuldung zuzurechnen.**

3 Wirtschaftliche Lage der geprüften Beteiligungsunternehmen

3.1 LGS „Landschaftspflege“ GmbH

Aufrechterhaltung der seit Jahren insolvenzreifen LGS „Landschaftspflege“ GmbH

- 16 Als Ausrichter der 1. Sächsischen Landesgartenschau 1996 gründete die Stadt gemeinsam mit der Fördergesellschaft sächsischer Landesgartenschauen die gemeinnützige LGS „Landschaftspflege“ GmbH, welche mit der Vorbereitung, Planung und Durchführung sowie Abwicklung und erforderlichenfalls dem Rückbau der Landesgartenschau beauftragt wurde. Nach Beendigung der Landesgartenschau und Austritt des Mitgesellschafters hatte die Stadt allein über die Zukunft der LGS „Landschaftspflege“ GmbH zu entscheiden.

⁵ Vgl. § 73 Abs. 2 SächsGemO.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 13.

- 17 Der Freistaat Sachsen förderte die Ausgaben für Investitionen in Höhe von 5,1 Mio. € und gewährte Zuschüsse zu den laufenden Ausgaben der Landesgartenschau an die Stadt. Die Stadt selbst finanzierte weitere Ausgaben bis zum 31.12.1997 fast vollständig aus Krediten mit 13,6 Mio. €. Dies trug zu Fehlbeträgen im städtischen Haushalt von 6,5 Mio. € (1995), 4,4 Mio. € (1996) und 6,1 Mio. € (1999) bei.
- 18 Die Verluste der LGS „Landschaftspflege“ GmbH summierten sich von 1993 bis 1997 auf 9,2 Mio. €. Die LGS „Landschaftspflege“ GmbH musste 1996 zur Sicherung der Liquidität einen Barkredit (2,8 Mio. €) aufnehmen, den die Stadt mit einer Kommunalbürgschaft besicherte.
- 19 Nach der teilweisen Rückübertragung der Anlagen der Landesgartenschau an die Stadt beschränkte sich die Geschäftstätigkeit der LGS „Landschaftspflege“ GmbH auf die Pflege der in ihrem Eigentum verbliebenen Anlagen (31.12.1997: 5,3 Mio. €), auf Planungsleistungen für Grünanlagen für Dritte sowie auf die Vermietung von Flächen. Die LGS „Landschaftspflege“ GmbH erzielte zu diesem Zeitpunkt nur geringfügige Einnahmen aus Vermietung (rd. 6 T€ jährlich) und finanzierte sich ganz überwiegend aus Zuschüssen der Stadt. Die städtischen Zuschüsse betragen im Prüfungszeitraum unverändert 200 bis 300 T€ jährlich.
- 20 Die LGS „Landschaftspflege“ GmbH konnte die aufgrund der verkürzten Abschreibungsdauer der verbliebenen Anlagen von nur 12 Jahren unverhältnismäßig hohe Abschreibungslast und die Zinslast aus dem Kontokorrentkredit nicht erwirtschaften. Für den Fortbestand der Gesellschaft bestanden seit dem Jahr 2000 keinerlei Perspektiven.
- 21 Die LGS „Landschaftspflege“ GmbH war von Beginn an, d. h. dauerhaft bilanziell überschuldet. Seit mindestens 2004 war die Gesellschaft entsprechend den Aussagen des Abschlussprüfers auch materiell überschuldet. Dies führte u. a. zur Einschränkung der Testate für die Jahresabschlüsse 2004 bis 2006 der LGS „Landschaftspflege“ GmbH. Auch im Jahresabschluss 2007 verwies der Abschlussprüfer auf die bilanzielle und materielle Überschuldung.
- 22 Trotz Hinweisen des Abschlussprüfers kamen die Gesellschaftsorgane ihrer gesellschaftsrechtlichen Verpflichtung⁷ zur Stellung eines Insolvenzantrages für die überschuldete LGS „Landschaftspflege“ GmbH nicht nach.
- 23 Die Aufrechterhaltung der seit Jahren insolvenzreifen LGS „Landschaftspflege“ GmbH durch die Stadt hatte nach den Feststellungen des SRH ausschließlich steuerliche Gründe. Die Klärung der steuerlichen Fragen dauerte im Prüfungszeitraum an und war auch Gegenstand der Liquidation der LGS „Landschaftspflege“ GmbH, welche mit Auflösung der Gesellschaft zum 01.01.2008 eröffnet wurde und im März 2011 noch nicht abgeschlossen war. Der Aufwand der LGS „Landschaftspflege“ GmbH für steuerliche Beratungsleistungen betrug allein in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt rd. 47 T€.
- 24 Die Stadt musste im Rahmen der Liquidation als Bürge in die Verbindlichkeiten der LGS „Landschaftspflege“ GmbH aus dem Barkredit (2,8 Mio. €) eintreten. Aus Rücklagen tilgte die Stadt einen Teilbetrag des Darlehens der LGS „Landschaftspflege“ GmbH, für den überwiegenden Teil (2,3 Mio. €) nahm die Stadt einen Kommunalkredit auf. Die Kreditaufnahme erfolgte ohne Zustimmung des Stadtrates und unter Verletzung kommunalrechtlicher Vorschriften auch ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung⁸.

⁷ Vgl. § 64 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 19 Abs. 1 InsO in der bis 31.10.2008 geltenden Fassung bzw. § 15a Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 InsO in der ab 01.11.2008 geltenden Fassung.

⁸ Vgl. § 82 Abs. 2 SächsGemO.

- 25 Des Weiteren verzichtete die Stadt auf Forderungen gegenüber der LGS „Landschaftspflege“ GmbH in Höhe von 1,1 Mio. € zum 31.12.2007 sowie im Rahmen der Liquidation der Gesellschaft in Höhe von insgesamt 1,3 Mio. € aus der Rückübertragung der Anlagen der Landesgartenschau. Beschlüsse des Stadtrates über den Verzicht der Stadt lagen nur für den Liquidationszeitraum vor. Das Vorgehen der Stadt widersprach den kommunalrechtlichen Bestimmungen, wonach sie das städtische Vermögen ungeschmälert zu erhalten hat.⁹
- 26 Der SRH nahm die Feststellungen zum Anlass, die Betätigung weiterer Kommunen als Gesellschafter von Landesgartenschauengesellschaften zu untersuchen.¹⁰ Die Ergebnisse zeigten, dass die Stadt die LGS „Landschaftspflege“ GmbH deutlich länger als den bei den nachfolgenden Landesgartenschauengesellschaften maximal 3 Jahre betragenden Liquidationszeitraum unterhielt und damit erheblich höhere finanzielle Belastungen des städtischen Haushalts in Kauf nahm.
- 27 **Die Liquidation der LGS „Landschaftspflege“ GmbH ist umgehend abzuschließen, um weitere Belastungen des städtischen Haushalts zu vermeiden.**

3.2 Daetz-Centrum Lichtenstein GmbH

Langfristige Vertragspflichten
zulasten der Stadt bis ins
Jahr 2075

- 28 Nach dem Ende der Landesgartenschau musste die Stadt das Schlosspalais einer Nachnutzung zuführen. Gefördert durch Zuwendungen des Freistaates Sachsen (4,6 Mio. €) errichtete sie ein Internationales Demonstrations-, Bildungs- und Kompetenzzentrum für das Schnitzhandwerk. Dieses sollte als wirtschaftsfördernde Einrichtung, als Zentrum für internationale Schnitzkunst und als Ort der Begegnung mit weltweiter Kunst entsprechend der Daetz-Stiftung betrieben werden. Zu diesem Zweck gründete die Stadt (52 %) gemeinsam mit dem ehemaligen Landkreis Chemnitzer Land (26 %) und der Stiftung (22 %) im Oktober 1998 eine Betreibergesellschaft, die DCL GmbH.
- 29 Zeitgleich schlossen die DCL GmbH und die Stiftung einen Kooperationsvertrag, in dem sich die Stiftung in der Hauptsache dazu verpflichtete, der DCL GmbH für die Betreuung einer Dauerausstellung bis zum 31.12.2075 Exponate der weltweiten Schnitzkunst zur Verfügung zu stellen. Dafür erhielt die Stiftung eine jährliche Vergütung (26 T€). Dieser Kooperationsvertrag konnte nur aus wichtigem Grund vorzeitig gekündigt werden. Bei Kündigung durch die DCL GmbH waren die Rechtsverhältnisse im Sinne des beigefügten Nutzungsvertrages auf die Stadt überzuleiten.
- 30 In dem mit der Stiftung geschlossenen Nutzungsvertrag mit einer Laufzeit bis ebenfalls 31.12.2075 verpflichtete sich die Stadt, für den Fall der Beendigung der Rechtsbeziehungen zwischen der DCL GmbH und der Stiftung, in die Rechte und Pflichten der DCL GmbH aus dem Kooperationsvertrag einzutreten.

Dauerhaft negative Ertragslage
der DCL GmbH

- 31 Entgegen den ursprünglichen Prognosen eines Gutachtens (1998) von 100.000 Besuchern jährlich kamen im Prüfungszeitraum deutlich weniger Besucher mit sinkender Tendenz in die Ausstellungen (2005: 35.500, 2008: 31.500). Die zur Wirtschaftlichkeit der DCL GmbH notwendigen Besucherzahlen und damit verbundenen Einnahmen konnten nicht erzielt werden. In der Folge erwirtschaftete die DCL GmbH Jahresfehlbeträge, die von rd. 150 T€ (2005) auf rd. 180 T€ (2008) anstiegen. Ohne die sonstigen betrieblichen Erträge aus der Kulturraumförderung, aus Zuwendungen Dritter und aus Sponsoring, die sich in Summe von rd. 450 T€ (2005) auf rd. 230 T€ (2008) reduzierten, wären die Fehlbeträge noch wesentlich hö-

⁹ Vgl. § 89 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 11.

her gewesen. Die Umsatzerlöse der Gesellschaft stagnierten bei durchschnittlich rd. 200 T€.

- 32 Aufgrund der jährlichen Fehlbeträge war die DCL GmbH durch drohende Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit permanent insolvenzgefährdet. Der Fortbestand der Gesellschaft konnte nur durch Leistungen der Gesellschafter gesichert werden. Gemäß Gesellschaftsvertrag¹¹ waren die kommunalen Gesellschafter zu Nachschüssen bis jährlich 26 T€, begrenzt auf die ersten 5 Jahre nach Gründung, verpflichtet.
- 33 Abweichend von der gesellschaftsvertraglichen Verpflichtung leistete die Stadt in den Jahren 2005 bis 2008 Kapitaleinlagen in Höhe der zu erwartenden Jahresfehlbeträge von insgesamt rd. 541 T€. Ein Verzehr des Stammkapitals der DCL GmbH konnte wegen der Höhe der tatsächlichen Jahresfehlbeträge jedoch nicht verhindert werden. Zum 31.12.2008 betrug das Eigenkapital (32 T€) wie zuvor bereits zum 31.12.2005 (12 T€) weniger als die Hälfte des Stammkapitals (75 T€). Die Gesellschaft drohte erneut zu überschulden.
- 34 Zur Feststellung der Überschuldung als möglicher Insolvenztatbestand¹² war eine Überschuldungsbilanz aufzustellen. Nach der bis zum 31.10.2008 geltenden Rechtslage¹³ war das Vermögen der Gesellschaft in der Überschuldungsbilanz bei positiver Fortbestehensprognose zu Fortführungswerten, anderenfalls zu Liquidationswerten auszuweisen.
- 35 Nach Änderung des Insolvenzrechts¹⁴ ist Überschuldung als Insolvenzgrund auszuschließen, wenn die Fortführung des Unternehmens nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist. Eine positive Fortbestehensprognose setzt sowohl den Fortführungswillen des Schuldners bzw. seiner Organe als auch die objektive – grundsätzlich aus einem aussagefähigen Unternehmenskonzept (sog. Ertrags- und Finanzplan) herzuleitende – Überlebensfähigkeit des Unternehmens voraus.¹⁵
- 36 Die Geschäftsführung kam ihrer Pflicht zur Prüfung der Insolvenzureife der DCL GmbH nicht nach, vgl. Pkt. 3.1.
- 37 Im Jahr 2005 begann die Stadt, bedingt durch die dramatisch zugespitzte Verlustsituation der DCL GmbH, sich intensiv mit den Gründen der defizitären Wirtschaftsführung zu befassen. Die Stadt erkannte, dass nur grundlegende Änderungen des Gesellschaftskonzeptes einschließlich der zugrunde liegenden Verträge zu einer nachhaltigen Besserung und Normalisierung der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft führen würden. Ein im Jahr 2006 zum Geschäftsführer bestellter Rechtsanwalt empfahl dringend, die Verträge wegen Wegfall der Geschäftsgrundlage anzupassen.
- 38 Die Gesellschafterversammlung beauftragte den Geschäftsführer mit Beschluss vom Juli 2007, den Kooperationsvertrag aus wichtigem Grund zu kündigen und die Liquidation der DCL GmbH sowie die Übernahme des Betriebes der Gesellschaft durch die Stadt vorzubereiten. Der Stadtrat stimmte der Vertragskündigung zu, entschied sich aber nicht für eine Liquidation der DCL GmbH, sondern für neue Vertragsgespräche zur Fortführung der Gesellschaft. Der Bürgermeister wurde mit der Kündigung des Nutzungsvertrages unter der Maßgabe beauftragt, in Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen einen neuen Vertrag zu verhandeln.
- 39 Nach Austritt des Landkreises und Übernahme der Gesellschaftsanteile durch die Stadt zum 01.01.2008 teilte der Bürgermeister dem Stadtrat im

Trotz jährlicher Kapitaleinlagen des Gesellschafters Stadt keine Abwendung der Insolvenzgefahr

Bemühungen der Stadt zur Anpassung der Verträge blieben ohne Erfolg

¹¹ Vgl. Gesellschaftsvertrag der DCL GmbH i. d. F. vom Oktober 1998.

¹² Vgl. § 19 Abs. 1 InsO.

¹³ Vgl. § 19 Abs. 2 InsO in der bis 31.12.2008 geltenden Fassung.

¹⁴ Vgl. § 19 Abs. 2 Satz 1 InsO in der ab 01.11.2008 geltenden Fassung.

¹⁵ Vgl. Bundesgerichtshof-Beschluss vom 09.10.2006 - II ZR 303/05.

Januar 2008 mit, dass die in der Gesellschafterversammlung und dem Stadtrat beschlossene Kündigung des Kooperationsvertrages noch nicht erfolgt sei, weil mit der Stiftung kein Konsens erzielt werden konnte und zu befürchten sei, dass ein vertragsloser Zustand einseitig zulasten der Stadt ginge.

40 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH (Oktober 2009) bestanden sowohl der Kooperations- als auch der Nutzungsvertrag unverändert fort, obwohl die in der Gesellschafterversammlung und im Stadtrat gefassten Beschlüsse weder aufgehoben noch durch andere Beschlüsse ersetzt worden waren.

41 Der Stadt war es nicht gelungen, zeitnah und konsequent die in ihrem Sinne erforderlichen Vertragsanpassungen herbeizuführen, sodass die strukturellen Probleme der DCL GmbH nicht gelöst werden konnten. Der Mitgeschafter Stiftung bestand auf der unveränderten Beibehaltung des Gesellschaftskonzeptes und der für ihn vorteilhaften Verträge.

Widerspruch zwischen der Höhe des jährlichen Zuschussbedarfs und der Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts

42 Nach Angaben der Geschäftsführung beträgt der künftige Zuschussbedarf für die DCL GmbH aufgrund der Unterfinanzierung des operativen Geschäfts jährlich rd. 160 T€. Die Höhe des dauerhaft erforderlichen Zuschusses stellt die weitere Unterhaltung der DCL GmbH nach den Maßgaben des §§ 96 f. SächsGemO infrage. Zum einen widerspricht das regelmäßige Überschreiten der vereinbarten Nachschusspflicht den Bestimmungen des § 96 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO, wonach die Haftung des Gesellschafters Stadt zu begrenzen ist. Zum anderen ist vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage der Stadt das angemessene Verhältnis zwischen Leistungsfähigkeit und Bedarf gem. § 97 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO kritisch zu beurteilen.

43 **Die Stadt sollte die Wirksamkeit der bestehenden Verträge rechtlich und ggf. gerichtlich prüfen lassen.**

44 **Die Stadt hat unter Beachtung der kommunalrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen über ihre weitere Beteiligung an der DCL GmbH zu entscheiden, ggf. sollte sie diese beenden.**

45 **Soweit die Stadt ihre Beteiligung an der DCL GmbH beibehält, sollte sie die Änderung bzw. Anpassung der bestehenden Verträge dahingehend bewirken, dass ihre finanziellen Belastungen verlässlich und dauerhaft auf ein vertretbares Maß beschränkt werden.**

3.3 Technologieorientiertes Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH

Mangelnde Ertragskraft der TDL GmbH

46 Die Stadt hielt 58,4 % der Anteile am Stammkapital der TDL GmbH, an der auch der Landkreis Zwickau mit 19,8 % beteiligt war.¹⁶ Die 1993 gegründete, überwiegend kommunale Gesellschaft errichtete mit Fördermitteln des Freistaates Sachsen (5,8 Mio. €) ein technologieorientiertes Dienstleistungszentrum mit dem Ziel, Technologieunternehmen in der Gründungs- oder Aufbauphase durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten und Dienstleistungen zu unterstützen und zu fördern.

47 Der Jahresfehlbetrag 1999 betrug rd. 462 T€. Die Zielstellung, durch Verlustvortrag aus der Vergangenheit Ertragsteuern in künftigen Jahren zu vermeiden, ging durch die in den Jahren 2000 bis 2008 erzielten geringen Jahresüberschüsse von rd. 1 T€ p. a. fehl.

¹⁶ Stand 31.12.2008.

- 48 Die Stadt übernahm Kommunalbürgschaften für 2 Darlehen der TDL GmbH (2008: noch 790 T€). Nach Beschluss des Stadtrates forderte sie Avalprovision in Höhe von 2,5 % des Bürgschaftsbetrages, die die TDL GmbH zuletzt im Jahr 2006 zahlte (21 T€). Diesen Aufwand glich die Stadt durch einen Zuschuss für Wirtschaftsförderung an die TDL GmbH vollständig aus. Seit Streichung des städtischen Zuschusses ab 2007 zahlte die TDL GmbH – trotz unveränderter Beschlusslage im Stadtrat – keine Provisionen an die Stadt. Die Nachforderung der Avalprovisionen für die Jahre 2007 und 2008 sowie für das Jahr 2009 führten nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2009 zu einem Fehlbetrag der TDL GmbH in Höhe von rd. 59 T€. Bei periodengerechter Berücksichtigung der Provisionszahlungen hätte die TDL GmbH für 2007 und 2008 Fehlbeträge von 19 und 20 T€ ausweisen müssen.
- 49 Nach dem Gesellschaftsvertrag der TDL GmbH¹⁷ ist ausschließlich die Stadt verpflichtet, den im Jahr 2009 voraussichtlich auszuweisenden Fehlbetrag bis zu maximal 26 T€ auszugleichen.
- 50 Bereits mit dem Jahresfehlbetrag 1999 war das Eigenkapital der TDL GmbH vollständig aufgezehrt und die Gesellschaft in Höhe von rd. 333 T€ bilanziell überschuldet. Das Vorliegen einer materiellen Überschuldung im Sinne der InsO wurde nicht geprüft. Der Geschäftsführer hatte eine für die insolvenzrechtliche Prüfung notwendige Überschuldungsbilanz nicht erstellt, obwohl er mit dem Eintritt der bilanziellen Überschuldung hierzu verpflichtet war, vgl. Pkt. 3.1. und 3.2.
- 51 Erst im März 2009 veranlasste der Geschäftsführer aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (u. a. wegen Einstellung der Projektförderungen) und der sich abzeichnenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eine Überprüfung der Zahlungsfähigkeit und die Untersuchung einer evtl. bilanziellen Überschuldung. Die beauftragte Steuerberatungsgesellschaft stellte fest, dass die Zahlungsfähigkeit der TDL GmbH im Zeitraum 2009 und 2010 gegeben sei und hinsichtlich des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages bilanzielle Überschuldung vorliege. Da nach derzeitiger Rechtslage¹⁸ eine positive Fortbestehensprognose ausreiche, um Überschuldung als Insolvenzgrund abzulehnen, bestehe keine Insolvenzantragspflicht.
- 52 Für eine positive Fortbestehensprognose ist indes neben der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft im Prognosezeitraum auch die Rückkehr zur Ertragsfähigkeit erforderlich, vgl. Pkt. 3.2. Dem steht im Fall der TDL GmbH entgegen, dass dieselbe Steuerberatungsgesellschaft für die Jahre 2009 und 2010 Fehlbeträge in Höhe von rd. 30 und 27 T€ prognostizierte und zudem darauf verwies, dass die TDL GmbH als reine Vermietungsgesellschaft keine Überschüsse erzielen kann, sondern dringend neue Geschäftsfelder erschließen muss. Bei Fehlen einer positiven Fortbestehensprognose ist im Rahmen der Insolvenzantragsprüfung auch nach geltender Rechtslage eine Überschuldungsbilanz zu Liquidationswerten zu erstellen.
- 53 **Die Stadt hat ihre Forderungen aus Bürgschaftsprovisionen der Jahre 2007 bis 2009 zu prüfen und mit der TDL GmbH abschließend zu klären. Hinsichtlich eines möglichen Verzichts der Stadt wird auf Pkt. 2.2 verwiesen.**
- 54 **Die Gesellschafter der TDL GmbH haben über die Einforderung eines Nachschusses für das Jahr 2009 zu entscheiden. Dabei ist die Höchstgrenze von 26 T€ zu beachten.**

Schwächung der TDL GmbH durch Wegfall der Wirtschaftsförderung – Erhöhung der Insolvenzgefahr

¹⁷ Vgl. Gesellschaftsvertrag der TDL GmbH in der Fassung vom August 1996.

¹⁸ Vgl. § 15 a Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 2 Satz 1 InsO in der ab 01.11.2008 geltenden Fassung.

- 55 Die Stadt als Gesellschafter hat darauf hinzuwirken, dass der Geschäftsführer seine gesellschaftsrechtlichen Pflichten erfüllt und kontinuierlich prüft, ob Insolvenzantragspflicht für die TDL GmbH besteht. Für eine positive Fortbestehensprognose ist neben der Zahlungsfähigkeit die erforderliche künftige Ertragsfähigkeit zu beachten.
- 56 Die Geschäftstätigkeit der TDL GmbH hat sich nahezu auf die Vermietung ihrer Räumlichkeiten reduziert, aus der Gewinne voraussichtlich nicht erwirtschaftet werden können. Die Stadt als Mehrheitsgesellschafter sollte eine Entscheidung über den Fortbestand der TDL GmbH herbeiführen.

4 Beteiligungsmanagement

4.1 Beteiligungskonzeption der Stadt

Mangelhafte Umsetzung der Handlungsempfehlungen eines externen Gutachtens

- 57 Ein durch die Stadt beauftragtes Gutachten im Rahmen des Projekts „Konzern Stadt – Strategische Neuaufstellung der Stadt Lichtenstein“ zeigte bereits im Juni 2003 für fast alle städtischen Betätigungen einen nachhaltigen Handlungsbedarf auf, weil diese – mit Ausnahme der Stadtwerke – eines langfristig nicht zu minimierenden Zuschusses bedurften und die dauernde Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts gefährdeten. Das Gutachten empfahl eine Selbstbeschränkung infolge zukunftsorientierter Aufgabenkritik – auch im Bereich der 8 Eigen- und Beteiligungsgesellschaften der Stadt – unter Zugrundelegung des vom Stadtrat und der Stadtverwaltung erarbeiteten Leitbildes mit den vorrangigen Entwicklungszielen „Wirtschaftsförderung“ und „Kultur/Bildung/Tourismus“.
- 58 Als einzige konkrete Maßnahme des Gutachtens setzte die Stadt die fast vollständige Veräußerung der Geschäftsanteile an den Stadtwerken um, vgl. Pkt. 2.1.

Keine Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften

- 59 Im Widerspruch zur Zielstellung des Jahres 2003 hatte die Stadt ihre Betätigung in Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zum 31.12.2008 nicht reduziert. Eine – vom Gutachter geforderte und aus den haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten dringend gebotene – umfassende Analyse der Beteiligungen war nicht erfolgt. Die Stadt konnte nicht belegen, welche Relevanz sie den einzelnen Gesellschaften bei der Erfüllung ihrer im Leitbild festgeschriebenen strategischen Zielsetzungen beimisst.

- 60 Mit der Übernahme von Geschäftsanteilen bei 3 Beteiligungen, u. a. bei der TDL GmbH und der DCL GmbH, hat die Stadt ihren Einfluss als Gesellschafter gestärkt. Dies führte allerdings nicht zur Begrenzung der finanziellen Belastungen des städtischen Haushalts, mit denen die Stadt an die Grenzen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit gestoßen ist.

- 61 Die Stadt sollte ein am kommunalen Leitbild orientiertes Beteiligungskonzept erarbeiten und umsetzen. Hierzu sind die Aufgaben aller Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu analysieren und ggf. strategisch neu auszurichten. Eine Reduzierung der Beteiligungen sollte angestrebt werden. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen kommunaler Betätigung nach §§ 96 f. SächsGemO sind zu beachten.

4.2 Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen

Verbesserungen des Beteiligungsmanagements der Stadt dringend notwendig

- 62 Defizite des Beteiligungsmanagements bestanden u. a. in fehlenden Regelungen, Dienstanweisungen und einer aktuellen Stellenbeschreibung sowie bei der Überwachung der Besetzung des Aufsichtsrates der TDL GmbH, der Fristenhaltung für die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Gesellschaften sowie dem Beteiligungsbericht der Stadt.

- 63 Für die örtliche Prüfung bediente sich die Stadt eines anderen RPA. In diese Beauftragung nicht eingeschlossen waren die fakultativ durch die örtliche Prüfung wahrnehmbaren Aufgaben der Betätigungsprüfung¹⁹ und der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen²⁰.
- 64 Durch die Behandlung der Angelegenheiten einzelner Beteiligungsunternehmen, insbesondere der LGS „Landschaftspflege“ GmbH und der DCL GmbH, fast ausschließlich in nicht öffentlichen Sitzungen des Stadtrates, sieht der SRH den kommunalrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit verletzt.
- 65 **Die Stadt hat die Defizite des Beteiligungsmanagements abzustellen.**
- 66 **Sie sollte die Betätigungsprüfung und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Beteiligungsunternehmen durch die örtliche Prüfung regelmäßig veranlassen.²¹**
- 67 **Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der kommunalen Gremien ist künftig zwingend zu beachten. Die nicht öffentliche Behandlung – als Ausnahme zum Öffentlichkeitsgrundsatz – ist einzelfallbezogen zu begründen und zu dokumentieren.**

5 Stellungnahmen

- 68 **5.1** Die Stadt Lichtenstein führte aus, dass es durch die isolierte Betrachtung einzelner betriebswirtschaftlicher und finanzieller Maßnahmen eines Beteiligungsunternehmens – ohne hinreichende Reflexion des kommunalpolitischen Sinn und Zwecks der beanstandeten Maßnahme – zu Fehleinschätzungen seitens des SRH gekommen sei. Sie macht geltend, rechtzeitig und vorteilhaft auf eine sich abzeichnende Schieflage der Beteiligungsunternehmen reagiert zu haben.
- 69 **5.2** Die Stadt beabsichtigt, den Abbau ihrer Schulden durch die geplante höhere Tilgung zu beschleunigen und die rechnerische Tilgungsdauer im Jahr 2011 auf rd. 17 Jahre zurückzuführen. Die Stadt sichert außerdem zu, ihrer Pflicht zur Erhebung einer Bürgschaftsprovision gegenüber der SWG mbH nachzukommen.
- 70 **5.3** Einen Ausstieg aus den in 1998 abgeschlossenen Verträgen zum Daetz-Centrum im Wege der Kündigung, der Auflösung der DCL GmbH und des Ausstellungsbetriebes schließt die Stadt wegen der dann drohenden Rückzahlung der anteiligen Fördermittel aus. Die Verhandlungen mit der Stiftung zur Revision der Verträge aus dem Jahr 1998 seien erneut angelaufen und sollen im Jahr 2011 genehmigungsreif abgeschlossen werden.
- 71 Als Mehrheitsgesellschafter an der TDL GmbH plädiert die Stadt für den Fortbestand der Gesellschaft „als Förderer für die gewerbliche Wirtschaft“, da sie ohne Zuschüsse auskomme und den Kapitaldienst für den Investitionskredit aus eigener Kraft leiste. Durch die Beteiligung 2 weiterer Kommunen an der TDL GmbH soll ein erweitertes Betätigungsfeld erschlossen werden.

¹⁹ Vgl. § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 SächsGemO.

²⁰ Vgl. §§ 96 Abs. 2 Nr. 2 a i. V. m. 106 Abs. 2 Nr. 6 SächsGemO.

²¹ Vgl. § 17 KomPrüfVO: Zur Wahrnehmung der örtlichen Prüfung nach § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO bedarf es keines gesonderten Auftrages des Gemeinderates.

- 72 **5.4** Die Stadt verweist auf den laufenden Prozess des Umbaus, des Zusammenschlusses und der Liquidation städtischer Beteiligungen. Ziel des Prozesses sei jedoch nicht, die vor der Novellierung der SächsGemO gegründeten und genehmigten Beteiligungen infrage zu stellen.
- 73 **5.5** Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Zwickau gab zum Jahresbericht keine Stellungnahme ab. Das SMI sah von einer Stellungnahme ab, da keine eigenen Erkenntnisse vorliegen.

6 Schlussbemerkung

- 74 **6.1** Der SRH verfolgt bei der Betätigungs- und Unternehmensprüfung einen ganzheitlichen Prüfungsansatz, der sowohl komplexe Analysen der Haushaltslage der Stadt als auch der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der städtischen Gesellschaften beinhaltet. Die Ableitung von Handlungsempfehlungen zu den Beteiligungsunternehmen erfolgt daher immer auch mit Bezug auf städtische Belange.
- 75 **6.2** Die Umsetzung der angekündigten Haushaltsmaßnahmen ist erforderlich. Es besteht dringender Handlungsbedarf bei der Reduzierung von Zuschüssen an städtische Beteiligungen. Die Vertragsverhandlungen mit der Stiftung zur Finanzierung der DCL GmbH sind zügig zu greifbaren Erfolgen zu führen. Die Liquidation der LSG GmbH ist umgehend abzuschließen.
- 76 Die Ausführungen der Stadt verdeutlichen, dass die TDL GmbH die geringen Jahresüberschüsse 2006 bis 2008 nur durch Verzicht der Stadt auf Bürgschaftsprovisionen erzielen konnte bzw. unter Berücksichtigung der jährlichen Provisionszahlungen städtischer Nachschüsse zur Defizitdeckung bedurfte. Unter Verweis auf das negative Jahresergebnis 2009 und die vorliegende Ertragsprognose der Steuerberatungsgesellschaft hält der SRH an seinen Folgerungen zur TDL GmbH fest.
- 77 **6.3** Die Zulässigkeitsvoraussetzungen kommunaler Betätigung sind durch den Tatbestand des „Unterhaltens“ in § 96 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO auch auf bestehende Unternehmen in privater Rechtsform anzuwenden. Der SRH fordert deshalb eine umfassende Analyse aller städtischen Beteiligungen.
- 78 Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

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.

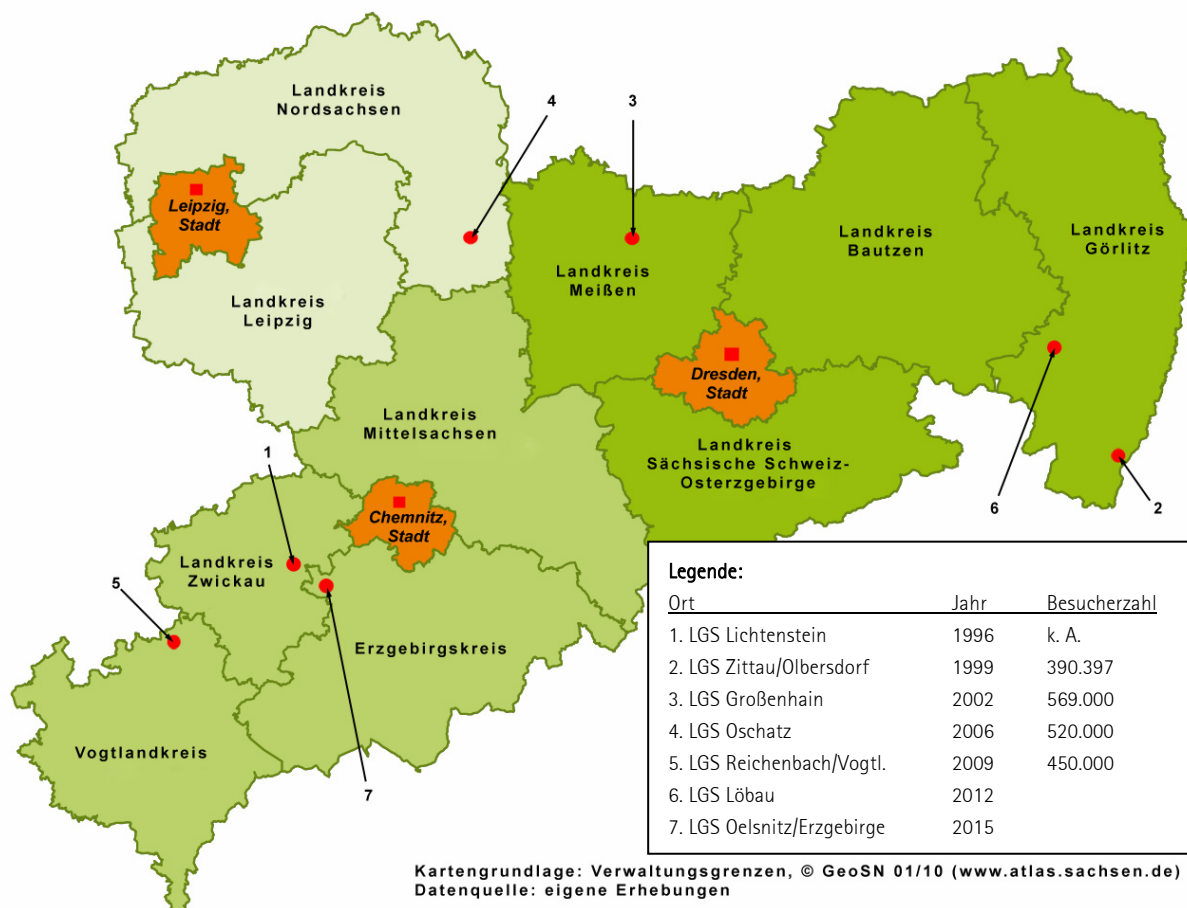
Für die Bewerbung und den Zuschlag ist die Haushalts- und Finanzlage der Kommune von grundsätzlicher Bedeutung.

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.¹
- 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.

¹ 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 Investitionskosten² 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.³ 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

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

³ 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.⁴ 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.⁵

⁴ 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.

⁵ 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.⁶
- 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 Grundstücken⁷ errichteten baulichen Anlagen waren unter Beachtung des Grundsatzes der steuerlichen Vermögensbindung auf die Kommune oder auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts zu übertragen.⁸ 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

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

⁷ Die Kommunen stellten den LGS GmbH die Grundstücke regelmäßig unentgeltlich zur Verfügung.

⁸ 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 Übertragung⁹ 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 Wertminderung¹⁰ 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 anzuzeigen¹¹, während die Rechtsaufsichtsbehörde wesentliche Veränderungen der Gesellschaft zu genehmigen hat.¹² Eine Veränderung des Anlagevermögens der Gesellschaft von mehr als 20 % erfüllt den Tatbestand der wesentlichen Veränderung¹³, 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.¹⁴ Eine Veräußerung unter Wert ist nur in Ausnahmefällen zulässig.¹⁵ 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.¹⁶
- 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.

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

¹⁰ Vgl. § 253 Abs. 3 Satz 3 HGB.

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

¹² Vgl. § 96 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 SächsGemO.

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

¹⁴ Vgl. § 90 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO.

¹⁵ Vgl. § 90 Abs. 3 Nr. 2 SächsGemO.

¹⁶ 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.¹⁷

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 Haushaltsjahr¹⁸ 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.¹⁹

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-

¹⁷ Vgl. §§ 28 Abs. 1, 53 Abs. 2, 41 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO.

¹⁸ Vgl. VwV des SMI zur gemeindefinanziellen Prüfung von Zuwendungsanträgen vom 13.07.1995.

¹⁹ 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 Finanzmittel²⁰ 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-

²⁰ 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.²¹

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.²²

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

²² 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.²³
- 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.

²³ Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO.

Verselbstständigung kommunaler Gesellschaften durch unzureichende Steuerung der Stadt Taucha

Die angespannte wirtschaftliche Lage ihrer Gesellschaften belastete den Haushalt der Stadt Taucha erheblich. Eine Gesellschaft konnte nur durch wiederholte städtische Unterstützungsmaßnahmen vor drohender Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden, ohne der Gesellschaft eine wirtschaftliche Perspektive zu eröffnen.

1 Prüfungsgegenstand

Kommunale Aufgaben in Beteiligungen verlagert

- 1 Die Stadt Taucha (rd. 14.500 EW) hatte seit Mitte der 90er Jahre kommunale Aufgaben zielgerichtet in ihre Beteiligungsgesellschaften verlagert und diese seit dem Jahr 2001 in einer Holding zusammengefasst.
- 2 Zum 31.12.2008 hatte die Holding als Eigengesellschaft 3 Tochtergesellschaften. An der Gesellschaft A war neben der Holding die Stadt mit 25,61 % beteiligt. Die Gesellschaft B verzeichnete 92,38 % Anteile der Holding und 7,62 % eines privaten Dritten. Die Gesellschaft B besaß 100 % der Geschäftsanteile an der Gesellschaft C. Zwischen der Gesellschaft C und der Muttergesellschaft B bestand ein Gewinnabführungsvertrag. Die Holding hielt alle Geschäftsanteile der dritten Tochtergesellschaft D.
- 3 Der SRH prüfte die Betätigung der Stadt Taucha in den genannten Gesellschaften¹ und ausgewählte Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Gesellschaften² in den Jahren 2005 bis 2008.

2 Kritische städtische Haushaltslage

Stadt hatte die Grenze dauernder Leistungsfähigkeit erreicht

- 4 Die Stadt befand sich wegen ihrer kritischen Haushaltslage bereits seit dem Jahr 2002 in der Phase notwendiger Haushaltskonsolidierung. Ein Gutachten empfahl der Stadt für den Zeitraum 2003 bis 2005 u. a. auch den Verzicht auf freiwillige Leistungen wie das Stadtbad sowie auf die mit der Gesellschaft B abgeschlossene Rückkaufverpflichtung für Grundstücke. Diese Empfehlungen wurden nicht umgesetzt.
- 5 Nach kurzfristiger Entspannung im Jahr 2005 verschlechterte sich die Haushaltslage bis 2008 erneut, u. a. weil die Stadt im Prüfungszeitraum eine Reihe, den eigenen Haushalt in erheblichem Umfang belastender Maßnahmen ergreifen musste, um die wirtschaftliche Lage der Beteiligungsgesellschaften zu verbessern und deren Fortbestand zu sichern.
- 6 Die Stadt hatte in allen wesentlichen Indikatoren und unter Berücksichtigung weiterer Risiken (Schwankung der Steuereinnahmen und wirtschaftliche Lage der Beteiligungen) die Grenze dauernder Leistungsfähigkeit erreicht. Außerdem bestanden Verpflichtungen der Stadt aus Bürgerschaftsübernahmen gegenüber ihren Beteiligungsgesellschaften in Höhe von rd. 7 Mio. € zum 31.12.2008. Dies entsprach rd. 50 % des städtischen Verwaltungshaushalts. Die Stadt hatte für eine mögliche Inanspruchnahme aus diesen Bürgerschaften zweckgebundene Rücklagen lediglich pauschal in Höhe von 10 % des Bürgerschaftsbetrages gebildet.
- 7 **Aufgrund der äußerst angespannten Haushaltslage hat der SRH die Stadt aufgefordert, weitere haushaltssichernde Maßnahmen festzulegen sowie auf Kreditaufnahmen und den Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte zu verzichten.**

¹ §§ 108, 109 SächsGemO.

² §§ 96 Abs. 2 Nr. 2a, 108 SächsGemO i. V. m. der entsprechenden Regelung im jeweiligen Gesellschaftsvertrag.

8 Sie sollte zweckgebundene Rücklagen für Bürgschaften auf einen angemessenen Betrag erhöhen.

3 Aufrechterhaltung der Gesellschaft B

9 Aufgrund sinkender Nachfrage und Preisverfall auf dem Immobilienmarkt hatte die Gesellschaft B in den gesamten letzten Jahren keine ausreichenden Umsatzerlöse aus Grundstücksverkäufen von Dritten erzielt. Trotz kumulierter Umsatzerlöse von 2001 bis 2008 von rd. 5 Mio. € entstand insgesamt ein Verlust von rd. 4,2 Mio. €. Die Gesellschaft wies dauerhaft Jahresfehlbeträge aus.³

Langjährig fehlende Umsatzerlöse

10 Die Liquidität der Gesellschaft war seit langer Zeit kritisch, da sie den Grundstückserwerb, darunter auch die an die Stadt gezahlten Kaufpreise von rd. 9,2 Mio. €, sowie die fortlaufende Grundstückerschließung durch Kontokorrentkredite finanzierte. Die hohe Zinsbelastung führte zu Liquiditätslücken, die nur durch städtische Finanzhilfen geschlossen werden konnten.

11 Die schlechten Vermarktungsaussichten prägten die Vermögenslage. Außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von 3,5 Mio. € auf die im Umlaufvermögen bilanzierten Grundstücke waren erforderlich.⁴

12 Probleme hinsichtlich bilanzieller Überschuldung und finanzieller Leistungsfähigkeit bestanden mindestens seit dem Jahr 2000. Der Ausweis bilanzieller Überschuldung der Gesellschaft B im Jahresabschluss 2001 konnte nur durch eine handelsbilanzielle Zuschreibung im Anlagevermögen der Tochtergesellschaft C von rd. 2,2 Mio. € und die Gewinnübernahme aufgrund des Gewinnabführungsvertrages verhindert werden.

Drohende bilanzielle Überschuldung verhindert

13 2002 erfolgte durch die Stadt aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage eine Sacheinlage (ohne Gewährung von Geschäftsanteilen) von weiteren Wohngrundstücken in Höhe von 2,8 Mio. € zur vollständigen Ablösung der bestehenden Rückkaufverpflichtung aus dem Wohngebiet 8 B.

Drohende Zahlungsunfähigkeit durch städtische Einlagen und Darlehen abgewendet

14 Wegen drohender Inanspruchnahme der Stadt aus dem Kreditgeschäft der Gesellschaft B mit dem Kreditinstitut und drohender Zahlungsunfähigkeit löste die Stadt im Jahr 2006 ihre bestehende Rückkaufverpflichtung für Grundstücke des Wohngebiets 8 A vorzeitig ab. Sie legte, bei Verbleib der Grundstücke in der Gesellschaft, liquiditätswirksam insgesamt 5,2 Mio. € in die Kapitalrücklage ein, sodass die durch aufgelaufene Verluste kritische Eigenkapitalsituation der Gesellschaft B gestärkt wurde. Gleichzeitig konnte durch die vollständige Tilgung des Finanzierungsdarlehens für das Wohngebiet 8 A die drohende Zahlungsunfähigkeit abgewendet werden. Die Stadt nahm hierzu ein Kommunaldarlehen in Höhe von 2 Mio. € auf und finanzierte 3,2 Mio. € aus Eigenmitteln, u. a. durch Entnahme aus Rücklagen.

15 Im Sommer 2008 verschärfte sich die angespannte Liquiditätssituation der Gesellschaft B erneut, nachdem das Kreditinstitut die in den Darlehensverträgen enthaltene Vereinbarung umsetzte und sämtliche Verkaufserlöse zur Darlehenstilgung einbehielt, sodass Zahlungsunfähigkeit drohte. Zum 31.07.2008 wurde erstmalig ein Überschuldungsstatus für die Gesellschaft B erstellt.

16 Das in der Folge von der Stadt, der Gesellschaft B und dem Kreditinstitut im August 2008 zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft B erarbeitete Maßnahmenpaket beinhaltete neben der Ausweitung der städti-

³ Zuletzt war im Jahresabschluss 2001 ein Jahresüberschuss aufgrund einer Gewinnübernahme infolge bilanzpolitischer Maßnahmen in der Tochtergesellschaft C zu verzeichnen.

⁴ Außerplanmäßige Abschreibungen seit 2006. Die apl. Abschreibungen erfolgten nicht konsequent, sondern wurden unter Beachtung der bilanziellen Situation in Abhängigkeit von den städtischen Unterstützungsleistungen realisiert.

schen Ausfallbürgschaft⁵ auf Verbindlichkeiten für das Wohngebiet 8 B auch die Gewährung eines weiteren städtischen Darlehens an die Gesellschaft B zur Tilgung eines Finanzierungsrahmens für das Gewerbegebiet „Pönitzer Dreieck“ in Höhe von 1,7 Mio. €, für das die Stadt Anfang 2009 einen Kommunalkredit aufnahm. Die Gesellschaft sollte das zunächst auf 5 Jahre befristete Darlehen mit Zinsstundungsvereinbarung je nach wirtschaftlicher Lage aus Grundstücksverkaufserlösen des Gewerbegebietes „Pönitzer Dreieck“ tilgen.

Hohes Verlustrisiko erfordert
weitere Ausgleichszahlungen der
Stadt

17 Trotz der städtischen Unterstützungsleistungen gefährdeten die verbleibenden Belastungen aus Zins- und Tilgungsleistungen die Gesellschaft B in hohem Maße und stellten insbesondere für die Liquidität ein erhebliches Risiko dar. Im Lagebericht zum Jahresabschluss 2008 erklärte der Geschäftsführer, „dass – sofern sich die Marktsituation nicht kurzfristig bessert, wovon nicht auszugehen ist – die Kreditverbindlichkeiten nur bei weiterem Engagement der Stadt und der Teilnehmungsunternehmen zu bedienen sind.“ Ein im März 2009 erstelltes Vermarktungskonzept verwies auf das hohe Verlustrisiko der Gesellschaft B infolge der erheblichen Differenz zwischen Marktwerten und Buchwerten.

18 In der Folge verpflichtete sich die Stadt gemäß Ratsbeschluss vom Juni 2009, ab dem Jahr 2010 für zunächst 10 Jahre in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Erfordernissen an die Gesellschaft B Liquiditätszuschüsse zur Bedienung von Zinsleistungen sowie zur Deckung der Betriebsausgaben von maximal 360 T€ jährlich als Gesellschaftereinlage über die Holding zu leisten. Außerdem wird die Stadt ab dem Jahr 2010 für die Tilgung der Verbindlichkeiten der Gesellschaft aus dem Gewerbegebiet „An der Autobahn“ und dem Wohngebiet 8 B einen jährlichen Zuschuss leisten, wenn die Gesellschaft aus ihren Verkaufserlösen dazu nicht in der Lage sein wird. Der Geschäftsführer wurde durch den Aufsichtsrat ermächtigt, die noch bestehenden Fremdfinanzierungsdarlehen durch ein variables Darlehen unter Nutzung eines Zinsderivates abzulösen. Für diese Entscheidung waren weder eine Wirtschaftlichkeitsberechnung noch eine sachgerechte Risikoeinschätzung aktenkundig.

19 Die Stadt hat als mittelbarer Gesellschafter auf die ihr zustehende Rückführung der Kapitaleinlage in Höhe von 5,2 Mio. € aus Grundstücksverkaufserlösen des Wohngebiets 8 A bisher verzichtet, um die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft B zu sichern. Gemäß Gesellschafterbeschluss und notarieller Vereinbarung sollten zukünftige Erträge aus dem Verkauf dieser Grundstücke in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit liquider Mittel sowie einer ausreichenden Kapitalausstattung der Gesellschaft B zur Rückführung der Einlage an die Stadt eingesetzt werden. Zur Rückzahlung des Darlehens aus Grundstücksverkaufserlösen des Gewerbegebietes „Pönitzer Dreieck“ wurden bisher keine Festlegungen getroffen.

Keine kritische Analyse über den
Fortbestand der Gesellschaft

20 Die in immer kürzeren Abständen erforderlichen Unterstützungsleistungen wurden gewährt, ohne die weitere Unterhaltung der Gesellschaft B infrage zu stellen. So wurde eine kritische Analyse über deren Fortbestand weder vom Bürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzenden noch von den ausschließlich städtischen Vertretern im Aufsichtsrat veranlasst. Diesbezügliche Hinweise der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde blieben ebenso unbeachtet wie die Ergebnisse durchgeführter örtlicher und überörtlicher Prüfungen. Die Stadt wurde damit ihrer Gesamtverantwortung für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz ihres Vermögens nicht gerecht.

⁵ Bestand in Höhe von 2 Mio. €.

- 21 Angesichts der fehlenden wirtschaftlichen Perspektive der Gesellschaft B und der dargestellten Belastungen für den städtischen Haushalt sieht der SRH nach den Kriterien des § 97 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO die Voraussetzungen für eine Beteiligung der Stadt als nicht mehr erfüllt an.
- 22 **Die Stadt sollte die Gesellschaft B auflösen und ihr Vermögen in den Haushalt übertragen.**
- 4 Finanzierung der Gesellschaft C**
- 23 Das einzige Geschäftsfeld der Gesellschaft C war die Betreuung und Vermietung der Mehrzweckhalle, welche die Stadt der Gesellschaft C im Jahr 1995 durch Leasingvertrag (Kauf- und Mietvertrag mit Rückkaufsrecht) übertragen hatte. Die Zahlungen der Stadt bildeten die einzigen Umsatzerlöse der Gesellschaft C und ermöglichten ihr, in 2007 und 2008 Gewinne zu erwirtschaften.
- 24 Im Januar 2006 endete die Zinsbindungsfrist der zur Finanzierung der Mehrzweckhalle durch die Gesellschaft C aufgenommenen Kredite. Gegen die Gewährung günstigerer Zinskonditionen trat die Gesellschaft C ihren Anspruch auf die städtischen Zahlungen an das Kreditinstitut teilweise ab. Die Reduzierung der Zinshöhe sollte der Stadt durch eine Verringerung der Leasingrate zugutekommen. Abtretungsvertrag zur Erzielung günstigerer Zinskonditionen
- 25 Der Abtretungsvertrag für den Mietzins wurde mit Zustimmung der Stadt abgeschlossen. Eine belastbare Vergleichsberechnung, die den wirtschaftlichen Vorteil der Vertragsgestaltung nachwies, legte die Stadt nicht vor.
- 26 Gemäß Rückkaufvereinbarung muss die Stadt der Gesellschaft C bei planmäßiger Beendigung des Mietvertrages im Jahr 2018 als Kaufpreis mindestens den Restbuchwert zahlen. Die in den Rücklagen der Stadt ausgewiesenen zweckgebundenen Mittel für Rückkaufpreise⁶ wiesen einen Fehlbetrag der Rücklage von 631 T€ auf und waren entsprechend der Laufzeit somit nicht ausreichend angespart. Rücklage der Stadt zu niedrig
- 27 Im Jahr 2009 erwarb die Gesellschaft C Grundstücke im Wert von 40 T€. Der Ankauf erfolgte als Standort für Ausgleichsflächen in Zusammenhang mit einem durch die Gesellschaft B zu erschließenden Gewerbegebiet. Der Grundstückserwerb und dessen Finanzierung aus städtischen Leasingraten erfolgten offensichtlich nur aufgrund der mangelnden Liquidität der Gesellschaft B. Wirtschaftliche Risiken der Muttergesellschaft B auf die Gesellschaft C verlagert
- 28 **Der SRH hat die Stadt aufgefordert, die Finanzierung der Mehrzweckhalle und insbesondere die Kalkulation der Leasingraten unverzüglich zu prüfen.**
- 29 **Die Stadt hat einer weiteren Verlagerung wirtschaftlicher Risiken der anderen Beteiligungsgesellschaften auf die Gesellschaft C und damit zulasten der Stadt entgegenzuwirken.**
- 30 **Die Stadt sollte im Fall der Auflösung der Muttergesellschaft die notwendigen Schritte zur Eingliederung der Gesellschaft C in die Gesellschaft A veranlassen.**
- 31 **Die Stadt hat den für Restkaufpreise zweckgebundenen Rücklagen des städtischen Haushalts Mittel in angemessener Höhe zuzuführen.**

⁶ Rücklage in Höhe von 307 T€, Rückkaufpreise Mehrzweckhalle: 586 T€, Grundschule: 352 T€.

5 Geschäftstätigkeit der Gesellschaft A

- Schlechtes Rating
- 32 Das Rating des Kreditinstitutes zum Jahresabschluss 2006 der Gesellschaft A bewertete die Gesellschaft mit der Note 4 (eher typisch für Bilanzen gefährdeter Unternehmen) analog der Holdinggesellschaft. Auch die Bilanzanalyse eines weiteren Kreditinstitutes zum Jahresabschluss 2007 der Gesellschaft A wies stark negative Abweichungen zu den gesetzten Benchmarks und überwiegend negative zum Branchendurchschnitt aus.
- 33 Die wirtschaftlichen Risiken der Gesellschaft A bestanden nach dem Beteiligungsbericht 2007 in der Leerstandsquote, der Liquidität sowie bestehenden Restitutionsansprüchen.
- 34 Das Risiko des Leerstands betraf vor allem den teilsanierten Bereich.
- 35 Die Gesellschaft A beabsichtigte daher im Februar 2007, die geplanten Sanierungen der teilsanierten 225 sowie der 100 unsanierten Wohneinheiten bis ins Jahr 2010 im Wesentlichen abzuschließen. Die Gesellschaft stellte fest, dass die in Summe 325 voll sanierten, neu auf den Markt kommenden Wohneinheiten das in der Stadt noch vorhandene Mieterpotenzial übersteigen würden, da bei derzeitigem Bevölkerungsstatus nur etwa 150 Mietverträge aus der Stadt generiert werden könnten. Deshalb müssten bis 2010 etwa 175 Mieter von außerhalb in die Stadt und speziell in die Objekte der Gesellschaft A ziehen. Der Geschäftsführer plante demzufolge Sanierungen über den Bedarf der Stadt hinaus.
- Stadtbad mithilfe städtischer Zuschüsse saniert und betrieben
- 36 Neben dem kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, welches die Stadt der Gesellschaft A ab dem Jahr 2004 ohne substantiierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung übertrug, brachte die Stadt zum 01.01.2006 den Betrieb gewerblicher Art „Stadtbad“ ein. Die Stadt verpflichtete sich, der Gesellschaft A zur Sanierung und Betreibung des Stadtbades für den Zeitraum 2007 bis 2011 einen investiven Zuschuss (220 T€ p. a.) sowie einen Betreiberzuschuss (maximal 85 T€ p. a.) zu zahlen.
- 37 Auf Forderung des Kreditinstitutes wurde in den Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft A eine Nachschusspflicht aufgenommen, nach der die Stadt von 2012 bis 2025 der Gesellschaft A – im Fall mangelnder Leistungsfähigkeit – die zur vollständigen Erbringung des Kapitaldienstes erforderlichen Mittel von jährlich maximal 250 T€ zur Verfügung stellt. Diese Nachschusspflicht versetzt die Gesellschaft A in die Lage, sich das zur Aufbringung der jährlichen Tilgungs- und Zinslasten notwendige Kapital durch Gesellschafterbeschluss mit einfacher Mehrheit des Gesellschafters Holding, vertreten durch den alleinigen Geschäftsführer, bei der Stadt zu beschaffen.
- 38 Aufgrund der vorliegenden Verträge (Zuschussvertrag und gesellschaftsvertragliche Nachschusspflicht) trägt die Stadt, trotz Übertragung der kommunalen Aufgabe an die Gesellschaft A, die finanziellen Lasten und Risiken der Investitionsmaßnahme Stadtbad. Ein wirtschaftlicher Vorteil gegenüber der Finanzierung im städtischen Haushalt war nicht belegt. Die Übertragung der Aufgabe und damit der Finanzierung auf eine städtische Gesellschaft diene vielmehr dem Zweck, einen weiteren Anstieg der unmittelbaren städtischen Verschuldung zu verhindern.⁷
- Liquiditätshilfen an die Gesellschaft B
- 39 Der Geschäftsführer gab Anfang 2008 Planungen für ein Bauprojekt des betreuten Wohnens in Auftrag. Während er im April 2008 gegenüber dem Aufsichtsrat erklärt hatte, dass die Wirtschaftlichkeit des Projektes nachgewiesen sei, unterblieb dessen Durchführung im August 2008 wegen grenzwertiger Wirtschaftlichkeit sowie fehlender Mittel für den notwendigen Eigenanteil der Sanierung durch die Gesellschaft A (650 T€). In Zu-

⁷ Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 13.

sammenhang mit der Unternehmenskrise der Gesellschaft B im Sommer 2008 hatte die Gesellschaft A dieser ein kurzfristiges Darlehen von 200 T€ ausgereicht. Zwischenzeitlich wurde das Objekt verkauft.

40 Im Zusammenhang mit dem Ratsbeschluss vom Juni 2009 (s. Tz. 18) billigte der Stadtrat einen weiteren Kredit der Gesellschaft A von 300 T€ an die Gesellschaft B zu deren Aufrechterhaltung.

41 **Der SRH hat die Stadt aufgefordert, die Gesellschaft A einer Unternehmensanalyse zu unterziehen und dabei verlustbringende Geschäfte und Tätigkeitsfelder zu ermitteln.**

42 **Eine Gefährdung der Gesellschaft A durch Liquiditätshilfen an andere städtische Gesellschaften ist auszuschließen.**

6 Beteiligungsmanagement

43 Um ihrer Gesamtverantwortung für die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz ihrer Ressourcen in den Unternehmen in privater Rechtsform gerecht zu werden, muss die Stadt ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement durchführen.

44 Die Stadt Taucha hatte die wesentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Holdinggesellschaft übertragen, u. a. die Verwaltung aller Beteiligungsunternehmen, die strategischen Unternehmensplanungen, die Richtlinien zur Tätigkeit und Zieldefinition der Beteiligungsunternehmen der Stadt sowie die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der einzelnen Vorgaben. Die Prüfung der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrollings und der Mandatsbetreuung führte zu zahlreichen Beanstandungen.

45 Besonders schwerwiegend war, dass die Stadt über keine strategische Unternehmensplanung verfügte und den Gesellschaften keine strategischen Unternehmensziele vorgab. Ein durch die Holding im Jahr 2002 erstelltes Unternehmenskonzept lag der Stadt nicht vor.

46 Die weitgehende Auslagerung des Beteiligungsmanagements auf die Holdinggesellschaft hat sich aus Sicht des SRH nicht bewährt. Aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion war der Geschäftsführer einerseits für alle Gesellschaften tätig und daher in erster Linie gehalten, die wirtschaftlichen Belange der Gesellschaften zu verfolgen, andererseits hatte er im Rahmen des Beteiligungsmanagements die Interessen der Stadt zu vertreten und durfte deren Leistungsfähigkeit nicht gefährden. Dies führte zu unvermeidbaren Interessenkollisionen. Dieser Konflikt ist auf Dauer nur zu lösen, wenn die Stadt ihre Interessen selbstständig vertritt, d. h. das Beteiligungsmanagement in eigener Verantwortung durchführt.

Beteiligungsmanagement durch die Holding unzureichend wahrgenommen

47 **Die Stadt sollte das Beteiligungsmanagement künftig selbst wahrnehmen. Sie sollte hierzu entsprechende Regelungen über Zuständigkeiten und Aufgaben der Verwaltung erlassen.**

48 **Die Beteiligungsverwaltung muss verbessert, ein anforderungsgerechtes Beteiligungscontrolling aufgebaut und eine sachgerechte Mandatsbetreuung gewährleistet werden.**

49 **Die Stadt als Gesellschafter hat umgehend unter Einbindung des Stadtrates eine strategische Unternehmensplanung zu erstellen.**

7 Holdinggesellschaft

50 Die nach dem Gesellschafterwillen als Managementholding fungierende Eigengesellschaft hatte neben den o. g. Aufgaben des Beteiligungsmanagements auch operative Geschäftsfelder, die sich mit den Gegenständen

Unklare Abgrenzung weiterer Aufgaben zu den Tochter- und Enkelgesellschaften

der Tochtergesellschaften überschritten. Diese waren bis auf wenige Ausnahmen nicht durch Geschäftstätigkeit ausgefüllt. Im Namen der Holding erfolgten lediglich einige Grundstücksgeschäfte, die jedoch entsprechend der Unternehmenskonstruktion den Gegenständen der Tochtergesellschaften zuzuordnen waren. Die eigentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements wurden unzureichend erfüllt.

- 51 Die Gestaltung der Unternehmensgegenstände war für den SRH nicht nachvollziehbar. Die Festlegung des Unternehmensgegenstandes dient der Sicherung des Einflusses des Gesellschafters auf diesen und gleichzeitig der Überwachung der erfolgten Geschäftstätigkeit. Der Gegenstand einer GmbH kann nicht beliebig weit gefasst werden, sondern bedarf einer individuellen, eindeutigen Abgrenzung, die den Schwerpunkt einer GmbH erkennbar macht.⁸ Die Beschränkung der Geschäftsführerbefugnis auf den von den Gesellschaftern zugelassenen Tätigkeitsbereich ist für eine kommunale Gesellschaft von grundlegender Bedeutung.
- Überwachung der Geschäftsführung erschwert 52 Die Ausweitung des Unternehmensgegenstandes der Gesellschaft über die Holdingfunktion hinaus erschwerte die Überwachung des für alle Gesellschaften tätigen Geschäftsführers und ermöglichte zahlreiche In-sich-Geschäfte der Beteiligungsunternehmen.
- Fehlende Kalkulation der Geschäftsbesorgungsentgelte 53 Die Holdinggesellschaft finanzierte sich über Geschäftsbesorgungsverträge mit den Tochter- und Enkelgesellschaften. Kalkulationen oder Leistungsnachweise für die Ermittlung der Geschäftsbesorgungsentgelte lagen für die Gesellschaften A, B und C nicht vor. Die Anpassungen der Entgelthöhe erfolgten durch den alleinigen Geschäftsführer als Vertreter der beteiligten Gesellschaften.
- 54 Wenn das Beteiligungsmanagement künftig durch die Stadt und operative Aufgaben durch die Tochtergesellschaften wahrgenommen werden, verbleiben keine weiteren Aufgaben bei der Holding.
- 55 **Die Stadt sollte die erforderlichen Schritte zur Auflösung und Abwicklung bzw. Liquidation der Holdinggesellschaft und zur Übertragung des Beteiligungsmanagements auf die Stadt umgehend einleiten.**
- 8 Gesellschaftsverträge und Geschäftsführung**
- 56 Der Geschäftsführer hat in Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden. Verletzt er die ihm obliegenden Pflichten, haftet er der Gesellschaft für den entstandenen Schaden, vgl. § 43 Abs. 1 und 2 GmbHG. Pflichtverletzungen sind jedes pflichtwidrige Verhalten des Geschäftsführers, sowohl das aktive Tun als auch das Unterlassen bestimmter Handlungen.
- Zahlreiche, wiederholte, teilweise gravierende Pflichtverletzungen festgestellt 57 Der SRH stellte zahlreiche, wiederholte, teilweise gravierende Pflichtverletzungen des Geschäftsführers der Holding und der städtischen Gesellschaften A, B und C fest.
- Kompetenzen und Zuständigkeiten ungenügend festgelegt 58 Die Gesellschaftsverträge aller Tochtergesellschaften sowie der Geschäftsführervertrag waren insbesondere hinsichtlich der Kompetenzen und Zuständigkeiten des Geschäftsführers überarbeitungsbedürftig. Auch die Bestellung und Abberufung⁹ sowie die Entlastung des Geschäftsführers waren weder im Gesellschaftsvertrag der Holding noch sonst geregelt. Auf Ebene der mittelbaren städtischen Beteiligungen A, B, C und D bestanden durch die gesellschaftsvertraglichen Regelungen, nach denen die Entlastung durch die Gesellschafterversammlung zu erfolgen hatte, wegen der Personenidentität des gesetzlichen Vertreters des Mehrheitsgesellschafters

⁸ Vgl. Scholz: Kommentar zum GmbHG, Köln, 2000, Rdnr. 12 f. zu § 3.

⁹ Vgl. § 96 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c i. V. m. § 98 Abs. 1 Satz 5 SächsGemO.

und des zu entlastenden Geschäftsführers deutliche Interessenkollisionen.¹⁰

59 **Der SRH hat die Stadt aufgefordert, die Abberufung des Geschäftsführers sowie die Kündigung des Geschäftsführervertrages zu prüfen.**

60 **Der Gesellschafter Stadt hat die Gesellschaftsverträge der Holding und der Tochtergesellschaften hinsichtlich der Regelungen zur Bestellung, Abberufung und Entlastung des Geschäftsführers zu ändern.**

9 Ergebnisse des Prüfungsverfahrens

61 Nach der Stellungnahme der Stadt zum Prüfungsbericht hatte diese auf Forderung der Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der Genehmigung des Haushaltes 2010 ein Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen.

62 Die Stadt beabsichtigte, Überprüfungen einiger vom SRH beanstandeter Sachverhalte, überwiegend unter Hinzuziehung externen Sachverständigen, vorzunehmen:

1. Prüfung der Pflichtverletzungen der Gesellschaftsorgane,
2. Änderung der Gesellschaftsverträge und des Geschäftsführervertrages und
3. Prüfung des Beteiligungsmanagements sowie der Perspektiven der Gesellschaften.

63 Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde wurde zu Nr. 2 und 3 aufgefordert, dem SRH zu ausgewählten Punkten, insbesondere zu allen im Zusammenhang mit der künftigen Beteiligungskonzeption stehenden Folgerungen, bis 31.03.2011 zu berichten und diese ggf. bereits im Rahmen der Genehmigung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes zu berücksichtigen. Nach einem Zwischenbericht vom 09.03.2011 lagen der Rechtsaufsichtsbehörde zwar noch keine Unterlagen vor, sie ging aufgrund der Komplexität der geprüften Sachverhalte aber davon aus, dass die wesentlichen Beanstandungen bis Mitte/Ende des II. Quartals 2011 erledigt sein werden. Der SRH sollte diesbezüglich in Kenntnis gesetzt werden, was bis zum Redaktionsschluss nicht erfolgte.

64 Die Erledigung der Beanstandungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der städtischen Beteiligungsunternehmen, u. a. die Pflichtverletzungen des Geschäftsführers, wird durch den SRH bis zum Abschluss des Prüfungsverfahrens überwacht.

65 Dem SRH wurde durch die Stadt u. a. ein externes Gutachten zur Überprüfung etwaiger Pflichtverletzungen des Geschäftsführers übersandt. Diesbezüglich wurden der Holding insgesamt 72 T€ in Rechnung gestellt.

66 Das Gutachten zur Prüfung eines etwaigen Fehlverhaltens des Geschäftsführers bestätigte die vom SRH festgestellten Pflichtverletzungen z. T. und schätzte ein, dass diese zu keinem Schaden bei den Gesellschaften geführt hätten. Nach dem Gutachten war das mehrmalige Überschreiten des dem Geschäftsführer durch Gesetz und Gesellschaftsvertrag gesteckten Rahmens der innerverbandlichen Kompetenzordnung der Beteiligungsgesellschaften Ausfluss einer jahrelangen durch Gesellschafter und Aufsichtsrat geübten Praxis der Missachtung der den Gesellschaftsorganen zugewiesenen Kompetenzen.¹¹

¹⁰ Vgl. § 47 Abs. 4 GmbHG.

¹¹ Gutachten vom Januar 2011, S. 11.

67 Nach Mitteilung der Stadt¹² hat sich der Aufsichtsrat der Holding in 2 Sitzungen mit dem Gutachten befasst und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass keine Gründe für eine Beendigung des „Anstellungsverhältnisses mit dem Geschäftsführer“ vorlägen. Auf Nachfrage des SRH zur weiteren Behandlung durch den Gesellschafter teilte der Bürgermeister mit¹³, dass eine Vertragsverlängerung mit dem Geschäftsführer noch nicht erfolgt sei. Nach dem Geschäftsführervertrag verlängerte sich dessen Vertrag indes automatisch um weitere 3 Jahre, wenn bis 30.10.2010 keine Einigung über eine Fortführung des Vertrages zwischen Gesellschafter und Geschäftsführer zustande kam.

68 Der SRH hält eine Befassung des Stadtrates mit den Ergebnissen seiner Prüfung und des Gutachtens wegen der Verantwortung für das kommunale Eigentum an den Gesellschaften und hinsichtlich der Weiterführung des Geschäftsführervertrages für unumgänglich.¹⁴

10 Stellungnahmen

69 Mit ihrer Stellungnahme legte die Stadt die Istdaten der Jahre 2008 bis 2010 vor, die eine Verbesserung der städtischen Haushaltslage gegenüber dem Jahr 2007 und insbesondere einen Abbau der Verschuldung aufzeigen sollen. Auch sei die wirtschaftliche Perspektive der Gesellschaft B durch Grundstücksverkäufe in 2010 und 2011 untersetzt. Der SRH begrüßt diese positive Entwicklung.

70 Nach Stellungnahme der Stadt habe die Gesellschaft A bis 2010 lediglich 111 Wohnungen saniert. Der SRH weist darauf hin, dass damit der vom Geschäftsführer in 2007 ermittelte Bedarf von etwa 150 Tauchaer Mietinteressenten nahezu gedeckt ist und vor weiteren Sanierungen eine neue Bedarfsanalyse erfolgen sollte.

71 Die Stadt vertrat in ihrer umfangreichen Stellungnahme bei der Bewertung der vom SRH geprüften Vorgänge und Maßnahmen in nahezu allen Fällen einen anderen Standpunkt bzw. eine abweichende Rechtsauffassung.

72 Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Nordsachsen äußerte sich nicht. Das SMI nahm den Beitrag zur Kenntnis.

11 Schlussbemerkung

73 Die Einwendungen der Stadt zu den Feststellungen des SRH in Bezug auf die geprüften Gesellschaften sind aus dem Prüfungsverfahren bekannt und konnten auch mit der Stellungnahme zum Jahresbericht nicht ausgeräumt werden. Der städtische Haushalt und die kommunalen Gesellschaften bedürfen nachhaltiger Stabilisierung und Überwachung.

74 Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹² Schreiben vom 28.03.2011.

¹³ Schreiben vom 10.05.2011.

¹⁴ §§ 98 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. 96 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c. SächsGemO.

Ausweitung der Verschuldung durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte zwischen Kommunen und ihren Gesellschaften

Veranlasst durch ihre Haushaltslage gingen die Städte Taucha und Lichtenstein genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte zur Investitionsfinanzierung ein.

Die erforderlichen Genehmigungen unterblieben, weil die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden die Vertragsgestaltungen zwischen Stadt und Beteiligungsunternehmen nicht als kreditähnliche Rechtsgeschäfte erkannten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Prüfungen in den Städten Taucha¹ und Lichtenstein² offenbarten deren stark angespannte Haushaltslage. Beide Städte hatten in der Vergangenheit in überdurchschnittlichem Maß ihre Aufgaben in kommunale Unternehmen verlagert sowie in den 90er Jahren kreditähnliche Rechtsgeschäfte zur Investitionsfinanzierung abgeschlossen.³
- 2 Dennoch kamen beide Städte den durch externe Berater oder örtliche und überörtliche Prüfungen gegebenen Hinweisen zu einer Analyse und Reduzierung des Aufgabenumfanges einschließlich ihrer Unternehmen nicht in erforderlichem Umfang nach.
- 3 In der Folge fand der SRH weitere, die städtischen Haushalte langfristig finanziell bindende kreditähnliche Rechtsgeschäfte vor, die als solche von den Rechtsaufsichtsbehörden nicht erkannt worden waren.

Stark angespannte Haushaltslage der Städte Taucha und Lichtenstein

Rechtsaufsichtsbehörden erkannten kreditähnliche Rechtsgeschäfte nicht

2 Kreditähnliches Rechtsgeschäft „Stadtbad Taucha“

2.1 Verträge zur Übertragung des Stadtbades an die Beteiligungsgesellschaft

- 4 Der Stadt Taucha war eine Sanierung ihres Freibades in der Phase der Haushaltskonsolidierung aus eigenen Mitteln nicht möglich. Eine Erhöhung der Verschuldung durch weitere Kreditaufnahmen, eine Erweiterung des Volumens kreditähnlicher Rechtsgeschäfte oder weitergehende Bürgerschaftsübernahmen sollten vermieden werden.
- 5 Ein Fremdgutachten wies die Umgehung einer städtischen Kreditaufnahme im Wege der Einbringung des Stadtbades in eine Beteiligungsgesellschaft als wesentlichen Vorteil für die Stadt aus. Daneben würden die Risiken der Überschreitung der geplanten Sanierungskosten und des Verlustes aus dem Betrieb des Stadtbades auf die Gesellschaft übertragen.
- 6 Die Stadt brachte das Vermögen des BgA Stadtbad zu dessen Sanierung und Betreibung zum 01.01.2006 in eine städtische Beteiligungsgesellschaft⁴ ein. Gleichzeitig verpflichtete sich die Stadt, zur Refinanzierung des für die Sanierung des Stadtbades aufgenommenen Fremddarlehens (3,1 Mio. €) einen investiven Zuschuss von jährlich 220 T€ für den Zeitraum 2007 bis 2011 zu zahlen sowie die Verluste aus dem Betrieb des Stadtbades bis 2011 in Höhe von jährlich maximal 85 T€ auszugleichen. Das finanzierende Kreditinstitut forderte die Verankerung einer zweckgebundenen Nachschusspflicht in der Unternehmenssatzung, nach der die Stadt ab dem Jahr 2012 bis zum Ende der Finanzierung im Jahr 2025 im

Fehlende eigene Mittel in der Phase der Haushaltskonsolidierung

Zuschussvertrag mit investivem Zuschuss und Verlustausgleich, gesellschaftsvertragliche Nachschusspflicht

¹ Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 12.

² Vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 10.

³ Die Stadt Taucha war eine von 7 hinsichtlich kreditähnlicher Rechtsgeschäfte in einer Querschnittsprüfung umfassend geprüfter Kommunen, vgl. Beratende Äußerung des SRH „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“ und Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 52.

⁴ Die Gesellschaftsanteile wurden zum 31.12.2008 zu 25,61 % von der Stadt und zu 74,39 % von der Holdinggesellschaft gehalten.

Falle mangelnder Leistungsfähigkeit der Beteiligungsgesellschaft die Kapitaldienstmittel bis zu jährlich 250 T€ zur Verfügung stellt.⁵

- Kein wirtschaftlicher Vorteil 7 Nach der Erfolgsplanung von 2009 bis 2013 wies die Beteiligungsgesellschaft für die Kostenstelle Stadtbad trotz ertragswirksamer Vereinnahmung des Betreiberzuschusses und des investiven Zuschusses⁶ - Fehlbeiträge für 2012 und 2013 von je rd. 130 T€ aus. Auch nach Auslaufen des Zuschussvertrages ab dem Jahr 2012 wird die Stadt in Höhe von jährlich 220 T€ gemäß Nachschusspflicht im Gesellschaftsvertrag für den das Stadtbad betreffenden Kapitaldienst in Anspruch genommen werden. Ein wirtschaftlicher Vorteil der Fremdfinanzierung der Investitionsmaßnahme gegenüber einer Eigenfinanzierung war nach den geprüften Unterlagen nicht gegeben.
- 2.2 Innewohnendes kreditähnliches Rechtsgeschäft
- 8 Das Fremdgutachten verneinte das Vorliegen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes und kommunalen Investorenvorhabens mit der Begründung, dass der Abschluss eines Zuschussvertrages und die Inaussichtstellung einer Zuschussausgleichsverantwortlichkeit im Rahmen einer gesellschaftsrechtlichen Beschlusslage nicht dem Wesen einer Kreditaufnahme entspräche und das Eingehen von Verbindlichkeiten aufseiten der Stadt keinem allgemeinen Genehmigungsvorbehalt unterläge.
- Nach Rechtsaufsichtsbehörde keine Genehmigung erforderlich 9 Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Delitzsch folgte dieser Rechtsauffassung und genehmigte die Übertragung des BgA Stadtbad an die Beteiligungsgesellschaft gem. § 96 Abs. 4 und § 90 Abs. 3 Nr. 1 SächsGemO. Eine Genehmigungspflicht für den Abschluss des Zuschussvertrages sah die Rechtsaufsichtsbehörde nicht.
- Verträge haben Charakter eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes 10 Aus Sicht des SRH kommen die zwischen der Stadt und der Beteiligungsgesellschaft vertraglich vereinbarten Zahlungsverpflichtungen wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich. Bereits aus dem Zuschussvertrag ergeben sich kontinuierliche Zahlungsverpflichtungen für den Kapitaldienst der Beteiligungsgesellschaft, die im Haushalt zu veranschlagen sind. Außerdem ist die Stadt ab 2012 bis 2025 (Ende der Laufzeit des Darlehens) mit Verweis auf die wirtschaftliche Situation und die Planungen der Beteiligungsgesellschaft zur Leistung des Kapitaldienstes nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, sodass auch eine Veranschlagung dieser Mittel erforderlich wird.
- Definition kreditähnliches Rechtsgeschäft 11 „Bei einem kreditähnlichen Rechtsgeschäft erhält die Gemeinde (Anmerkung des SRH: die Stadt) im laufenden Haushaltsjahr die volle Leistung, die von ihr zu erbringende Gegenleistung muss sie jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt tätigen.“⁷ Entscheidend für das Vorliegen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes ist damit die Erwägung, dass der jeweilige Vertragsschluss nach den Umständen des Einzelfalles bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu dem gleichen Erfolg führen würde wie die Aufnahme eines in die städtische Haushaltssatzung einzustellenden Kredits. Dies betrifft typischerweise die Fälle, in denen die Stadt langfristige Leistungsverpflichtungen mit erheblichen wirtschaftlichen Belastungen künftiger Haushaltsjahre eingeht.⁸
- Genehmigungspflicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde 12 Mit der Einbringung in die zu 100 % mittelbare und unmittelbare städtische Beteiligungsgesellschaft hatte die Stadt die kommunale Aufgabe „Sanierung und Betreibung Stadtbad“ nicht beendet. Die Leistung der Beteiligungsgesellschaft für den investiven Zuschuss bestand in der Sanierung des Stadtbades. Die Gegenleistung der Stadt bedurfte als kreditähn-

⁵ Für die Gewährung des Nachschusses war nur ein Gesellschafterbeschluss mit einfacher Mehrheit des Gesellschafters Holding, vertreten durch den alleinigen Geschäftsführer erforderlich.

⁶ In Höhe des Kapitaldienstes von jährlich 220 T€.

⁷ Quecke/Schmid, Kommentar zur SächsGemO, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2011, § 82, Rdnr. 193.

⁸ Vgl. Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25.04.2006, 4 B 637/05, Nr. 48 f.

liches Rechtsgeschäft aus Zuschussvertrag und gesellschaftsvertraglicher Nachschusspflicht einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung⁹. Da es sich bei der Sanierung des Stadtbades auch um ein kommunales Investorenvorhaben in der Organisationsform eines Kooperationsmodells mit einer Laufzeit von mehr als 6 Jahren handelt, war auch die VwV KommInvest anzuwenden.

13 Die Stadt Taucha war im Prüfungsverfahren aufgefordert worden, der Rechtsaufsichtsbehörde sowohl den mit der Beteiligungsgesellschaft geschlossenen Zuschussvertrag als auch den Gesellschaftsvertrag mit Nachschusspflicht unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen. Die Stadt betrachtete den prüfungsgegenständlichen Bescheid der Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Nordsachsen zur Genehmigung der Übertragung des BgA Stadtbad (vgl. Tz. 9) als ausreichend. Der SRH hatte die Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Nordsachsen zur Weiterverfolgung und Berichterstattung an den SRH aufgefordert.¹⁰ Die avisierte Mitteilung der Rechtsaufsichtsbehörde stand bis zum Redaktionsschluss aus.

14 **Die Stadt hat kreditähnliche Rechtsgeschäfte künftig vor Vertragsabschluss durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigen zu lassen. Die Genehmigung des Zuschussvertrages und des Gesellschaftsvertrages sind bei der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich einzuholen.**

3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Stadt Lichtenstein mit einer Eigengesellschaft

3.1 Ablösung eines bestehenden Fondsgeschäftes

15 Die Stadt Lichtenstein hatte bereits 1996 in Umgehung der haushaltsrechtlichen Beschränkungen zur Kreditaufnahme einen als Leasing- und kreditähnliches Rechtsgeschäft zu qualifizierenden Vertrag mit einer Fondsgesellschaft zur Finanzierung städtischer Investitionen (eine Turnhalle, ein Feuerwehrgerätehaus und ein Kindergarten) über 30 Jahre abgeschlossen.

Stark progressive Jahresentgelte des bestehenden Fondsgeschäftes überstiegen künftige Leistungsfähigkeit des Haushaltes

16 Die stark progressiven Jahresentgelte aus dem Vertrag mit der Fondsgesellschaft (bei Vertragsbeginn rd. 256 T€, 2007: 548 T€; 2008: 708 T€, zum Vertragsende 2027 bis zu rd. 1,15 Mio. €) führten im Zusammenhang mit der kritischer werdenden Haushaltslage im Prüfungszeitraum bei der Stadt zu der Erkenntnis, dass dies die künftige Leistungsfähigkeit der Stadt übersteigen würde.

17 Da ausreichende liquide Mittel nicht zur Verfügung standen, eine Kreditaufnahme durch die Stadt wegen der bereits bestehenden hohen Verschuldung sowie geplanter weiterer kreditfinanzierter Investitionen (u. a. Gymnasium 500 T€) ausschied, suchte die Stadt eine entsprechende Lösungsvariante und entschied sich, die Verpflichtungen aus der Fondsfinanzierung einer städtischen Eigengesellschaft zu übertragen.

Lösungsvariante unter Umgehung haushaltsrechtlicher Bestimmungen

18 Ausgangspunkt aller Varianten war eine Ablösung des Fondsmodells, die in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit des Gesamtgeschäftes für die Stadt u. a. wegen der an die Fondsgesellschaft zu zahlenden Vorfälligkeitsentschädigung, der ungünstigen Ratenkalkulation in Bezug auf die Gesamtvertragslaufzeit sowie der Preisdiktion durch die Fondsgesellschaft infolge der schlechten Verhandlungsbasis der Stadt bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nur nachteilig sein konnte. Obwohl die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte mehr als 10 Jahre bestanden und Zahlungen der Stadt in Höhe von rd. 5 Mio. € an die Fondsgesellschaft geleistet wurden, war wegen der in den ersten Vertragsjahren niedrig kalkulierten Raten zulasten der Tilgung

Unwirtschaftliche Ablösung versus Einschnitte in die städtische Aufgabenerfüllung

⁹ § 82 Abs. 5 SächsGemO.

¹⁰ Vgl. auch Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 12, Tz. 63.

ein Kaufpreis von 7,92 Mio. €¹¹ (bei ursprünglichen Gesamtinvestitionskosten von 8,23 Mio. €) zu zahlen. Da diese Ablösung der Stadt als einziger Ausweg aus den ansonsten unkündbaren Verträgen zur Senkung der Haushaltsbelastung durch die progressiven Raten offen stand, waren entweder eine Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹² oder bedeutende Einschnitte in die städtische Aufgabenerfüllung die Alternativen. Die Stadt nutzte ihre Stellung als alleiniger Gesellschafter der Eigengesellschaft, um diese den Kauf der Objekte und deren Finanzierung durchführen zu lassen.

- | | | |
|--|----|--|
| Vermögensübertragung | 19 | Nach Stadtratsbeschlüssen erfolgte 2009 unter Zustimmung des Eigentümers Stadt der Erwerb der Erbbaurechte an den 3 Grundstücken durch die Eigengesellschaft von der Fondsgesellschaft. Die Stadt übertrug anschließend die Grundstücke unentgeltlich als Kapitaleinlage ¹³ an die Eigengesellschaft und hob die an den Grundstücken bestehenden Erbbaurechte auf. Des Weiteren räumte die Eigengesellschaft der Stadt auf unbeschränkte Dauer Dienstbarkeiten an den Grundstücken zur Erfüllung der mit den darauf errichteten Gebäuden verbundenen kommunalen Aufgaben ein. |
| Abschluss langfristiger Mietverträge | 20 | Die Stadt schloss im Anschluss außerdem 3 rd. 30 Jahre laufende Mietverträge für die zu finanzierenden Objekte mit der Eigengesellschaft. |
| | 21 | Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Zwickau genehmigte nach § 83 Abs. 2 SächsGemO die Übernahme einer modifizierten Ausfallbürgschaft durch die Stadt gegenüber dem finanzierenden Kreditinstitut in Höhe von 8,29 Mio. € ¹⁴ und den Verkauf der Erbbaurechte wegen des bestehenden rechtlichen Eigentums der Stadt nach § 90 SächsGemO. Die Rechtsaufsichtsbehörde betrachtete nach dem Bescheid dabei das gesamte Vertragsgebilde in der von der Stadt vorgetragene Gesamtheit. Die Bürgschaftsgenehmigung wurde bis zur vorgesehenen Tilgungsbeendigung 2027 erteilt. Die Genehmigung der unentgeltlichen Grundstücksübertragung von der Stadt an die Eigengesellschaft nach § 90 Abs. 3 SächsGemO wurde gemäß Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde zum Prüfbericht erteilt. |
| | 22 | <p>3.2 Mietverträge als kreditähnliche Rechtsgeschäfte</p> <p>Die 3 konditionell gleichartigen Mietverträge für die Objekte mit der Eigengesellschaft wurden zunächst bis zum 31.12.2039 geschlossen. Bei nicht erfolgter Kündigung bis 31.12.2036 verlängern sich die Mietverhältnisse um jeweils 5 Jahre.</p> |
| Unkündbare Verträge mit Übernahmeanspruch und Vorkaufsrecht der Stadt | 23 | Die Mietverhältnisse sind bis zum 31.12.2039 unkündbar. Nach den Mietverträgen trat bei einer Kündigung aus wichtigem Grund an dessen Stelle eine Vertragsbeendigung unter Übernahme des Grundstücks und des Mietgegenstands durch die Mieterin (Stadt) einschließlich der noch laufenden Restfinanzierung sowie der Zahlung einer angemessenen Abfindung für den Restwert unter Berücksichtigung von der Mieterin bereits erbrachter Leistungen. Einen entsprechenden Übernahmeanspruch sowie ein Vorkaufsrecht hat die Mieterin auch für den Fall schwerwiegender rechtlicher Veränderungen auf Vermieterseite (z. B. Fusion, Insolvenz, Rechtsnachfolge u. ä.). |
| Kreditverpflichtungen der Eigengesellschaft Grundlage der Entgeltkalkulation | 24 | Das für die 3 Verträge zu entrichtende Entgelt betrug insgesamt 486 T€ p. a. (Vertragsumfang rd. 14,7 Mio. €). Die Entgeltkalkulation basierte auf den zur Finanzierung der Ablösung des Fondsgeschäftes in Höhe der An- |

¹¹ Kaufpreis zzgl. Vorfälligkeitsentschädigung, Angaben zu deren Höhe lagen dem SRH nicht vor.

¹² § 72 Abs. 2 SächsGemO.

¹³ Verkehrswert nach Wertgutachten insgesamt 363 T€.

¹⁴ Die Kreditaufnahmen der Eigengesellschaft erfolgten für den Kaufpreis von 7,9 Mio. € zzgl. Nebenkosten.

schaffungskosten eingegangenen Kreditverpflichtungen der Eigengesellschaft.

- 25 Nach den Mietverträgen wurden neben den üblicherweise dem Mieter obliegenden Pflichten und finanziellen Lasten auch solche des Vermieters übertragen. So hatte die Stadt u. a.:
- die Kosten der laufenden Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung zu tragen;
 - die Obliegenheit für die Verkehrssicherungspflicht;
 - die Erfüllung aller gegenwärtigen und zukünftigen gesetzlichen und behördlichen Auflagen zu verantworten und die Kosten zu übernehmen.
- 26 Diese Regelungen lassen erkennen, dass es sich bei den abgeschlossenen Verträgen nicht um ein Mietgeschäft im üblichen Sinne handelt. Die Verträge enthalten leasingähnliche Regelungen (z. B. Eintritt in die Finanzierung sowie Kauf zum Restwert). Der Vermieter wurde von allen Kosten freigestellt. Bei einem Mietvertrag ist die Miete die Gegenleistung für die jeweilige Nutzungsüberlassung, wobei die Verpflichtung des Vermieters darin besteht, dem Mieter die Mietsache während der gesamten Mietzeit in einem zum vertragsmäßigen Gebrauch geeigneten Zustand zur Verfügung zu stellen und zu erhalten. Der Mieter zahlt nicht Raten für die frühere Überlassung, sondern während der Dauer der Mietzeit fortlaufend das Entgelt für die jeweilige Nutzung. Davon ausdrücklich zu unterscheiden sind als Mietverträge bezeichnete alternative Finanzierungsverträge, wie die hier vorliegenden leasingähnlichen Verträge, aus denen der Nutzer (die Stadt) durch die Überwälzung von Pflichten und Haftungen des Investors (der Eigengesellschaft) eine mehr dem Eigentümer als dem Mieter vergleichbare Rechtsstellung erlangt.¹⁵
- 27 Wegen der Finanzierung durch eine städtische Eigengesellschaft bleibt bei Eliminierung der Innenaspekte des In-sich-Geschäfts (Bürgschaftsübernahme, Mietverträge, Grundstücksübertragung, Kapitaleinlage) in der Außenwirkung eine Kreditaufnahme des Anteilseigners Stadt bei der finanzierenden Bank bestehen.
- 28 Bei allen Verträgen liegen genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte vor. Mit der Genehmigungspflicht wollte der Gesetzgeber nach herrschender Meinung die Umgehung der Kreditaufnahmevorschriften vereiteln und insbesondere hoch verschuldete Gemeinden, denen weitere Kreditaufnahmen untersagt werden, daran hindern, durch entsprechende Vertragsgestaltungen weitere, in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung gleichkommende Schulden aufzunehmen.¹⁶ Aufgrund der Laufzeit von rd. 30 Jahren war außerdem die VwV KommInvest anzuwenden und eine entsprechende Genehmigung¹⁷ erforderlich.
- 29 Diese Genehmigung wurde im vorliegenden Fall weder durch die Stadt beantragt noch durch die Rechtsaufsichtsbehörde erteilt. Mit dem Genehmigungsbescheid zur Bürgschaft folgte die Rechtsaufsichtsbehörde zwar der von der Stadt vorgetragene gesamtheitlichen Betrachtungsweise des Vertragsgebildes aus Bürgschaft, Grundstücksübertragung, Kapitaleinlage und Mietverträgen, erkannte die zwingende Erforderlichkeit gesonderter Genehmigungen aber nicht.
- 30 **3.3 Wirtschaftlichkeit**
Die in einer vorläufigen Befassung im Stadtrat vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung basierte auf einer Vergleichsberechnung der Fondsgesellschaft. Den Belastungen aus der Fondsfinanzierung wurden Kommu-

Mieter Stadt übernahm mit Vertrag Vermieterpflichten der Eigengesellschaft

Abgrenzung von Miete und kreditähnlichem Rechtsgeschäft

Genehmigungspflicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde

Fehlende rechtsaufsichtliche Genehmigung

¹⁵ Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 04.02.2004, XII ZR 301/01.

¹⁶ Quecke/Schmid, Kommentar zur SächsGemO, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2011, § 82, Rdnr. 191.

¹⁷ Nach Abschn. C Nr. I. 2 ff. VwV KommInvest.

naldarlehen mit Laufzeiten bis 2027 und bei vollständiger Tilgung gegenübergestellt. Die Wirtschaftlichkeit lag aufseiten des Ratendarlehens, dessen Raten infolge höherer Tilgung bei gleichem Zinssatz höher waren als die des Annuitätendarlehens.

- | | |
|---|--|
| Fehlende Dokumentation der Entscheidungsgründe des Stadtrates | <p>31 Die Gründe für die Entscheidung zur gewählten Vergleichsbasis waren ebenso wenig dokumentiert wie die der Nichtweiterverfolgung der wirtschaftlichsten Variante Ratendarlehen.</p> <p>32 Eine grundsätzliche Entscheidung des Stadtrates sah die Ablösung der Fondsfinanzierung im Wege der beschriebenen Finanzierungsübernahme durch die Eigengesellschaft vor. Entscheidungsgründe waren den Unterlagen nicht zu entnehmen. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung der grundsätzlich geänderten Finanzierung wurde nicht vorgelegt.</p> |
| Ungenügende Information des Stadtrates | <p>33 In der endgültigen Entscheidung des Stadtrates wurde der wirtschaftliche Vorteil für die Ablösung der bestehenden Fondsfinanzierung mit rd. 2,5 Mio. € bis zum Jahr 2027 angegeben. Auf die entscheidende Tatsache, dass diese Varianten durch niedrigere Tilgungssätze eine über 2027 hinausgehende Laufzeit beinhalteten, ging die Vorlage für den Stadtrat an keiner Stelle ein, sondern deklarierte diese als wirtschaftlichste Varianten mit der geringsten jährlichen Belastung.</p> <p>34 Der Stadtrat entschied sich für eine Tilgung, die eine Verlängerung der Darlehenslaufzeit bis mindestens 2042 beinhaltete. Die Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils erfolgte nicht.</p> <p>35 Bis 2039 ergibt sich ein zusätzlich zu zahlender absoluter Betrag von rd. 5,8 Mio. € aus Ratenbelastung¹⁸, der dem von der Stadt ermittelten absoluten Vorteil von rd. 2,5 Mio. €¹⁹ bis 2027 gegenüberzustellen wäre und den wirtschaftlichen Vorteil nicht nur aufzehren, sondern in einen Nachteil fast gleicher Höhe verwandeln würde.</p> |
| Barwertvergleich des SRH zeigt hohen wirtschaftlichen Nachteil der gewählten Finanzierung | <p>36 Aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten der Geschäfte ist indes eine Barwertberechnung der verbleibenden Gesamtbelastung sachgerecht, nach der sich für das Gesamtgeschäft bis 31.12.2039 ein Barwert von rd. 9,3 Mio. € zum Vertragsbeginn 2009 ergibt. Im Vergleich dazu betrug der Barwert des bis 2027 laufenden Fondsgeschäfts nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2009 rd. 5,6 Mio. €.</p> <p>37 Die günstigste Variante der verglichenen Finanzierungsarten wäre die Aufnahme eines Kommunaldarlehens durch die Stadt gewesen, da sich diese einerseits im Zinssatz nicht von der gewählten Finanzierung (Kreditaufnahme der Eigengesellschaft zu Kommunalkreditkonditionen wegen Bürgschaftsabsicherung durch die Stadt) unterschied und andererseits weniger Risiken für die Stadt beinhaltete. Die Erzielung eines wirtschaftlichen Vorteils für die Ablösung der Fondsfinanzierung wäre nur durch die Senkung der Zinsbelastung durch Laufzeitverkürzung möglich gewesen. Dieser waren Grenzen durch die Leistungsfähigkeit des Haushalts in Bezug auf die erforderliche Ratenhöhe gesetzt.</p> |
| Ungenügende Berücksichtigung der Erfordernisse der Eigengesellschaft | <p>38 Der dargestellte Vorgang ist einer von weiteren Fällen durch die Haushaltssituation verursachter Kapitalbeschaffungsmaßnahmen des Gesellschafters Stadt. Die Stadt wurde ihrer Verpflichtung als Gesellschafter der Eigengesellschaft nicht ausreichend gerecht, da die städtischen Maßnahmen zur Lösung gesellschaftsfremder Vorgänge die Erfordernisse des Unternehmens auf Finanzierungssicherheit und Stabilität in der Kapitalausstattung nicht genügend berücksichtigten.</p> |

¹⁸ Bei Ansatz der Entgelte nach den geschlossenen Mietverträgen und der tatsächlichen Vertragslaufzeit bis zum 31.12.2039.

¹⁹ Auf eine Korrektur der Berechnung nach den getroffenen Feststellungen hat der SRH wegen Unerheblichkeit in Bezug auf die folgende Gesamtbewertung verzichtet.

39 Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Zwickau teilte zum Prüfungsbericht mit, dass eine erneute rechtsaufsichtliche Prüfung erfolgt. Auf das erforderliche Einvernehmen der LD²⁰ für die Genehmigung wegen des den Betrag von 5 Mio. € übersteigenden Vertragsumfangs von rd. 14,7 Mio. € wurde durch den SRH hingewiesen.

40 **Der SRH empfahl der Stadt eine erneute und vollständige Befassung im Stadtrat. Dem Stadtrat sind entscheidungserhebliche Sachverhalte künftig vollständig und sachgerecht darzulegen. Relevante Entscheidungen des Stadtrates sind zu dokumentieren.**

41 **Der Gesellschafter Stadt sollte eine Schwächung der Eigengesellschaft u. a. durch Übertragung städtischer Geschäfte und Darlehen unterlassen.**

4 Empfehlungen an die sächsischen Kommunen

42 Im Freistaat Sachsen liegen nach Auffassung des SRH praxisorientierte Vorschriften für den kommunalen Bereich zu den Themen kreditähnliche Rechtsgeschäfte oder kommunale Investorenvorhaben vor.²¹ Zahlreiche Urteile²², Definitionen, Erläuterungen und Publikationen²³ können zusätzlich zur Klärung herangezogen werden.

Sächsischer Rechtsrahmen praxisorientiert

43 Insoweit sollten die Kommunen vor Abschluss von Verträgen zur Finanzierung von Investitionen diese auf innewohnende kreditähnliche Rechtsgeschäfte prüfen und auch rechtsaufsichtliche Unterstützung beanspruchen.

Rechtsaufsichtsbehörde bereits vor Vertragsabschluss einbeziehen

44 Der kommunale Aufgabenträger prüft die Recht- und Zweckmäßigkeit, insbesondere Wirtschaftlichkeit, eines Investorenvorhabens in eigener Verantwortung. Die Entscheidungsgrundlagen sind umfassend und nachprüfbar zu dokumentieren.²⁴

45 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte wirken nicht nur wegen ihrer Erfassung im VwH²⁵ auf die Höhe der Nettoinvestitionsmittel, sondern sind mit ihrem Barwert in die Gesamtverschuldung einzubeziehen. In die Betrachtungen zur Gesamtverschuldung sind die Schulden der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, der unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen im Sinne des § 96 Abs. 1 SächsGemO sowie der Verwaltungs- und Zweckverbände einzubeziehen, soweit die Kommune für deren Verbindlichkeiten durch Gesetz, Vertrag oder Satzung haftet. Verbindlichkeiten aus Bürgschaften, Gewährverträgen sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten sind zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.²⁶

46 Bei Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens gelten die grundsätzlichen Regelungen zur Definition und Genehmigungspflicht kreditähnlicher Rechtsgeschäfte unverändert. Die Veranschlagung der Verpflichtungen erfolgt bei Passivierungspflicht aufgrund wirtschaftlichen Eigentums durch ertragsteuerliche Zuordnung der Verträge zur Kommune als Verbindlichkeiten bei nicht bilanzierungspflichtigen kredit-

Keine grundsätzliche Änderung mit neuem kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen

²⁰ Nach Abschn. C, Nr. 1. 7 VwV KommInvest.

²¹ Vgl. u. a. § 82 Abs. 5 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsGemO, KomHVO, SächsKomHVO-Doppik, VwV KommInvest, VwV KommHHWi, KomFreiVO.

²² Vgl. u. a. Urteile des Bundesgerichtshofes vom 12.12.2002, III ZR 201/01 und 04.02.2004, XII ZR 301/01; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25.04.2006, 4 B 637/05.

²³ Zum Beispiel Quecke/Schmid, Kommentar zur SächsGemO, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2011, § 82, Rdnr. 193 ff.; Beratende Äußerung des SRH „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“.

²⁴ Abschn. C, Nr. 1. 1 VwV KommInvest.

²⁵ Verträge, die wegen ihrer Gestaltung steuerlich der Kommune zuzuordnen und damit im VmH zu erfassen wären, sind dem SRH aus der Prüfungstätigkeit nicht bekannt.

²⁶ Vgl. Nr. 11 Anlage KomHVO sowie Abschn. A, Nr. 1. 2 Buchst. d, e und Nr. 1. 3 VwV KommHHWi.

ähnlichen Rechtsgeschäften auszahlungs- und aufwandswirksam²⁷. Die Gesamtverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sind in diesem Fall unter der Vermögensrechnung auszuweisen und im Anhang zu erläutern.²⁸

47 Verträge über kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind bis zur Erteilung der nach gesetzlicher Vorschrift erforderlichen Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde unwirksam; wird die Genehmigung unanfechtbar versagt, sind die Verträge nichtig.²⁹ Eine Rückabwicklung der Verträge kann zu Schadenersatzansprüchen und Einschnitten in die kommunale Aufgabenerfüllung führen.

ÖPP beinhalten in der Regel kreditähnliche Rechtsgeschäfte

48 Projekte über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) beinhalten in der Regel ein kreditähnliches Rechtsgeschäft. Vor Finanzierung kommunaler Investitionen auf diesem Wege hat deshalb eine umfassende Prüfung oder ggf. Anwendung der genannten Vorschriften, insbesondere der VwV KommlInvest, zu erfolgen. Eine Genehmigung ist bei entsprechender dauerhafter Leistungsfähigkeit des Haushalts nur bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit zugunsten einer Realisierung durch ÖPP zulässig.³⁰

5 Anforderungen an das rechtsaufsichtliche Genehmigungsverfahren

Hohe Anforderungen wegen möglicher Amtshaftungsansprüche

49 An die rechtsaufsichtliche Tätigkeit werden durch die Weiterentwicklung der Vertragsgestaltungen höchste Anforderungen gestellt. Bestehenden Intentionen der Kommunen zur Ausweitung des Verschuldungsspielraumes wurden mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigungspflicht und den anzuwendenden Kriterien klar definierte Grenzen zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit kommunaler Haushalte gesetzt. Der Erteilung der Genehmigung hat nicht zuletzt wegen möglicher Amtshaftungsansprüche³¹ eine sorgfältige eigene Prüfung vorauszugehen.

Im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigende Punkte

50 Der SRH weist daraufhin, dass in der rechtsaufsichtlichen Befassung mit den kreditähnlichen Rechtsgeschäften der für die Genehmigung von Kreditaufnahmen anzulegende Maßstab zu berücksichtigen ist. Insbesondere ist dazu der Richtwert der Gesamtverschuldung zu betrachten. Sind die Richtwerte erreicht oder überschritten, beurteilt sich die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nach einer Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation.³²

Regelmäßige, praxisorientierte Fortbildung und Aufbau Risikomanagement

51 **Den wachsenden Anforderungen sollte die oberste Rechtsaufsichtsbehörde durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Kommunalaufsicht, insbesondere auch anhand von Beispielfällen aus der rechtsaufsichtlichen Praxis, sowie durch die Implementierung eines Risikomanagements Rechnung tragen.**

6 Stellungnahmen

52 Die Stadt Taucha vertrat bereits aus dem Prüfungsverfahren bekannte Auffassungen, die sowohl das Vorliegen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes als auch dessen Ausgestaltung als Kooperationsmodell im Sinne der VwV KommlInvest bestreiten. Danach habe sich die Stadt mit der Übertragung des Stadtbades an die Beteiligungsgesellschaft endgültig von der (freiwilligen) kommunalen Aufgabe getrennt. Eine verbindliche gesellschaftsvertragliche Nachschussverpflichtung bestünde nur im Rahmen der

²⁷ Erfassung als Auszahlung für Sach- und Dienstleistungen in Kontengruppe 72 und als Aufwand für Sach- und Dienstleistungen in Kontengruppe 42 (Anlage 3 zu Ziff. II Nr. 2 Buchst. b VwV KomHSys).

²⁸ §§ 46, 52 Abs. 2 Nr. 7 SächsKomHVO-Doppik. Für die Einbindung in die Gesamtverschuldung steht eine Klarstellung zu den unter der Vermögensrechnung auszuweisenden Verpflichtungen in Abschn. A Nr. I. 3 Buchst. f VwV KommHHWi-Doppik sowie in Nr. 7 Muster 18 zu § 1 Abs. 3 Nr. 4 SächsKomHVO-Doppik noch aus.

²⁹ Nach § 120 Abs. 1 SächsGemO.

³⁰ Vgl. Erlass des SMI vom 13.08.2007.

³¹ Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofes vom 12.12.2002, III ZR 201/01.

³² Vgl. Abschn. A Nr. I. 2 Buchst. d, e, Abschn. C Nr. VI VwV KommHHWi.

Haushaltslage der Stadt. Damit sei die Nachschussverpflichtung im Zuschussvertrag und in der Beschlusslage nichts weiter als die ohnehin bestehende Pflicht des Gesellschafters zur Förderung gesellschaftlicher Interessen und Vorhaben der Gesellschaft.

- 53 Die Stadt Lichtenstein vertrat die Auffassung, die Bedingungen der Ablösung des Fondsgeschäfts seien wirtschaftlich gewesen. Die Ausgestaltung der Mietverträge habe der Besonderheit nachkommen müssen, dass die Objekte der Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben dienen. Im Aufsichtsrat der Eigengesellschaft habe der Abschlussprüfer zu Protokoll gegeben, dass die Ablösung und Aufhebung der Erbbaurechte aus der Fondsgesellschaft 2009 und 2010 nicht zu einer Verschlechterung der „Bilanz“ geführt hätte.
- 54 Die für die Stadt Taucha zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Nordsachsen und die für Lichtenstein zuständige Rechtsaufsichtsbehörde Landkreis Zwickau gaben zum Jahresbericht keine Stellungnahmen ab.
- 55 Das SMI nahm den Beitrag zur Kenntnis.
- 56 Der nachrichtlich informierte SSG äußerte sich zustimmend zu den Empfehlungen des SRH. Die rechtsaufsichtliche Beratung und Information müsse den gestiegenen Anforderungen an eine rechtliche und wirtschaftliche Beurteilung der Finanzierungsalternativen kommunaler Investitionen gerecht werden. Der SSG hoffe, dass der Freistaat Sachsen nach seiner Initiative zur Ausweitung von ÖPP-Projekten durch Gründung eines ÖPP-Kompetenzzentrums und Bildung eines Beirats eine umfassende Beratung gewährleisten kann, um die Kommunen vor wirtschaftlichen Schäden zu bewahren.

7 Schlussbemerkungen

- 57 Der SRH teilt die Rechtsauffassungen der Stadt Taucha nicht. So verkannte die Stadt bspw. nach wie vor, dass sie die freiwillige kommunale Aufgabe „Sanierung und Betreibung Stadtbad“ nicht beendete, sondern nur formell privatisierte. Sie bediente sich dazu eines privatrechtlich organisierten Unternehmens, mit dem sie zu diesem Zweck die Stadt verpflichtende Verträge schloss, die als kreditähnliches Rechtsgeschäft und Kooperationsmodell zu qualifizieren sind. Die städtischen Interpretationen können teilweise aufgrund der im Prüfungsverfahren vorgelegten Unterlagen nicht nachvollzogen werden: So war die Nachschussverpflichtung an den Fall mangelnder Leistungsfähigkeit der Beteiligungsgesellschaft, nicht aber an die Haushaltslage der Stadt geknüpft (siehe Tz. 6).
- 58 Die Ablösung des Fondsgeschäftes durch die Stadt Lichtenstein wird vom SRH nicht als die günstigste Alternative bewertet. Der aufgrund der begrenzten Leistungsfähigkeit des Haushaltes entstandene Handlungsbedarf zur weiteren Erfüllung der Pflichtaufgaben der Stadt (vgl. Tz. 15 bis 18 und 37) sowie die Belastungen aus dem Altgeschäft hätten dem Stadtrat transparent dargestellt werden müssen. Das vorliegende kreditähnliche Rechtsgeschäft war nicht geeignet, eine Ausweitung des Finanzierungsspielraumes zu erreichen.
- 59 Rechtsaufsichtliche Bewertungen stehen noch aus.
- 60 Vor dem Hintergrund der Initiative des Freistaates zur Ausweitung der ÖPP-Projekte gewinnen die Ausführungen des SSG hinsichtlich des bestehenden Beratungsbedarfs bei der rechtlichen und wirtschaftlichen Beurteilung alternativer Finanzierungen kommunaler Investitionen an Priorität.

- ⁶¹ Das SMI als oberste Rechtsaufsichtsbehörde wird gebeten, die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen, um den vom SRH vorgetragene Anforderungen entsprechen zu können.

Für den Badneubau wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Mit der Planung wurde ein finanzielles Polster für die Baudurchführung geschaffen.

Die Stadt nahm in erheblichem Umfang externe kostenintensive Beratungsleistungen in Anspruch.

Bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen traten schwerwiegende Fehler und Mängel auf.



1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Neubau des Neiße-Bads Görlitz als Große kommunale Baumaßnahme geprüft. Die Baukosten betragen rd. 8,32 Mio. €. Die Maßnahme war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht schlussgerechnet.
- 2 Geprüft wurden insbesondere Bedarf und Auslastung des Schwimmbads, die Kostenberechnung und Kostenentwicklung, die Einhaltung der Vergabevorschriften, die Vertragsgestaltung sowie die Baudurchführung und Abrechnung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kostenplanung

- 3 Die von der Stadt Görlitz veranschlagten Kosten für den Badneubau beliefen sich auf brutto rd. 9,17 Mio. €. Tatsächlich abgerechnet wurden lt. Bauausgabebuch brutto rd. 8,32 Mio. €. Die geplanten Baukosten überstiegen die Baukosten vergleichbarer Bäder erheblich. Die Planung war zu großzügig. Vergleichsobjekte wurden deutlich günstiger veranschlagt. Durch Prüfung der Kostenansätze und Vergleich mit den veranschlagten Baukosten anderer sächsischer Bäder stellte der SRH fest, dass in der Planungsphase in nicht nachvollziehbarem Umfang überhöhte Baukosten veranschlagt worden sind. Kostengünstige Standardreduzierungen während der Bauausführung sind nicht festgestellt worden.
- 4 **Die veranschlagten Kosten überstiegen die abgerechneten Baukosten um rd. 850 T€.**
- 5 **In der Planungsphase wurden überhöhte Kosten für den Badneubau veranschlagt. Dies führte zu einem beträchtlichen finanziellen Polster für die Baudurchführung.**

Überhöhte Baukosten veranschlagt

2.2 Beratungsleistung

- 6 Die Stadt Görlitz hat sich bei der Vorbereitung der Baumaßnahme umfangreich beraten lassen.
- 7 Der Beratervertrag enthält mehrheitlich Aufgaben, die dem Bauherrn selbst obliegen. Die Bestimmung des Baubedarfs quantitativ und qualitativ ist unzweifelhaft Aufgabe der Stadt. Die damit verbundenen Interessen und Ziele eindeutig festzulegen, ist ebenfalls Bauherrensache. Zu deren Prüfung und Beurteilung bedurfte es keiner Fremdleistungen.
- 8 Die Stadt Görlitz unterhält eine eigene Bauverwaltung. Aus den Akten geht die Fachkompetenz sowohl des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements als auch der anderen Baufachbereiche hervor.

Unnötige Beratungsleistungen beauftragt

- 9 **Bauherrenaufgaben sind nicht in private Hand delegierbar. Die Beratungsleistungen waren nicht notwendig und stehen dem sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln entgegen.**
- 10 Der für die Durchführung der Baumaßnahme gegründete Zweckverband - Verbandsmitglieder sind die Stadt Görlitz und die Stadtwerke Görlitz AG - schloss 4 weitere Verträge mit der Beraterfirma ab:

Lfd. Nr.	Vertragstermin	Vertragsinhalt	Abrechnung €	Bemerkungen
1	06.11.2003	Erarbeitung Wirtschaftlichkeitsbetrachtung - künftige Betreuung des Bads	6.960,00	
2	18.01.2005		4.372,85	Vertrag fehlt
3	03.03.2006	Wirtschaftlichkeitsberechnung Sauna	3.480,00	nicht vorgelegt
4	07.05.2007	Prüfung Betreiberkonzept und Pre-Opening	55.661,63	

- 11 Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Vertrag unter der lfd. Nr. 1) ist nicht objektiv. Die Beraterfirma hatte selbst Interesse an der Betriebsführung des Bads. Der Vertrag unter der lfd. Nr. 2 konnte nicht vorgelegt werden, da die Beauftragung mündlich erfolgt sei. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Betrieb einer Sauna (lfd. Nr. 3) wurde ebenfalls nicht vorgelegt.
- 12 Der Vertrag unter der lfd. Nr. 4 basiert im Wesentlichen auf dem Angebot der Beraterfirma. Es sollte das vom Zweckverband entwickelte Betriebskonzept für das neue Bad auf seine Umsetzbarkeit anhand der relevanten Vorschriften, der Vorgaben und Markt- und Standortkriterien sowie den politischen und wirtschaftlichen Zielen des Bauherrn geprüft werden.
- 13 Der Zweckverband übernahm das von der Beraterfirma vorgegebene, wenig aussagefähige Leistungsbild und die Honorierung so, wie sie ihm angeboten wurden, in den Vertrag. Messbare Kriterien zur Erfüllung der Vertragsleistung waren kaum erkennbar. Nur ansatzweise waren prozessorientierte Aufgaben entsprechend dem Projektablauf vertraglich fixiert.
- 14 Vorliegend hat der Zweckverband ohne Erfordernis Aufgaben der Stadt in erheblichem Umfang auf eine Beraterfirma übertragen. Einen Bedarf dafür vermag der SRH nicht zu erkennen.
- 15 **Haushaltsmittel wurden unnötig verausgabt. Die Schadenshöhe beträgt mindestens 74 T€.**

2.3 VOF-Verfahren

Erhebliche Mängel bei der Durchführung des VOF-Verfahrens

- 16 Die Stadt Görlitz hat für die Auswahl der Planer ein VOF-Verfahren durchgeführt und dabei die in der VOF geregelte Frist im Verfahren nicht eingehalten. Die Mindestfrist von 37 Tagen für den Antrag auf Teilnahme wurde um 16 Tage unterschritten. Nach Aktenlage wurden 2 Bewerber aufgrund des verspäteten Eingangs des Teilnahmeantrages nicht berücksichtigt.
- 17 Die Stadt Görlitz hat sich nicht an die veröffentlichten Auswahlkriterien gehalten. In 3 Fällen war der „Hauptgrund der Auswahl“, dass die Büros in Sachsen bzw. in Görlitz ansässig waren bzw. Büros vorhielten. Die Auswahl von Bewerbern nach dem Kriterium der Ortsansässigkeit sieht die VOF nicht vor.
- 18 Die Auftragskriterien wurden den Bewerbern nicht mitgeteilt. So hatten die Planungsbüros keine Kenntnis der Wertungsmerkmale und deren Wichtung. Der Auftraggeber hat alle Auftragskriterien anzugeben, deren

Anwendung vorgesehen ist, möglichst in der Reihenfolge der ihnen zuerkannten Bedeutung. Die Vergabestelle ist bei der Vergabeentscheidung an die veröffentlichten Auftragskriterien gebunden.

19 **Das Verfahren entspricht nicht den Vorgaben. Es wurde gegen die VOF verstoßen.**

20 Durch die vorgenannte Beraterfirma wurde über ein Benotungssystem die eigene Bewertung und die der beteiligten Fachämter der Stadt erfasst und eine Rangfolge der Bieter ermittelt. Auf welcher Basis die Firma die lediglich verbale Bewertung der Fachämter und die eigene Bewertung vorgenommen hatte, ist nicht belegt.

21 Die Stadt Görlitz hat wesentliche Entscheidungen nicht selbst getroffen, sondern auf die Beraterfirma delegiert. Letztendlich bildete die mangelhafte Angebotsauswertung und die unzulässige Wertung der Beraterfirma die Grundlage für die Vergabeentscheidung des Bauherrn.

22 Recherchen des SRH haben ergeben, dass die Beraterfirma mit dem von ihr vorgeschlagenen und später durch die Stadt Görlitz beauftragten Bieter bei anderen Badneubauten in Deutschland bereits eng zusammenarbeitete.

Interessenkollision der Beraterfirma

23 **Das VOF-Verfahren von der Beraterfirma in dieser Weise begleiten zu lassen und die Wertung durch diese Firma waren unzulässig.**

24 Die Prüfungsakten enthalten keine Vergabevermerke.

25 Nach § 18 VOF hat der Auftraggeber die Pflicht, einen Vergabevermerk zu fertigen. Dieser soll die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthalten.

26 **Die Anforderungen an einen Vergabevermerk wurden nicht eingehalten.**

27 **Zusammenfassend ist festzustellen, dass das VOF-Verfahren schwerwiegende Mängel und Fehler aufweist. Die Stadt Görlitz muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.**

2.4 Umkleidebereich

28 Geplant und realisiert wurden rd. 410 Garderobenschränke. Bei einer Badezeit von etwa 1,5 h sieht die KOK-Richtlinie¹ 0,3 bis 0,4 Garderobenschränke pro m² Wasserfläche vor. Dies würde bei der vorhandenen Wasserfläche von 669 m² eine Anzahl von 268 Garderobenschränken ergeben.

Umkleidebereich überdimensioniert

29 **Der Umkleidebereich im Neißebad Görlitz ist überdimensioniert. Dies führt zu erhöhten Bau- und Ausstattungskosten und wirkt sich nachteilig auf die Höhe der laufenden Betriebskosten aus.**



2.5 Vergabe der Bauleistungen

30 Das Vergabeverfahren ist geprägt von einer großen Anzahl an Vergabeverstößen. So wurden z. B. Verdingungsunterlagen erst nach Bekanntmachung fertiggestellt, war die Wahl des Vergabeverfahrens fehlerhaft und die Leistungsbeschreibung mangelhaft. Die Zuschlagsfristen überstiegen die in der VOB/A zugrunde gelegten maximalen 30 Kalendertage, ohne die hierfür vorliegenden Gründe zu dokumentieren.

¹ Koordinierungskreis Bäder - Richtlinien für den Bäderbau.

- 31 **Es wurde in erheblichem Maße gegen die VOB/A verstoßen.**
- Zahlungsfristen nicht eingehalten
- 2.6 Abrechnung**
- 32 Die stichprobenartige Prüfung der Abrechnungsunterlagen nach § 16 VOB/B ergab mehrfach die Überschreitung der zulässigen Zahlungsfristen. Beispielsweise wurde die 7. Abschlagsanforderung für das Los 3, Dachabdichtung, 38 Werktage nach Zugang angeordnet. Zulässig wären 18 Werktage gewesen. Bei der Schlussrechnung für das Los 15, Fliesenarbeiten, vergingen statt der maximal zulässigen 2 Monate bis zur Auszahlungsanordnung 3 Monate.
- 33 Die beispielhaft angeführten Zahlungen erfolgten verspätet. Mahnungen von Baufirmen und die Zusammenfassung mehrerer Abschlagsrechnungen zu einer Abschlagszahlung bei mehreren Baulosen sind weitere Indizien für wiederholt verspätet geleistete Zahlungen.
- 34 **Zahlungsfristen sind einzuhalten. Rechnungsdurchlauf und -prüfung sind zu optimieren.**
- 3 Stellungnahmen**
- 35 Der Zweckverband Neiße-Bad Görlitz und das SMI haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Insellage des Standortes im Hochwasserfall wurde nicht ausreichend berücksichtigt.

Das Brand- und Katastrophenschutzzentrum wurde zu groß gebaut. Für die überhöhte Fläche entstanden Mehrkosten in Höhe von rd. 945.000 €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Neubau des Brand- und Katastrophenschutzentrums Dresden-Übigau geprüft. Die Bauherrenfunktion für die Landeshauptstadt Dresden übte das Brand- und Katastrophenschutzamt und in dessen Vertretung eine GmbH aus. Die veranschlagten Kosten belaufen sich auf insgesamt rd. 28,14 Mio. €. Die Baumaßnahme war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht fertiggestellt.



2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standort

- 2 Konkrete Untersuchungen mit Kosten- oder Wirtschaftlichkeitsvergleichen unter Einbeziehung der örtlichen Bedingungen fanden nach Aktenlage nicht statt. Selbst die beim Augusthochwasser 2002 eingetretene „Insellage“ des Geländes in Übigau war nicht Gegenstand besonderer Überlegungen oder Standortuntersuchungen durch die Stadt Dresden. Aus topografischen Karten zum Augusthochwasser 2002 (Hochwasserpegel der Elbe am 17.08.2002 bei 9,40 m) geht hervor, dass sich der innerstädtische Bereich um den Standort der Feuerwache 2 in Übigau bereits mit Erreichen eines Hochwasserpegels von 7 m als sog. „Insellage“ abgezeichnet hat.
- 3 Der Standort ist im Hochwasserfall nur über eine einzige Brücke erreichbar. Die Konzentration und zentrale Lagerung aller Einsatzmittel des Katastrophen- und Zivilschutzes der Landeshauptstadt Dresden am Standort in Übigau muss deshalb aufgrund eingeschränkter Zugänglichkeit als kritisch angesehen werden.
- 4 Die Vorbereitung einer Investition in dieser Größenordnung hätte umfangreicher Standort-, Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bedurft. Dies ist nach Aktenlage unverständlicherweise nicht erfolgt.
- 5 **Im Hinblick auf die Bedeutung des Komplexneubaus wurde die Vorbereitung der Investition durch die Landeshauptstadt Dresden ohne dokumentierte Variantenuntersuchungen und Standortanalysen nicht gründlich genug durchgeführt.**

Standort im Hochwasserfall nur eingeschränkt zugänglich

2.2 Flächenbedarf

2.2.1 Verwaltungsgebäude

- 6 Die 2005 in der Aufgabenstellung zur Planung durch das Brand- und Katastrophenschutzamt getroffenen Flächenvorgaben für Dienstzimmer überschreiten deutlich vergleichbare Vorgaben des Freistaates Sachsen.
- 7 Im Zuge der planerischen Umsetzung wurden die ohnehin schon hohen Flächenvorgaben des Brand- und Katastrophenschutzamtes nochmals überschritten. Die größeren Raumabmessungen waren u. a. mit dem zwischenzeitlich beschlossenen Ausbau der Leitstelle zur Regionalleitstelle begründet worden. Die ursprünglich geplante Raumnutzung wurde nach Angaben der Landeshauptstadt zwischenzeitlich mehrfach geändert.

Überhöhte Flächenvorgaben

- 8 Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich veränderten Raumnutzungen entstand im Ergebnis ein zu großzügig umgesetzter Verwaltungsneubau. Eine um 374 m² reduzierte Nettogrundfläche hätte anteilig zur Kosteneinsparung von rd. 513.685 € geführt.
- 9 **Das Brand- und Katastrophenschutzamt gab für den Neubau seines eigenen Verwaltungsgebäudes unangemessen große Büroflächen vor. Eine entsprechende Prüfung durch Kontrollinstanzen der Landeshauptstadt Dresden unterblieb.**

Unnötige Reserveflächen realisiert



2.2.2 Fahrzeughalle

- 10 Errichtet wurde eine Fahrzeughalle mit einer Nettogrundfläche von 2.402,02 m².
- 11 Dem SRH wurde durch das Brand- und Katastrophenschutzamt eine aktualisierte Stellplatzbelegung von insgesamt 49 Fahrzeugen ausgewiesen. Für 7 Fahrzeuge der Größenkategorie 4 und 1 Fahrzeug der Größenkategorie 1 bleiben im Hallenneubau lt. Lageplan Reserveflächen frei. Dies entspricht einer tatsächlichen Stellplatzreserve von insgesamt 429,75 m² bzw. 17,89 % der Nettogrundfläche. Bei geplanten Bauwerkskosten (Kostengruppe 300 und 400) in Höhe von 2.065.454,08 € und der o. g. Nettogrundfläche von 2.402,02 m² ergibt sich ein Kostenkennwert von 859,88 €/m² Nettogrundfläche.
- 12 **Eine dem tatsächlichen vorhandenen Fuhrpark entsprechende Fahrzeughalle ohne Stellplatzreservefläche hätte zu Einsparungen bei den Bauwerkskosten von rd. 369.533 € geführt.**

Zu groß gebaut

2.2.3 Lager- und Werkstattgebäude

- 13 Der Bereich Ausrüstung und Bekleidung sollte insgesamt 494 m² und der Bereich Allgemeine Verwaltung/Grundstücke einschließlich Schulungs- und Besprechungsraum 369 m² betragen. Für Lagerflächen des Katastrophenschutz- und Umweltschutzes und der Kfz-Technik wurde ein Bedarf von insgesamt 1.290 m² prognostiziert.
- 14 Die Flächenvorgaben der Nutzerforderung wurden mit der Planung um rd. 61 m² überschritten.
- 15 **Eine optimierte Flächenausnutzung und sparsame Umsetzung tatsächlich notwendiger Flächenbedarfswerte hätte zu Kostenreduzierungen von mindestens 62.234 € geführt.**
- 16 **Der Neubau des Brand- und Katastrophenschutzentrums in Dresden-Übigau wurde in allen 3 Gebäudeteilen mit überhöhten Flächenwerten errichtet. Ursachen dafür sind die großzügigen Flächenvorgaben des Brand- und Katastrophenschutzamtes bspw. für Büroräume, Werkstattträume, Stellplatzreserveflächen sowie die fehlende Überprüfung der Vorgaben durch Kontrollinstanzen der Landeshauptstadt Dresden. Weiterhin erfolgte die bauliche Umsetzung sehr großzügig. Die Planung war unwirtschaftlich.**
- 17 **Im Ergebnis führt dies zu erhöhten Bau- und Ausstattungskosten und wirkt sich nachteilig auf die Höhe der Betriebskosten aus. Die Ermittlung des SRH ergab bei den Bauwerkskosten der 3 Bauteile ein Einsparpotenzial von (brutto) rd. 945.000 €.¹**

¹ Ermittlung: 513.685 € + 369.533 € + 62.234 € = 945.452 €

2.3 Vergabe der Planungs- und Bauleistungen

18 Die Durchführung des VOF-Verfahrens war fehlerbehaftet. Die 1. Vergabekammer des Freistaates Sachsen stellte mehrfach Fehler bei dem von der Landeshauptstadt Dresden durchgeführten VOF-Verfahren fest. Im Ergebnis verzögerte dies die Planungsbeauftragung um über 1 Jahr.

Mangelhafte Vergabeverfahren für die Planungsleistung

19 **Aus der Verzögerung ergibt sich aufgrund der zwischenzeitlichen Preissteigerungen² eine Kostenerhöhung von insgesamt rd. 81.000 €.**

20 Auch die freihändige Beauftragung des Planungsbüros mit der Objektüberwachung war unzulässig. Da der Auftragswert den Schwellenwert gem. § 2 VOF überschritten hatte, wäre die Leistung unter Anwendung der VOF auszuschreiben gewesen.

Gegen die VOF wurde verstoßen.

21 Die Vergabeakten enthielten keine Vergabevermerke. Nach § 30 Nr. 1 VOB/A ist über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält.

Keine Vergabevermerke gefertigt

22 **Durch die fehlenden Vergabevermerke wird das Transparenzgebot besonders schwerwiegend verletzt.**

3 Stellungnahmen

23 Die Stadt Dresden verwies auf die Stellungnahmen vom 10.03. und 13.04.2011 sowie das Gespräch mit dem SRH am 17.03.2011 und die darin vorgebrachten Argumente zum Standort und zum Flächenbedarf. Der SRH hat diese bei der Erstellung des Jahresberichtes bereits berücksichtigt.

24 Zudem stellte die Stadt Dresden dar, dass der Standort im Hochwasserfall zwar „vom Wasser umgeben sein kann, ohne jedoch eine ‚Insel‘ im eigentlichen Wortsinn zu bilden“.

25 Weiterhin verweist die Stadt Dresden auf die besonderen Anforderungen des Verwaltungsgebäudes und versucht, die Flächenüberschreitungen damit zu begründen. Die Bemühungen der Stadt Dresden, die in der Fahrzeughalle geschaffenen Kapazitäten bis Februar 2012 nachträglich auszulasten, wurden nochmals dargelegt. Die Überschreitung der Nutzerforderung bei Errichtung des Lager- und Werkstattgebäudes versucht die Stadt Dresden mit Planungsoptimierungen zu begründen.

Das SMI verzichtet auf eine Stellungnahme.

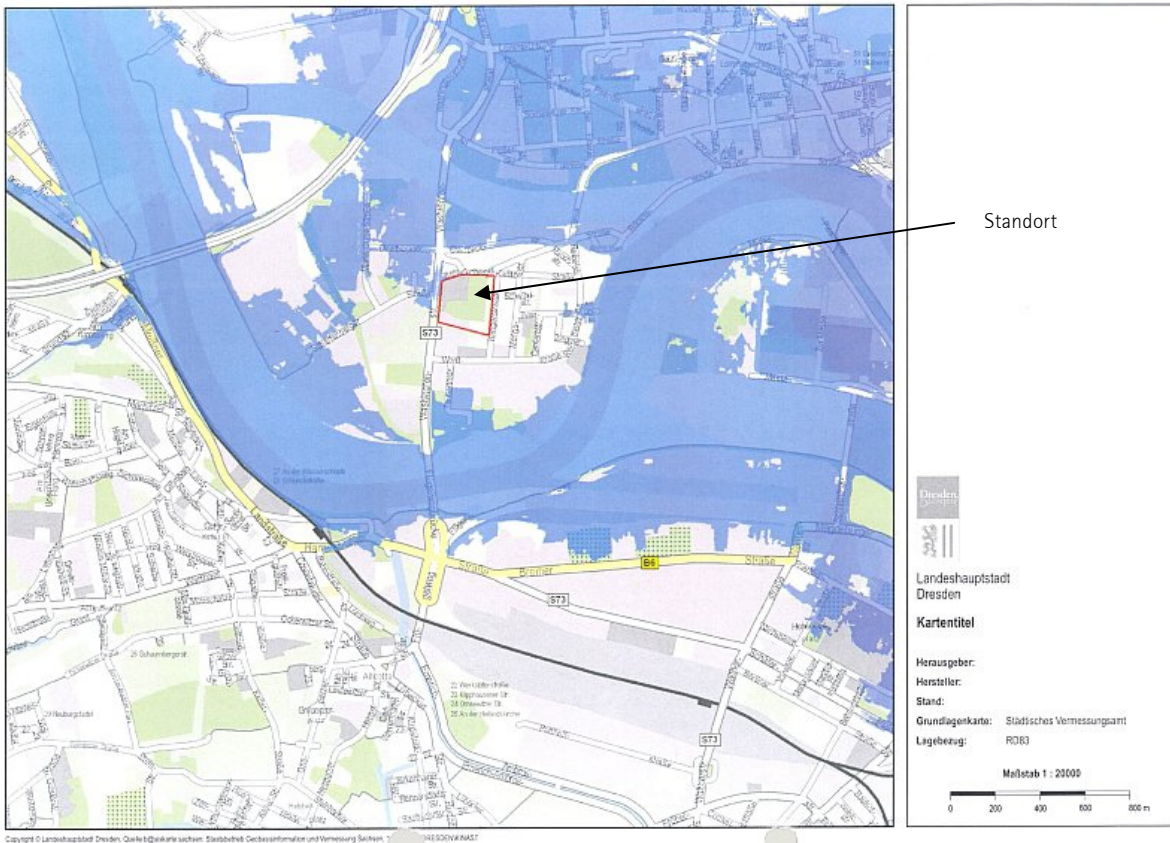
4 Schlussbemerkung

26 Die Bemühungen der Stadt, die zu viel geschaffenen Flächen im Nachhinein auszulasten, werden zur Kenntnis genommen. Die Stadt hat aber nicht dargelegt, dass hierfür Kapazitäten an anderer Stelle eingespart werden.

27 Die Anmerkungen der Stadt zur Insellage werden durch die von der Stadt zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht gestützt.

² Angaben für Bürogebäude lt. Statistischem Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 4, 8/2009.

Pegelstand der Elbe am Standort Übigau im Auguthochwasser 2002



- 28 Auch aus der Stellungnahme der Stadt geht hervor, dass der Standort im Hochwasserfall nur über die Flügelwegbrücke und damit eingeschränkt erreichbar ist.

II. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung (Jahresbericht 2009 – Beitrag Nr. 41)

16

1 Der SRH kam in seiner Prüfung der bilanziell überschuldeten Eigenbetriebe und Zweckverbände der Branche Abwasser zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2007 noch 8 Aufgabenträger dieses Merkmal aufwiesen und ihr in der Bilanz ausgewiesenes Eigenkapital negativ war. Der SRH empfahl u. a., für eine angemessene Kapitalausstattung der Eigenbetriebe und Zweckverbände zu sorgen, kostendeckende Gebühren und Beiträge zu erheben, Jahresverluste auszugleichen sowie auf finanzielle Verwerfungen umgehend zu reagieren.

2 Zwischenzeitlich verbesserte sich die Situation der bilanziell überschuldeten Eigenbetriebe und Zweckverbände mit Ausnahme eines Aufgabenträgers wie folgt (Positionen für Eigenkapital in T€):

	2007	2009
Abwasserzweckverband „Kamenz-Nord“	-9.282,32	-7.279,09
Abwasserzweckverband für die Reinhaltung der Parthe	-7.952,70	-7.946,78
Zweckverband Abwasser Rothenburg/OL	-4.511,30	1.105,43
Abwasserzweckverband Liebstadt	-992,17	-260,07
Zweckverband Abwasserbeseitigung „Oberer Schwarzer Schöps“	-425,93	-726,91
Abwasserzweckverband „Löbauer Wasser“	-198,46	45,88
Klärwerk Wittichenau	-196,05	453,89
Abwasserbetrieb der Gemeinde Steinigtwolmsdorf	-90,97	-10,27

3 Der Zweckverband Abwasser Rothenburg/OL, der Abwasserzweckverband „Löbauer Wasser“ und der Eigenbetrieb Klärwerk Wittichenau überwandern ihre bilanziellen Überschuldungen. Alle 3 Aufgabenträger konnten in den vergangenen Jahren Überschüsse erwirtschaften.

4 Die bilanziellen Überschuldungen reduzierten sich bei den Abwasserzweckverbänden „Kamenz-Nord“ und Liebstadt sowie beim Abwasserbetrieb der Gemeinde Steinigtwolmsdorf. Die prekäre wirtschaftliche Situation des Abwasserzweckverbandes „Kamenz-Nord“ blieb im Jahr 2009 trotz der Erhebung einer Umlage in Höhe von rd. 2,3 Mio. € zur anteiligen Deckung der bisherigen Jahresverluste bestehen. Zusätzlich gewährte der Freistaat 2010 einen rückzahlbaren Zuschuss in Form eines zinslosen Darlehens in Höhe von 2,6 Mio. € mit der Möglichkeit einer späteren Umwandlung in einen nicht rückzahlbaren Zuschuss.

5 Der Betrag des negativen Eigenkapitals beim Abwasserzweckverband für die Reinhaltung der Parthe veränderte sich 2009 im Vergleich zu 2007 nur marginal. Beim Zweckverband Abwasserbeseitigung „Oberer Schwarzer Schöps“ erhöhte sich das negative Eigenkapital gegenüber 2007 um rd. 301 T€. Der Freistaat gewährte dem Aufgabenträger ein zinsloses Darlehen in Höhe von 3,5 Mio. €. Der Zweckverband teilte mit, dass er 2010 von seinen Mitgliedsgemeinden eine Umlage in Höhe von 669 T€ erhoben habe und für 2011 ein positives Eigenkapital erwarte.

6 **Um zukünftig die Eigenkapitalausstattung, insbesondere bei den bilanziell überschuldeten Aufgabenträgern, weiter zu stärken, sind neben den bereits eingeleiteten Maßnahmen eine sparsame Haushaltsführung und die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten erforderlich. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben bei Verlusten darauf hinzuwirken, dass die Trägerkommunen diese im Wege von Umlagen fristgemäß ausgleichen.**

Leipzig, den 30. August 2011

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

30. August 2011

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 255-6319

Telefax: +49 341 255-6120

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.