



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2012

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Vorwort

Der Sächsische Rechnungshof legt hiermit zum zweiten Mal einen Band II des Jahresberichtes vor, der sich ausschließlich den Ergebnissen aus der überörtlichen Kommunalprüfung widmet. Bereits Band I hat mit dem Beitrag „Kulturraum Stadt Leipzig - Gewandhaus zu Leipzig“ eine wichtige Prüfung für den kommunalen Bereich enthalten. Die Beiträge dieses Jahresberichtsbandes analysieren die gegenwärtige Finanz- und Schuldenlage sowie die Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen. Sie zeigen aber auch künftige Trends auf und gehen damit über die reine nachgängige Finanzkontrolle hinaus.

Die sächsischen Kommunen stehen ebenso wie die staatliche Ebene vor großen Herausforderungen. Sie müssen ihre Haushalte im Hinblick auf auslaufende Solidarpaktmittel, rückläufige EU-Gelder und den demografischen Wandel langfristig tragfähig gestalten. Es ist nötig, dass sie trotz der Komplexität finanzwirtschaftlicher Prozesse nachhaltig wirtschaften, um auch künftigen Generationen Handlungsspielräume zu lassen.

Der Umstieg auf das doppische Rechnungswesen in den Kommunen rückt den Grundsatz der Generationengerechtigkeit unmittelbar ins Blickfeld und ist damit ein entscheidender Schritt zu nachhaltigem Haushalten. Der Rechnungshof begleitet diesen Prozess in beratender Rolle. Offenkundig wird dies auch am Gesetzauftrag zur Prüfung und landeseinheitlichen Bewertung der erstellten kommunalen Eröffnungsbilanzen.

Der Sächsische Rechnungshof begreift seine Arbeit zunehmend als Dienstleistung für die Kommunen. Mit den Ergebnissen aus Querschnittsprüfungen richten wir unsere Tätigkeit im Bestreben nach Nachhaltigkeit darauf aus, Benchmarks für die Zukunft zu setzen. Seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zeigen Wege zu effizienten Verwaltungsstrukturen auf. Dem Sächsischen Landtag, den zuständigen Ministerien und den Verantwortungsträgern in den Kommunen und Verbänden soll damit auch in Zeiten knapper Kassen eine optimale Erfüllung der umfangreichen kommunalen Aufgaben ermöglicht werden.

In diesem Sinne danke ich allen Beteiligten, die zu diesem Jahresberichtsband beigetragen haben. Ich hoffe, dass die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung auch weiterhin zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beitragen.

Leipzig, im November 2012

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus



Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	3
Kurzfassungen der Beiträge	-	5
Abkürzungsverzeichnis	-	13
Einleitung	-	15
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	19
Kommunale Verschuldung	2	45
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	56
Entwicklung der Kommunalprüfung	4	67
Kommunale Doppik	5	76
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	6	81
Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig	7	91
Umsetzung des Leistungsentgeltes nach § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA)	8	98
Querschnittsprüfung Stadtwerke	9	110
Baumaßnahmen zur Errichtung neuer Kreissitze	10	117
Um- und Ausbau des Verkehrsknotens Neefestraße/Südring in der Stadt Chemnitz	11	123

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

1

Im Jahr 2011 erzielten die sächsischen Kommunen Steuereinnahmen, die selbst die des bisherigen Rekordjahres 2008 leicht übertrafen. Die Ausgaben der laufenden Rechnung, wozu u. a. Personal, Soziales und Sachaufwand gehören, erreichten ihren bisherigen Höchststand.

Das Einnahmenvolumen (gesamt) schrumpfte im Jahr 2011 etwas mehr als die Gesamtausgaben, sodass die Kommunalhaushalte Sachsens insgesamt mit einem positiven, wenn auch - am Vorjahr gemessen - niedrigeren Finanzierungssaldo abschlossen.

Der Rückgang des Haushaltsvolumens vollzog sich einnahme- wie ausgabeseitig insbesondere im Bereich der Kapitalrechnung, was im Wesentlichen dem Abschluss des „Konjunkturpaketes II“ (KP II) im Rahmen des ZulnvG (Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder) zum Jahresende 2010 geschuldet ist. Vor allem die investiven Zuweisungen vom Land an die Kommunen fielen 2011 deutlich geringer aus als im Vorjahr. Folglich wurden die Sachinvestitionen der Kommunen, darunter die Baumaßnahmen, merklich reduziert.

Die Kassenstatistik der sächsischen Kommunen weist für das Jahr 2011 mehrere, sowohl ‚positive‘ als auch ‚negative‘ Spitzenwerte auf. So lagen die Steuereinnahmen (netto) 2011 sogar noch leicht über denen des bisherigen Rekordjahres 2008. Während die Einnahmen der laufenden Rechnung den bisher größten Wert erzielten, waren die Einnahmen der Kapitalrechnung die niedrigsten seit dem Jahr 1992 - seitdem die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

Auch die Ausgaben der laufenden Rechnung erreichten 2011 ihr bisheriges Maximum, was vorwiegend im weiteren Aufwuchs der Personalausgaben sowie des laufenden Sachaufwandes begründet liegt. Beide Ausgabepositionen wiesen im 10-Jahres-Rückblick im Jahr 2011 Höchstwerte auf. Anders als im Vorjahr stiegen auch die Sozialausgaben wieder an. Die ebenfalls der laufenden Rechnung zugehörigen Zinsausgaben konnten demgegenüber erneut verringert werden. Eine Dekade zuvor musste für Zinszahlungen noch deutlich mehr als das Doppelte aufgewendet werden.

Der mittel- bis langfristig rückläufigen Finanzausstattung ist u. a. mit Konsolidierungsmaßnahmen zu begegnen, die nicht nur operativen, sondern auch strategischen Charakter besitzen. Die Herausforderung besteht darin, mit weniger Finanzmitteln bei einem hohen Anteil an kommunalen Pflichtaufgaben dennoch finanziell handlungsfähig zu bleiben.

Die Konsolidierungsmöglichkeiten, die sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit bieten, sollten genutzt werden. Hier ist nicht nur an eine gemeinsame Aufgabenerfüllung im Sinne des SächsKomZG (Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit) zu denken, sondern auch an den Austausch von Wissen (bspw. im Zuge der Doppikeinführung) und Erfahrungen (bspw. bei der organisatorischen und finanziellen Optimierung einzelner Fachbereiche und vor größeren Investitionen). Weiterhin können durch Gemeindefusionen effizientere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden.

2 Kommunale Verschuldung

Die Kreditschulden der Kommunen sind erneut gesunken.

Dennoch ist die Verschuldung der Kommunen insgesamt um rd. 5 % gestiegen, da mit der zunehmenden Umstellung auf die kommunale Doppik in den Schuldenständen Posten ausgewiesen werden, die der bisherigen Kameralistik systemfremd sind.

Die Verschuldung der Kommunen einschließlich ihrer Eigengesellschaften, Eigenbetriebe sowie der Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände, an denen sie beteiligt sind, war zum 31.12.2011 mit insgesamt rd. 15,9 Mrd. € und damit rd. 2 % höher als im Vorjahr ausgewiesen. Weniger als ein Viertel entfiel dabei auf die kommunalen Haushalte.

Fast die Hälfte der Verschuldung ist den Eigengesellschaften zuzuordnen; insbesondere denen der Kreisfreien Städte.

In den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sind rd. 62.300 Mitarbeiter beschäftigt und damit nahezu die Hälfte aller kommunalen Beschäftigten. Diese setzen in ausgelagerten Organisationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein Finanzvolumen um, das die Größe der kommunalen Haushalte übersteigt. Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften birgt deren hohe Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial, das durch die Kommunen als Anteilseigner im Interesse einer stetigen Aufgabenerfüllung sorgfältig überwacht werden muss.

Die jährliche Schuldenstatistik wurde erneut inhaltlich modifiziert. Seit dem Jahr 2011 werden die versicherungstechnischen Rückstellungen statistisch nicht mehr erhoben. Diese Position war einmalig im Schuldenbegriff für das Jahr 2010 in Höhe von rd. 18,4 Mio. € enthalten.

Die Zinsbelastungen sind weiter rückläufig. Dies korreliert mit den insgesamt gesunkenen Kreditschulden ist aber auch auf das niedrige allgemeine Zinsniveau zurückzuführen.

Die Kreisfreien Städte sind die Gebietskörperschaftsgruppe mit den höchsten Schulden je EW im kommunalen Haushalt. 20 kreisangehörige Gemeinden konnten einen schuldenfreien Haushalt vorweisen.

In allen Bundesländern wiesen die Kommunen 2010 höhere Schulden als im vorangegangenen Jahr aus, wobei der Anstieg bei den Kommunen des früheren Bundesgebietes insgesamt deutlich höher ausfiel als bei denen der neuen Länder. Wesentliche Ursache ist, dass seit dem Jahr 2010 die Kassenkredite in den Schuldenbegriff mit einbezogen werden.

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

Die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten sank geringfügig.

In den kommunalen Teilnehmungsunternehmen sind mittlerweile mehr Mitarbeiter beschäftigt als im Kernhaushalt der Kommunen.

Der kommunale Personalbestand insgesamt lag zum 30.06.2011 bei etwa 136.400 Mitarbeitern (Vorjahr: 137.200). Darunter waren rd. 60.000 Mitarbeiter (rd. 51.550 VZÄ) im Kernhaushalt tätig.

Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung der Anzahl der VZÄ uneinheitlich. Nachdem im Vorjahr alle Gebietskörperschaftsgruppen Rückgänge verzeichneten, stieg die Zahl der VZÄ im Jahr 2011 bei den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig sowie bei 6 von 10 Landkreisen.

Im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen weisen die Beschäftigten im Kernhaushalt der kreisangehörigen Gemeinden mit knapp 48 Jahren den höchsten Altersdurchschnitt auf.

Die Zahl der VZÄ in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22 steigt als Ergebnis weiter gestiegener Betreuungsquoten bereits seit mehreren Jahren. Mit der Einführung des Rechtsanspruches ab August 2013 auf Betreuung auch für unter 3-Jährige Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend aufgrund entsprechender Nachfrage fortsetzen wird.

In Anbetracht der demografischen Entwicklung des kommunalen Personals bleibt die Schaffung einer ausgewogenen Altersstruktur in der kommunalen Verwaltung weiterhin ein Kernpunkt in der Personalentwicklung.

4 Entwicklung der Kommunalprüfung

4

Mit der konzentrierten Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 steht die Rechnungsprüfung vor enormen Herausforderungen.

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung ist z. T. ungenügend. Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung werden nicht vollständig wahrgenommen.

Der SRH hat im April 2012 bei allen 458¹ Gemeinden und den 10 Landkreisen im Freistaat Sachsen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Wirtschaftsführung und Rechnungswesen sowie Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2011 durchgeführt.

Die meisten Kommunen stellen ihr Rechnungswesen erst im Jahr 2013 auf kommunale Doppik um. 11 Gemeinden wollen wegen geplanter Gemeindeeingliederungen/-fusionen von den beabsichtigten Übergangsbestimmungen² zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen nach § 131 Abs. 8 SächsGemO Gebrauch machen. Danach können diese Gemeinden weiterhin bis zum Ende des Jahres 2014 kamerales Rechnungswesen anwenden.

Die Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA nimmt bei Gemeinden ab 20.000 EW tendenziell zu. Der SRH hält diese Entwicklung für problematisch.

Rund 5 % der Gemeinden unter 20.000 EW hatten die örtliche Prüfung nicht sichergestellt.

Während die Kreisfreien Städte ihre Stellenausstattung für die örtliche Prüfung stabil hielten, ging bei den kreisangehörigen Gemeinden der Personalbestand weiter zurück. 3 Städte über 20.000 EW hatten ihre Rechnungsprüfungsämter mit 1,0 VZÄ und eine weitere Stadt der gleichen Größenklasse mit 0,88 VZÄ ausgestattet. Die Spannweite der Personalausstattung in den RPÄ der Landkreise reicht von 2,69 bis 11,65 VZÄ. Mit der Beratenden Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Land-

¹ Gebietsstand 01.01.2012.

² Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung - Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen, LT-DS 5/8276, Art. 2, Seite 7 ff.

kreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020³ hat der SRH den Landkreisen eine Handreichung für ihre Stellenausstattung gegeben. Die Stellenbemessung für die RPÄ der Landkreise sollte daran ausgerichtet werden.

Zum Erhebungszeitpunkt hatten rd. 16 % der Städte und Gemeinden die örtliche Prüfung der Jahresrechnung/des Jahresabschlusses 2010 nach § 104 SächsGemO nicht fristgemäß bzw. noch gar nicht erledigt. Weitere Pflichtaufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO blieben oft unerledigt. Fakultative Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO wurden oft gar nicht in Angriff genommen.

Obwohl mehr als 3/4 (rd. 77 %) der insgesamt rd. 15,9 Mrd. € umfassenden Verschuldung auf die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche fallen, hatten rd. 55 % der Kommunen, die Prüfungsbefugnisse bei ihren Unternehmen besaßen, die örtliche Prüfung bisher nicht wahrgenommen.

5 Kommunale Doppik

Beim Stand der dem SRH vorliegenden Eröffnungsbilanzen ist keine nennenswerte Veränderung eingetreten. Es gelingt den Kommunen selten, die Eröffnungsbilanz innerhalb der gesetzlichen Frist bis zum 31.12. des Umstellungsjahres festzustellen.

Die Implementierung der Doppik ist ein langwieriger Prozess, der permanentes Anpassen und Lernen erfordert. Den Eröffnungsbilanzen kommt dabei eine zentrale Funktion zu.

Die neue SächsKomHVO-Doppik führte für die Jahresabschluss- und die Eröffnungsbilanzprüfung im Rahmen der örtlichen Prüfung den risikoorientierten Prüfungsansatz ein. Um Doppelprüfung zu vermeiden, wird der SRH seine Vorgehensweise und die Prüfungsfelder anpassen.

Nach Erhebungen des SRH werden mehr als 200 Kommunen Wirtschaftsprüfer mit der örtlichen Prüfung ihrer Eröffnungsbilanz beauftragen. Der Einkauf externen Sachverständigen führte in der Vergangenheit jedoch nicht immer dazu, dass das Ergebnis gut verwertbar war.

Der SRH hat die bisher vorliegenden örtlichen Prüfberichte analysiert und festgestellt, dass diese qualitativ nicht immer zufriedenstellend waren. Die ab 2013 zu erwartende Vielzahl an Eröffnungsbilanzen wird sich nur erfolgreich bewältigen lassen, wenn sich die Prüfungsqualität auf der örtlichen Ebene steigert.

Für die doppelbuchhalterische Buchführung dürfen nur EDV-Programme verwendet werden, die von der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung zugelassen sind. Nicht geprüfte Programme bergen die Gefahr, nicht auf den ersten Blick erkennbare Fehlerquellen zu enthalten. Durch die Duldung nicht zugelassener Programme werden die Kommunen in einer scheinbaren Sicherheit gewiegt, die zwar auf dem Papier existiert aber keinerlei Rechtssicherheit bietet. Dieser Zustand sollte möglichst bald beendet werden.

³ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

6 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

6

In den Bereichen der kommunalen Gesellschaften, des Personal- und Dienstrechtes und der wirtschaftlichen Betätigung gab es z. T. gravierende Fälle von Rechtsverstößen sowie grob unwirtschaftlichem Handeln.

Im Bereich der Bauausgaben fielen vermeidbare Ausgaben an.

Erneut wurden im Rahmen der überörtlichen Prüfung der kommunalen Körperschaften wesentliche Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben und den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, insbesondere in den Bereichen der kommunalen Gesellschaften, des Personal- und Dienstrechtes, der wirtschaftlichen Betätigung und bei Bauvorhaben festgestellt.

7 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig

7

Die 3 Kreisfreien Städte haben 2010 für rd. 22 Mio. € Unterhaltsvorschussleistungen bewilligt. Die Rückeinnahmen beliefen sich dabei auf rd. 2,2 Mio. €.

Der SRH hat erhebliche Defizite des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Stadt Leipzig festgestellt. Die offenen Forderungen sind mit einem Betrag in Höhe von 15 Mio. € am höchsten.

Der SRH hat eine Querschnittsprüfung zum Vollzug des UVG der Jahre 2006 bis 2010 in den 3 Kreisfreien Städten durchgeführt.

Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind gesetzlich verpflichtet, der Rückforderung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nachzukommen. Chemnitz und Dresden sind um einen konsequenten Rückgriff gegenüber den Unterhaltspflichtigen bemüht. Dresden steigerte von 2006 bis 2010 die Rückholquote auf 13 %, während sie in Leipzig auf 6,9 % sank. Da auch die realisierten Einnahmen aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen in Leipzig deutlich unter denen von Chemnitz und Dresden liegen, blieben die offenen Forderungen in Leipzig in den Jahren 2008 bis 2010 mit rd. 15 Mio. € konstant hoch. Der Einsatz von Controllinginstrumenten ist für eine erfolgreiche Steuerung unerlässlich.

In Leipzig wurde versäumt, jeweils in einem unterhaltsrechtlichen Vermerk zu dokumentieren, ob und in welcher Höhe ein Unterhaltsanspruch bestand. Die Stadt konnte somit nicht rechtzeitig Rückgriffsmaßnahmen einleiten.

Die Organisationsstrukturen der jeweiligen Unterhaltsvorschussstellen Chemnitz und Dresden sind ähnlich, die in Leipzig weicht davon erheblich ab. Die Sachbearbeiter Bewilligung und außergerichtlicher Rückgriff bearbeiteten in Leipzig rd. 239 Fälle pro VZÄ, in Dresden rd. 339 und in Chemnitz rd. 254. Dieses günstige Verhältnis spiegelte sich in Leipzig aber nicht in der Aufgabenerledigung, der Rückholquote und der Anzahl und Höhe der offenen Forderungen wider. Der Stadt Leipzig wird eine Überprüfung der Organisationsstruktur des Sachgebietes Unterhaltsvorschuss und der praktizierten Fallbearbeitung empfohlen.

In Chemnitz und Dresden werden offene Forderungen bei erfolgloser Beitreibung regelmäßig unbefristet niedergeschlagen. Hierzu ist die jeweilige Kreisfreie Stadt bis zu einem Forderungsbetrag von 5.000 € berechtigt. Der SRH empfiehlt der Stadt Leipzig, einen entsprechenden Entscheidungsrahmen zu haushaltsrechtlichen Maßnahmen bezüglich der offenen Forderungen zu erarbeiten.

8 Umsetzung des Leistungsentgeltes nach § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA)

Hoher Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung und Unsicherheit der Kommunen bei der Auslegung der tariflichen Regelungen zu § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA)⁴ führten zu fehlerhaften Auszahlungen des Leistungsentgeltes.

Etwa 43 % der geprüften Kommunen schlossen eine Dienstvereinbarung, die den tariflichen Regelungen widersprach. Danach wurde das Leistungsentgelt unzulässigerweise pauschal ausgezahlt. 17 % der geprüften Kommunen schlossen bis 31.12.2010 keine Dienstvereinbarung ab.

Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite sind mehrheitlich für die Abschaffung des § 18 TVöD-VKA.

Der SRH hat bei etwa 20 % der Städte und Gemeinden mit mehr als als 2.000 EW die Umsetzung der Einführung des Leistungsentgeltes nach § 18 TVöD-VKA in den Hj. 2007 bis 2010 geprüft. In die Prüfung einbezogen wurden nur Kommunen, die Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Sachsen e. V. waren. Auch dem (Gesamt-)Personalrat als Vertreter der Arbeitnehmerseite wurde nach Zustimmung des Arbeitgebers die Möglichkeit gegeben, sich zur Umsetzung des Leistungsentgeltes in ihrer Kommune zu äußern. Dies wurde von 45 Personalräten genutzt.

Im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst ist in § 18 die Einführung eines Leistungsentgeltes zum 01.01.2007 vereinbart. Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung und wird zusätzlich zum Tabellenentgelt gewährt. Sie soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken. Die Kommunen sind nach dem Tarifvertrag zur jährlichen Auszahlung der Leistungsentgelte verpflichtet. Hierzu waren betriebliche Umsetzungsregelungen in Form einer Dienstvereinbarung zu schaffen. In den Fällen, in denen keine Dienstvereinbarung zustande kam, war das nicht ausgeschüttete Leistungsentgelt in das Folgejahr zu übertragen.

Das Fehlen einer Dienstvereinbarung wurde von den Kommunen mit Zeit- und Personalmangel sowie einem hohen Verwaltungsaufwand durch die Aufstellung von geeigneten Bewertungssystemen und die Kontrolle der aufgestellten Ziele begründet.

Aus den nahezu identischen Gründen wurde sich für eine Auszahlung nach dem „Gießkannenprinzip“ entschieden. Dienstvereinbarungen über eine vollständige pauschale Ausschüttung des Leistungsentgeltes sind tarifwidrig und somit unwirksam.

Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite gaben mehrheitlich an, dass das System der leistungsorientierten Bezahlung überwiegend keinen Einfluss auf die Arbeitsleistung habe und nur bedingt akzeptiert sei.

In 3 Kommunen verzichteten die Beschäftigten auf die Hälfte oder vollständig auf das gemäß Tarifvertrag vorgesehene Leistungsentgelt. 2 Kommunen wollten damit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

⁴ Aus Vereinfachungsgründen werden nur § 18 TVöD-VKA und die entsprechenden Protokollerklärungen in der 2010 maßgeblichen Fassung zitiert.

Im Prüfungszeitraum entstanden zum Teil erhebliche Restbeträge des Leistungsentgeltes, die nicht an die Beschäftigten ausgezahlt wurden. So wurden allein in den Kernverwaltungen der geprüften Kommunen z. B. im Jahr 2009 rd. 1.020 T€ nicht ausgezahlt. Eine Kommune schloss tarifwidrig eine Dienstvereinbarung nur zum Zwecke der Auszahlung des Restbetrages aus 2008 und 2009 (insgesamt 1.446 T€ für die Beschäftigten der Gesamtverwaltung) sowie eines pauschal auszahlenden Leistungsentgeltes für 2010 ab.

Die Tarifparteien sollten das leistungsorientierte Entgeltsystem umfassend evaluieren und über die Beibehaltung oder Abschaffung entscheiden. Um Fehler bei der Auszahlung des Leistungsentgeltes zu vermeiden, ist eine Konkretisierung der Regelungen zum Leistungsentgelt dringend geboten. Die Tarifparteien sollten in Anbetracht der vielfältigen Auslegungen des § 18 TVöD die Einhaltung der tarifrechtlichen Regelungen überwachen.

9 Querschnittsprüfung Stadtwerke

9

Die Prüfungsrechte des SRH sind noch nicht bei allen kommunalen Gesellschaften, die Stadtwerke betreiben, verbindlich in den Gesellschaftsverträgen verankert.

Die Vergütungen der Geschäftsführer sollten in ihrer Gesamtheit angemessen sein und regelmäßig von den Aufsichtsorganen überprüft werden.

Die Stadtwerke sollten Entscheidungen über Maßnahmen für Sponsoring, Spenden und Schenkungen auf der Grundlage interner Richtlinien treffen.

Bei den geprüften Stadtwerken, die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, zumeist als GmbH, geführt werden, kann der SRH vereinzelt nur eingeschränkt prüfen. Nach der aktuellen Rechtslage sind nicht sämtliche Gesellschaften zur Verankerung von Prüfungsrechten verpflichtet. Hier sollte der Freistaat durch eine Änderung der Gemeindeordnung für eine wirksamere Finanzkontrolle sorgen.

Die Geschäftsführer der untersuchten Unternehmen erhalten Vergütungen, die nach ihren Grundbeträgen die Bezüge der Oberbürgermeister teilweise deutlich übersteigen. Hinzu kommen, variable Vergütungsbestandteile, die nicht immer objektiven Kriterien folgen. Insgesamt sollte die Entwicklung der Geschäftsführervergütungen durch die Aufsichtsorgane der Unternehmen besser überwacht werden. Hinsichtlich der Altersvorsorge sind zusätzliche Verpflichtungen, die die Gesellschaften noch nach Ausscheiden der Geschäftsführer finanziell belasten, künftig zu vermeiden.

Für die Stadtwerke sind Sponsoring, Spenden und Schenkungen wichtige Instrumente bei der Kundenwerbung und -bindung. Die Leistungen hierfür sollten allerdings auf der Grundlage interner Richtlinien vergeben werden.

10 Baumaßnahmen zur Errichtung neuer Kreissitze

10

Die Standortkonzeptionen der 3 geprüften Landkreise sind ständig fortzuschreiben, mit dem Ziel, die Kreisverwaltung zu zentralisieren, Nutzflächen einzusparen und weitere Außenstellen abzubauen.

Der Planung der Neubaumaßnahme des Erzgebirgskreises liegen unwirtschaftliche Flächenkennwerte zugrunde.

Der SRH hat die Baumaßnahmen zur Unterbringung des Kreissitzes und Zentralisierung der Verwaltung im Landkreis Görlitz, im Vogtlandkreis und

im Erzgebirgskreis geprüft. Insgesamt erscheinen die veranschlagten Baukosten für die Baumaßnahmen des Vogtlandkreises und des Landkreises Görlitz angemessen und auskömmlich. Der Erzgebirgskreis muss mit Mehrkosten rechnen.

Flächenüberschreitungen im Neubau des Landkreises Görlitz und im Neubau des Erzgebirgskreises führen zu vermeidbaren Bauwerkskosten und haben zudem höhere Betriebskosten zur Folge.

Der SRH hat Flächenreserven bei der Baumaßnahme des Erzgebirgskreises von rd. 1.184 m² aufgezeigt. Vor diesem Hintergrund hat er empfohlen, den Bau des 5. Obergeschosses im Neubau mit einer Fläche von 523 m² zu überprüfen.

11 Um- und Ausbau des Verkehrsknotens Neefestraße/Südring in der Stadt Chemnitz

Die Variantenauswahl und Dimensionierung waren unwirtschaftlich.

Das Ausschreibungsverfahren wurde verfrüht und ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung durchgeführt. Das hatte kosten-trächtige Folgen.

In den Jahren 1999 bis 2001 untersuchte die Stadt insgesamt 9 Varianten für die Knotenpunktgestaltung. Alle 3 Varianten in der Endauswahl erfüllten die Kriterien der Aufgabenstellung. Die Stadt Chemnitz entschied sich für die Variante 9, und damit für eine nach damaligem Erkenntnisstand um rd. 3 Mio. € teurere Lösung als für die Bewältigung des prognostizierten Verkehrs ausreichend gewesen wäre.

Bei der Variante 9 unterquert der Verkehr auf der Neefestraße vom Zentrum zur Autobahn den Südring in einem Trogbauwerk. Die Linksabbieger vom Südring Richtung Autobahn fahren über ein Brückenbauwerk. Alle anderen Verkehrsströme verbleiben auf Geländeneiveau und werden mit einer Lichtzeichenanlage geregelt.

Das Brückenbauwerk, auch Überflieger genannt, hat 2 Fahrspuren in gleicher Richtung. Nur die in Fahrtrichtung rechte Spur ist durchgängig zum Befahren vorgesehen. Die zweite Fahrspur wurde ohne Bedarf gebaut.

Ungeachtet der noch nicht fertiggestellten Ausführungsplanung wurde das Verdingungsverfahren durch die Stadt eingeleitet. Bereits während der Angebotserarbeitung durch die Bieter mussten mehr als 100 Korrekturen und Ergänzungen vorgenommen bzw. Unterlagen ausgetauscht werden. Das Verdingungsverfahren hätte aufgehoben werden müssen.

Der für das Hauptlos veranschlagte Leistungsumfang war mit brutto rd. 12,69 Mio. € deutlich höher als der Haushaltsansatz. Die Stadt splittete die Auftragsvergabe. Sie beauftragte 2004 vorerst Leistungen in Höhe von rd. 9,87 Mio. € brutto. Die Restleistungen in Höhe von rd. 2,42 Mio. €, die das Brückenbauwerk „Überflieger“ beinhalteten, erfolgte nach Beschluss des Haushaltsplanes 2005. Mit der gesplitteten Auftragsvergabe ging die Stadt Chemnitz ein erhebliches finanzielles Risiko ein.

Mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 25,45 Mio. € werden die geplanten Kosten um 72 % unverhältnismäßig überschritten. Die Mehrkosten von rd. 10,67 Mio. € resultieren im Wesentlichen aus der Fehlentscheidung der Stadt Chemnitz, die Bauleistungen auf der Grundlage der Entwurfsplanung auszuschreiben. Nachträge und Streitigkeiten wegen der fehlenden Planungstiefe waren so vorprogrammiert. Die Stadt hat gegenüber dem Planer Schadenersatzansprüche angemeldet.

Abkürzungen

BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag Ost
BgA	Betrieb gewerblicher Art
EG	Europäische Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KomPrO/KomPrüfVO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung)
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LT-DS	Landtagsdrucksache
RLbau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKomHVO-Doppik	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung - Doppik)
SächsKomPrüfVO-Doppik	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen Doppik (Sächsische Kommunalprüfungsverordnung - Doppik)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
UGr.	Untergruppe
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VW/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 KomDKfz	Verwaltungsvorschrift des SMI über die private Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch kommunale Wahlbeamte
VwV-SäHO VZÄ	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005 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 Rechnungsprüfungssämtern 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). Auf den bereits veröffentlichten Band I zu den Prüfungsergebnissen in der Staatsverwaltung und zum Gesamthaushalt wird an dieser Stelle verwiesen.

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2011, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2012 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2009 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 23.11.2011. Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2010. 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 u./o. 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 01.07.2011 bis 30.06.2012

Im Zeitraum vom 01.07.2011 bis zum 30.06.2012 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	55	43	115	213
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	72	27	141	240
Gutachten, Sonderberichte	4	1		5

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Davon hat der Rechnungshof Gebrauch gemacht und einen Sonderbericht nach § 99 SäHO für den Landtag zur „Prüfung der Fischereiabgabe“ (vgl. LT-DS 5/8803 vom 04.04.2012) erstellt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Dementsprechende Beratende Äußerungen hat der Rechnungshof zu folgenden Themen vorgelegt:

- „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht - Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft - Teil II“ (vgl. LT-DS 5/9711),
- „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“ (vgl. LT-DS 5/8894),
- „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen“ (vgl. LT-DS 5/7154),
- „Empfehlungen zu strategischen Förderkonzepten und Förderinstrumenten sowie zur künftigen Rolle der Sächsischen Aufbaubank (SAB)“ (vgl. LT-DS 5/7294).

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 Thüringer Rechnungshof. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Sächsischen Landtag hierüber unterrichtet.

Derzeit prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs die wirtschaftliche Lage des MDR. Darüber hinaus hat der Sächsische Rechnungshof eine Prüfung der Entwicklung der Ausgaben für Urheberrechte und Rechtmanagement beim MDR begonnen. Die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR II durch den Sächsischen Rechnungshof dauert noch an. Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemein-

schaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal. Die gemeinsamen Prüfungen der MDR-Werbung GmbH sowie die Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR und die DREFA Media Holding GmbH, die vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt durchgeführt wurde, sind 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

Dr. Reinhard Augstein war an der Beschlussfassung über den vorliegenden Band II krankheitsbedingt gehindert.

VII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht 2012, Band II wurde am 4. Dezember 2012 veröffentlicht. Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

Im Jahr 2011 erzielten die sächsischen Kommunen Steuereinnahmen, die selbst die des bisherigen Rekordjahres 2008 leicht übertrafen. Die Ausgaben der laufenden Rechnung, wozu u. a. Personal, Soziales und Sachaufwand gehören, erreichten ihren bisherigen Höchststand.

1 Gesamtbeurteilung

1.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

- 1 Das Einnahmenvolumen (gesamt) schrumpfte im Jahr 2011 etwas mehr als die Gesamtausgaben, sodass die Kommunalhaushalte Sachsens insgesamt mit einem positiven, wenn auch - am Vorjahr gemessen - niedrigeren Finanzierungssaldo abschlossen.¹

Finanzierungssaldo weiter gesunken
- 2 Der Rückgang des Haushaltsvolumens vollzog sich einnahme- wie ausgabeseitig insbesondere im Bereich der Kapitalrechnung, was im Wesentlichen dem Abschluss des „Konjunkturpaketes II“ (KP II) im Rahmen des ZulnvG² zum Jahresende 2010 geschuldet ist. Vor allem die investiven Zuweisungen vom Land an die Kommunen fielen 2011 deutlich geringer aus als im Vorjahr. Folglich wurden die Sachinvestitionen der Kommunen, darunter die Baumaßnahmen, merklich reduziert.
- 3 Die Kassenstatistik der sächsischen Kommunen weist für das Jahr 2011 mehrere, sowohl ‚positive‘ als auch ‚negative‘ Spitzenwerte auf. So lagen die Steuereinnahmen (netto) 2011 sogar noch leicht über denen des bisherigen Rekordjahres 2008. Während die Einnahmen der laufenden Rechnung den bisher größten Wert erzielten, waren die Einnahmen der Kapitalrechnung die niedrigsten seit dem Jahr 1992 - seitdem die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

Kassenstatistik weist Spitzenwerte auf
- sowohl positive als auch negative
- 4 Auch die Ausgaben der laufenden Rechnung erreichten 2011 ihr bisheriges Maximum, was vorwiegend im weiteren Aufwuchs der Personalausgaben sowie des laufenden Sachaufwandes begründet liegt. Beide Ausgabepositionen wiesen im 10-Jahres-Rückblick im Jahr 2011 Höchstwerte auf. Anders als im Vorjahr stiegen auch die Sozialausgaben wieder an. Die ebenfalls der laufenden Rechnung zugehörigen Zinsausgaben konnten demgegenüber erneut verringert werden. Eine Dekade zuvor musste für Zinszahlungen noch deutlich mehr als das Doppelte aufgewendet werden.

Zinsausgaben erneut verringert - die großen Ausgabenblöcke der laufenden Rechnung wuchsen jedoch weiter
- 5 Im Nachfolgenden wird die Entwicklung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen im Detail dargestellt, analysiert und zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen bzw. mit anderen Bundesländern verglichen.
- 6 **Besonders hinzuweisen ist allerdings auf die zunehmend eingeschränkte Vergleichbarkeit der Daten insbesondere in den Zeitreihen aufgrund der fortschreitenden Einführung der kommunalen Doppik (vgl. auch Pkt. 11). Im schwerpunktmäßig betrachteten Jahr 2011 haben mehrere Kommunen mit großem Finanzvolumen - die Kreisfreien Städte Dresden und Chemnitz sowie der Landkreis Görlitz - ihr Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt.³**

Zunehmend eingeschränkte Vergleichbarkeit der Daten aufgrund der Doppikeinführung

¹ Auf die „Hinweise zu den verwendeten Daten“ am Schluss dieses Beitrages wird verwiesen.

² Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder.

³ Zur Verdeutlichung der Auswirkungen der Doppikeinführung wird auf die Beispiele unter Übersicht 17 bzw. Tz. 39 (UVG-Leistungen) und Tz. 46 f. (Investitionen und Sachaufwand) verwiesen.

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vorjahresvergleich

	2010	2011		Verände- rung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	Mio. €	€/EW	%
bereinigte Gesamteinnahmen	9.704	9.557	2.309,3	-1,5
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	8.203	8.455	2.042,9	3,1
darunter:				
Steuern (netto)	2.322	2.526	610,3	8,8
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	618	702	169,7	13,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	171	181	43,8	5,6
Gewerbesteuer (netto)	1.068	1.151	278,1	7,7
Grundsteuer A und B	445	471	113,8	5,8
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.208	2.136	516,0	-3,3
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	801	717	173,1	-10,5
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	876	987	238,5	12,6
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	502	509	123,0	1,4
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	541	588	142,0	8,7
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	1.501	1.103	266,4	-26,5
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.278	925	223,4	-27,6
Veräußerung von Grundstücken	111	93	22,6	-15,7
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapital- einlagen	27	10	2,4	-63,1
Beiträge und ähnliche Entgelte	22	21	5,0	-5,4
bereinigte Gesamtausgaben	9.459	9.329	2.254,1	-1,4
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	7.586	7.721	1.865,5	1,8
darunter:				
Personalausgaben	2.415	2.465	595,6	2,1
laufender Sachaufwand	1.500	1.604	387,6	7,0
soziale Leistungen	2.343	2.376	574,1	1,4
Zinsausgaben	129	117	28,4	-8,9
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	937	969	234,1	3,4
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	640	632	152,6	-1,2
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.872	1.608	388,6	-14,1
darunter:				
Sachinvestitionen	1.679	1.425	344,3	-15,1
darunter:				
Baumaßnahmen	1.458	1.250	302,1	-14,2
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	214	192	46,4	-10,5
Finanzierungssaldo	245	228	55,2	-6,7

1.2 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen insgesamt

Übersicht 2: Entwicklung ausgewählter Quoten⁴ der sächsischen Kommunen

Quote der	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	%									
Steuerdeckung	17,3	18,3	21,0	22,2	23,3	25,7	28,9	23,9	24,4	27,1
Schlüsselzuweisungen	42,0	40,4	39,7	32,3	28,4	26,6	25,6	26,6	26,8	25,3
Personalausgaben	35,0	35,9	35,5	30,2	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8	31,9
Sozialleistungen	18,3	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9	31,0	30,7	30,8
Investitionszuweisungen	74,8	71,1	66,9	70,1	38,6	77,2	80,9	84,3	84,2	83,8
Investitionen	19,0	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8	15,6	17,7	15,3

1.3 Wesentliche Entwicklungen der Gebietskörperschaftsgruppen

7 Bei der differenzierten Betrachtung nach Gebietskörperschaftsgruppen lässt sich die unter Pkt. 1.1 dargestellte Gesamtentwicklung für die kreisangehörigen Gemeinden bestätigen. Die Kreisfreien Städte nahmen eine demgegenüber günstigere, die Landkreise eine deutlich ungünstigere Entwicklung. Bei letzteren überstiegen die Ausgaben im Jahr 2011 die Einnahmen (vgl. nachfolgende Übersicht).

Landkreise: negativer Finanzierungssaldo

Übersicht 3: Einnahmen, Ausgaben und (Finanzierungs)Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen – einschließlich Zahlungen gleicher Ebene

	Einnahmen		Ausgaben		(Finanzierungs)Saldo	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	Mio. €					
Kreisfreie Städte						
laufende Rechnung	2.745	2.847	2.559	2.606	186	242
Kapitalrechnung	461	290	547	393	-86	-103
gesamt	3.206	3.137	3.106	2.999	100	138
kreisangehörige Gemeinden						
laufende Rechnung	3.270	3.370	2.913	2.950	357	420
Kapitalrechnung	824	650	1.055	968	-231	-317
gesamt	4.094	4.021	3.968	3.918	126	103
Landkreise						
laufende Rechnung	2.838	2.869	2.771	2.813	67	56
Kapitalrechnung	255	204	308	288	-53	-84
gesamt	3.093	3.073	3.079	3.101	14	-29
Kommunaler Sozialverband						
laufende Rechnung	457	479	451	462	6	16
Kapitalrechnung	0	0	1	1	-1	-1
gesamt	457	479	452	463	5	16
Verwaltungsverbände⁵						
laufende Rechnung	7	6	7	6	0	0
Kapitalrechnung	0	0	0	1	0	0
gesamt	7	7	7	7	0	0

8 Die Übersicht 3 verdeutlicht nochmals, dass sich die Rückgänge bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen vor allem in der Kapitalrechnung vollzogen. Bei den Landkreisen verstärkt sich dieses Ergebnis noch, da hier auch der Saldo der laufenden Rechnung im Vergleich zum Vorjahr niedriger ausfiel.

⁴ 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.

⁵ Aufgrund des geringen Anteils der Verwaltungsverbände an den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben wird die Entwicklung dieser Gebietskörperschaftsgruppe fortfolgend nicht weiter betrachtet.

- 9 Der Anteil der Sachinvestitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt, die Investitionsquote, entwickelte sich dementsprechend ebenfalls bei allen Gebietskörperschaftsgruppen rückläufig:

Übersicht 4: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen⁶

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kreisfreie Städte	16,7	16,6	15,3	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5	15,1	10,9
kreisangehörige Gemeinden	23,3	26,6	27,8	23,6	23,4	22,6	21,2	23,6	24,8	23,3
Landkreise	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5	10,2	8,7

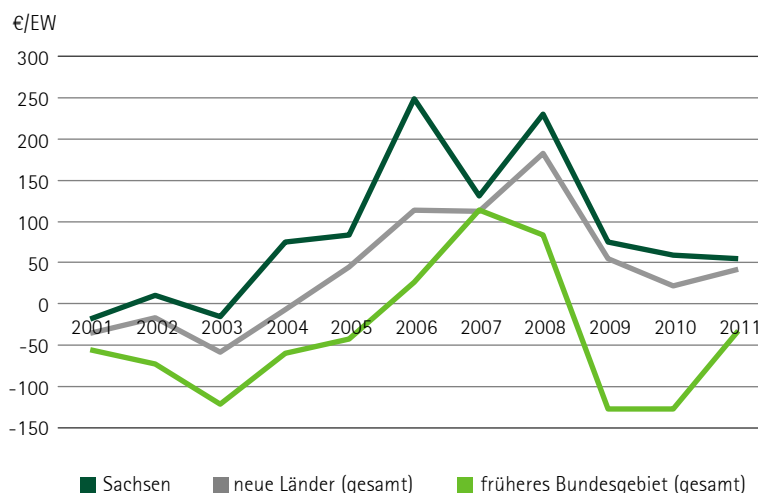
2 Ländervergleich

2.1 Finanzierungssaldo

Bundesweites Finanzierungsdefizit
noch rd. -1,7 Mrd. €

- 10 Das kassenmäßige Finanzierungsdefizit der Kommunen (nur Kernhaushalte) entwickelte sich bundesweit von rd. -7,7 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. -1,7 Mrd. € im Jahr 2011. Werden die Extrahaushalte⁷, die 2011 erstmals statistisch mit erfasst wurden, hinzugenommen, ergibt sich ein Defizit von rd. -2,9 Mrd. €. Darunter schlossen die neuen Länder insgesamt jedoch mit einem leichten Finanzierungsüberschuss ab (lediglich das Bundesland Brandenburg wies einen negativen Finanzierungssaldo aus).

Übersicht 5: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes⁸



⁶ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

⁷ Als Extrahaushalte werden öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Kernhaushalte bezeichnet, wenn sie – in selbstständiger oder unselbstständiger Form – mit eigenem Rechnungswesen geführt werden und wenn sie nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) dem Sektor Staat zuzurechnen sind, „d.h. wenn deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist und die Finanzierung primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren und/oder durch die Umverteilung von Einkommen und Vermögen erfolgt.“

Für nähere Informationen zu öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen und deren Zuordnung zum Staatssektor siehe Schmidt, N.: „Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt: Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ in WiSta 2/2011, Seite 154 ff. beziehungsweise Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat): "Manual on Government Deficit and Debt (Implementation of ESA 1995)", Methodologies and Working Papers, im Internet unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF (abgerufen am 22.10.2012).

⁸ Abweichend von der übrigen Systematik wurden für die Darstellung in der Zeitreihe nicht die Daten der Jahresrechnungsstatistik, sondern die der Kassenstatistik verwendet.

2.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

Übersicht 6: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für das Jahr 2011 innerhalb des Bundesgebietes⁹

			Sachsen	neue Länder (gesamt)	früheres Bundesgebiet (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	610,3	565,6	991,7
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ¹⁰		989,3	1.059,0	724,7
	darunter: allgemeine Schlüsselzuweisungen		516,0	470,8	322,4
Ausgaben für	Personal		595,6	614,4	610,8
	soziale Leistungen		574,1	595,8	613,5
	Sachinvestitionen		344,3	302,5	287,3
Quoten der	Steuerdeckung	%	27,1	24,3	39,4
	Investitionen		15,3	13,0	11,4
	sozialen Leistungen		30,8	30,3	28,6

- 11 Gegenüber dem Vorjahr bundesweit deutlich gestiegen sind die Steuereinnahmen der Kommunen, wobei in den Gemeinden im früheren Bundesgebiet die Gewerbesteureinnahmen am stärksten wuchsen und bei den Gemeinden der neuen Länder der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Insgesamt liegt das Steuereinnahmenniveau der Kommunen der neuen Länder bei etwa 60 % der Kommunen des früheren Bundesgebietes.
- 12 Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen sowie die investiven Zuweisungen vom Land nahmen im früheren Bundesgebiet zu - bei den Gemeinden der neuen Länder ab. Mit rd. 15 % gingen dabei besonders stark die Investitionszuweisungen an Gemeinden in den neuen Ländern zurück, was sich auf deren Ausgaben für Sachinvestitionen auswirkte, die um rd. 12 % sanken¹¹.
- 13 Die Gemeinden des früheren Bundesgebietes verzeichneten im Jahr 2011 höhere Zinsausgaben als im Vorjahr - die Gemeinden der neuen Länder niedrigere¹².

⁹ Es ist zu beachten, dass insbesondere der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern die Vergleichbarkeit der Daten einschränkt (vgl. Pkt. 11, Tz. 104).

¹⁰ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

¹¹ Prozentangaben entnommen aus „Kommunal Finanzen - Kassenstatistik 2011“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Tabelle 1.

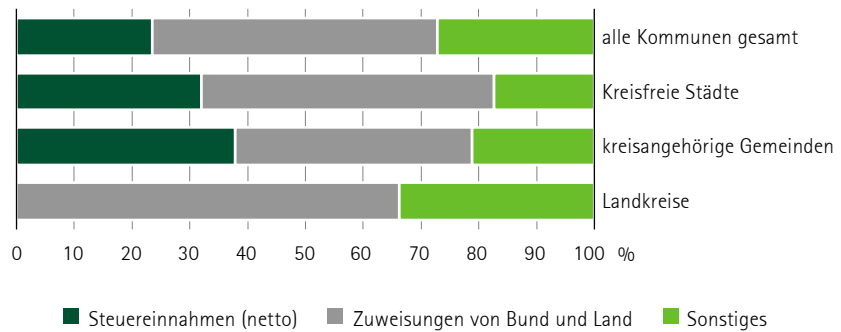
¹² Ebd.

Steuern und Zuweisungen sind die Haupteinnahmequellen der sächsischen Kommunen

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

- 14 Steuern und Zuweisungen sind die Haupteinnahmequellen der sächsischen Kommunen. Die Anteile dieser beiden Einnahmearten an den Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene, die insbesondere bei den Landkreisen von Relevanz sind) differieren dabei zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen, wie nachfolgender Übersicht zu entnehmen ist.

Übersicht 7: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaften im Jahr 2011



- 15 2011 haben die Steuern und Zuweisungen mit zusammen rd. 72,8 % einen etwas geringeren Anteil an den Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene) als im Vorjahr (rd. 73,7 %), wobei der Anteil der Steuern insgesamt gestiegen und der Anteil der Zuweisungen gesunken ist.

3.1 Steuereinnahmen

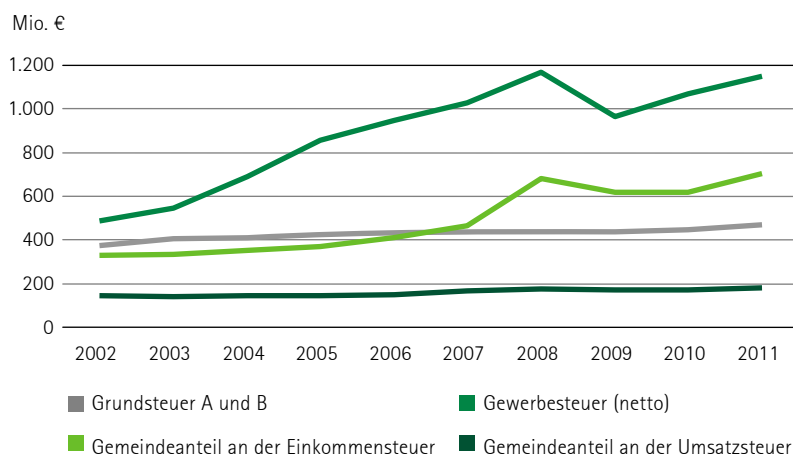
- 16 Die gesamten Steuereinnahmen (netto) lagen 2011 mit rd. 2.526 Mio. € sogar noch leicht über denen des bisherigen Rekordjahres 2008, in dem die Kassenstatistik rd. 2.480 Mio. € auswies. Im Einzelnen:

- Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg im Vorjahresvergleich um rd. 14 % und hat sich damit in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt. Die derzeit als positiv einzuschätzende Arbeitsmarktsituation zeigt hier ihre Wirkung. Ein noch höheres Ergebnis war bisher lediglich im Jahr 1995 zu verzeichnen.
- Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie bei der Grundsteuer A und B wurden 2011 die bislang höchsten Einnahmen erzielt, was zum einen der gestiegenen Binnennachfrage und zum anderen der Erhöhung der Hebesätze bei der Grundsteuer B bei einem Teil der Kommunen geschuldet ist.
- Die Gewerbesteuereinnahmen wuchsen nach dem Einbruch im Jahr 2009 weiter an und erreichten infolge der guten konjunkturellen Lage beinahe wieder den Wert aus dem Vorkrisenjahr 2008.

- 17 Mit Ausnahme der Grundsteuer B, die bei den Kreisfreien Städten wegen der Erhöhung der Hebesätze der Städte Chemnitz und Leipzig überproportional gestiegen ist, sind die Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden gleichmäßig gewachsen. Die kreisangehörigen Gemeinden haben mit rd. 40,0 % eine höhere Steuerdeckungsquote¹³ als die Kreisfreien Städte mit rd. 33,6 %.

¹³ Zur Definition siehe Fußnote 4.

Übersicht 8: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



18 Die höchsten Pro-Kopf-Steuererinnahmen wiesen die Gemeinden Nünchritz mit rd. 1.777 €/EW und die bis 31.12.2011 selbstständige Gemeinde Hilbersdorf mit rd. 1.754 €/EW aus. Bei den Kreisfreien Städten verzeichnete Dresden mit rd. 819 €/EW den höchsten Wert. Durchschnittlich vereinnahmten die Gemeinden rd. 610 €/EW an Steuern.

Durchschnittliche Steuererinnahmen rd. 610 €/EW

19 Wie bereits im Vorjahr ist bei der Einzelbetrachtung der Steuererinnahmen eine uneinheitliche Entwicklung festzustellen. So verzeichnete bspw. die Gemeinde Boxberg/O. L. im Jahr 2010 noch die einwohnerbezogen höchsten Steuererinnahmen mit rd. 2.124 €/EW. Im Jahr 2011 lagen diese noch bei rd. 614 €/EW (vgl. auch Tz. 60).

Uneinheitliche Entwicklung der Steuererinnahmen bei den einzelnen Kommunen

3.2 Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Erstattungen

3.2.1 Finanzausgleichsmasse und allgemeine Schlüsselzuweisungen

20 Die Finanzausgleichsmasse für die sächsischen Kommunen sank im Vorjahresvergleich um rd. 16 % auf rd. 2.481 Mio. €. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Hauptelement im kommunalen Finanzausgleich gingen um rd. 3,3 % auf rd. 2.136 Mio. € zurück.¹⁵

Niedrigere Finanzausgleichsmasse

3.2.2 Allgemeine Deckungsmittel

21 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 Steuererinnahmen (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).

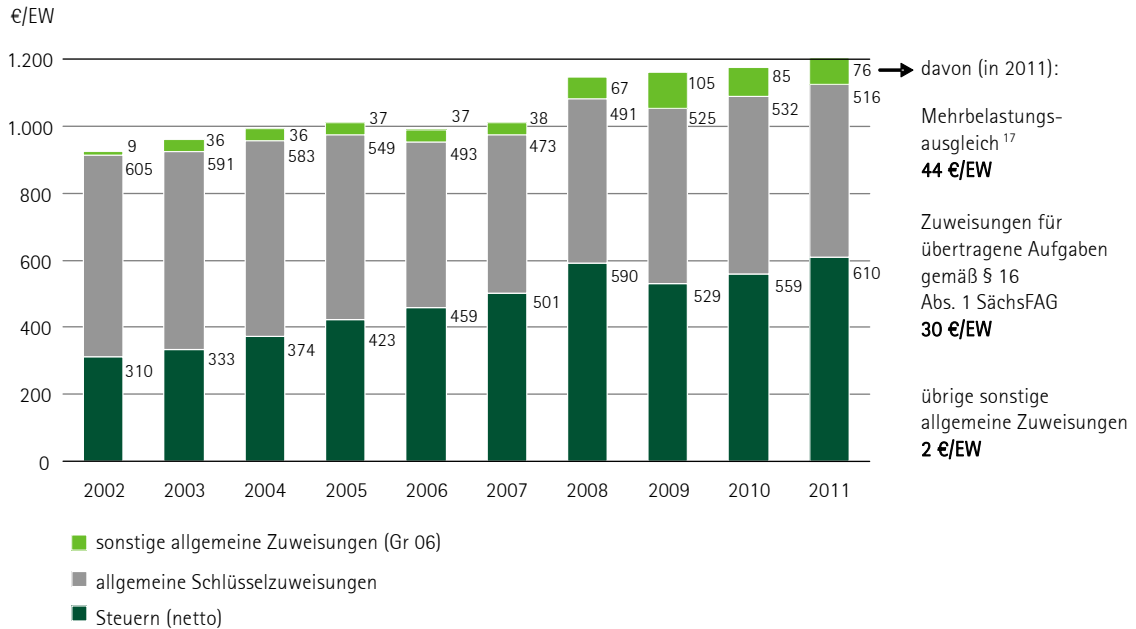
¹⁴ Vgl. Art. 2 des Gesetzes über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2011 und 2012 (Finanzausgleichsmassengesetz 2011/2012).

¹⁵ Auf die in Übersicht 10 des Jahresberichtes 2011 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.2.1 bereits dargestellte Entwicklung der Finanzausgleichsmassen und allgemeinen Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2002 bis 2012 wird ergänzend hingewiesen.

Bislang umfangreichste allgemeine Deckungsmittel

22 Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen standen den sächsischen Kommunen trotz der Rückgänge bei den Zuweisungen (vgl. nachfolgende Übersicht) die bislang¹⁶ umfangreichsten allgemeinen Deckungsmittel zur Verfügung. Sie beliefen sich im Jahr 2011 auf rd. 4.977 Mio. € bzw. rd. 1.202 €/EW.

Übersicht 9: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



3.2.3 Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land

23 Die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land¹⁸ betragen 2011 rd. 987 Mio. € und hatten damit einen Umfang wie seit Anfang der 90er Jahre nicht mehr. Ursächlich ist im Wesentlichen die seit 01.01.2011 erhöhte Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 46 Abs. 5 Satz 2 SGB II, die über das Land an die Kreisfreien Städte und die Landkreise ausgereicht wird (vgl. im Einzelnen Tz. 34).

3.3 Weitere Einnahmen

Steigende Gebühreneinnahmen

24 Die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben stiegen nicht nur zum vierten Mal in Folge, sondern im Vergleich zu den Vorjahren auch am stärksten auf den höchsten Wert in dieser Dekade.

25 Ausführungen zu den Zuweisungen für Investitionen vom Land sind dem Pkt. 4.3 Sachinvestitionen zu entnehmen.

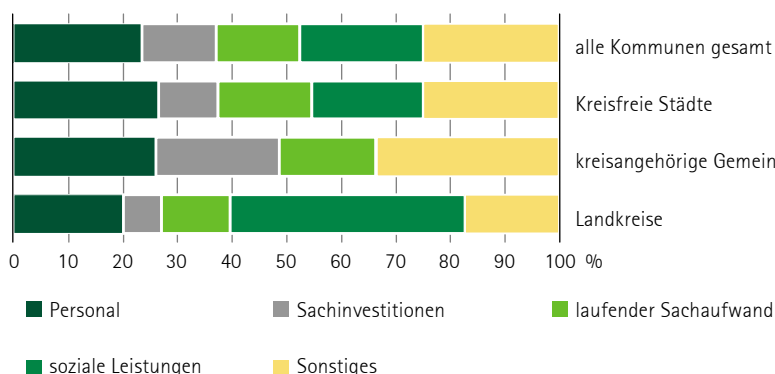
¹⁶ D. h. seit dem Jahr 1992 – seitdem die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.
¹⁷ Vgl. Tz. 21, 2. Anstrich.
¹⁸ UGr. 161, 171, 191.

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

26 Im Durchschnitt aller sächsischen Kommunen wird das Gros der finanziellen Mittel verausgabt für Personal, Soziales, Sachinvestitionen und laufenden Sachaufwand. Die Anteile der einzelnen Ausgabenblöcke an den Gesamtausgaben (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene, die insbesondere bei den Landkreisen von Relevanz sind) differieren zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen wie nachfolgender Übersicht zu entnehmen ist.

Hauptausgaben: Personal, Soziales, Sachinvestitionen, laufender Sachaufwand

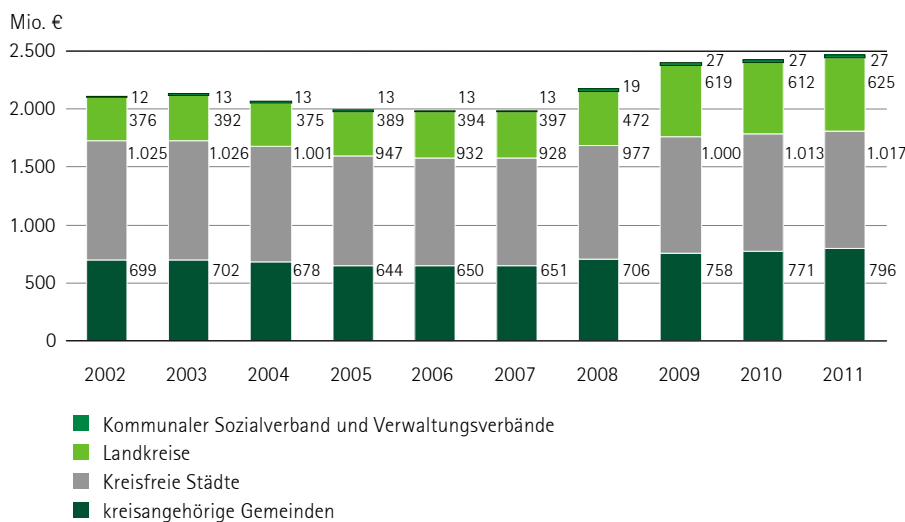
Übersicht 10: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaften im Jahr 2011



27 **4.1 Personalausgaben**
Die tarifliche Entwicklung im Zuge des im Februar 2010 gefassten Tarifabschlusses führte 2011 zu einer weiteren Erhöhung der Personalausgaben in allen Gebietskörperschaftsgruppen. Die größte Steigerung betraf – sowohl absolut als auch prozentual – die Kreisfreien Städte mit rd. 3,7 % höheren Ausgaben im Jahr 2011. Die jüngsten Tarifeinigungen lassen auch weiterhin steigende Personalausgaben erwarten (vgl. Tz. 78).

Tarifliche Entwicklung führt zu steigenden Personalausgaben

Übersicht 11: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften¹⁹

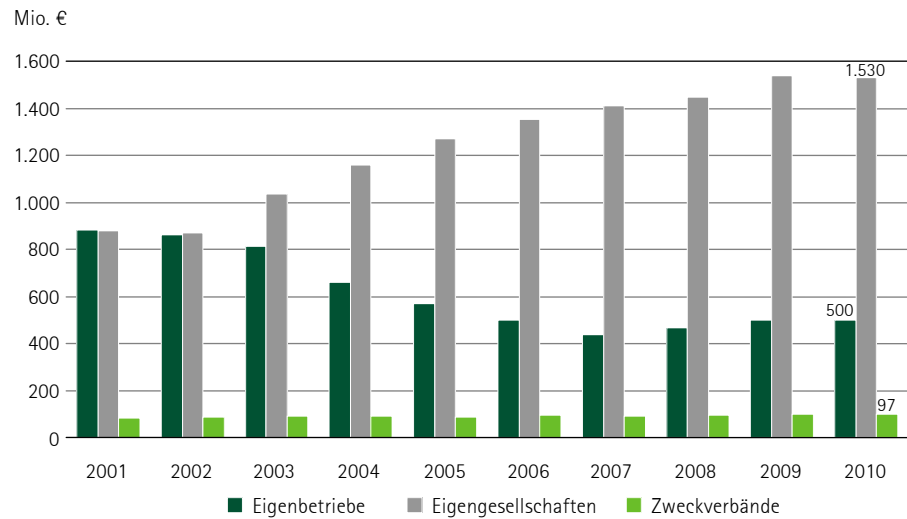


28 Ausgaben für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften fließen nicht in die kommunale Kassenstatistik ein, da diese nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung enthält. Sie sind jedoch ebenfalls statistisch erfasst und werden nachfolgend dargestellt:²⁰

¹⁹ Durch die Auflösung des Verwaltungsverbandes Rosenbach zum Jahresende 2010 ergeben sich in der Übersicht gegenüber den vergleichbaren Übersichten in vorangegangenen Jahresberichten des SRH geringfügige Verschiebungen von der Gruppe ‚Kommunaler Sozialverband und Verwaltungsverbände‘ hin zu den ‚kreisangehörigen Gemeinden‘.

²⁰ Den in der Übersicht 12 dargestellten Personalausgaben lag im Jahr 2010 eine Anzahl von 126 Eigenbetrieben und 479 Eigengesellschaften zugrunde.

Übersicht 12: Entwicklung der Personalausgaben der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



- 29 Bei den Eigenbetrieben und Zweckverbänden stagnierten die Personalausgaben. Bei den Eigengesellschaften gingen sie - erstmals seit dem Jahr 2002 und damit gegen den Trend der letzten Jahre - minimal zurück (um rd. 0,5 %). Auch die Anzahl der Eigengesellschaften war seit 2007 erstmalig wieder rückläufig.

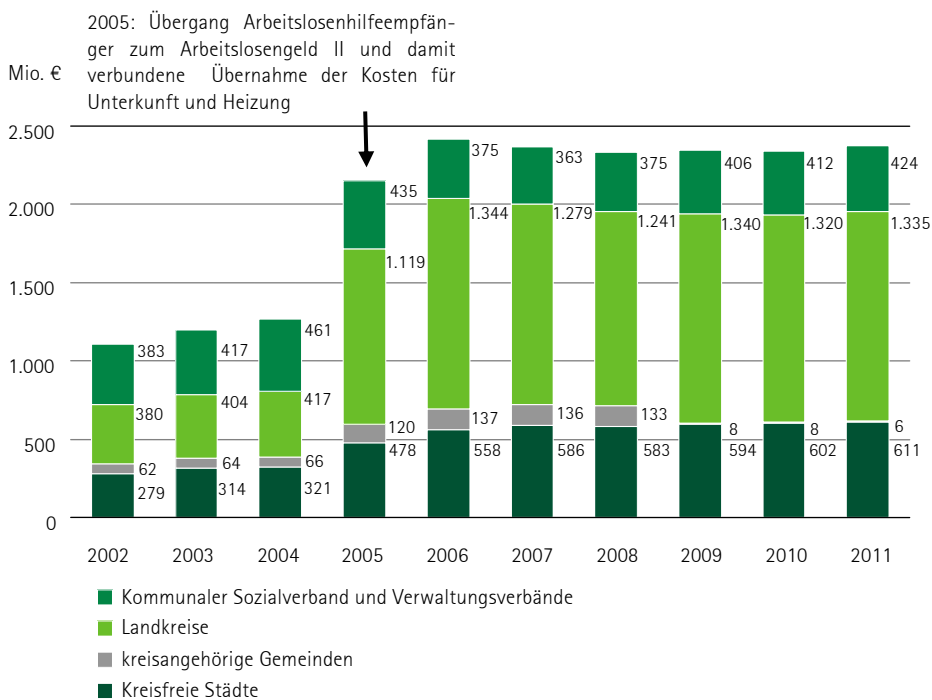
4.2 Ausgaben für soziale Leistungen

4.2.1 Größenordnung und Verteilung nach Gebietskörperschaften

Sozialausgaben nach Personal
größter Ausgabenblock

- 30 Die Ausgaben für soziale Leistungen bilden nach den Personalausgaben den größten Ausgabenblock. Nach einem leichten Rückgang im Vorjahr stiegen sie 2011 auf rd. 2.376 Mio. € an. Sie haben damit ein um fast 1 Mrd. € höheres Volumen als die Ausgaben für Sachinvestitionen und annähernd die Größenordnung der gesamten Steuereinnahmen (rd. 2.526 Mio. €). Im Vorjahr lagen letztere noch unter den Sozialausgaben.
- 31 Die Landkreise verausgabten im Durchschnitt rd. 55 % ihrer Einnahmen für soziale Leistungen - die Kreisfreien Städte rd. 20 %.
- 32 Die Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen stellt sich insgesamt und nach Gebietskörperschaften gegliedert wie folgt dar:

Übersicht 13: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaften



- 33 Nach einem geringen Rückgang im Vorjahr (-0,4 %) war im Jahr 2011 ein Anstieg der Sozialausgaben um rd. 1,4 % zu verzeichnen (zu den Ursachen siehe auch Tz. 34 und 40). Beim Kommunalen Sozialverband (KSV) ist dies die vierte - bei den Kreisfreien Städten die dritte Sozialausgabensteigerung in Folge. Auch die Landkreise, die im Vorjahr insbesondere aufgrund eines Rückgangs der Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende sowie des Arbeitslosengeldes II²¹ niedrigere Kosten aufwiesen, mussten für soziale Leistungen im Jahr 2011 wieder mehr Mittel aufwenden.

4.2.2 Ausgabenstruktur nach Gebietskörperschaften und Entwicklung ausgewählter Ausgaben im Zeitverlauf

- 34 Den größten Anteil an den Sozialausgaben insgesamt haben - trotz in Sachsen sinkender Tendenz in den vergangenen Jahren - nach wie vor die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (rd. 35 %).²² Diese Leistungen werden durch den Bund mitfinanziert. Die Bundesbeteiligung stieg von ursprünglich 23 % im Jahr 2010 auf 30,4 % im Jahr 2011 (§ 46 Abs. 5 Satz 2 SGB II). Hinzu kamen 5,4 Prozentpunkte, um die Leistungen zur Bildung und Teilhabe entsprechend zu berücksichtigen (§ 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II). An die sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte flossen im Jahr 2011 hierfür letztlich rd. 292,1 Mio. € (§ 46 Abs. 8 SGB II).²³

Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende haben den größten Anteil an den Sozialausgaben

²¹ Arbeitslosengeld II nur bei Optionskommunen.

²² Summe der UGr. 691, 783.

²³ Vgl. hierzu die Anlage zur LT-DS Nr. 5/9096, die eine Aufschlüsselung nach einzelnen Landkreisen, Kreisfreien Städten und Monaten für das Jahr 2011 enthält.

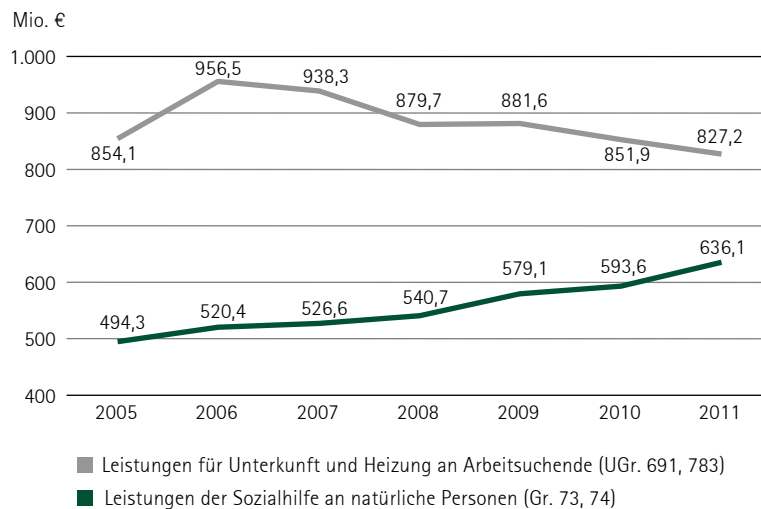
Übersicht 14: Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (in Mio. €)

	insgesamt	Landkreise	Kreisfreie Städte
Einnahmen aus der Bundesbeteiligung (§ 46 Abs. 8 SGB II)	292,1	176,4	115,7
darunter: Leistungen zur Bildung und Teilhabe ²⁴	44,1	26,6	17,5
Ausgaben lt. Kassenstatistik (UGr. 691, 783) ²⁵	827,2	509,2	318,0

Kontinuierlicher Anstieg der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen

- 35 Im Gegensatz zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende stiegen die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen²⁶ in den letzten Jahren kontinuierlich an; auf einen Anteil von mittlerweile rd. 27 % der gesamten Sozialausgaben. Seit dem Jahr 2011 können in den Sozialhilfeleistungen auch Leistungen zur Bildung und Teilhabe statistisch mit erfasst sein.
- 36 Die Entwicklung dieser beiden, von ihrem finanziellen Umfang her größten Leistungsbereiche zeigt sich seit dem Jahr 2005²⁷ wie folgt:

Übersicht 15: Entwicklung ausgewählter Leistungsbereiche seit dem Jahr 2005²⁸



- 37 Weitere Leistungsbereiche mit im Zeitverlauf steigender Tendenz sind die Leistungen nach UVG (siehe Übersicht 17 und die dortigen Erläuterungen) sowie die Leistungen der Jugendhilfe.
- 38 Bei den verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen unterscheiden sich die Anteile der einzelnen Leistungsbereiche aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstruktur der betreffenden Körperschaften. So sind rd. 98 % der Sozialausgaben des KSV Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen. Die vergleichsweise geringen Sozialausgaben der kreisangehörigen Gemeinden beschränken sich hauptsächlich auf Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (sog. Arbeitsgelegenheiten) sowie Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen. Wie sich die Struktur der sozialen Leistungen bei den Landkreisen und den Kreisfreien Städten im Gesamtvergleich darstellt, ist nachfolgender Übersicht zu entnehmen.

²⁴ Vgl. hierzu die Anlage zur LT-DS Nr. 5/9431, die eine Aufschlüsselung nach einzelnen Landkreisen und Kreisfreien Städten für das Jahr 2011 enthält.

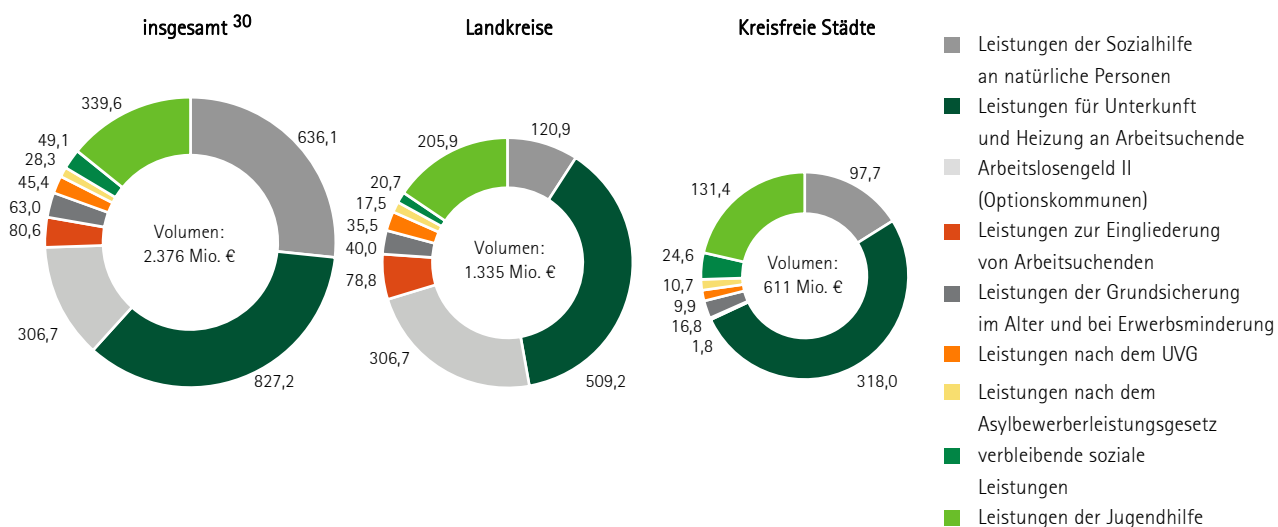
²⁵ Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe sind im Jahr 2011 nicht als separate Position in der Kassenstatistik ausgewiesen.

²⁶ Summe der Gr. 73, 74.

²⁷ Im Jahr 2005 erfolgte der Übergang zahlreicher Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung. Eine Betrachtung der Entwicklung vor dem Jahr 2005 ist daher in diesem Zusammenhang nicht zielführend.

²⁸ Für die Darstellung wurden die Daten der Kassenstatistik des jeweiligen Jahres verwendet.

Übersicht 16: Struktur der sozialen Leistungen der Landkreise und der Kreisfreien Städte im Gesamtvergleich im Jahr 2011²⁹



4.2.3 Vorjahresvergleich

Übersicht 17: Leistungsbereiche mit größeren finanziellen Entwicklungen im Vergleich zum Vorjahr

	Gruppierungsnummer	Ausgaben 2010 Mio. €	Ausgaben 2011 Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	von der Veränderung hauptsächlich betroffene Gebietskörperschaftsgruppe
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (ARGE)	691	712,3	652,9	-59,4	-8,3	Landkreise
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (Optionskommunen)	783	139,6	174,3	34,7	24,9	Landkreise
Arbeitslosengeld II ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung (Optionskommunen)	786	296,7	306,7	10,0	3,4	Landkreise
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen	74	501,7	514,8	13,0	2,6	KSV
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	76	180,3	196,1	15,8	8,8	Landkreise

Leistungsbereiche, deren deutliche Abweichung zum Vorjahr in der Doppikeinführung begründet liegt:³¹

Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)	780	62,1	45,4	-16,7	-26,9	Kreisfreie Städte
Mehraufwandsentschädigungen nach §16 Abs.3 Satz 2 SGB II (sog. Arbeitsgelegenheiten)	7882	5,1	23,9	18,8	372,2	Kreisfreie Städte
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen	73	91,8	121,4	29,6	32,2	Kreisfreie Städte
Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen	781	76,7	58,2	-18,5	-24,1	Kreisfreie Städte

²⁹ Die verbleibenden sozialen Leistungen enthalten die Gruppierungsnummern 693, 75, 785, 788, und 789.

³⁰ Volumen insgesamt einschließlich KSV.

³¹ Die kameral unter UGr. 780 ausgewiesenen Leistungen nach UVG werden nach doppischer Buchführung zusammen mit mehreren anderen Positionen (Produkt(unter)gruppen 341, 343, 344, 351, 3122) den Sonstigen sozialen Leistungen (Konto 7339) zugeordnet. Sonstige soziale Leistungen werden in der noch kameral geführten Kassenstatistik unter der UGr. 7882 Mehraufwandsentschädigungen nach §16 Abs.3 Satz 2 SGB II geführt. In der Kassenstatistik für das Jahr 2011 fehlen unter UGr. 780 somit die Daten der doppisch buchenden Kommunen Chemnitz, Dresden und Landkreis Görlitz, da diese in UGr. 7882 enthalten sind. Bei den Leistungen der Grundsicherung (UGr. 781, 782) fehlen in der Kassenstatistik für das Jahr 2011 die Daten derselben Kommunen, da diese Leistungen mittlerweile bei den Leistungen nach SGB XII (Gr. 73 und 74) nachgewiesen werden.

- Teilweise deutliche Abweichungen einzelner UGr. zum Vorjahr infolge der Doppikeinführung
- 39 Die Leistungen nach UVG werden nur von den Kreisfreien Städten und den Landkreisen ausgezahlt. Bereinigt man die in Übersicht 17 dargestellten UGr. 780 und 7882 um die Beträge der übrigen Körperschaftsgruppen (hier: kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsverbände) verbleibt ein Betrag von rd. 66,2 Mio. €. Diesen Betrag haben die Kreisfreien Städte und die Landkreise im Jahr 2011 demnach für Leistungen nach UVG, Betreuungsleistungen, Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Eingliederungsleistungen und sonstige soziale Hilfen und Leistungen aufgewendet. Der mit Abstand größte Teil hiervon floss in die Leistungen nach UVG. Aufgrund der Entwicklung in den vorangegangenen Jahren ist bei einer Bereinigung der UGr. 780 und 7882 in Übersicht 17 tendenziell davon auszugehen, dass die UVG-Leistungen im Jahr 2011 weiter leicht gestiegen und die Leistungen für Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II demgegenüber weiter gesunken sind.
- Optierende Landkreise
- 40 **4.2.4 Unterschiede innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen**
Die weiter oben dargestellten Ausgabenstrukturen und -volumina der einzelnen Leistungsbereiche weichen beim Vergleich der Landkreise untereinander sowie der Kreisfreien Städte untereinander z. T. deutlich voneinander ab. So leisten die (teilweise) optierenden Landkreise aufgrund der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes II (UGr. 786), regelmäßig höhere Sozialausgaben als die nicht optierenden. Dass die bisher teilweise optierenden Landkreise Bautzen und Meißen³² seit 01.01.2011 vollständig optierend sind, trug zum statistischen Anstieg der Ausgaben für das Arbeitslosengeld II der Landkreise ebenso bei wie die Erhöhung der sog. Hartz IV-Regelbedarfe zum 01.01.2011.³³ Im Jahr zuvor waren die Ausgaben für Arbeitslosengeld II noch rückläufig.
- 41 Die niedrigsten Sozialausgaben je EW wies im Jahr 2011 erneut der ab dem Folgejahr optierende Erzgebirgskreis mit rd. 272 €/EW aus – die höchsten wiederholt der Landkreis Bautzen mit rd. 768 €/EW. Bei letzterem betrug der Zuwachs im Vorjahresvergleich – bei nunmehr vollständiger Optionsausübung (s. o.) – rd. 1,3 % bzw. rd. 3,2 Mio. €. Der Landkreis Meißen hingegen verzeichnete im Zuge seiner vollständigen Optionsausübung eine Steigerung seiner Sozialausgaben um fast 29 % bzw. rd. 42,1 Mio. €. Den sowohl prozentual als auch absolut größten Rückgang der Ausgaben für soziale Leistungen erzielte der Landkreis Görlitz (rd. -7,7 % bzw. rd. -15,1 Mio. €).
- Bei den Kreisfreien Städten konnte lediglich die Stadt Dresden ihre Sozialausgaben verringern
- 42 Bei den Kreisfreien Städten konnte lediglich die Stadt Dresden ihre Sozialausgaben verringern – auf nunmehr rd. 368 €/EW. Die Sozialausgaben der Städte Chemnitz und Leipzig stiegen auf rd. 457 €/EW bzw. rd. 585 €/EW.³⁴
- Rückgang der Sachinvestitionen nach Beendigung des KP II
- 43 **4.3 Sachinvestitionen**
Wie eingangs beschrieben, wirkt sich die Beendigung des KP II zum Jahresende 2010 entsprechend mindernd auf die Entwicklung der Sachinvestitionen und der Zuweisungssituation im investiven Bereich aus. 2011 wurde gegenüber dem Vorjahr im Wege des Finanzausgleichs zudem weniger als ein Drittel an investiven Schlüsselzuweisungen bereitgestellt. Die Mittel aus der im Jahr 2011 gewährten Investitionspauschale in Höhe von

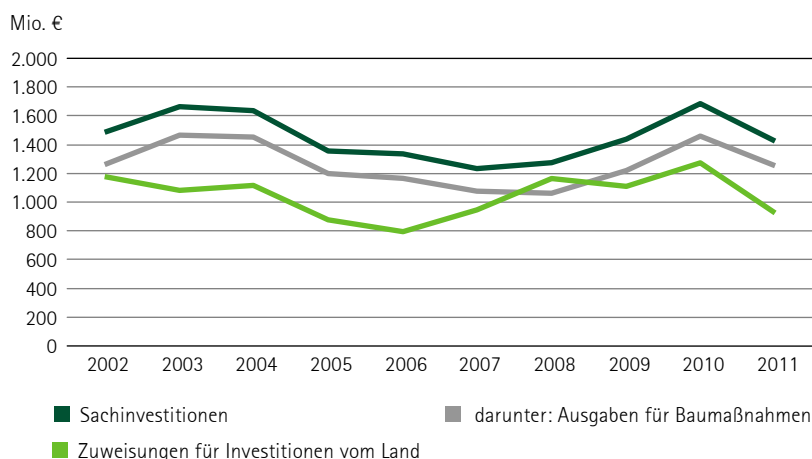
³² Bautzen: bisher optierend: Altkreise Kamenz, Bautzen; seit 01.01.2011 auch Altkreis Hoyerswerda. Meißen: bisher optierend: Altkreis Meißen; seit 01.01.2011 auch Altkreis Riesa-Großenhain.

³³ Im Einzelnen vgl. das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGBXII (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG).

³⁴ Weitere Informationen zu den Sozialausgaben der Kreisfreien Städte, insbesondere zu den Leistungen nach UVG, sind dem Jahresberichtbeitrag Nr. 8 zu entnehmen: „Querschnittsprüfung zum Vollzug des UVG bei den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden, Leipzig“.

51 Mio. € für die Kreisfreien Städte und die Landkreise³⁵ haben einen Anteil von rd. 5,5 % an den investiven Zuweisungen vom Land.

Übersicht 18: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Zuweisungen für Investitionen vom Land



- 44 Bei Betrachtung der Landkreise bestätigt sich der insgesamt dargestellte Verlauf jedoch nicht in jedem Fall. Bei den Landkreisen Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge waren bspw. steigende Sachinvestitionsausgaben (rd. +12 % bzw. rd. +11 %) bei sinkenden investiven Zuweisungen vom Land (rd. -14 % bzw. rd. -16 %) festzustellen und beim Landkreis Meißen stiegen beide Positionen (rd. +17 % sowie rd. +4 %).
- 45 Sowohl die Sachinvestitionen, die zu rd. 88 % für Baumaßnahmen erfolgen, als auch die Zuweisungen für Investitionen vom Land gingen im Jahr 2011 am stärksten bei den Kreisfreien Städten zurück (vgl. nachfolgende Übersicht). Der durchschnittliche Rückgang aller Kommunen in Sachsen lag demgegenüber bei rd. -15 % (Sachinvestitionen) sowie rd. -28 % (Zuweisungen für Investitionen vom Land).

Sachinvestitionen und investive Zuweisungen vom Land bei den Kreisfreien Städten überdurchschnittlich stark rückläufig

Übersicht 19: Vorjahresvergleich der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen, bei den Kreisfreien Städten

Kreisfreie Stadt	Einnahmen/Ausgaben	2010	2011	Veränderung gegenüber Vorjahr
		in T€	in T€	
Chemnitz	Zuweisungen für Investitionen vom Land	76.130	32.210	-57,7 %
	Sachinvestitionen	82.190	44.740	-45,6 %
	darunter: Baumaßnahmen	70.781	40.541	-42,7 %
Dresden	Zuweisungen für Investitionen vom Land	178.005	101.288	-43,1 %
	Sachinvestitionen	226.901	146.285	-35,5 %
	darunter: Baumaßnahmen	204.186	123.593	-39,5 %
Leipzig	Zuweisungen für Investitionen vom Land	140.195	98.683	-29,6 %
	Sachinvestitionen	160.476	134.068	-16,5 %
	darunter: Baumaßnahmen	133.196	116.942	-12,2 %

- 46 Welchen Anteil die Einführung der kommunalen Doppik bei den Kreisfreien Städten Chemnitz und Dresden am Rückgang der Sachinvestitionen hat, lässt sich in Auswertung der Kassenstatistik nicht im Einzelnen beziffern. Jedoch ist festzuhalten, dass der laufende Sachaufwand insbesondere bei der Stadt Dresden gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen ist

Die doppische Auslegung des Investitionsbegriffes führt zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand

³⁵ 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).

(rd. 22 %). Die doppeldeutige Auslegung des Investitionsbegriffes³⁶ führt in der Kassenstatistik zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand.

Höhere Ausgaben für laufenden Sachaufwand

4.4 Laufender Sachaufwand

- 47 Der an anderer Stelle bereits erwähnte Einfluss des zum 01.01.2011 eingeführten doppeldeutigen Rechnungswesens, insbesondere bei Kommunen mit umfangreichem Finanzvolumen (Chemnitz, Dresden, Landkreis Görlitz), wird auch beim Vorjahresvergleich der Ausgaben für laufenden Sachaufwand sichtbar, die um rd. 7,0 % auf rd. 1.604 Mio. € gestiegen sind.
- 48 Unter den kostenintensivsten Positionen haben sich insbesondere die nachfolgend genannten erhöht, die in Summe etwa die Hälfte des gesamten Sachaufwandes abbilden.

Übersicht 20: Vorjahresvergleich kostenintensiver Einzelpositionen des laufenden Sachaufwandes

	Gruppierungsnummer	Ausgaben 2010 Mio. €	Ausgaben 2011 Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	von der Veränderung hauptsächlich betroffene Gebietskörperschaftsgruppe
Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen	54	351,4	373,2	21,8	6,2	Kreisfreie Städte
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	51	126,1	157,5	31,4	24,9	kreisangehörige Gemeinden, Kreisfreie Städte
Geschäftsausgaben	65	126,3	138,8	12,5	9,9	kreisangehörige Gemeinden, Kreisfreie Städte
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	50	83,9	104,4	20,6	24,5	Kreisfreie Städte

- 49 Eine deutliche Steigerung vollzog sich darüber hinaus auch bei den sog. vermischten Ausgaben von rd. 7,6 Mio. € auf rd. 13,6 Mio. € im Jahr 2011. Diese Position erhöhte sich am stärksten bei den Kreisfreien Städten, was wesentlich durch die Stadt Dresden verursacht wurde, die in der Kassenstatistik des Vorjahres keine - im Jahr 2011 jedoch rd. 3,9 Mio. € vermischte Ausgaben auswies. Zum Teil ist dies mit Buchungsfehlern zu begründen. Auch bei der Stadt Chemnitz stiegen die vermischten Ausgaben: von rd. 65 T€ im Jahr 2010 auf rd. 353 T€ im Jahr 2011.

4.5 Weitere Ausgaben

Kommunen konnten erneut ihre Zinsausgaben verringern

4.5.1 Zinsausgaben

- 50 Die sächsischen Kommunen konnten erneut ihre Zinsausgaben verringern, darunter insbesondere die Gebietskörperschaftsgruppe der Kreisfreien Städte. Knapp 60 % der Zinsausgaben entfallen auf die kreisangehörigen Gemeinden.

4.5.2 Ausgaben für Zuweisungen/Zuschüsse für laufende Zwecke

- 51 Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Gr. 71) im Umfang von rd. 969 Mio. € im Jahr 2011 verausgabten die Kommunen im Wesentlichen an kommunale Sonderrechnungen (rd. 412 Mio. €), private Unternehmen (rd. 195 Mio. €), Zweckverbände (rd. 65 Mio. €) und an übrige Bereiche (rd. 226 Mio. €). Bei letzteren wuchsen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. ein Viertel - am stärksten bei den Kreisfreien Städten.

³⁶ Zur Abgrenzung der Begriffe Investition und Instandhaltung siehe auch den Entwurf für ein Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen, LT-DS 5/9951, S. 49f. sowie die FAQ 2.28 des SMI (Stand: 21.12.2009).

4.5.3 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

52 Hierzu zählen die Kreisumlage (rd. 608 Mio. € im Jahr 2011), die Finanzausgleichsumlage³⁷ (rd. 18 Mio. €) sowie sonstige Umlagen (rd. 6 Mio. €). Sie werden ausschließlich von den kreisangehörigen Gemeinden entrichtet.

53 Die Kreisumlage erhöhte sich 2011 um rd. 0,6 % bzw. rd. 3,5 Mio. €. Die Landkreise erheben die Kreisumlage gem. § 26 SächsFAG aktuell mit folgenden Umlagesätzen:³⁸

Kreisumlage stieg 2011 um rd. 0,6 % bzw. rd. 3,5 Mio. €

Übersicht 21: Kreisumlagesätze Sachsen, geordnet nach Umlagesatzhöhe

Landkreis	Umlagesatz 2012 in %	zuletzt erhöht im Jahr	um ... Prozentpunkte
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	32,69	2010	3,19
Nordsachsen	32,3675	2011	2,6175
Görlitz ³⁹	31,50	2011	2,00
Leipzig	30,50	2012	1,30
Meißen	30,35	2010	3,83
Mittelsachsen	29,95	2012	2,01
Bautzen	28,70	2012	1,10
Zwickau ⁴⁰	29,90	2012	1,40
Vogtlandkreis	27,99	2011	1,49
Erzgebirgskreis	27,57	2012	0,40

54 Im bundesweiten Vergleich gehört der durchschnittliche Umlagesatz der Kreisumlage in Sachsen zu den niedrigsten Sätzen.⁴¹ Bei einer Bewertung der Umlagesatzhöhe müssen u. a. die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sowie die jeweiligen Regelungen im kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Bundesländern berücksichtigt werden.

4.5.4 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

55 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.

56 Im Jahr 2011 waren diese Ausgaben insgesamt zwar rückläufig - bei den Landkreisen wies die Kassenstatistik jedoch einen Anstieg aus. Mehr als die Hälfte der Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 192 Mio. € floss an private Unternehmen und kommunale Sonderrechnungen.

5 Einzelbetrachtung des Finanzierungssaldos

57 Knapp der Hälfte der kreisangehörigen Kommunen (201 von insgesamt 467 zum Gebietsstand 01.01.2011) gelang es nicht, das Jahr 2011 mit einem positiven Finanzierungssaldo abzuschließen.

Rund 43 % der kreisangehörigen Kommunen wiesen negative Finanzierungssalden aus

58 Die größten Finanzierungssalden je EW (500 €/EW und mehr, vgl. Übersicht 22) erzielten kleine Gemeinden mit weniger als 3.000 EW.⁴² Hier wirkten sich zumeist die Entwicklung der Steuereinnahmen sowie der

³⁷ Weitere Ausführungen zur Finanzausgleichsumlage vgl. Tz. 74 bis 76 dieses Beitrages.

³⁸ Quelle: LT-DS Nr. 5/6088 sowie Pressemitteilungen, insbesondere der LD Sachsen.

³⁹ Umlagesatz: Stand 2011. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichtsbeitrages lag noch kein genehmigter Haushalt 2012 des Landkreises Görlitz vor.

⁴⁰ Kreistagsbeschluss 308.2/12/KT vom 14.03.2012. Davor: 28,50 %.

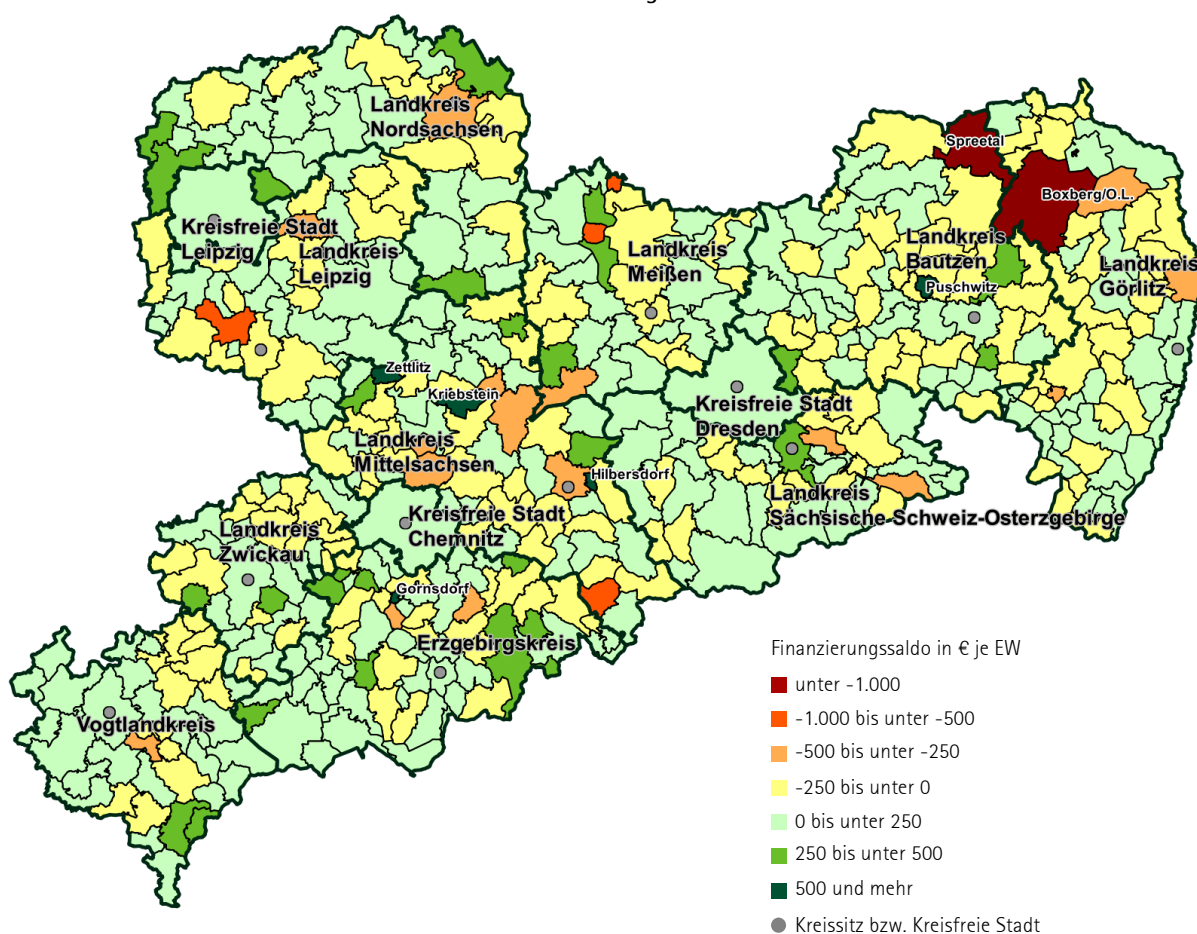
⁴¹ Bei einem vom Deutschen Landkreistag veröffentlichten Vergleich der „Kreisumlagehebesätze (arith. Mittel) im Ländervergleich 2000 bis 2011“ weist Sachsen im Jahr 2011 mit 29,82 % den niedrigsten und das Saarland mit 68,67 % den höchsten durchschnittlichen Hebesatz auf. Der Median lag bei 44,21 %.

⁴² Den mit rd. 674 €/EW höchsten Finanzierungssaldo erzielte im Jahr 2011 die Gemeinde Zettlitz.

Zuweisungen vom Land positiv aus. Mit rd. 468 €/EW erreichte die Stadt Pirna den höchsten Finanzierungssaldo ihrer Größenklasse.

- 59 Den niedrigsten Finanzierungssaldo erwirtschaftete die Gemeinde Spreetal mit rd. -1.773 €/EW, deren überproportional hohe Bauausgaben je EW im Jahr 2011 entsprechende Auswirkungen zeigten.
- 60 Eine der Ursachen für die ebenfalls stark negativen Finanzierungssalden der Gemeinden und Kraftwerksstandorte Boxberg/O. L. (rd. -1.227 €/EW) und Neukieritzsch (rd. -812 €/EW) ist in den deutlichen Gewerbesteuererhöhungen zu suchen. Infolge des Atomausstiegs kündigte der Kraftwerksbetreiber Vattenfall im Juli 2011 an, Rückstellungen für den Rückbau der Atomkraftwerke und für die Entsorgung radioaktiver Abfälle zu bilden, die den Konzerngewinn und damit die Grundlage für Gewerbesteuerzahlungen schmälern.

Übersicht 22: Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen im Jahr 2011



Gebietsstand: 01.01.2011
 Kartengrundlage: Verwaltungsgrenzen, © GeoSN 2011
 Datenquelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kassenstatistik
 Gestaltung: eigene Darstellung

Rückgang des Finanzierungssaldos bei der Kreisfreien Stadt Chemnitz

- 61 Die Finanzierungssalden der 3 Kreisfreien Städte lagen 2011 bei rd. 171 €/EW für Dresden, rd. 86 €/EW für Leipzig und rd. 14 €/EW für Chemnitz. Damit verzeichneten Dresden und Leipzig eine Steigerung - Chemnitz einen Rückgang ihres Finanzierungssaldos.
- 62 Die einzelnen Landkreishaushalte wiesen häufig positive und negative Gesamtfinanzierungssalden aus. Die Höchstwerte lagen hier bei rd. 29 €/EW für den Landkreis Meißen und rd. - 44 €/EW für den Landkreis Görlitz. Innerhalb der laufenden Rechnung konnten 7 Landkreise einen positiven Saldo erzielen - innerhalb der Kapitalrechnung kein Landkreis.

6 Finanzielle Leistungsfähigkeit

63 Die Ausführungen zu den Nettoinvestitionsmitteln⁴³ 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.

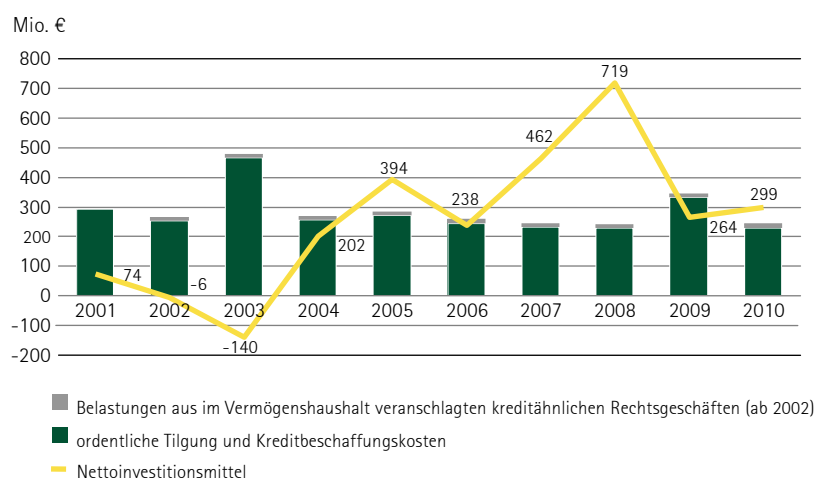
64 Gegenwärtig liegen die Jahresrechnungsdaten bis einschließlich 2010 vor.

Jahresrechnungsdaten bis 2010

6.1 Nettoinvestitionsmittel und Rücklagen

65 Vom Ergebnis des Rekordjahres 2008 sind die sächsischen Kommunen hinsichtlich ihrer Nettoinvestitionsmittel im Jahr 2010 noch weit entfernt. Dem Vermögenshaushalt konnten im Jahr 2010 erneut weniger Mittel zugeführt werden, jedoch fielen die Kreditbelastungen deutlich niedriger aus als im Jahr 2009, sodass letztlich etwas mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung standen.

Übersicht 23: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel und der Belastungen im Zusammenhang mit Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften⁴⁴



66 Die Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel verlief in den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen wiederum uneinheitlich. Die im vergangenen Jahr enorm gesunkenen Nettoinvestitionsmittel der Kreisfreien Städte konnten im Jahr 2010 mehr als verdreifacht werden; die der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise gingen jedoch um rund ein Viertel bzw. um etwa die Hälfte zurück.

Übersicht 24: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mio. €										
Kreisfreie Städte	-115	-87	-244	-38	55	61	92	205	32	112
kreisangehörige Gemeinden	128	89	86	226	300	241	347	475	188	144
Landkreise	69	-7	13	-12	7	-36	2	42	73	36
Kommunaler Sozialverband	-8	-1	5	26	31	-29	21	-3	-29	5

⁴³ 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.

⁴⁴ Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Haushaltsjahren bis 2002 einschließlich der Zuführung zu Sonderumlagen.

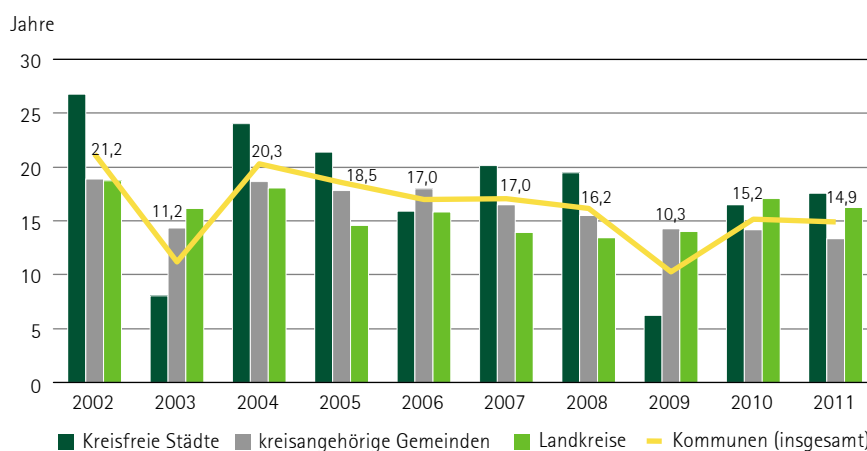
Gesamtrücklage:
rd. 37,7 Mio. € zugeführt

67 Der Gesamtrücklage konnten im Jahr 2010 nach einer Entnahme im Vorjahr wieder Mittel im Umfang von rd. 37,7 Mio. € zugeführt werden. Diese flossen im Wesentlichen in die Sonderrücklage, die aufgrund der Zuführungen der Kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Landkreise um insgesamt rd. 39,1 Mio. € stieg. Die allgemeine Rücklage verringerte sich trotz einer Zuführung durch die Kreisfreien Städte um insgesamt rd. 1,5 Mio. €.

Durchschnittliche rechnerische
Tilgungszeit leicht gesunken

6.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit
68 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.⁴⁵

Übersicht 25: Entwicklung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit⁴⁶ der sächsischen Kommunen



69 Alle Gebietskörperschaftsgruppen konnten im Jahr 2011 mehr tilgen als im Vorjahr.

70 Da sich der Schuldenstand der kreisangehörigen Gemeinden nicht erhöhte und derjenige der Landkreise in geringerem Umfang als die ordentliche Tilgungsleistung stieg, verringerte sich die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit. Die Kreditaufnahme der Stadt Leipzig, welche die ordentliche Schuldentilgung der Stadt im Jahr 2011 überstieg, führte letztlich zur Erhöhung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit in der Gebietskörperschaftsgruppe der Kreisfreien Städte. Die Stadt Dresden wird nach wie vor als schuldenfrei ausgewiesen. Weitere Ausführungen zur Verschuldung der Kommunen können dem nachfolgenden Jahresberichtsbeitrag Nr. 2 (Kommunale Verschuldung) entnommen werden.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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 Schuldenbegriff wurde damit erweitert (vgl. auch Beitrag Nr. 2 „Kommunale Verschuldung“, Pkt. 3).

7 Aktuelle Entwicklungen

7.1 Kommunalen Finanzausgleich 2012 bis 2014 in Sachsen

7.1.1 Finanzausgleichsmasse und Vorsorgevermögen

71 Im Vergleich zum laufenden Hj. 2012 ist in den kommenden Jahren als Ergebnis der regelgebundenen Berechnung im Rahmen des sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I eine Ausweitung der Finanzausgleichsmasse vorgesehen⁴⁷:

Ausweitung der Finanzausgleichsmasse in 2013/2014

- 2012: 2.351 Mio. €⁴⁸
- 2013: 2.850 Mio. €
- 2014: 3.106 Mio. €

72 Davon sollen 50 Mio. € im Jahr 2013 und 250 Mio. € im Jahr 2014 für die Bildung eines dezentralen Vorsorgevermögens für spätere Jahre verwendet werden. Eventuelle Aufwüchse der Finanzausgleichsmasse im Ergebnis der Novembersteuerschätzung 2012 sollen ebenfalls dem Vorsorgevermögen zugeführt werden.

73 Im Jahr 2012 stehen den Kommunen aus dem in den Jahren 2009 und 2010 gebildeten Vorsorgevermögen noch 180,3 Mio. € zur Verfügung; davon 73,7 Mio. € aus dem beim Freistaat vorgehaltenen „Kommunalen Vorsorgefonds“, die in die Gesamtschlüsselmasse einfließen sowie 106,6 Mio. € aus der dezentral bei den Kommunen gebildeten Vorsorgerücklage.

7.1.2 Geplante wesentliche Änderungen im SächsFAG 2013/2014:

Änderungen im SächsFAG 2013/2014

- die Umschichtung von 30 Mio. € im Jahr 2013 vom Land zugunsten der Kommunen zum Ausgleich der höheren Entwicklung bei den Aufgaben sowie den Ausgaben der Kommunen,
- die Umschichtung von 22,5 Mio. € im Jahr 2013 von den Kreisfreien Städten je hälftig auf die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden zur Stärkung des ländlichen Raumes,
- die Erhöhung des Investitionsvolumens⁴⁹ auf insgesamt 733,6 Mio. € in 2013 und 2014,
- die Erweiterung des Schulhausbauprogramms durch Mittel des Staatshaushaltes auf insgesamt 110 Mio. € in 2013/2014, insbesondere zugunsten der Kreisfreien Städte sowie
- die Erhöhung des Straßenlastenausgleichs um jährlich rd. 10,5 Mio. €, insbesondere zugunsten der Landkreise⁵⁰.

7.1.3 Finanzausgleichsumlage

74 Die Finanzausgleichsumlage wird auf der Grundlage von § 25a SächsFAG erhoben. Sie soll zur nachhaltigen Sicherung des Finanzausgleichs in Sachsen sowie zum weiteren Abbau von Steuerkraftunterschieden der sächsischen Kommunen beitragen.⁵¹

⁴⁷ Bis zum Redaktionsschluss lagen das 8. Änderungsgesetz zum SächsFAG sowie der Entwurf des Art. 2 zum HG 2013/2014 und zum Finanzausgleichsmassengesetz 2013/2014 lediglich als Entwurf vor.

⁴⁸ Die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2012 wurde zugunsten der Landkreise um 10 Mio. € erhöht - vgl. Punkt 1 des Art. 1: Änderung des Finanzausgleichsmassengesetzes 2011/2012 (FAMG 2011/2012) zum Gesetz Kommunalpaket 2012 (GKP 2012).

⁴⁹ Davon: investive Schlüsselzuweisungen im Jahr 2013 in Höhe von 215,3 Mio. €, 2014 in Höhe von 298,3 Mio. € sowie investive Zweckzuweisungen in Höhe von jährlich 110,0 Mio. €.

⁵⁰ Auf den „Bericht zur Überprüfung des Straßenlastenausgleichs im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz“ wird hingewiesen. Der Bericht ist als Anlage 8 Bestandteil der Landtagsdrucksache 5/9951: Aechtes Gesetz zur Änderung des SächsFAG - Gesetzentwurf.

⁵¹ Weitere Ausführungen zur Finanzausgleichsumlage sind dem Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 24, Pkt. 6.3.3, S. 200 zu entnehmen.

Anzahl abundanter Kommunen und Umlagevolumen wächst 2012

75 Im Jahr 2012 vergrößert sich der Kreis der sog. abundanten⁵² Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach dem SächsFAG übersteigt, erneut. Auch das Umlagevolumen wächst 2012 - nach starkem Rückgang im Jahr 2011 - wieder auf das ursprüngliche Niveau an.

Übersicht 26: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichumlage⁵³ in Sachsen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28	29	30	34	36
Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,9	29,0	17,7	27,1

76 14 Kommunen entrichten die Finanzausgleichumlage seit ihrer Einführung im Jahr 2009 jährlich wiederkehrend. Die ‚größten‘ Umlagezahler sind darunter die Kommunen Freiberg, Boxberg O. L. und Neukieritzsch.

7.2 Kommunales Investitionsprogramm

77 Die vom Freistaat außerhalb des SächsFAG in den Jahren 2011 und 2012 bereitgestellte Investitionspauschale in Höhe von jährlich 51 Mio. € wird im Jahr 2012 durch eine investive Zweckzuweisung an die Kreisfreien Städte und Landkreise in Höhe von 21 Mio. € aufgestockt. Diese ist für Maßnahmen der infrastrukturellen Grundversorgung zu verwenden.⁵⁴

7.3 Tarifentwicklung

Entgelt der tariflich Beschäftigten steigt

78 Zum 31.12.2011 waren rd. 77 % der sächsischen Kommunen Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband, darunter alle Landkreise, alle 3 Kreisfreien Städte und der KSV. Auf diese wirkt sich der im März 2012 getroffene Tarifabschluss aus. Er beinhaltet u. a. eine Erhöhung des Entgeltes der tariflich Beschäftigten um 3,5 % seit März 2012, um weitere 1,4 % ab Januar 2013 sowie um weitere 1,4 % ab August 2013. Ob und in welcher Größenordnung dieser Abschluss (weitere) Auslagerungen kommunaler Aufgaben in außertarifliche Bereiche nach sich zieht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar.

7.4 Änderungen im Sozialbereich

Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII werden schrittweise vom Bund übernommen

79 Am 01.01.2012 trat das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen in Kraft, in dem u. a. festgelegt wurde, dass der Bund im Jahr 2012 45 % der Nettoausgaben⁵⁵ der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII übernimmt (bisher 16 %). Für die Jahre 2013 und 2014 ist eine Kostenübernahme im Umfang von 75 % bzw. 100 % avisiert (Stand zum Redaktionsschluss: Beschluss des Bundeskabinetts).

Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II

80 An den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II beteiligt sich der Bund in den Jahren 2012 und 2013 im Umfang von 30,4 % und ab dem Jahr 2014 mit 27,6 % (§ 46 Abs. 5 Satz 2 f. SGB II). Im Jahr 2012 wird die Bundesbeteiligung um 5,4 Prozentpunkte ergänzt, um die Leistungen zur Bildung und Teilhabe entsprechend zu berücksichtigen (§ 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II).⁵⁶

⁵² 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).

⁵³ Alle Angaben gemäß Festsetzung.

⁵⁴ Vgl. Art. 3: Änderung des Gesetzes einer Investitionspauschale an die Kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2011 und 2012 sowie über die Gewährung einer Straßenbaupauschale, zum Gesetz Kommunalpaket 2012 (GKP 2012).

⁵⁵ Der vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf sieht vor, dass nicht mehr die Nettoausgaben des Vorvorjahres erstattet werden, sondern des jeweiligen Kalenderjahres.

⁵⁶ Siehe hierzu auch den Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 01, Pkt. 5.4, Tz. 66, S. 39.

- 81 Der sog. Hartz-IV-Sonderlastenausgleich (Hartz-IV-SoBEZ) fällt in den Jahren 2012 und 2013 niedriger aus. Für die Kreisfreien Städte und die Landkreise wird mit jährlich rd. 77,6 Mio. € geringeren Einnahmen gerechnet. Allerdings wird der Rückgang der Hartz-IV-SoBEZ durch die jeweils hälftige „Rückzahlung“ der Überzahlung des Jahres 2011 überzeichnet (§ 11 Abs. 3a FAG).⁵⁷ Hartz-IV-SoBEZ sinken 2012/2013
- 82 Um den kontinuierlichen Aufwuchs abzufedern, ist geplant, dass der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (nach SGB XII) künftig teilweise übernimmt. Dies war eines der Ergebnisse aus den Verhandlungen zum Fiskalpakt, das im Weiteren noch zu konkretisieren und verbindlich zu regeln ist. Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach SGB XII geplant
- 83 Eine Kostensteigerung kommt auf die Kommunen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes⁵⁸ zum Asylbewerberleistungsgesetz zu, wobei diese Leistung in Sachsen eine vergleichsweise kleine Rolle spielt. Höhere Kosten aufgrund des Urteils zum Asylbewerberleistungsgesetz
- 84 Ab dem Jahr 2012 wird der bisher nicht optierende Erzgebirgskreis optierender Landkreis sowie die bisher teilweise optierenden Landkreise Leipzig und Görlitz (vgl. Kommunalträger-Zulassungsverordnung). Entsprechend ist von einer Steigerung der Ausgaben für das Arbeitslosengeld II (UGr. 786) auszugehen. Ab 2012 weitere optierende Landkreise

7.5 Neuregelung bei der Steuereinnahmenverteilung

- 85 Bei den Anteilen der Einnahmen aus der Einkommensteuer wird es durch die planmäßige Umstellung des Schlüssels ab dem Jahr 2012 zu Verschiebungen zwischen den sächsischen Gemeinden kommen. Ähnlich wird die Einführung und planmäßige Erhöhung der neuen Schlüsselkomponente sowie die Aktualisierung der statistischen Datengrundlage Veränderungen in der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens bewirken; sowohl zwischen den Kommunen als auch beim Anteil der sächsischen Kommunen am bundesweiten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.⁵⁹

7.6 Gebietsänderungen von Gemeinden

- 86 Die Zahl der sächsischen Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und Kreisfreie Städte) verringerte sich durch Zusammenschlüsse bzw. Eingliederungen erneut auf mittlerweile 458 Gemeinden. Noch 458 Gemeinden zum 01.01.2012

Übersicht 27: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl	527	522	515	511	505	499	493	485	470	458

- 87 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.⁶⁰ Neben dieser Einmalförderung profitieren die betreffenden Gemeinden regelmäßig von höheren Schlüs-

⁵⁷ Schreiben des SMI vom 28.08.2012 „Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Jahre 2013 bis 2016 der Gemeinden und Landkreise im Freistaat Sachsen“.

⁵⁸ Az.: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte im Juli 2012 fest, dass die bisher gewährten Leistungen an Asylbewerber nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar und deshalb verfassungswidrig sind. In diesem Zusammenhang bestimmte das BVerfG, dass die Leistungen – bis zu einer eigenständigen Neuregelung durch den Gesetzgeber – vorübergehend nach Maßgabe des SGB II i. V. m. dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) zu gewähren sind. Die kommunalen Spitzenverbände fordern bereits entsprechende Entlastungen.

⁵⁹ Siehe die Schreiben des SMI vom 28.10.2011 „Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Kommunen im Freistaat Sachsen für die Jahre 2012 bis 2015 (mittelfristige Finanzplanung)“ und vom 28.08.2012, a. a. O. sowie das Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz, GemFinRefG).

⁶⁰ Einzelheiten dazu vgl. VwV Bedarfszuweisungen Pkt. IV.

selzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse, die aus dem dann höheren Hauptansatz resultieren.

Aufschub bei der Doppikeinführung für vereinigungswillige Gemeinden

88 Darüber hinaus sieht das Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen⁶¹, das am 26.09.2012 durch den Landtag beschlossen wurde, vor, auf Antrag Aufschub bei der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bis längstens zum 01.01.2015 einzuräumen. Dies soll für Gemeinden gelten, die für die Jahre 2013 und 2014 Gemeindecingliederungen/-zusammenschlüsse planen (vgl. Art. 2 Nr. 16 Buchstabe g des Gesetzes).

Statistik: einheitliche Datenbasis nicht vor 2016

7.7 Doppikumsteller 2012

89 Im Jahr 2012 haben 61 Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Leipzig, von der Kameralistik auf die kommunale Doppik umgestellt. Entsprechend werden sich die bereits mehrfach erwähnten, durch die Umstellung hervorgerufenen statistischen Effekte weiter verstärken. Infolge der o. g. aufschiebenden Regelung, die der Gesetzentwurf zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen für vereinigungswillige Gemeinden vorsieht, kann frühestens für das Jahr 2016 mit einer wieder einheitlichen Datenbasis der sächsischen Kommunen gerechnet werden.

8 Eckpunkte wirtschaftlicher und finanzieller Prognosen

90 „Die öffentlichen Haushalte profitieren weiter von der anhaltend positiven Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in Deutschland. Das weltwirtschaftliche und europäische Umfeld bleibt allerdings schwierig“ formuliert das BMF in seiner Pressemitteilung 19/2012 vom 10.05.2012 zur Maisteuerschätzung 2012.

91 So lassen Prognosen⁶² deutschlandweit einen weiteren Anstieg der Steuereinnahmen, insbesondere der Gewerbesteuer, erwarten. Das zuletzt bundesweit bei den Kommunen erzielte Finanzierungsdefizit soll zum Jahresende 2012 durch einen Finanzierungsüberschuss abgelöst werden. Da die Gemeinden abhängig von ihrer wirtschaftlichen Struktur unterschiedlich stark von der Gewerbesteuer profitieren, wird die finanzielle Entwicklung der Gemeinden weiter heterogen verlaufen.

92 Auch die für die sächsischen Kommunen prognostizierten Daten aus der Maisteuerschätzung 2012 weisen im Planungszeitraum (bis 2016) einen jährlichen Anstieg der Steuereinnahmen aus. Damit werden Mittel generiert, die weiter sinkende Zuweisungen zumindest teilweise kompensieren.

93 Der Anstieg der Steuereinnahmen ist insofern zu relativieren, als dass die Wirtschaftskraft⁶³ der neuen Bundesländer mit - je nach Veröffentlichung - etwa 70 % weiter deutlich unter derjenigen der Länder des früheren Bundesgebietes liegt. Wesentliche Ursache ist, dass Firmensitze großer Unternehmen in den neuen Bundesländern fehlen.⁶⁴

94 Steigende Steuereinnahmen werden aus jetziger Sicht daher nicht ausreichen, um die Finanzausstattung der bisher stark von Zuweisungen abhängigen sächsischen Kommunen mittel- bis langfristig auf dem bisherigen Niveau zu halten. Mit Beginn der neuen EU-Förderperiode 2014 ist zu erwarten, dass Sachsen weniger EU-Fördermittel zur Verfügung stehen. Die Mittel aus dem Solidarpaket II werden bis 2019 sukzessive auf Null reduziert. Die demografische Entwicklung Sachsens insgesamt wirkt sich negativ auf einwohnerbezogene Verteilungsschlüssel aus. Die Ergebnisse

⁶¹ LT-DS 5/8276 und 5/10162.

⁶² Bspw. im Rahmen der Maisteuerschätzung 2012 sowie von verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten.

⁶³ Gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.

⁶⁴ Siehe z. B. den Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2011 vom 09.11.2011, Hrsg. BMI, Arbeitsstab Angelegenheiten der neuen Bundesländer.

des Zensus 2011 können dazu führen, dass sich diese Entwicklung noch verstärkt.

9 Folgerungen

95 Der mittel- bis langfristig rückläufigen Finanzausstattung ist u. a. mit Konsolidierungsmaßnahmen zu begegnen, die nicht nur operativen, sondern auch strategischen Charakter besitzen.⁶⁵ Die Herausforderung besteht darin, mit weniger Finanzmitteln bei einem hohen Anteil an kommunalen Pflichtaufgaben dennoch finanziell handlungsfähig zu bleiben.

96 Da Konsolidierungsprozesse i. d. R. längerfristiger Natur sind, haben die in vorangegangenen Jahresberichten des SRH an dieser Stelle diesbezüglich dargelegten Aspekte weiter Gültigkeit. Die Konsolidierungsmöglichkeiten, die sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit bieten, sollten genutzt werden. Hier ist nicht nur an eine gemeinsame Aufgabenerfüllung im Sinne des SächsKomZG (Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit) zu denken, sondern auch an den Austausch von Wissen (bspw. im Zuge der Doppikeinführung) und Erfahrungen (bspw. bei der organisatorischen und finanziellen Optimierung einzelner Fachbereiche und vor größeren Investitionen). Weiterhin können durch Gemeindefusionen effizientere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden.

10 Stellungnahmen

97 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Empfehlungen des SMF, des SMI und des SSG wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet soweit dies der SRH für erforderlich hielt.

98 Das SMI begrüßte in seiner Stellungnahme die unter Tz. 95 getroffene Folgerung des SRH und ergänzt weitere Aspekte: die Überprüfung der Aufgabenstandards und der freiwilligen Aufgaben, die Anpassung an die demografischen Veränderungen und die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung.

99 Das SMI informierte im Rahmen seiner Stellungnahme, dass derzeit geprüft werde, wie die vorhandenen Formen kommunaler Zusammenarbeit bspw. um gemeinsame Dienstleistungszentren („back offices“), Mandatierung von Aufgaben und um Arbeitsgemeinschaften erweitert und den Kommunen zur effizienteren Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden können (vgl. auch Tz. 96).

100 Der SSG äußerte, dass der vorliegende Jahresberichtsbeitrag die kommunale Finanzsituation zutreffend wiedergibt und Hilfestellung bei der Beurteilung der finanziellen Lage der Kommunen sei.

11 Hinweise zu den verwendeten Daten

101 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁶⁶ im Jahr 2011 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁶⁷. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2010. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen Zehnjahreszeitraum umfassen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁶⁵ Die KGSt erarbeitet bis voraussichtlich 05/2013 ein 'Handbuch zur Strategischen Haushaltskonsolidierung', KGSt-Journal 6/2012, S. 7.

⁶⁶ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV) und Verwaltungsverbände.

⁶⁷ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

- Gebietsstand vom 01.01.2011
- 102 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2011 zugrunde.⁶⁸ Die EW-Zahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.
- 103 Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁶⁹, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁷⁰ und die Zahlungen von gleicher Ebene⁷¹ bereinigt – sofern nicht anders angegeben. 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.
- Eingeschränkte Vergleichbarkeit
- 104 Einschränkend auf die Vergleichbarkeit der Gebietskörperschaften wirken u. a. Faktoren wie der jeweilige Umfang der Auslagerung kommunaler Aufgaben an Unternehmen, der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad diverser 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.
- 105 Zudem erschwert die fortschreitende Einführung der kommunalen 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.⁷²
- 106 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.

⁶⁸ Die zum 01.01.2012 erfolgten Gemeindegemeinschaften bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen von 470 auf 458 verringerten, finden in vorliegendem Beitrag noch keine Berücksichtigung.

⁶⁹ Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

⁷⁰ Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

⁷¹ Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander.

⁷² Hinzu kommt im Jahr 2012, dass die auf die kommunale Doppik umgestellten sächsischen Gemeinden aufgrund der Empfehlung des SMI, die Entwurfsfassung der neuen VwV Haushaltssystematik Kommunen (VwV KomHSys) bereits anzuwenden, bis zur Veröffentlichung (08.09.2012) der VwV KomHSys unterschiedliche Fassungen gebrauchten (siehe hierzu auch www.kommunaleverwaltung.sachsen.de). Dies beeinflusst entsprechend die weitere Verarbeitung der von den Kommunen gemeldeten Daten beim Statistischen Landesamt.

Kommunale Verschuldung

Die Kreditschulden der Kommunen sind erneut gesunken.

Dennoch ist die Verschuldung der Kommunen insgesamt um rd. 5 % gestiegen, da mit der zunehmenden Umstellung auf die kommunale Doppik in den Schuldenständen Posten ausgewiesen werden, die der bisherigen Kameralistik systemfremd sind.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden¹ der öffentlichen Haushalte² und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen³ zum 31.12. des jeweiligen Jahres.⁴ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2012 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.

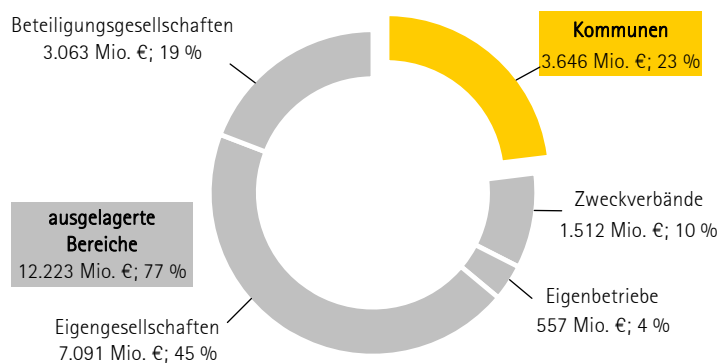
Berichtsschwerpunkt: kommunale Verschuldung im Jahr 2011

Gebietsstand vom 01.01.2012

2 Überblick

Übersicht 1: Schulden der Kommunen im Vergleich zu ihren ausgelagerten Bereichen; prozentualer Anteil an den Schulden (insgesamt) zum 31.12.2011, Werte gerundet

Mehr als $\frac{3}{4}$ der Schulden sind ausgelagerten Bereichen zuzurechnen



3 Erneute Änderung der Statistik

- 2 Seit dem Jahr 2011 werden die versicherungstechnischen Rückstellungen statistisch nicht mehr erhoben. Diese Position war einmalig im Schuldenbegriff für das Jahr 2010 enthalten und zum 31.12.2010 mit einem Betrag in Höhe von rd. 18,4 Mio. € ausgewiesen.

Erneute Statistikänderung

¹ Der Schuldenbegriff umfasst 2011: Kredite, Kassenkredite, Wertpapierschulden, übrige Verbindlichkeiten und kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

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 (letztere mit mehr als 1 Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht).

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

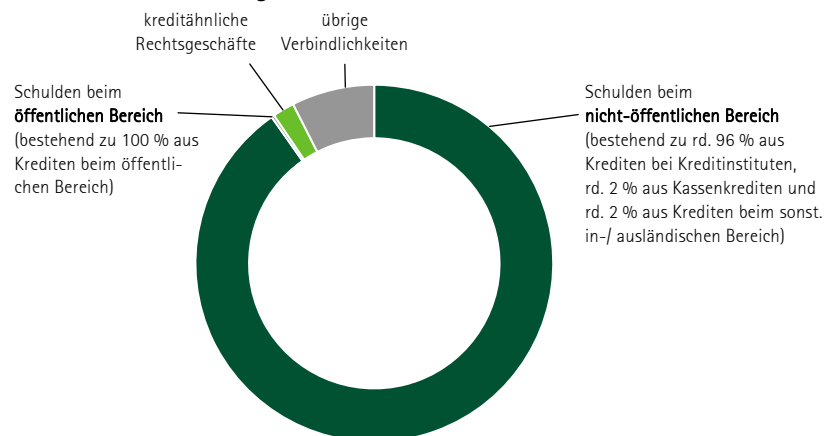
Übersicht 2: Entwicklung des Schuldenbegriffes in der Statistik

vor 2010	2010 bzw. seit 2011
<p>Schuldenstand:</p> <p>Schulden bei öffentlichen Haushalten (ohne Kassenkredite)</p> <p>Kreditmarktschulden i. e. S. bei Kreditinstituten usw.</p> <p>Wertpapierschulden</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)
<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) 	<ul style="list-style-type: none"> - 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>übrige Verbindlichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - sonstige Verbindlichkeiten
<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>Versicherungstechnische Rückstellungen - nur im Jahr 2010 -</p> <p>weitere Belastungen:</p> <p>Bürgschaften (Haftungssumme)</p> <p>Zinsausgaben</p>

4 Kommunale Haushalte

4.1 Betrachtung nach Schuldenarten

Übersicht 3: Anteile der einzelnen Schuldenarten am Schuldenstand der Kommunen insgesamt im Jahr 2011⁶



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

⁶ Kassenkredite beim öffentlichen Bereich und Wertpapierschulden beim nicht-öffentlichen Bereich waren im Jahr 2011 nicht vorhanden. Für Informationen zu Einzelwerten vgl. Übersicht 4.

- 3 Die Schulden und weiteren Belastungen der kommunalen Haushalte untergliedern sich nach dem nunmehr geltenden Schuldenbegriff im Vorjahresvergleich wie folgt:

Übersicht 4: Schulden und Belastungen der Kommunen nach Arten zum 31.12.

Ifd. Nr.	Position	2010	2011	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
		Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	SCHULDENSTAND⁷	3.463,9	3.646,2	182,2
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	9,8	6,1	-3,7
1.1.1	- Schulden aus Krediten	3,2	6,1	3,0
1.1.2	- Kassenkredite	6,7	-	-6,7
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	3.338,9	3.291,4	-47,6
1.2.1	- Schulden aus Krediten ⁸	3.293,3	3.239,8	-53,5
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	3.220,1	3.167,8	-52,3
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	73,2	72,0	-1,2
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	45,7	51,6	5,9
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	96,7	78,8	-17,9
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,6	0,1	-0,5
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,5	1,2	-0,3
1.3.3	- Finanzierungsleasing	72,0	67,3	-4,7
1.3.4	- ÖPP-Projekte nach ESVG	22,5	10,2	-12,4
1.4	übrige Verbindlichkeiten	18,5	269,8	251,4
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.468,5	1.520,8	52,3
2.1	Bürgschaften (Haftungssumme)	1.339,6	1.403,4	63,8
2.2	Zinsausgaben ⁹	128,9	117,5	-11,4

- 4 Nach der Statistik, die vor 2010 galt, entspräche die Summe der o. g. Positionen 1.1.1, 1.2.1 und 1.2.2 - unter der Maßgabe, dass einzelne Begrifflichkeiten präzisiert wurden¹⁰ - dem bisherigen Schuldenbegriff und umfasste zum 31.12.2011 rd. 3.245,9 Mio. €. Die Schulden der Kommunen sind nach dieser Definition im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um rd. 50 Mio. € bzw. rd. 1,5 % gesunken (vgl. Übersicht 5).

Kreditschulden um rd. 1,5 % gesunken

- 5 Durch den nunmehr geltenden, erweiterten Schuldenbegriff wird im Jahr 2011 rein zahlenmäßig ein um rd. 400,3 Mio. € bzw. rd. 12,3 % höherer Betrag als nach „alter“ Definition erfasst. Wird der aktuelle Schuldenbegriff zugrunde gelegt, sind die Schulden im Vorjahresvergleich um rd. 182 Mio. € bzw. rd. 5,3 % gestiegen. Ursache dessen ist der Anstieg der übrigen Verbindlichkeiten, bestehend aus Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstigen Verbindlichkeiten. Durch die in 2011 vermehrt erfolgte Umstellung des Rechnungswesens auf die kommunale Doppik - darunter bei Kommunen mit großem Finanzvolumen (die Kreisfreien Städte Dresden und Chemnitz sowie der Landkreis Görlitz) - wird durch die übrigen Verbindlichkeiten ein Posten ausgewiesen, welcher der Kameralistik systemfremd ist.

Anstieg der übrigen Verbindlichkeiten führt zur Erhöhung des Schuldenstandes insgesamt um rd. 5,3 %

⁷ Summe der Positionen: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4. Der Schuldenstand zum 31.12.2010 wurde um die seit 2011 nicht mehr statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen in Höhe von rd. 18,4 Mio. € bereinigt.

⁸ Rund 93,8 % dieser Kredite haben eine Laufzeit von mindestens 5 Jahren, rd. 6,0 % eine Laufzeit von über 1 bis 5 Jahre und die übrigen rd. 0,2 % von weniger als 1 Jahr.

⁹ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁰ Beispielsweise im Bereich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte die Definition der „Restkaufgelder“. Entsprechend sind beim Jahresvergleich solcher Positionen gewisse Unschärfen in Betracht zu ziehen.

6 Da der Großteil der sächsischen Kommunen die Umstellung auf die kommunale Doppik noch nicht vollzogen hat, wird mit fortschreitendem Umstellungsprozess aufgrund des o. g. Verbindlichkeitenpostens mit einem statistischen Anstieg des Verschuldungsniveaus zu rechnen sein. Aufgrund der zumeist kurzfristigen Natur der sog. übrigen Verbindlichkeiten, wird der Schuldenstand bei der jeweils stichtagsbezogenen Betrachtung über mehrere Jahre künftig zudem entsprechenden Schwankungen unterworfen sein.

7 Neben den o. g. Schulden tragen die Kommunen weitere Belastungen:

Haftungssumme der Bürgschaften
weiter erhöht

■ Die Haftungssumme der Bürgschaften ist im Jahr 2011 wiederholt gestiegen (um rd. 5 %), u. a. weil die Kreisfreie Stadt Dresden ihren Bürgschaftsrahmen erneut¹¹ ausgeweitet hat: um rd. 108 Mio. € auf nunmehr rd. 644 Mio. €. Damit entfällt allein auf die Kreisfreie Stadt Dresden ein Volumen von rd. 46 % der Haftungssumme aller Bürgschaften der sächsischen Kommunen.

Zinsbelastung rückläufig

■ Die Zinsbelastungen sind weiter rückläufig. Dies korreliert mit den insgesamt gesunkenen Kreditschulden ist aber auch auf das niedrige allgemeine Zinsniveau zurückzuführen.

4.2 Entwicklung der kommunalen Schulden

8 Um die Vergleichbarkeit bei der Betrachtung im Zeitverlauf zu gewährleisten, werden die Schuldenstände in nachfolgender Übersicht ab dem Jahr 2010 nach dem bisherigen (bis 2010 geltenden) sowie nach dem neuen (seit 2011 geltenden) Schuldenbegriff dargestellt.

Übersicht 5: Entwicklung der kommunalen Schulden und der Schuldendienstquote¹²

	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstquote
	Mio. €	%	€/EW	%	%
1992	2.115	-	453	-	1,6
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9
1997	5.434	7,4	1.198	7,8	6,2
1998	5.571	2,5	1.236	3,2	7,3
1999	5.520	-0,9	1.233	-0,2	8,6
2000	5.580	1,1	1.256	1,8	7,8
2001	5.531	-0,9	1.255	0,0	8,5
2002	5.354	-3,2	1.226	-2,3	7,4
2003	5.209	-2,7	1.202	-2,0	8,7
2004	5.194	-0,3	1.206	0,3	6,5
2005	5.030	-3,2	1.174	-2,6	6,4
2006	4.159	-17,3	976	-16,9	12,7
2007	3.944	-5,2	931	-4,6	5,7
2008	3.683	-6,6	876	-6,0	5,3
2009	3.411	-7,4	817	-6,8	5,5
2010	3.296 neu: 3.464	-3,5 -	794 neu: 834	-2,9 -	4,0
2011	3.246 neu: 3.646	-1,5 neu: 5,3	784 neu: 881	-1,2 neu: 5,6	4,1

„neu“ = nach dem seit dem Jahr 2011 in der Statistik geltenden Schuldenbegriff (Die einmalig in 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben unberücksichtigt.)

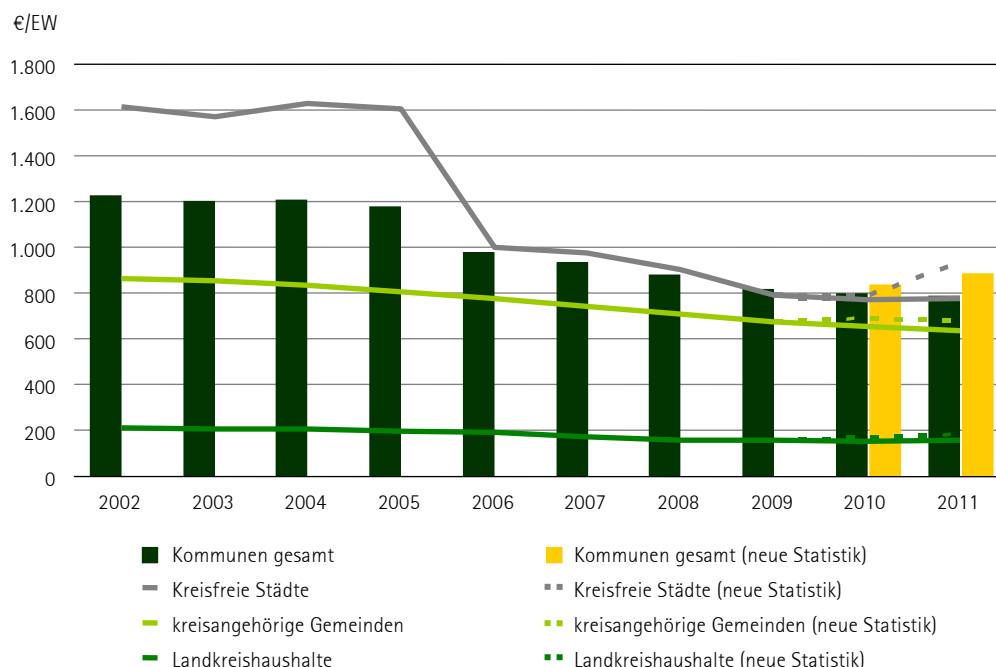
¹¹ Auf den Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag 2, Pkt. 4.1, Tz. 12 wird hingewiesen.

¹² Prozentualer Anteil der Ausgaben für ordentliche und außerordentliche Tilgung (ohne Umschuldung) sowie Zinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen; Daten lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2011 sowie lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011.

4.3 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

- 9 Die Auswirkungen der kommunalen Doppik treten bei der Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung nach dem aktuell geltenden Schuldenbegriff in nachfolgender Übersicht insbesondere bei den Kreisfreien Städten im Jahr 2011 deutlich zutage.

Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen¹³



- 10 **Kreisfreie Städte**
Die Kreisfreien Städte sind die Gebietskörperschaftsgruppe mit den höchsten Schulden je EW im kommunalen Haushalt. Gegenüber 2010 sind ihre Schulden um rd. 19 % gestiegen. Der Vorjahresvergleich stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

Übersicht 7: Vorjahrsvergleich der Verschuldung bei den Kreisfreien Städten

Zum 31.12.	Einheit	Jahr	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Durchschnitt bzw. Summe
Schuldenstand	€/EW	2010	1.125	35	1.394	792
		2011	1.408	246	1.395	931
Schuldenstand	T€	2010	272.999	18.250	720.661	1.011.910
		2011	341.595	128.904	732.937	1.203.436
davon:						
Schulden beim öffentlichen Bereich	T€	2010	-	-	-	-
		2011	-	-	-	-
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich ¹⁴	T€	2010	271.526	-	720.594	992.119
		2011	268.886	-	732.887	1.001.774
kreditähnliche Rechtsgeschäfte ¹⁵	T€	2010	-	18.250	67	18.317
		2011	36	6.421	50	6.507
übrige Verbindlichkeiten	T€	2010	1.473 ¹⁶	-	-	1.473
		2011	72.673	122.483	-	195.156

- 11 Zwar nahm die Kreisfreie Stadt Leipzig mehr Kredite auf - die wesentliche Steigerung war jedoch im Zuge der Doppikumstellung bei den übrigen Verbindlichkeiten der Kreisfreien Städte Dresden und Chemnitz zu verzeichnen (rd. +194 Mio. €). Alle 3 Kreisfreien Städte hatten zum

¹³ Die im Jahr 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben wegen ihrer lediglich einmaligen Erhebung in dieser Übersicht unberücksichtigt. Der erhebliche Rückgang der Verschuldung der Kreisfreien Städte im Jahr 2006 resultiert aus der Entschuldung der Stadt Dresden mithilfe der Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Wohnungsbaugesellschaft (WOBA Dresden GmbH). Auf die diesbezüglichen Ausführungen im Jahresbericht 2007 des SRH, S. 321, Pkt. 2 wird verwiesen.

¹⁴ Im Wesentlichen Schulden bei Kreditinstituten.

¹⁵ Dresden: ÖPP-Projekte nach ESVG.

¹⁶ Es handelt sich hier um einen Kassenausgabereinst.

31.12.2011 keine Kassenkredite aufgenommen. Bürgschaften sowie die jeweils rückläufigen Zinsausgaben sind in allen 3 Städten als „weitere Belastungen“ anzuführen.

Landkreise

12 Die Haushalte der Landkreise waren zum 31.12.2011 mit durchschnittlich 178 €/EW verschuldet, wobei die Spanne von rd. 86 €/EW im Landkreis Mittelsachsen bis zu rd. 549 €/EW im Landkreis Nordsachsen reichte. Der Landkreis Görlitz (rd. 222 €/EW) weist eine um rd. 33 Mio. € höhere Verschuldung und damit im Vergleich zum Vorjahr mehr als das Doppelte aus - u. a. wegen der im Zuge der Doppikeinführung auszuweisenden übrigen Verbindlichkeiten, die mit rd. 25 Mio. € zu Buche schlugen.

13 Die Landkreise Nordsachsen und Görlitz hatten Kassenkredite im Umfang von rd. 10,8 bzw. rd. 7,6 Mio. € aufgenommen. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (ausnahmslos Finanzierungsleasing) wiesen die Landkreise Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (rd. 11,1 Mio. €), Mittelsachsen (rd. 5,7 Mio. €), der Vogtlandkreis (rd. 2,8 Mio. €) sowie in geringem Umfang der Landkreis Görlitz aus. Mit Ausnahme des Vogtlandkreises hatten alle Landkreise Bürgschaften übernommen.

Kreisangehörige Gemeinden

20 kreisangehörige Gemeinden mit schuldenfreiem Haushalt

14 Einen schuldenfreien Haushalt konnten 20 Gemeinden (Vorjahr 21), darunter 7 aus dem Landkreis Mittelsachsen, sowie 5 Verwaltungsverbände - alle mit jeweils weniger als 8.000 EW - vorweisen. 2 dieser Gemeinden waren jedoch (wie bereits im vorangegangenen Jahresbericht an gleicher Stelle erwähnt) mit Bürgschaften behaftet und 2 weitere Gemeinden an verschuldeten Eigengesellschaften unmittelbar beteiligt. 17 dieser Gemeinden waren zudem Mitglied in schuldenbehafteten Zweckverbänden.

15 Die finanzielle Leistungsfähigkeit der 20 schuldenfreien Gemeinden wird durch die Bewertung mit stabiler Haushaltslage (A) bzw. hinreichender Leistungsfähigkeit (B) im Frühwarnsystem des SMI bestätigt. 3 dieser Kommunen waren im Jahr 2011 abundant. 11 der 20 Gemeinden schlossen das Jahr 2011 allerdings mit einem negativen Finanzierungssaldo ab.

16 85 von 455 kreisangehörigen Gemeinden erhöhten ihre Schuldenlast im Jahr 2011. 353 Gemeinden konnten sie verringern. Die größten Zuwächse bzw. Rückgänge verzeichneten pro Kopf bzw. insgesamt folgende Kommunen:

Übersicht 8: Gemeinden mit dem größten Schuldenzuwachs bzw. -rückgang

Gemeinde ¹⁷		2010	2011	Veränderung absolut	Veränderung in %	Wesentlicher Hintergrund
Rochlitz, Stadt	T€	2.657	10.994	8.337	314	massiver Anstieg der übrigen Verbindlichkeiten
	€/EW	421	1.760	1.339	318	
Striegistal	T€	1.680	6.542	4.863	290	hohe Kreditaufnahme
	€/EW	316	1.236	920	291	
Lichtenberg	T€	3.778	2.480	-1.298	-34	deutlicher Rückgang der übrigen Verbindlichkeiten
	€/EW	2.269	1.499	-769	-34	
Zwickau, Stadt	T€	97.510	86.913	-10.597	-11	hohe Kredittilgung
	€/EW	1.038	931	-107	-10	

17 56 kreisangehörige Gemeinden wiesen zum 31.12.2011 Kassenkredite von insgesamt rd. 33,2 Mio. € aus. Davon hatten 10 Gemeinden Kassenkreditschulden von jeweils mehr als 1 Mio. €, in Summe rd. 18,0 Mio. €, aufgenommen. Die einwohnerbezogen höchsten Kassenkredite verzeichneten

¹⁷ Einführung der kommunalen Doppik: Rochlitz ab 2010, Lichtenberg ab 2009.

die Gemeinden Sayda¹⁸ mit rd. 479 €/EW, Dorfhain mit rd. 388 €/EW und Rötha mit rd. 295 €/EW. Die Schuldenstände der Gemeinden Sayda und Dorfhain lagen bereits dann jeweils deutlich über dem Richtwert nach VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (KommHHWi), wenn lediglich die Schulden aus Krediten in die Betrachtung einbezogen werden.¹⁹

Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte

- 18 Die VwV KommHHWi bzw. die VwV KommHHWi-Doppik geben Richtwerte für die kommunale Verschuldung sowohl der Kernhaushalte als auch hinsichtlich der Gesamtverschuldung vor. Sind diese erreicht bzw. überschritten²⁰, bedarf es im betreffenden Fall einer besonderen Prüfung der dauernden Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen.
- 19 Obwohl der Schuldenbegriff seit 2010 mit den entsprechenden, bereits erläuterten Konsequenzen erweitert wurde, hat das SMI an den bisher geltenden Begriffsbestimmungen und den darauf beruhenden Richtwerten festgehalten. Der SRH hält eine Bestimmung, welche Schulden unter die *Verschuldung des Kernhaushaltes*²¹ fallen, für erforderlich. Denn eine Orientierung am Schuldenbegriff laut Schuldenstatistik würde bei bereits auf die kommunale Doppik umgestellten Kommunen dazu führen, dass sie bei der Beurteilung der Höhe der Verschuldung strengeren Maßstäben unterliegen.
- 20 Des Weiteren wird angeregt, die vom SMI verwendete Definition der *Gesamtverschuldung* zu präzisieren. Denn abweichend vom seit 2010 erweiterten finanzstatistischen Schuldenbegriff sind in der Begriffsbestimmung der Gesamtverschuldung die Kassenkredite und die übrigen Verbindlichkeiten, etwa solche aus Lieferungen und Leistungen, nicht enthalten. Nach Ansicht des SRH bedürfen die übrigen Verbindlichkeiten in diesem Zusammenhang einer differenzierten Betrachtung.

Übersicht 9: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte²²

	Verschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten		
		2010 absolut	2011 absolut	%
Kreisfreie Städte	1.400	-	1	33,3
kreisangehörige Gemeinden	850	116	111	24,4
Landkreise	250	1	1	10,0

- 21 Im Jahr 2011 überschritten u. a. die Kreisfreie Stadt Chemnitz und der Landkreis Nordsachsen den in Übersicht 9 genannten Richtwert. Die Kreisfreie Stadt Leipzig lag mit rd. 1.395 €/EW nur knapp darunter.²²

¹⁸ Der SSG wies ergänzend darauf hin, dass ursächlich für die unter dieser Tz. dargestellte finanzielle Lage der Stadt Sayda zum einen ein großes Bauvorhaben ist, das im Wesentlichen wegen Schwierigkeiten bei der Fördermittelauszahlung vorfinanziert werden musste, und zum anderen der gleichzeitige Ausfall des größten ortsansässigen Gewerbesteuerzahlers.

¹⁹ Sayda: rd. 2.010 €/EW, Dorfhain rd. 1.435 €/EW – bei einem Richtwert von 850 €/EW.

²⁰ Vgl. VwV KommHHWi vom 20.12.2010, Pkt. A) I. 2. bzw. VwV KommHHWi-Doppik vom 20.12.2010 Pkt. A) I. 3.

²¹ Vgl. Pkt. A) I 2. c) KommHHWi bzw. Pkt. A) I 3. d) KommHHWi-Doppik.

²² Den Verschuldungsrichtwerten – vgl. Fußnote 21 – wurden die Schulden der Kernhaushalte lt. Schuldenstatistik gegenübergestellt.

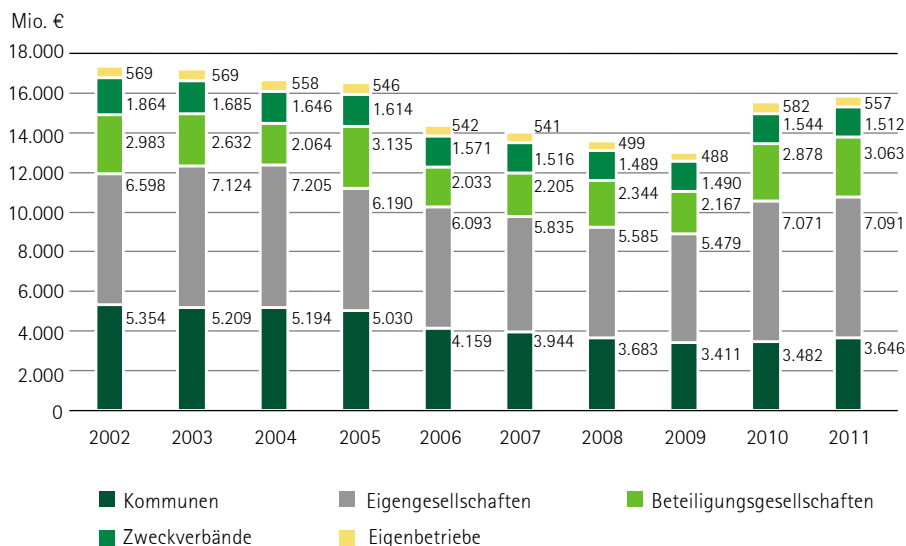
Verschuldung der Kommunen und ihrer ausgelagerten Bereiche lag 2011 bei rd. 15,9 Mrd. €

22 **5 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche**
Die Verschuldung der Kommunen einschließlich ihrer Eigengesellschaften²³, Eigenbetriebe sowie der Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände, an denen sie beteiligt sind, war zum 31.12.2011 mit insgesamt rd. 15,9 Mrd. € und damit rd. 2 % höher als im Vorjahr ausgewiesen. Weniger als ein Viertel entfiel dabei auf die kommunalen Haushalte (vgl. auch Übersicht 1).

Schuldenanstieg bei den Beteiligungsgesellschaften

23 Die Beteiligungsgesellschaften wiesen um rd. 6,5 % höhere Schulden als im Vorjahr aus.

Übersicht 10: Schuldenentwicklung der Kommunen, der kommunalen Unternehmen und der Zweckverbände²⁴



24 Fast die Hälfte der Verschuldung ist den Eigengesellschaften zuzuordnen (rd. 7,1 Mrd. € von insgesamt rd. 15,9 Mrd. €); insbesondere denen der Kreisfreien Städte.

Übersicht 11: Eigengesellschaften – Schuldenstand nach Gebietskörperschaften²⁵

	2010		2011		Veränderung 2011/2010		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	%	€/EW
Kreisfreie Städte	4.007	3.135	4.067	3.147	61	1,5	12
kreisangehörige Gemeinden	2.907	1.011	2.856	1.004	-51	-1,8	-8
Landkreise	157	55	167	59	10	6,7	4
gesamt	7.071	1.702	7.091	1.713	20	0,3	11

25 Mit rd. 3,8 Mrd. € liegen mehr als 50 % der Schulden der Eigengesellschaften im Aufgabenbereich „Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge“.

Etwa 1/3 der kreisangehörigen Gemeinden wiesen Eigengesellschaftsschulden aus

26 Etwa ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden (147 von 455) unterhalten Eigengesellschaften, die eine Verschuldung auswiesen; davon bei 82 Kommunen im Umfang von mindestens 1.000 €/EW. Die Eigengesellschaften der Kreisfreien Städte waren mit rd. 4.261 €/EW (Leipzig), rd. 3.225 €/EW (Chemnitz) und rd. 1.995 €/EW (Dresden) verschuldet; die

²³ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

²⁴ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände. Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen zählen nicht zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen. Da die Kommunen in der Wahl der Buchführung ihrer Zweckverbände frei sind, ist eine zusammengefasste Betrachtung von kameralistisch und doppisch buchenden Zweckverbänden sinnvoll.

²⁵ Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter.

Eigengesellschaften der 10 Landkreise zwischen rd. 17 €/EW (Meißen) und rd. 115 €/EW (Bautzen).

- 27 In den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sind rd. 62.300 Mitarbeiter beschäftigt und damit nahezu die Hälfte aller kommunalen Beschäftigten (vgl. auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 3 – Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen, Pkt. 2). Diese setzen in ausgelagerten Organisationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein Finanzvolumen um, das die Größe der kommunalen Haushalte übersteigt.
- 28 Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften birgt deren Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial, das durch die Kommunen als Anteilseigner im Interesse einer stetigen Aufgabenerfüllung sowie durch die RAB sorgfältig überwacht werden muss. Dem stimmte das SMI im Rahmen seiner Stellungnahme im Vorfeld der Veröffentlichung dieses Beitrages zu.

6 Vergleich mit anderen Bundesländern

- 29 Die folgenden Angaben beziehen sich auf den Stichtag 31.12.2010. Ab dem Jahr 2010 wurde die Schuldenstandstatistik bundeseinheitlich aufgrund von EU-Anforderungen methodisch geändert; u. a. wurden der Schuldenbegriff erweitert und bislang nicht erhobene Daten in die Statistik einbezogen.²⁶ Dies ist insbesondere bei Vergleichen mit Vorjahren zu berücksichtigen.
- 30 Darüber hinaus sind bei einem Vergleich der Kommunen der Bundesländer untereinander die Einflüsse der Finanzkrise, die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Organisationsformen der Aufgabenerfüllung und der – historisch bedingt – größere Bestand an kommunalen Wohnungsgesellschaften in den neuen Ländern zu berücksichtigen.
- 31 U. a. sind folgende Tendenzen erkennbar (vgl. Übersicht 12):

- Vor allem in den neuen Ländern wird der größere Teil der kommunalen Schulden – bereits ohne Einbezug der Schulden aus Beteiligungen²⁷ – in ausgelagerten Bereichen gehalten. Das Hauptgewicht liegt hierbei nach wie vor auf den Eigengesellschaften.
- Die Eigengesellschaftsschulden der Kommunen Baden-Württembergs waren im Vorjahresvergleich um mehr als das Dreifache höher ausgewiesen.
- In allen Bundesländern wiesen die Kommunen 2010 höhere Schulden als im vorangegangenen Jahr aus, wobei der Anstieg bei den Kommunen des früheren Bundesgebietes insgesamt deutlich höher ausfiel als bei denen der neuen Länder. Wesentliche Ursache ist, dass seit dem Jahr 2010 die Kassenkredite in den Schuldenbegriff mit einbezogen werden. Die Übersicht 13, die nach Schuldenarten differenziert, verdeutlicht den Einfluss der Kassenkredite²⁸ auf den gesamten Schuldenstand der kommunalen Haushalte.

Vergleich mit anderen Bundesländern zum Stichtag 31.12.2010

Erfassung der Kassenkredite im Schuldenbegriff führt zum Anstieg der Schulden der Kommunen

²⁶ Auf den Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag 2, Pkt. 2, Tz. 2 ff. wird hingewiesen.

²⁷ Daten anderer Bundesländer zu den Beteiligungsgesellschaften lagen nicht vor.

²⁸ Das Bundesministerium für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat eine Analyse zu den kommunalen Kassenkrediten in Deutschland herausgegeben (BBSR-Analyse KOMPAKT 07/2012).

Übersicht 12: Schulden der Zweckverbände²⁹, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen³⁰ ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2010³¹

	Zweckverbände	Eigenbetriebe €/EW	Eigengesellschaften	zum Vergleich: Kommunen €/EW
Sachsen	372	140	1.702	834
Brandenburg	495	111	1.348	886
Mecklenburg-Vorpommern	388	193	2.198	1.551
Sachsen-Anhalt	600	80	1.318	1.663
Thüringen	465	157	873	1.148
neue Länder (gesamt)	451	122	1.321	1.141
Niedersachsen	215	249	277	1.663
Rheinland-Pfalz	123	995	454	2.895
Schleswig-Holstein	93	335	351	1.366
Saarland	2.072	860	444	2.703
Hessen	185	612	408	2.710
Baden-Württemberg	162	692	2.214	653
Nordrhein-Westfalen	274	692	524	2.616
Bayern	103	345	504	1.192
früheres Bundesgebiet (gesamt)	216	565	753	1.850

Die hellgrau hinterlegten Zahlen geben die Werte zum 31.12.2009 wieder, da in diesen Fällen bis zum Redaktionsschluss keine aktuelleren Daten vorlagen.

Übersicht 13: Schulden der Kommunen³² nach Schuldenarten in ausgewählten Bundesländern

	Kommunen	davon:			
		Kredite ³³	Kassenkredite	übrige Verbindlichkeiten	kreditähnliche Rechtsgeschäfte
€/EW					
Sachsen	834	794	13	4	23
Brandenburg	886	597	289	k. A.	k. A.
Mecklenburg-Vorpommern	1.551	1.214	307	10	20
Sachsen-Anhalt	1.663	1.136	421	39	67
Thüringen	1.148	1.012	73	11	52
neue Länder (gesamt)	1.141	909	189	12	31
Niedersachsen	1.663	971	636	25	31
Rheinland-Pfalz	2.895	1.287	1.343	264	1
Schleswig-Holstein	1.366	994	231	118	23
Saarland	2.703	1.046	1.623	26	9
Hessen	2.710	1.695	818	190	8
Baden-Württemberg	653	589	32	12	21
Nordrhein-Westfalen	2.616	1.291	1.132	166	27
Bayern	1.192	1.123	31	24	13
früheres Bundesgebiet (gesamt)	1.850	1.119	613	98	20

²⁹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

³⁰ Die im Jahr 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben wegen ihrer lediglich einmaligen Erhebung im Schuldenstand der Kommunen unberücksichtigt. Versicherungstechnische Rückstellungen wiesen die Kommunen folgender Bundesländer in größerem Umfang aus: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

³¹ Baden-Württemberg ohne mittelbare Eigengesellschaften.

³² Die im Jahr 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben wegen ihrer lediglich einmaligen Erhebung im Schuldenstand der Kommunen unberücksichtigt.

³³ Einschließlich Wertpapiersschulden, wobei diese lediglich in Niedersachsen in erwähnenswertem Umfang (rd. 14 €/EW) vorhanden sind.

32 Werden lediglich die Kredit- und die Wertpapierschulden betrachtet, was im Wesentlichen dem vor 2010 geltenden Schuldenbegriff entspräche, gelang den Kommunen der neuen Bundesländer im Vergleich der Jahre 2009 und 2010 ein Schuldenabbau. Im früheren Bundesgebiet konnten einzig die nordrhein-westfälischen Kommunen ihre Kreditschulden leicht reduzieren.

7 Stellungnahmen

33 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

34 In seiner Stellungnahme führte das SMI in Bezug auf Tz. 19 f. aus, dass eine Änderung des finanzstatistischen Schuldenbegriffs für die rechtsaufsichtliche Bewertung der Höhe der Verschuldung nicht von Bedeutung sei. Es liege eine vom finanzstatistischen Schuldenbegriff unabhängige Definition der für die Verschuldungsrichtwerte maßgeblichen Gesamtverschuldung vor, an die die Rechtsaufsichtsbehörden gebunden sind. Nachteilige Auswirkungen für die Kommunen ergäben sich daraus nicht. Der SSG sprach sich in seiner Stellungnahme für eine Anpassung der Verschuldungsrichtwerte an den geänderten Schuldenbegriff aus. Insbesondere die Einbeziehung der übrigen Verbindlichkeiten in den Schuldenbegriff führe nach der vollständigen Umstellung auf die Doppik im Hj. 2013 zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Verschuldung der sächsischen Kommunen - mithin zu einem verzerrten Bild.

8 Zusammenfassung und Ausblick

35 Im Vergleich zur Situation in den Kommunen anderer Bundesländer ist die Verschuldung in den sächsischen Kommunen als relativ moderat einzuordnen. Bei der Einzelbetrachtung zeigt sich dennoch eine Spanne, die von schuldenfreien bis zu in kritischer Höhe³⁴ verschuldeten Kommunen reicht.

36 Die Umsetzung von Basel III (bei Erstellung dieses Beitrages war das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen) lässt negative Auswirkungen auf die Kreditkonditionen der Kommunen befürchten.³⁵ Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind daher angezeigt, um den Kreditbedarf möglichst dauerhaft zu reduzieren.

Basel III

37 Die Wirkung der bereits im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) verankerten Schuldenbremse wird durch den avisierten Fiskalpakt mit EU-weiter Geltung noch verschärft werden. Während die Schuldenbremse auf Bundesebene ab 2016, auf Länderebene ab 2020³⁶ die Neuverschuldung begrenzt, schließt der Fiskalpakt zusätzlich die Verschuldung der Kommunen bei der Festlegung der Defizitobergrenze ein. Auf allen davon betroffenen Ebenen erhöhte sich damit der Konsolidierungsdruck.³⁷

Schuldenbremse

38 Die finanzielle Handlungsfähigkeit zu erhalten und dabei eine stetige Aufgabenerfüllung abzusichern, stellt für eine Vielzahl der Kommunen auch weiterhin eine große Herausforderung dar.

³⁴ Gemäß VwV KommHHWi vom 20.12.2010, Pkt. A) 2. bzw. VwV KommHHWi-Doppik vom 20.12.2010, Pkt. A) I. 3.

³⁵ Vgl. bspw. SSG-Mitteilung Heft 04/12 vom 15.02.2012, Rundschreiben Nr. 130/12, Az.: 923.06.

³⁶ Gemäß Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 und Art. 143d Abs. 1 Sätze 3ff. GG.

³⁷ Entlastet werden die Kommunen durch den Bund voraussichtlich von einem Teil der Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (nach SGB XII), vgl. den Beitrag Nr. 1 zum finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen, Pkt. 7.4, Tz. 84.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten sank geringfügig.

In den kommunalen Beteiligungsunternehmen sind mittlerweile mehr Mitarbeiter beschäftigt als im Kernhaushalt der Kommunen.

1 Vorbemerkungen

Berichtsschwerpunkt: personelle Situation der sächsischen Kommunen im Jahr 2011

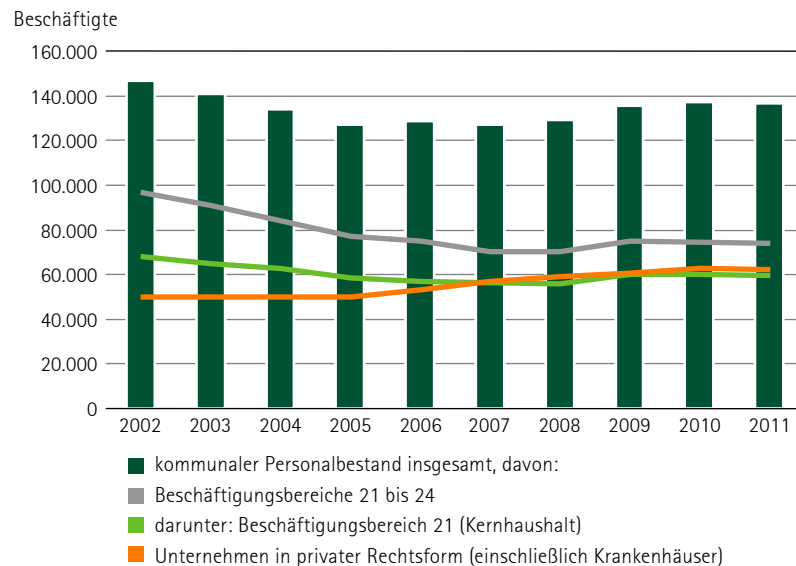
- Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.^{1,2} Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2011. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren dabei auf dem Hj. 2010.
- 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
- Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform⁵ 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich. Daher wird zu Vergleichszwecken das Hj. 2008 in den entsprechenden Übersichten einbezogen.

Funktionalreform 2008

2 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den Beschäftigungsbereichen⁶, darunter Kernhaushalte, und in den kommunalen Beteiligungsunternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)

2011: rd. 136.400 kommunale Beschäftigte in Sachsen, darunter rd. 60.000 im Kernhaushalt



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).

⁶ Zum Inhalt der einzelnen Beschäftigungsbereiche vgl. die Erläuterungen bei Übersicht 2.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten⁷ der Gemeinden/Gemeindeverbände⁸, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁹ sowie Krankenhäusern¹⁰, Zweckverbänden¹¹ und Unternehmen in privater Rechtsform¹²

	2008	2010	2011		Veränderung 2011/2010		Veränderung 2011/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	48.152	51.487	51.553	12,5	65	0,1	3.400	7,1
darunter:								
- Kernverwaltung	27.475	29.012	27.979	6,8	-1.033	-3,6	504	1,8
darunter:								
Beschäftigte GfA ¹³	2.795	2.850	3.112	0,8	262	9,2	317	11,3
- AFG-Beschäftigte ¹⁴	1.098	1.228	814	0,2	-414	-33,7	-284	-25,9
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	7.346	8.008	8.210	2,0	202	2,5	863	11,8
rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	6.958	7.174	7.284	1,8	109	1,5	326	4,7
darunter:								
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1.374	1.607	1.753	0,4	146	9,1	379	27,6
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.499	3.558	3.550	0,9	-8	-0,2	52	1,5
Zweckverbände (BB 24)	2.419	2.301	2.243	0,5	-58	-2,5	-176	-7,3
gesamt:	61.027	64.521	64.630	15,6	109	0,2	3.602	5,9
	Beschäftigte (B.)			je Tsd. EW	B.	%	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	40.176	43.508	42.817	10,3	-691	-1,6	2.641	6,6
Krankenhäuser in privater Rechtsform	18.666	19.107	19.454	4,7	347	1,8	788	4,2
gesamt:	58.842	62.615	62.271	15,0	-344	-0,5	3.429	5,8
<u>nachrichtlich:</u> BB 21 bis 24	70.133	74.592	74.107	17,9	-485	-0,7	3.974	5,7

4 Der kommunale Personalbestand insgesamt lag zum 30.06.2011 bei etwa 136.400 Mitarbeitern (Vorjahr: 137.200).

5 Die sächsischen Kommunen beschäftigten 2011 in ihren Kernhaushalten (BB 21) und rechtlich unselbstständigen Bereichen (BB 22 und 23) sowie in den Zweckverbänden (BB 24) insgesamt rd. 74.100 Mitarbeiter (rd. 64.600 VZÄ). Während die Beschäftigtenzahl gegenüber dem Vorjahr in

⁷ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich (BB) 21).

⁸ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) und die Verwaltungsverbände.

⁹ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser. Hierzu zählen vor allem Eigenbetriebe (BB 22).

¹⁰ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (BB 23).

¹¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände (BB 24).

¹² 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.

¹³ Beschäftigte GfA = Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

¹⁴ 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.

den BB 21 bis 24 um 485 Mitarbeiter sank, stieg die Zahl der VZÄ hingegen um 109. Noch im Vorjahr war in den genannten Bereichen ein Rückgang von insgesamt 1.160 VZÄ festzustellen.

Kommunale Doppik führt zu Verschiebungen innerhalb des Kernhaushaltes

- 6 Der Rückgang von mehr als 1.000 VZÄ in der Kernverwaltung ist im Wesentlichen mit Verschiebungen innerhalb des Kernhaushaltes zu begründen, die im Zusammenhang mit der Einführung der kommunalen Doppik stehen. Das Statistische Landesamt überführt die nach kommunaler Doppik gemeldeten Daten derzeit noch in das kameralistische System. Die Produktbereiche, die der Kommunale Produktrahmen¹⁵ für die doppisch buchenden Kommunen vorgibt, lassen sich allerdings nicht immer adäquat auf die (kameralistischen) Aufgabenbereiche¹⁶ übertragen.¹⁷
- 7 Da im schwerpunktmäßig betrachteten Jahr 2011 mehrere Kommunen mit einem umfangreichen Personalkörper – die Kreisfreien Städte Chemnitz und Dresden sowie der Landkreis Görlitz – ihr Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt haben, treten solche Verschiebungen besonders deutlich zutage. So werden in der Kernverwaltung der Kreisfreien Städte Chemnitz und Dresden insgesamt 821 Beschäftigte bzw. 672 VZÄ weniger als im Vorjahr ausgewiesen und beim Landkreis Görlitz 609 Beschäftigte bzw. 537 VZÄ.
- 8 In der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist ein Anstieg zu verzeichnen, der z. T. auf die seit 2011 vollständige Optionsausübung der Landkreise Meißen und Bautzen gemäß Kommunalträgerzulassungsverordnung (KomtrZV) zurückzuführen ist.
- 9 Wie bereits in den Vorjahren erhöhte sich die Anzahl der VZÄ in Kindertageseinrichtungen (innerhalb des BB 21 und 22) als Ergebnis weiter gesteigener Betreuungsquoten erneut.¹⁸

In kommunalen Beteiligungsunternehmen sind mehr Mitarbeiter als im Kernhaushalt beschäftigt

- 10 Die kommunalen Beteiligungsunternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser) verzeichneten insgesamt einen Rückgang um etwa 340 auf rd. 62.300 Mitarbeiter. Rund 46 % aller kommunalen Mitarbeiter sind in diesem Bereich beschäftigt und damit mehr als im Kernhaushalt (BB 21), wie auch in der Übersicht 1 ersichtlich ist.

3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand und Personalausgaben

Kaum Veränderung der Anzahl der VZÄ im Kernhaushalt, aber steigende Personalausgaben

- 11 Mit einem Zuwachs im Kernhaushalt (BB 21) von rd. 65 war die Veränderung der Anzahl der VZÄ die geringfügigste im betrachteten Zeitraum. Die Personalausgaben je VZÄ sind erneut gestiegen. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend vor allem aufgrund der tariflichen Entwicklungen (vgl. auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 1 – Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen – Pkt. 4.1 und 7.3) zunächst fortsetzt. Der SSG rechnet in den kommenden Jahren mit einem verstärkten Ausscheiden älterer und der Einstellung neuer Mitarbeiter, die i. d. R. aufgrund niedrigerer Erfahrungsstufen ein geringeres Entgelt als die bisherigen Stelleninhaber erhalten. Somit wäre in der Zukunft mindestens von einer Dämpfung des Anstiegs

¹⁵ Vgl. Anlage 1 zu Ziff. II Nr. 1 Buchst. a VwV Kommunale Haushaltssystematik (VwV KomHSys).

¹⁶ Gemäß Anlage 1 zur VwV Gliederung und Gruppierung.

¹⁷ Beispielsweise wird das Personal der Bau(betriebs)höfe nach kommunaler Doppik dem Produktbereich Innere Verwaltung (111) zugeordnet (vgl. hierzu die Arbeitshilfe des SMI zum Kommunalen Produktrahmen, veröffentlicht unter www.kommunale-verwaltung.sachsen.de). Bei der „Umrechnung“ auf die Kameralistik wird das betreffende Personal folglich nicht mehr dem Aufgabenbereich (7) Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, sondern dem Aufgabenbereich (0) Allgemeine Verwaltung zugeordnet.

¹⁸ Vgl. auch LT-DS 5/7336 und 5/7482. Daraus geht u. a. hervor, dass die Zahl der vorhandenen Betreuungsplätze – sowohl in kommunaler als auch in privater Trägerschaft – im dort betrachteten Zeitraum (2006 bis 2011) gestiegen ist. Zum Stichtag 01.03.2011 befanden sich in den Kreisfreien Städten im Durchschnitt weniger als die Hälfte der Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Innerhalb der Landkreise lag der kommunale Anteil an Kindertageseinrichtungen zwischen rd. 62 % (Vogtlandkreis und Landkreis Nordsachsen) und rd. 38 % (Landkreise Zwickau und Bautzen).

der Kosten je VZÄ auszugehen. Zudem sind positive Auswirkungen auf den Altersdurchschnitt der Beschäftigten zu erwarten.

Übersicht 3: Personalbestands- und -ausgabenentwicklung¹⁹ 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 €
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	2.423	583,4	47.066
2011	59.509	51.553	12,5	0,1	2.465	595,6	47.815

¹² Die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten ging - nach dem deutlichen Anstieg im Vorjahr - um rd. 14 % auf nunmehr rd. 6.760 Personen zurück.²⁰

Rückläufige Anzahl Altersteilzeitbeschäftigter

3.2 Gebietskörperschaften

¹³ Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung der Anzahl der VZÄ uneinheitlich. Nachdem im Vorjahr alle Gebietskörperschaftsgruppen Rückgänge verzeichneten, stieg die Zahl der VZÄ im Jahr 2011 bei den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig sowie bei 6 von 10 Landkreisen, hierunter insbesondere beim Landkreis Meißen (zu den Ursachen vgl. Tz. 6).

Übersicht 4: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21) der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

	2008	2010	2011		Veränderung 2011/2010		Veränderung 2011/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kreisfreie Städte	18.293	15.355	15.516	12,0	161	1,0	-2.777	-15,2
kreisangehörige Gemeinden	20.367	23.011	22.738	8,0	-273	-1,2	2.371	11,6
darunter: AFG-Beschäftigte	1.020	1.198	774	0,3	-424	-35,4	-246	-24,1
Landkreise	9.152	12.559	12.757	4,5	198	1,6	3.605	39,4
Verwaltungsverbände	149	126	115	2,6	-11	-8,9	-34	-22,8
KSV	193	435	427	0,1	-9	-2,0	234	121,2
gesamt	48.152	51.487	51.553	12,5	65	0,1	3.400	7,1
darunter: AFG-Beschäftigte	1.098	1.228	814	0,2	-414	-33,7	-285	-25,9

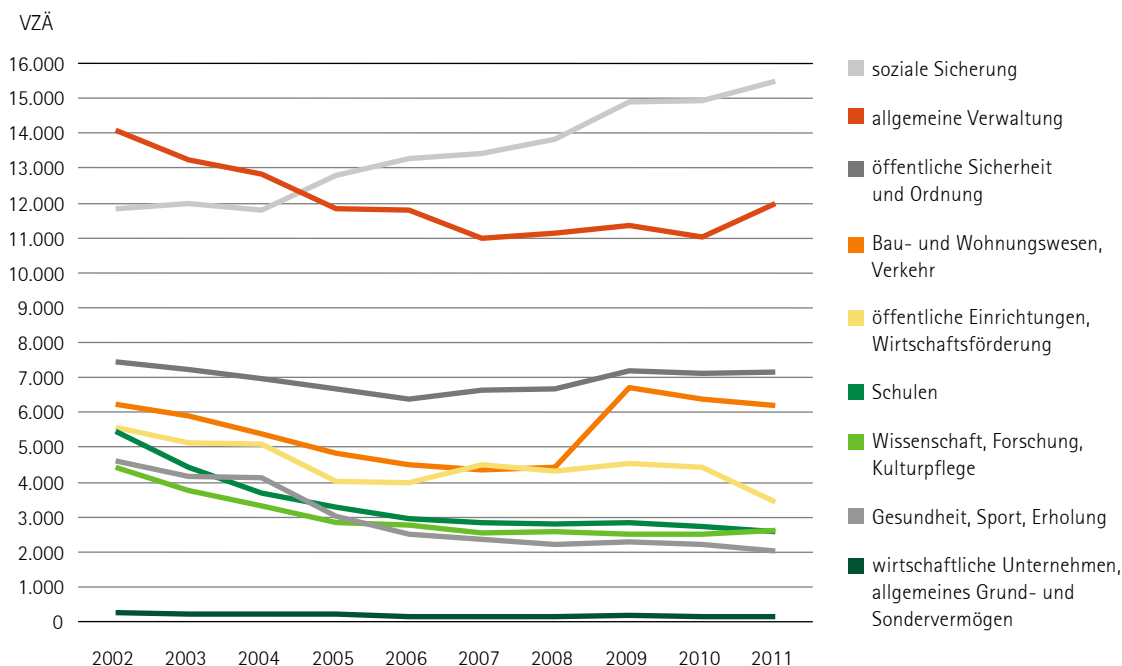
¹⁹ Personalausgaben bis 2010 lt. Jahresrechnungsstatistik; 2011 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

²⁰ Die Bundesagentur für Arbeit fördert durch Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz die Teilzeitarbeit älterer Arbeitnehmer, die ihre Arbeitszeit ab Vollendung des 55. Lebensjahres spätestens ab 31.12.2009 vermindert und damit die Einstellung eines sonst arbeitslosen Arbeitnehmers ermöglichen haben (§ 1 Abs. 2 Altersteilzeitgesetz). Die Vereinbarung von Altersteilzeitverträgen bis zu diesem Stichtag spiegelt sich in der gestiegenen Anzahl an Altersteilzeitbeschäftigten zum 30.06.2010 wider. Da seither ein Teil der Beschäftigten die Freistellungsphase der Altersteilzeit beendete, ist die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten zum 30.06.2011 rückläufig.

3.3 Aufgabenbereiche

- 14 Die unter Tz. 6 bereits erläuterten Verschiebungen im Zuge der Doppikeinführung werden in nachfolgender Übersicht insbesondere in den Aufgabenbereichen (0) Allgemeine Verwaltung und (7) Öffentliche Einrichtungen/Wirtschaftsförderung deutlich. Der insoweit ausgewiesene VZÄ-Rückgang in einzelnen Aufgabenbereichen (insgesamt rd. -1.560 VZÄ) wird durch den Anstieg in anderen Aufgabenbereichen (insgesamt rd. +1.625 VZÄ) vollständig kompensiert, sodass die Zahl der VZÄ im Kernhaushalt 2011 letztlich um rd. 65 VZÄ gegenüber dem Vorjahr wuchs.

Übersicht 5: Entwicklung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen



4. Demografische Entwicklung

4.1 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

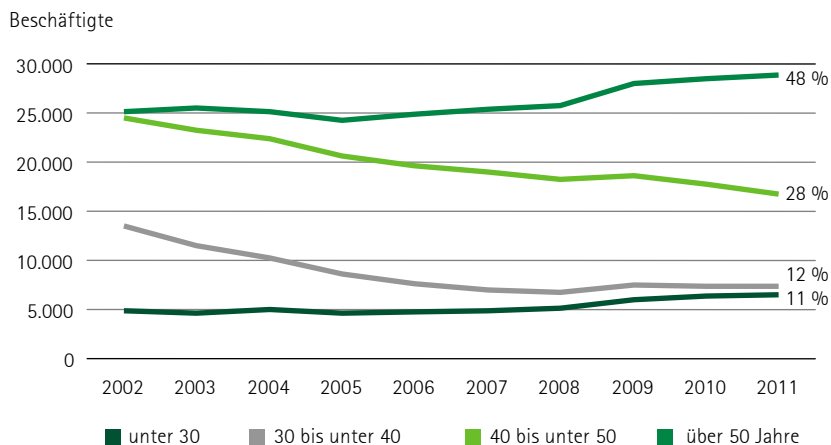
- 15 „Um 7 Jahre ist das Durchschnittsalter [der Bevölkerung im Freistaat Sachsen] seit 1990 gestiegen“ ist einer Medieninformation des Statistischen Landesamtes²¹ zu entnehmen. Es lag Ende 2011 bei 46,4 Jahren.
- Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt auf 46,8 Jahre gestiegen
- 16 Diese Entwicklung vollzieht sich in den Kernhaushalten der Kommunen in vergleichbarer Weise. Das Durchschnittsalter stieg zuletzt von 46,64 auf 46,80 Jahre im Hj. 2011.
- 17 Zum Vergleich: Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2011 bei rd. 42,6 Jahren. Auch hier ist im Vorjahresvergleich ein Anstieg zu konstatieren.
- 18 Im Kernhaushalt verstärkt sich die Entwicklung des Vorjahres im Jahr 2011 noch: Die Zahl der Beschäftigten im Alter von 40 bis unter 50 Jahren ging weiter zurück (-991 Beschäftigte), die der über 50-Jährigen stieg erneut (+453), vgl. Übersicht 6. Es schieden wiederum mehr Beschäftigte aus dem Kernhaushalt aus, als Nachwuchskräfte im Alter unter 30 Jahren eingestellt wurden.²² Die personelle Stärkung der jüngeren Altersgruppen mit dem Ziel, eine ausgewogene Altersstruktur des Personals zu erreichen, bleibt daher auch weiterhin wesentliches Element in der kommunalen

²¹ Medieninformation 173/2012 des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen vom 21.08.2012.

²² Die Zahl der unter 30-Jährigen wuchs gegenüber dem Vorjahr um 137 Personen. Die Zahl der insgesamt im Kernhaushalt Beschäftigten ging gegenüber dem Vorjahr um 461 Personen zurück.

Personalentwicklung. Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 26, S. 219 wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

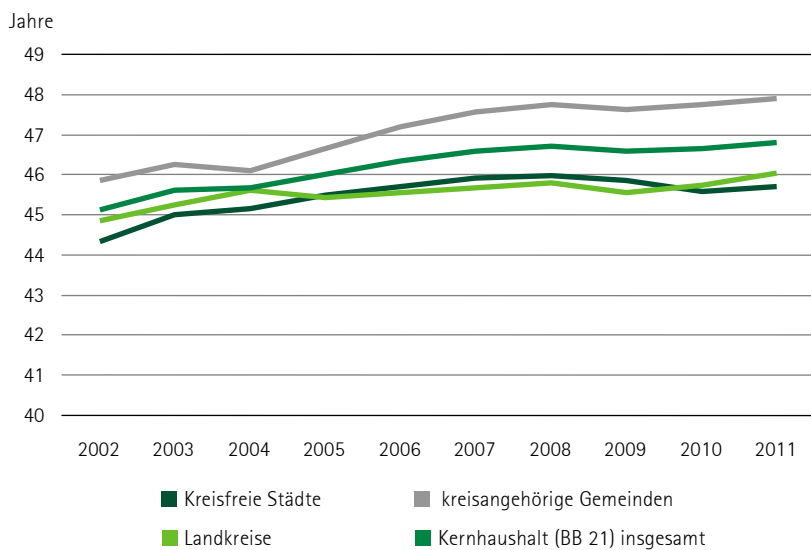
Übersicht 6: Entwicklung der Altersstruktur sowie des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2011 (gerundet)



- 19 Im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen weisen die Beschäftigten im Kernhaushalt der kreisangehörigen Gemeinden den höchsten Altersdurchschnitt auf (vgl. nachfolgende Übersicht).

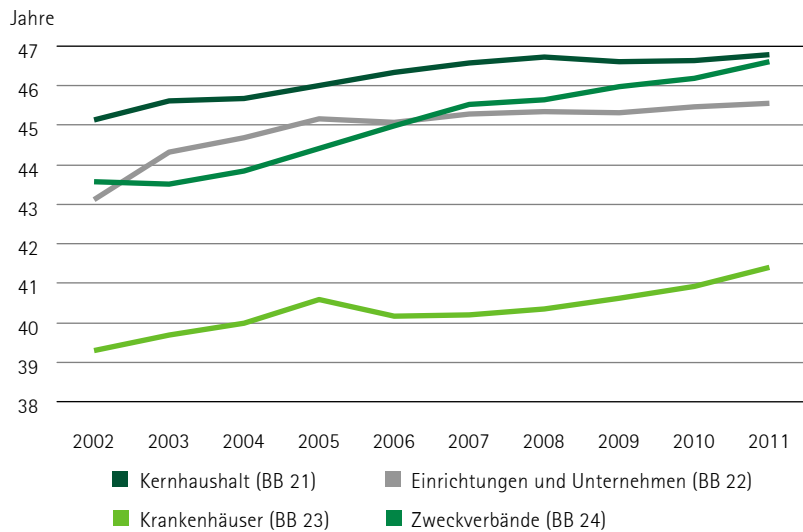
Höchster Altersdurchschnitt beim Personal der kreisangehörigen Gemeinden

Übersicht 7: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen



4.2 Kernhaushalt versus übrige Beschäftigungsbereiche

Übersicht 8: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24



- 20 Der Vergleich der Beschäftigungsbereiche 21 bis 24 zeigt, dass das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt innerhalb der letzten Dekade mit weniger als 2 Jahren am langsamsten angestiegen ist, wobei hier bereits ein hohes Ausgangsniveau zu verzeichnen war. Um 3 Jahre und damit am stärksten stieg in diesem Zeitraum der Altersdurchschnitt beim Personal der Zweckverbände (BB 24). Er erhöhte sich das 8. Jahr in Folge und reicht mittlerweile an den des Kernhaushaltes heran.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

Ländervergleich 2010

- 21 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2010 vor.
- 22 Vergleiche mit anderen Bundesländern stehen 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 Aufgabewahrnehmung.

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

23 Im Einzelnen stellten sich die Personalbestände in den unterschiedlichen kommunalen Bereichen im Jahr 2010 wie folgt dar:

Übersicht 9: Personalbestände einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2010, Sachsen 2011 zum Vergleich²³

Bundesland:	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	neue Länder (gesamt)	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	früheres Bundesgebiet (gesamt)	zum Vergleich: Sachsen 2011
	VZÄ je Tsd. EW											
Kernhaushalte (BB 21)	12,40	12,41	12,90	14,16	11,34	12,70	10,84	11,24	9,74	10,69	11,32	12,46
davon:												
- AFG-Beschäftigte	0,30	0,10	0,04	0,17	0,03	0,16	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,20
- Beschäftigte GfA	0,69	0,36	0,44	0,72	0,53	0,57	0,19	0,19	0,26	0,38	0,24	0,75
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1,93	1,47	2,08	2,68	0,76	1,87	1,18	2,02	0,82	0,81	1,38	1,98
- verbleibend	9,48	10,48	10,34	10,59	10,02	10,10	9,45	9,02	8,65	9,48	9,68	9,52
rechtlich unselbstständige Einrichtungen/Unternehmen (BB 22)	1,73	1,08	2,24	0,73	0,95	1,41	0,97	1,59	1,32	1,40	1,45	1,76
darunter:												
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,39	-	0,39	0,09	-	0,21	0,00	-	-	-	0,06	0,42
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,86	-	0,57	-	0,72	0,47	0,35	0,17	-	-	0,69	0,86
Zweckverbände (BB 24)	0,55	1,06	0,65	0,67	0,63	0,69	0,65	0,44	0,73	0,62	0,63	0,54
	Beschäftigte je Tsd. EW											
Unternehmen in privater Rechtsform	3,08	2,41	4,19	2,82	3,68	3,19	1,43	1,05	1,86	1,21	1,61	2,87

24 Bei den kommunalen Kernhaushalten (BB 21) lag im Jahr 2010 im Vergleich der neuen Bundesländer lediglich der Personalbestand (VZÄ je Tsd. EW) Mecklenburg-Vorpommerns noch unter dem Sachsens. Am höchsten war die diesbezügliche Personalausstattung in Brandenburg. Kernhaushalte

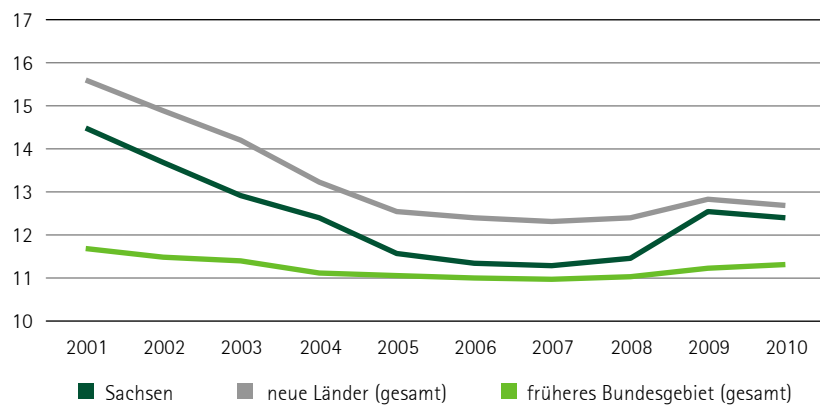
25 Während der Personalbestand im BB 21 der Kommunen des früheren Bundesgebietes zum dritten Mal in Folge angestiegen war, verzeichneten die Kommunen der neuen Bundesländer im Vorjahresvergleich einen Rückgang. Sie liegen damit dennoch um rd. 1,4 VZÄ je Tsd. EW über dem Durchschnitt der Kommunen des früheren Bundesgebietes.

26 In Sachsen sind die im Jahr 2010 rückläufigen VZÄ je Tsd. EW mit einer verstärkten Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten zu begründen (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, S. 51 f.).

²³ 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 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres. In Übersicht 9 und Übersicht 12 wurden die 4 sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Übersicht 10: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (Beschäftigungsbereich 21)

VZÄ je Tsd. EW

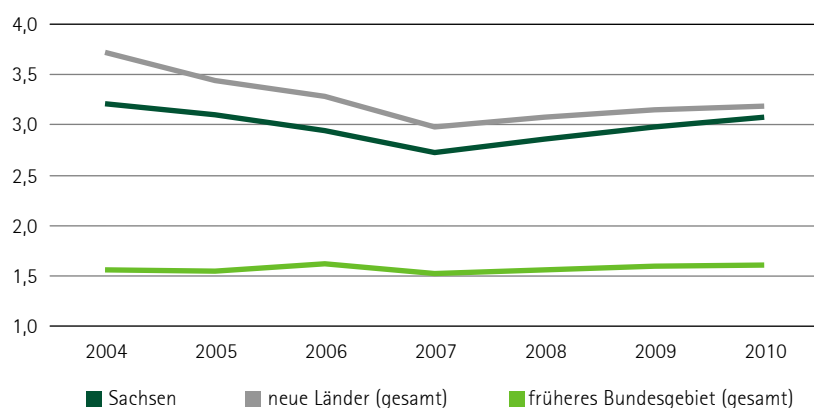


- | | | |
|----------------------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eigenbetriebe | 27 | Die Personalbestände im BB 22 - den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (vorwiegend Eigenbetriebe) - blieben gegenüber dem Vorjahr unverändert; sowohl im Durchschnitt der Kommunen der neuen Bundesländer als auch des früheren Bundesgebietes. Die unterschiedlichen Formen der Aufgabenorganisation in den einzelnen Bundesländern sind hierbei zu berücksichtigen. |
| Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser | 28 | Die rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser (BB 23) wurden zum Stichtag 30.06.2010 in Sachsen mit rd. 0,86 VZÄ je Tsd. EW geführt. Da nicht alle Bundesländer diese Organisationsform nutzen, wird auf einen weiteren Vergleich an dieser Stelle verzichtet. |
| Zweckverbände | 29 | Die Zahl der VZÄ je Tsd. EW der kommunalen Zweckverbände (BB 24) blieb sowohl in Sachsen als auch im Durchschnitt der Kommunen der neuen Bundesländer sowie des früheren Bundesgebietes im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr konstant. |
| Kindertageseinrichtungen | 30 | Die z. T. umfassendere Ausstattung mit Personal in Kindertageseinrichtungen im BB 21 und 22, bei der Sachsen im Jahr 2010 um rd. 0,2 VZÄ je Tsd. EW über jener der neuen Länder (gesamt) und um rd. 0,9 VZÄ je Tsd. EW über jener des früheren Bundesgebietes lag, ist eine der Ursachen für die vergleichsweise etwas höhere Personalausstattung je Tsd. EW bei der Betrachtung der kommunalen Beschäftigungsbereiche insgesamt (BB 21 bis 24). Auf die im Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, S. 56 f. beschriebenen Einflussgrößen ²⁴ auf die Personalbestände in Kindertageseinrichtungen wird ausdrücklich hingewiesen. |
| Unternehmen in privater Rechtsform | 31 | Die Anzahl der Beschäftigten je Tsd. EW in den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung entwickelte sich im Vergleich zwischen neuen Ländern und früherem Bundesgebiet weiter auseinander - wie Übersicht 11 zeigt. Alle neuen Länder liegen deutlich über dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. |

²⁴ Zu nennen sind insbesondere: Grad der Auslagerung der Kinderbetreuung an Dritte, Betreuungsquoten, Betreuungszeiten bzw. -umfang, Personalschlüssel.

Übersicht 11: Entwicklung des Personalbestandes in den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung²⁵

Beschäftigte je Tsd. EW



5.2 Aufgabenbereiche

Übersicht 12: Personalbestand (BB 21) nach Aufgabenbereichen²⁶ 2010 in einzelnen Bundesländern

Aufgabenbereich	VZÄ je Tsd. EW								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Sachsen	2,65	1,72	0,65	0,61	3,59	0,53	1,54	1,07	0,04
Thüringen	3,17	1,58	1,12	0,61	2,85	0,75	1,04	1,24	0,06
Sachsen-Anhalt	3,29	1,79	0,68	0,54	3,62	0,63	1,22	1,03	0,09
Brandenburg	3,64	1,66	0,87	0,64	4,44	0,62	1,47	0,77	0,05
Mecklenburg-Vorpommern	3,07	1,84	0,66	0,54	2,36	0,58	1,40	0,83	0,06
neue Länder (gesamt)	3,10	1,71	0,78	0,59	3,48	0,61	1,36	1,00	0,06
Niedersachsen	2,60	1,33	0,97	0,38	2,78	0,65	1,16	0,89	0,06
Rheinland-Pfalz	3,54	1,26	0,92	0,62	3,15	0,53	0,74	0,30	0,19
Schleswig-Holstein	2,64	1,19	0,86	0,37	2,32	0,52	0,94	0,68	0,21
Saarland	2,57	1,14	0,70	0,36	2,48	0,81	1,02	1,42	0,20
früheres Bundesgebiet (gesamt)	2,66	1,36	0,99	0,56	2,85	0,61	1,20	0,93	0,17
davon Sachsen (Vergleich in %)	99,57	126,57	66,39	109,16	126,12	86,79	128,00	115,06	21,85

- 32 Der sowohl in Sachsen als auch im Durchschnitt der Kommunen der neuen Bundesländer sowie des früheren Bundesgebietes personell am stärksten ausgestattete Aufgabenbereich (4) Soziale Sicherung wuchs - mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt - in allen in Übersicht 12 betrachteten Bundesländern. Soziale Sicherung personell am stärksten ausgestattet
- 33 Sachsen verzeichnete darüber hinaus noch einen Zuwachs im Aufgabenbereich (3) Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege. In den übrigen Aufgabenbereichen konnten die sächsischen Kommunen im Jahr 2010 die Zahl der VZÄ je Tsd. EW (leicht) verringern. Auf die Ausführungen des Jahresberichtes 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, S. 53 wird ergänzend hingewiesen.
- 34 Im Aufgabenbereich (5) Gesundheit, Sport, Erholung wurde der Personalbesatz mit Ausnahme von Niedersachsen in allen betrachteten Bundesländern reduziert.

²⁵ Daten liegen dem SRH erst ab dem Jahr 2004 vor.

²⁶ 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.

6 Stellungnahmen

- 35 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 36 Aus Sicht des SMI müsse den Kommunen an folgenden Maßnahmen gelegen sein, um das Ziel einer ausgewogenen Altersstruktur des Personals zu erreichen:
- kontinuierliche Stärkung der jüngeren Altersgruppen,
 - Erhaltung des Fach- und Erfahrungswissens,
 - stetige Mitarbeiterfortbildung,
 - Attraktivitätssteigerung der Kommunen als Arbeitgeber,
 - Erarbeitung langfristig angelegter Personalentwicklungskonzepte,
 - Verbeamtung bzw. das Angebot der Verbeamtung gezielt als Personalgewinnungs- und -entwicklungsmaßnahme.
- 37 Das SMI sieht ungeachtet dessen – auch vor dem Hintergrund der bis 2019 auslaufenden Solidarpaktmittel – die Notwendigkeit der weiteren Reduzierung der Personalausgaben.

7 Zusammenfassung

- 38 Die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten hat sich 2011 im Vorjahresvergleich nur wenig geändert. Die Verschiebungen der Anzahl der VZÄ innerhalb des Kernhaushaltes (BB 21) beruhen größtenteils auf statistischen Effekten, die mit fortschreitender Einführung der kommunalen Doppik verstärkt auftreten.
- 39 Die Zahl der VZÄ in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22 steigt bereits seit mehreren Jahren. Mit der Einführung des Rechtsanspruches ab August 2013 auf Betreuung auch für unter 3-jährige Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend aufgrund entsprechender Nachfrage fortsetzen wird.
- 40 In Anbetracht der demografischen Entwicklung des kommunalen Personals bleibt die Schaffung einer ausgewogenen Altersstruktur in der kommunalen Verwaltung weiterhin ein Kernpunkt in der Personalentwicklung.²⁷
- 41 Des Weiteren wird auf die im vorangegangenen Jahresbericht des SRH an gleicher Stelle dargelegten Problemkreise in personeller Hinsicht bei der Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung hingewiesen.²⁸
- 42 Nach Auffassung des SRH richtet sich die Verbeamtung nicht nach dem Personalgewinnungsinteresse, sondern nach der Aufgabenabgrenzung zum hoheitlichen Bereich.

²⁷ Den Kommunen stehen zu dieser Thematik zahlreiche (Arbeits-)Materialien und Anregungen zur Verfügung. Beispielhaft genannt seien der von der Sächsischen Staatskanzlei herausgegebene Internetauftritt www.demografie.sachsen.de, diverse Veröffentlichungen des SSG, wie z. B. ausführlich im Sachsenlandkurier 2/2009 zum Thema „Personal“, Veröffentlichungen der KGSt, so z. B. im KGSt-Journal 12/2011 zu Erfolgsfaktoren für ein kommunales Personalmarketing bzw. im KGSt-Bericht 2/2011 „Interkulturelles Management“ als Teil des kommunalen Personalmanagements.

²⁸ Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 7, S. 58, Tz. 37.

Entwicklung der Kommunalprüfung

Mit der konzentrierten Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 steht die Rechnungsprüfung vor enormen Herausforderungen.

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung ist z. T. ungenügend. Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung werden nicht vollständig wahrgenommen.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

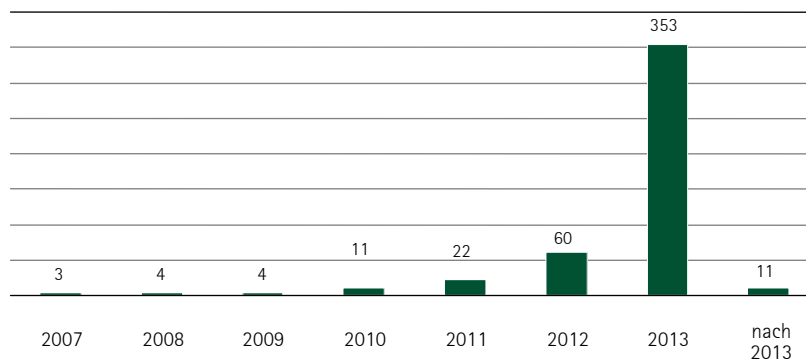
- 1 Der SRH hat im April 2012 bei allen 458¹ Gemeinden und den 10 Landkreisen im Freistaat Sachsen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Wirtschaftsführung und Rechnungswesen sowie Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2011 durchgeführt.

1.1 Wirtschaftsführung und Rechnungswesen

- 2 Die Einführung der kommunalen Doppik ist ab dem Hj. 2013 für alle Kommunen verpflichtend. Mit Genehmigung des SMI nach § 131 Abs. 1 SächsGemO stellen bereits seit 01.01.2007 sog. Frühstarter-Kommunen ihr Rechnungswesen um. Der Umfrage zufolge ist die Erstellung der Eröffnungsbilanz bei den Gemeinden und Landkreisen zu folgenden Terminen erfolgt bzw. geplant.

458 Gemeinden und 10 Landkreise – Erstellung der Eröffnungsbilanz jeweils zum 01.01. des Jahres

Einführung der kommunalen Doppik konzentriert im Jahr 2013



- 3 11 Gemeinden wollen wegen geplanter Gemeindeeingliederungen/-fusionen von den beabsichtigten Übergangsbestimmungen² zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen nach § 131 Abs. 8 SächsGemO Gebrauch machen. Danach können sich Gemeinden für die Hj. 2013 und 2014 von der Pflicht zur Aufstellung eines Haushalts nach neuem Recht freistellen lassen. Für die Gemeinden, die diese Option in Anspruch nehmen, bleibt kamerales Haushaltsrecht zunächst weiter anwendbar.
- 4 Insbesondere wegen der konzentrierten Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 stehen die Rechnungsprüfungseinrichtungen vor einer enormen Herausforderung.

¹ Gebietsstand 01.01.2012.

² Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung – Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen, LT-DS 5/8276, Art. 2, Seite 7 ff.; vom SLT am 26.09.2012 beschlossen.

1.2 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

Organisatorische Umsetzung

5 Die organisatorische Umsetzung der örtlichen Rechnungsprüfung ist je nach Gebietskörperschaftsgruppe unterschiedlich gesetzlich geregelt. Landkreise müssen nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein RPA einrichten. Gemeinden ab 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ein RPA einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO daneben noch weitere Möglichkeiten, die örtliche Rechnungsprüfung sicherzustellen, indem sie

- einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen,
- oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers,
- eines Wirtschaftsprüfers oder
- einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

6 Alle 10 Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.

7 Von den 26 Städten über 20.000 EW hatte eine Stadt mit 29.963³ EW zum Prüfungszeitpunkt die örtliche Rechnungsprüfung nicht sichergestellt. Ein eigenes RPA soll zum Ende des Jahres 2012 eingerichtet werden. 2 weitere Städte mit 20.695³ bzw. 22.473 EW³ hatten die Aufgabenerledigung auf ein anderes kommunales RPA übertragen.

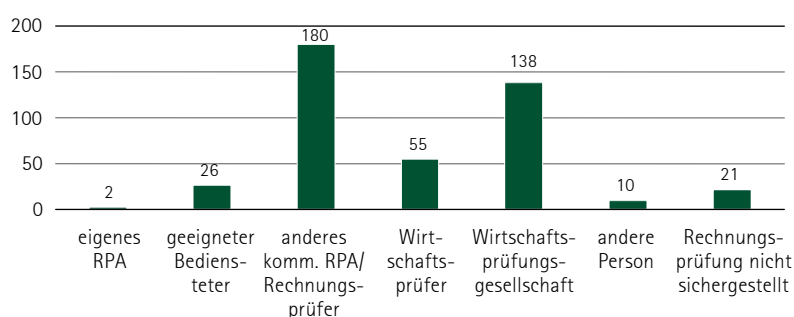
Eigene Rechnungsprüfungseinrichtung für Gemeinden ab 20.000 EW notwendig

8 Die Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA nimmt bei Gemeinden ab 20.000 EW tendenziell zu. Der SRH hält diese Entwicklung für problematisch. Eine zeitnahe und mit den lokalen Verhältnissen vertraute örtliche Prüfung kann nur noch eingeschränkt stattfinden. Die örtliche Prüfung wird insofern geschwächt, als die Wahrnehmung von fakultativen Aufgaben sowie die Möglichkeit des Gemeinderates zur Übertragung von weiteren Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO praktisch nicht mehr stattfinden kann.

9 **Dem Gesetzgeber wird dringend empfohlen, die Regelung des § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO dahin gehend einzugrenzen, dass Gemeinden ab 20.000 EW eine eigene Rechnungsprüfung einzurichten haben.**

10 Die 432 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW nutzten folgende Möglichkeiten zur Sicherstellung der örtlichen Prüfung:

Rechnungsprüfung der 432 Gemeinden unter 20.000 EW



11 10 Gemeinden ließen die örtliche Rechnungsprüfung durch „andere Personen“ durchführen, wie z. B. pensionierte kommunale Rechnungsprüfer oder Bedienstete anderer Gemeinden.

³ EW-Zahl am 30.06.2011.

12 Der genannte Personenkreis war vorliegend nicht zur Aufgabenwahrnehmung im Sinne von § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO befugt.

13 Nach eigenen Angaben hatten 21 Gemeinden (rd. 5 %) die örtliche Prüfung nicht sichergestellt. 21 Gemeinden ohne örtliche Prüfung

14 **Die Rechtsaufsichtsbehörden haben auf die Gemeinden einzuwirken, dass diese die örtliche Rechnungsprüfung sicherstellen.**

Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung

15 Die Stellenbesetzung bei den RPÄ bzw. Rechnungsprüfern der Kommunen veränderte sich seit der letzten Erhebung zum Stand 31.12.2009 bis zum 01.01.2012 wie folgt:

Gebietskörperschaft	Stellenbesetzung (in VZÄ)			Kommunen mit RPA/Rechnungsprüfern am 01.01.2012 Anzahl	Ø Stellenbesetzung (in VZÄ) je Kommune am 01.01.2012	
	31.12.2009	01.01.2012	Veränderung		RPA	Rechnungsprüfer
Landkreise	74,09	69,39	-4,70	10 von 10	6,94	-
Kreisfreie Städte	89,07	89,10	+0,03	3 von 3	29,70	-
kreisangehörige Gemeinden ab 20.000 EW	60,58	54,10	-6,48	20 von 23	2,71	-
kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW	19,73 ⁴	17,34	-2,39	28 von 432	1,41 ⁵	0,60 ⁵
gesamt	243,47	229,93	-13,54			

16 Bei den Landkreisen erfolgte ein Personalabbau. Die Spannbreite der Personalausstattung in den RPÄ der Landkreise reicht von 2,69 VZÄ bis 11,65 VZÄ. Mit der Beratenden Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“⁶ hat der SRH den Landkreisen eine Handreichung für ihre Stellenausstattung gegeben. Die Stellenzahl für die RPÄ sollte daran ausgerichtet werden.

17 Während die Kreisfreien Städte die Stellenausstattung der Rechnungsprüfung stabil hielten, ging bei beiden Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden der Personalbestand weiter zurück. 3 Städte über 20.000 EW hatten ihre RPÄ mit 1,0 VZÄ und eine weitere Stadt der gleichen Größenklasse mit 0,88 VZÄ ausgestattet. Mangelhafte Personalausstattung der RPÄ

18 Nach § 103 Abs. 3 SächsGemO i. V. m. § 1 Abs. 1 KomPrüfVO bzw. § 2 Abs. 1 SächsKomPrüfVO-Doppik ist für das RPA ein qualifizierter Leiter zu bestellen. Darüber hinaus ist das RPA nach § 1 Abs. 2 Satz 1 KomPrüfVO bzw. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsKomPrüfVO-Doppik mit dem zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Personal und den erforderlichen Sachmitteln auszustatten, d. h., dem Amtsleiter ist die erforderliche Zahl von Prüfern zur Seite zu stellen.

19 Für kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW gilt weiterhin die Empfehlung einer Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VZÄ/10.000 EW.⁷

20 Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Stellenbesetzung für die örtliche Prüfung seit dem Jahr 2006. Deutlich erkennbar sind die leicht angestiegene Stellenbesetzung bei den Kreisfreien Städten sowie der abnehmende Personalbestand bei den anderen Kommunen.⁸

⁴ Eine Stelle mit 0,88 VZÄ ist im Stellenplan bei einem Verwaltungsverband ausgewiesen.

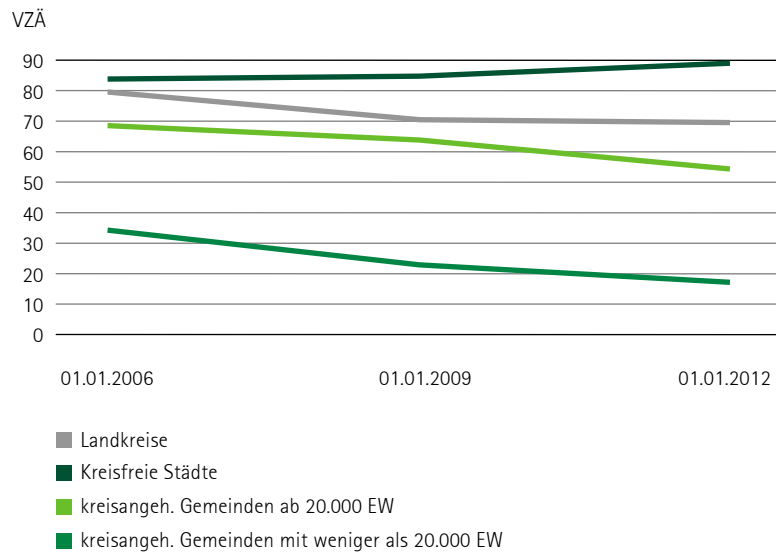
⁵ Gegenübergestellt wurden jeweils die Gesamtsumme der Stellen und die Anzahl der RPÄ bzw. Rechnungsprüfer gemäß den vorliegenden Angaben.

⁶ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

⁷ Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

⁸ Darstellung zum Gebietsstand 01.08.2008.

Entwicklung der Stellenbesetzung bei den örtlichen Rechnungsprüfungsrichtungen



- 21 **Die Rechtsaufsichtsbehörden haben auf eine angemessene Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung hinzuwirken.**

1.3 Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung

Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung

- 22 Der Gesetzgeber hat der örtlichen Rechnungsprüfung einen hohen Stellenwert mit umfassender Prüfungskompetenz eingeräumt. Es sind sowohl Pflichtaufgaben nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erfüllen als auch fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO anheimgestellt. Daneben kann der Gemeinderat weitere Aufgaben übertragen.
- 23 Seit dem Jahr 2003 haben Gemeinden bei Unternehmen, an denen ihnen allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern der Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehen, eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung berechtigende Mehrheit der Anteile zusteht, im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden das Recht einzuräumen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen (§ 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO). Bei einer geringeren Beteiligungsquote besteht eine Hinwirkungspflicht der Gemeinde.

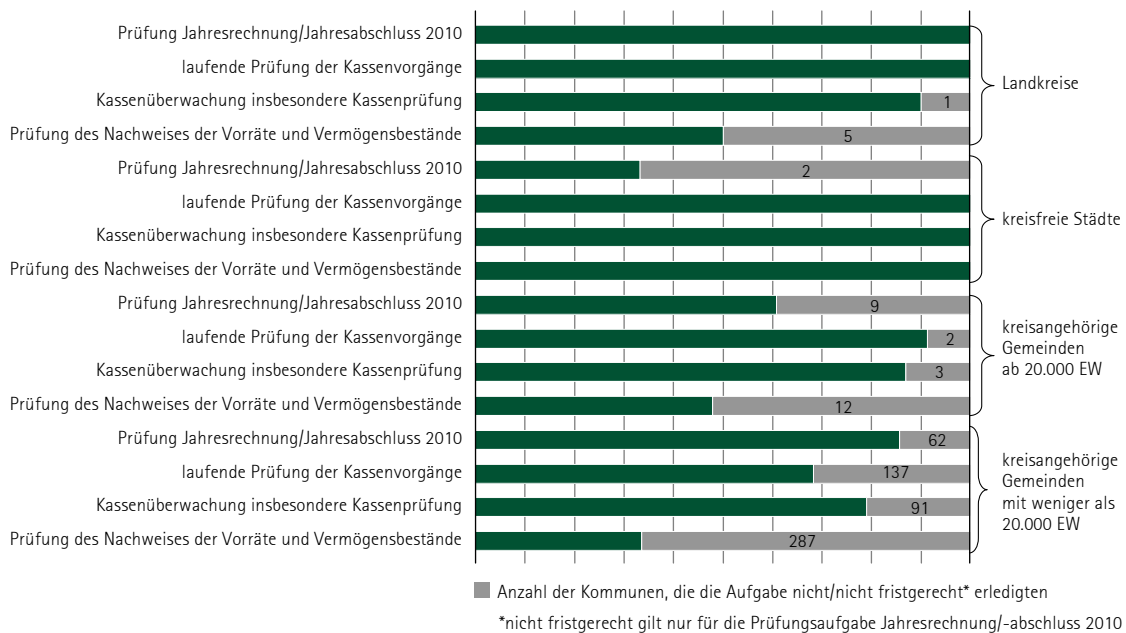
Prüfungsinhalte der örtlichen Rechnungsprüfung bei Landkreisen, Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden

- 24 Die umfassenden Prüfungskompetenzen werden von den Kommunen zu wenig genutzt. Insbesondere fehlen bei den kreisangehörigen Gemeinden Personalkapazitäten, sodass aus Kostengründen die örtliche Rechnungsprüfung nicht vollumfänglich und z. T. auch nicht fristgerecht durchgeführt wird.
- 25 Zum Erhebungszeitpunkt hatten rd. 16 % der Städte und Gemeinden die örtliche Prüfung der Jahresrechnung/des Jahresabschlusses 2010 nach § 104 SächsGemO nicht fristgemäß bzw. noch gar nicht erledigt. Als Gründe wurden zumeist Personalmangel, der erhöhte Zeitaufwand für die Bewertung des Vermögens im Zuge der Doppikeinführung und die damit verbundene verspätete Erstellung der Eröffnungsbilanz genannt.

26 Weitere Pflichtaufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO blieben oft unerledigt. **Pflichtaufgaben oft nicht erfüllt**

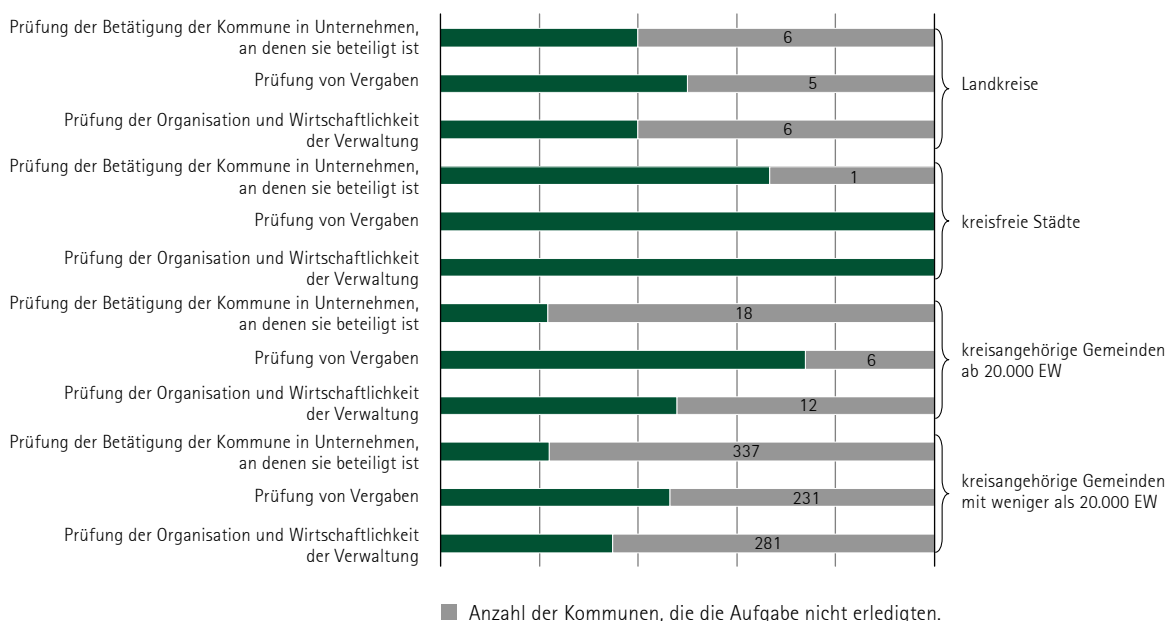
27 Die folgende Darstellung zeigt die Anzahl der Kommunen, die ausgewählte Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2011 nicht erledigten. Eine bessere Personalausstattung, wie z. B. bei den Kreisfreien Städten führt zu einer breiteren Aufgabenerledigung, wenngleich aus nachvollziehbaren Gründen bei 2 Kreisfreien Städten die Jahresrechnung nicht fristgerecht geprüft war.

Erledigung von ausgewählten Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2011



28 Ausgewählte fakultative Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO, wie Untersuchungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Prüfung der Vergaben sowie der Betätigungen wurden oft gar nicht in Angriff genommen. Die folgende Darstellung zeigt den Anteil der Kommunen, die diese Aufgaben im Jahr 2011 nicht erledigten. **Fakultative Prüfungsaufgaben nicht in Angriff genommen**

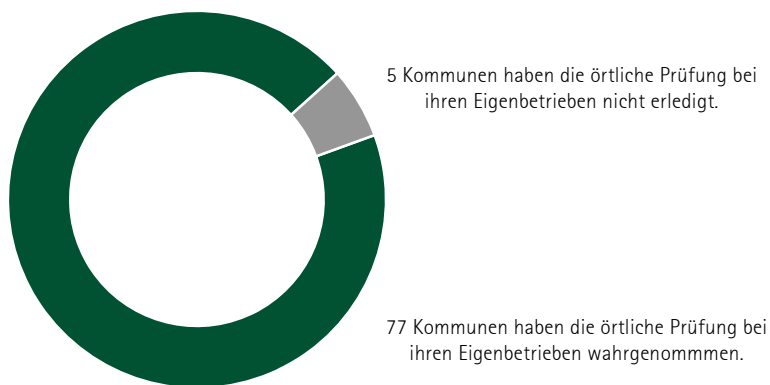
Erledigung von ausgewählten fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2011



Örtliche Rechnungsprüfung bei Eigenbetrieben

- 29 Die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe nach § 105 SächsGemO zählt zu den Pflichtaufgaben. Zum Erhebungszeitpunkt hatten 82 Kommunen bestehende prüfungspflichtige Eigenbetriebe.⁹ Die örtliche Prüfung nahmen die Kommunen bei ihren Eigenbetrieben wie folgt wahr:

Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung in den 82 Kommunen mit Eigenbetrieben



Vorgeschriebene Eigenbetriebsprüfung nicht vollumfänglich durchgeführt

- 30 5 Kommunen erledigten die örtliche Rechnungsprüfung im Jahr 2011 nicht. 77 Kommunen hatten zwar die örtliche Prüfung bei ihren Eigenbetrieben wahrgenommen, erfüllten aber die vorgeschriebenen Prüfungsaufgaben mitunter nicht vollumfänglich. Vielfach unterblieben die Prüfungen zur Angemessenheit der Vergütung für Leistungen, Lieferungen und Leihgelder der Gemeinde für die Betriebe, der Betriebe für die Gemeinde und der Betriebe untereinander sowie zur Angemessenheit der Verzinsung des von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Eigenkapitals.

⁹ Ausgenommen sind hier Kommunen, die im Jahr 2012 Eigenbetriebe gründeten, weil diese zum Erhebungszeitpunkt noch nicht prüfungsrelevant waren.

Örtliche Rechnungsprüfung bei Eigengesellschaften und überwiegend kommunal bestimmten Unternehmen

31 Zum Erhebungszeitpunkt unterhielten 162 Kommunen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie allein oder mehrheitlich beteiligt waren. Davon hatten 17 Kommunen noch keine Prüfungsbefugnisse gem. § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO bei den Unternehmen eingeräumt.

32 Rund 55 % der Kommunen, die Prüfungsbefugnisse eingeräumt hatten, gaben an, dass die örtliche Prüfung bisher nicht wahrgenommen wurde.

33 Wie im Beitrag Nr. 2 „Kommunale Verschuldung“ ausgeführt, entfallen zum 31.12.2011 mehr als 3/4 (rd. 77 %) der insgesamt rd. 15,9 Mrd. € umfassenden Verschuldung auf die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche, insbesondere auf die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften.

34 **Kommunen müssen ihre Prüfungstätigkeit – sofern entsprechende Rechte bestehen – auch auf die ausgelagerten Bereiche ausdehnen. Die örtliche Prüfung als bedeutsame Erkenntnisquelle liefert wichtige Informationen für die Unternehmenssteuerung.**

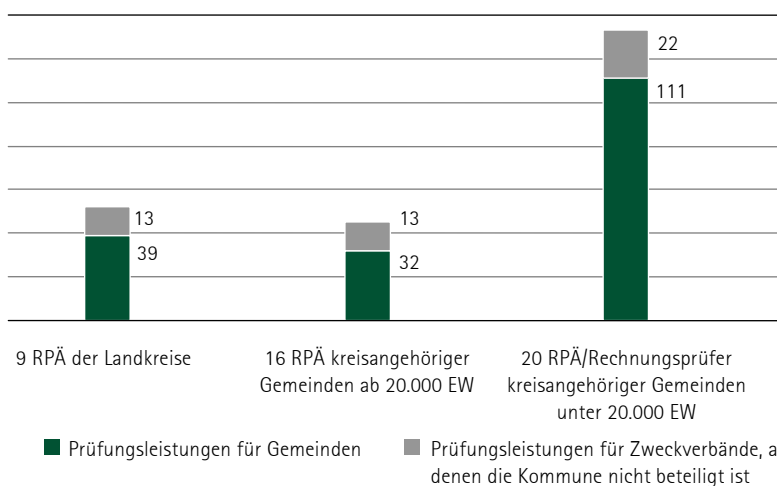
Augenmerk Betätigungsprüfung

Prüfungsleistungen für Dritte auf der Basis von Zweckvereinbarungen

35 Die meisten kommunalen RPÄ/Rechnungsprüfer der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden erledigten örtliche Rechnungsprüfungen für andere Gemeinden und Zweckverbände. Die RPÄ der Kreisfreien Städte hatten keine Zweckvereinbarungen zur örtlichen Rechnungsprüfung mit anderen Gemeinden oder Zweckverbänden geschlossen.

36 Folgende Grafik zeigt, wie viele Gemeinden und Zweckverbände durch andere örtliche Prüfungseinrichtungen im Jahr 2011 vereinbarungsgemäß geprüft wurden.

Prüfungsleistungen für Dritte im Jahr 2011



37 Insgesamt wurden 40 % der kreisangehörigen Gemeinden und rd. 28 % der Zweckverbände durch andere kommunale Prüfungseinrichtungen geprüft.

38 Mit Einführung der kommunalen Doppik werden – so das Ergebnis der Abfrage des SRH – zunehmend bestehende Zweckvereinbarungen mit kommunalen Prüfungseinrichtungen aufgehoben. Mitunter wurden auch kommunale Prüfungseinrichtungen abgeschafft. Während der Erhebungen zeigte sich, dass 3 kommunale Prüfungseinrichtungen Zweckvereinbarun-

gen zur örtlichen Prüfung mit anderen kommunalen Körperschaften nicht fortführen. Damit war zum Erhebungszeitpunkt bei 18 Gemeinden und 3 Zweckverbänden die örtliche Rechnungsprüfung künftig noch nicht sichergestellt.

Fachkompetente Rechnungsprüfung durch kommunale Prüfungseinrichtungen sicherstellen

- 39 Der SRH hält diese Entwicklung für bedenklich. Die kommunalen Prüfungseinrichtungen sollten ihren Fortbestand sichern. Neben der Prüfung der eigenen Kommune können sie so durch rechtzeitige und konsequente Weiterbildungsmaßnahmen in der Doppik auch künftig kleineren Gemeinden und Zweckverbänden eine umfassende, effiziente und fachkompetente örtliche Rechnungsprüfung verstärkt anbieten.

2 Überörtliche Kommunalprüfung

- 40 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. Nach der geplanten Änderung der SächsGemO¹⁰ soll künftig die Prüfung des 1. und 2. Jahresabschlusses flexibel im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung erfolgen. Der SRH prüft darüber hinaus kommunale Unternehmen, sofern entsprechende Prüfungsrechte eingeräumt sind.

- 41 In den Jahren 2010 und 2011 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

	Anzahl der zu Prüfenden ¹¹ (Stand 01.01.2012)	Prüfungen in den Jahren		
		2010	2011	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2010 und 2011)
Landkreise	10	19 ¹²	8	
Kreisfreie Städte	3	3	3	
Gemeinden	455	130	131	20
Verwaltungsverbände	7	3	3	1
kommunale Stiftungen	37	-	-	
Eigenbetriebe	121	18	7	
Zweckverbände	174	33	27	7
regionale Planungsverbände	4	1	2	1
sonstige Verwaltungen	3	-	-	
kommunale Unternehmen	400 ¹³	11	11	
Summe	1.214	218	192	29

- 42 Darüber hinaus erfolgten in den Jahren 2010 und 2011 Querschnittsprüfungen zu den Themen:

- Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Zweckverbänden,
- Umsetzung der Einführung des Leistungsentgeltes nach § 18 TVöD,
- Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung nach § 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO.

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung - Gesetz zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen, LT-DS 5/8276, Art. 2, Seite 7 ff., vom SLT am 26.09.2012 beschlossen.

¹¹ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

¹² Unter anderem Altkreise, die zum 01.08.2008 aufgelöst wurden.

¹³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2011.

- 43 Der SRH hat im April 2012 die „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“ in Form einer Beratenden Äußerung veröffentlicht.¹⁴ Damit haben die Landkreise, die im Zuge der Funktional- und Kreisgebietsreform notwendig gewordene Handreichung zur Personalbemessung und Aufgabenwahrnehmung erhalten.
- 44 Bisher stellten nur rd. 21 %¹⁵ der kommunalen Körperschaften ihre Haushaltsführung auf kommunale Doppik um. Die auf das Jahr 2013 konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik und die damit einhergehenden zusätzlichen Prüfungsaufgaben binden beachtliche Prüfungskapazitäten. Neben den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen sind die anfallenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen sicherzustellen. Die überörtliche Kommunalprüfung in Sachsen, die derzeit mit 101 Stellen ausgestattet ist, steht damit vor enormen Herausforderungen.

3 Stellungnahmen

- 45 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den sächsischen kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben.
- 46 Die Empfehlungen des SMI und SSG, soweit sie der SRH für erforderlich hielt, wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.

¹⁴ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

¹⁵ Laut Ermittlung des SMI und durch eigene Erhebungen fortgeschrieben.

1 Keine Veränderung beim Umstellungsprozess

- 1 Etwas mehr als 600 kommunale Körperschaften müssen ihr Haushalts- und Rechnungswesen am 01.01.2013 auf die kommunale Doppik umgestellt haben. 140 Städte, Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände (rd. 25 %) haben die Umstellung in formaler Hinsicht schon vollzogen. Den Kommunen gelingt es in der Regel jedoch nur selten, die Eröffnungsbilanz in der gesetzlichen Frist bis zum 31.12. des Umstellungsjahres festzustellen. In einzelnen Fällen dauerte die Erstellung der Eröffnungsbilanz bis zu 2 Jahre, manchmal bis zu 3 Jahre und ganz vereinzelt auch noch länger.
- 2 Somit konnte der SRH bis zum 31.08.2012 das überörtliche Prüfungsverfahren insgesamt lediglich für 34 Eröffnungsbilanzen (rd. 5 %) durchführen und zum Abschluss bringen.
- 3 Der Termin 01.01.2013 für die Umstellung auf die Doppik bleibt. Der Sächsische Landtag hat einen terminlichen Aufschub beschlossen, den fusionswillige Kommunen in Anspruch nehmen können. Eine grundlegende Änderung bei der Doppikeinführung ist damit jedoch nicht verbunden.
- 4 Die Implementierung der Doppik ist ein langwieriger Prozess, der permanentes Anpassen und Lernen erfordert. Den Eröffnungsbilanzen kommt dabei eine zentrale Funktion zu, weshalb diese zeitnah örtlich und überörtlich zu prüfen sind.

2 Örtliche und überörtliche Prüfung in der Doppik

- 5 Die örtliche Rechnungsprüfung ist ein wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung. Sie stellt sicher, dass finanzwirtschaftliche Vorgänge einer Kommune, wie die Erstellung einer Eröffnungsbilanz, einer internen, objektiven, weisungsunabhängigen Kontrolle unterliegen.
- 6 Aufgabe der überörtlichen Prüfung durch den SRH und die StRPrÄ ist es, bei der Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen der Städte, Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände sicherzustellen, dass landeseinheitlich bewertet und bilanziert wird.
- 7 Über § 109 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO, der regelt, dass bei der überörtlichen Prüfung vorhandene Ergebnisse der örtlichen Prüfung zu berücksichtigen sind, sind örtliche und überörtliche Prüfung miteinander verknüpft. Prüfungsablauf und Prüfungsinhalt der überörtlichen Prüfung hängen stark von den Ergebnissen der örtlichen Prüfung ab.
- 8 In der Vergangenheit wurde die Wechselbezüglichkeit der Prüfungshandlungen insbesondere dort zum Problem, wo die Informationen aus der örtlichen Prüfung für den risikoorientierten Prüfungsansatz der überörtlichen Prüfung nicht ausreichten.

3 Erkenntnisse/Erfahrungen zur örtlichen Prüfung

3.1 Risikoorientierte Prüfungsmethode

- 9 Während der SRH bisher mit dem sog. risikoorientierten Prüfungsansatz arbeitete, bestand für die örtliche Prüfung seit Einführung der Doppik keine Verpflichtung, eine bestimmte Prüfungsmethode anzuwenden.

Zusammenwirken von örtlicher und überörtlicher Prüfung

Neue Prüfmethode für die örtliche Prüfung

10 Die neue Sächsische Kommunalprüfungsverordnung-Doppik führte für die Jahresabschluss- und die Eröffnungsbilanzprüfung im Rahmen der örtlichen Prüfung den risikoorientierten Prüfungsansatz ein:

- die Prüfungshandlungen sind an den bestehenden Risiken der Gemeinde auszurichten,
- risikoträchtige Bereiche sind intensiver zu prüfen als risikoarme,
- Prüfungsberichte müssen zukünftig einen Prüfungsvermerk enthalten, der wiedergibt, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt und
- der Bürgermeister muss gegenüber der örtlichen Prüfungseinrichtung eine schriftliche Vollständigkeitserklärung abgeben.

11 Die neue Verordnung bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die bisherige Prüfmethodik des SRH. Um Doppelprüfung zu vermeiden, wird der SRH seine Vorgehensweise und die Prüfungsfelder anpassen.

12 **Die örtliche Ebene muss die Herausforderungen der neuen Prüfmethodik annehmen. Nach den Erfahrungen, die der SRH mit den Frühstarter- und bisherigen Umstellergemeinden gemacht hat, dürfte die zur Verfügung stehende Zeit knapp werden.**

3.2 Qualität der Berichte der örtlichen Prüfung

3.2.1 Qualifizierungsmaßnahmen

13 Der Umfang der überörtlichen Prüfung ist wie bereits erwähnt u. a. maßgeblich von der Qualität der örtlichen Prüfung abhängig. Der SRH hat die bisher vorliegenden örtlichen Prüfberichte analysiert und festgestellt, dass diese qualitativ nicht immer zufriedenstellend waren.

Prüfer qualifizieren

14 Die ab 2013 zu erwartende Vielzahl an Eröffnungsbilanzprüfungen wird sich nur dann erfolgreich bewältigen lassen, wenn sich die Prüfungsqualität auf der örtlichen Ebene steigert und so eine solide Grundlage für das anschließende überörtliche Prüfverfahren geschaffen wird. Die ausreichende Qualifikation der Prüfer ist dafür eine wesentliche Voraussetzung.

15 Bisher wurden die Kommunen beim Prozess der Umstellung auf die kommunale Doppik mit finanziellen Mitteln für Fortbildungsmaßnahmen unterstützt. So standen 2009 und 2010 über das SächsFAG Mittel in Höhe von 3 Mio. € pro Jahr und 2011 Mittel in Höhe von 2 Mio. € als pauschale Zuweisung zur Finanzierung von Fortbildungsmaßnahmen zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen zur Verfügung. Als Verteilungsmaßstab galten die jeweiligen EW-Zahlen. Die Mittel wurden 2009 und 2010 vollständig und im Jahr 2011 zu rd. 80 % ausgezahlt. Im Jahr 2012 waren keine entsprechenden Mittel im SächsFAG separat eingestellt. Der Haushaltsentwurf 2013/2014 sieht keine Bedarfszuweisungen für Fortbildungsmaßnahmen vor.

16 **Die Kommunen tragen die Verantwortung dafür, dass die erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen zur Bewältigung der Doppikumstellung in allen Bereichen einschließlich der Rechnungsprüfung erfolgen.**

3.2.2 Externe Prüfung durch Wirtschaftsprüfer

17 Die SächsGemO eröffnet für Kommunen mit weniger als 20.000 EW mehrere Varianten für die Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen: Neben der Einrichtung eines eigenen Rechnungsprüfungsamts können sie auf andere Rechnungsprüfungsämter zugreifen respektive sich eines Wirtschaftsprüfers bedienen. Diese Möglichkeit können 432 sächsi-

Klare Auftragserteilung erforderlich

sche Städte und Gemeinden nutzen. Nach den Erhebungen des SRH werden mehr als 200 dieser Kommunen Wirtschaftsprüfer mit der örtlichen Prüfung ihrer Eröffnungsbilanz beauftragen (siehe Beitrag 4 Entwicklung der Kommunalprüfung).

- 18 Der Einkauf externen Sachverständigen führte in der Vergangenheit jedoch nicht immer dazu, dass das Ergebnis gut verwertbar war. Die Durchführung der örtlichen Prüfung durch Wirtschaftsprüfer basierte auf sehr knapp formulierten Aufträgen, die es den Wirtschaftsprüfern insbesondere erlaubten, sich auf ihre standesrechtlichen Vorgaben zurückzuziehen.
- 19 Die von den Wirtschaftsprüfern angefertigten Prüfberichte dokumentierten bspw. lediglich das bereits ausdiskutierte festgestellte Ergebnis eines Testats. Sie beinhalteten im Regelfall keine oder allenfalls rudimentäre Informationen zum Prüfungsablauf und genügten damit nicht den Vorgaben der Sächsischen Kommunalprüfungsverordnung-Doppik, die dazu dienen, dass die weitere Umsetzung durch die Kommune und nachfolgende örtliche und überörtliche Prüfungen darauf aufbauen können. Es ist daher dringend notwendig, auch hier durch geeignete Maßnahmen auf eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Qualität hinzuwirken.
- 20 **Die Vertragsbeziehungen müssen zukünftig exakter und im Interesse der Kommunen ausformuliert sein.**

4 Einsatz geprüfter Programme

Programmprüfung sichert Qualität

- 21 Die kommunale Haushaltsführung ist ohne den Einsatz von EDV nicht mehr denkbar. Zur Bewältigung der mit der Umstellung auf die Doppik verbundenen Aufgaben bedarf es zusätzlicher spezieller Software, die auf die besonderen Erfordernisse des neuen kommunalen Rechnungswesens nach der SächsGemO zugeschnitten ist.
- 22 Um den sächsischen Kommunen rechtskonforme und qualitativ gleichwertige Programme zur Verfügung zu stellen, schreibt § 87 Abs. 2 SächsGemO vor, dass für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens nur EDV-Programme verwendet werden dürfen, die von der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung (SAKD) zugelassen sind. Dieses Erfordernis liegt im Interesse eines einheitlichen IT-Standards als Voraussetzung für eine fehlerfreie, klar dokumentierte Rechnungslegung.
- 23 Nicht geprüfte Programme bergen die Gefahr, nicht auf den ersten Blick erkennbare Fehlerquellen zu enthalten, die auf lange Sicht gesehen äußerst nachteilige Folgen für die anwendenden Kommunen haben können.
- 24 Derzeit liegt lediglich für 2 Programme eine Zulassung gem. § 87 Abs. 2 SächsGemO vor.
- 25 Zahlreiche Körperschaften nutzen ein sog. geduldetes Programm, das lediglich zur Prüfung angemeldet ist. Der Status der (rechtsaufsichtlichen) Duldung von nicht geprüften Programmen nur auf der Basis eines Prüfantrages war zu Beginn des Übergangs von der Kameralistik zur kommunalen Doppik nachvollziehbar und praktikabel. Die inhaltlichen und personellen Prüfvoraussetzungen mussten zunächst geschaffen werden. Bereits 2007 begannen die ersten Kommunen mit der Umstellung auf die Doppik. Die erste abgeschlossene Programmprüfung lag jedoch erst im April 2011 vor. Bis dahin hätte ohne die Duldungsregelung keine kommunale Körperschaft die Doppik entsprechend der Vorschriften in der SächsGemO einführen können.

- 26 Durch die Duldung werden die Kommunen in einer scheinbaren Sicherheit gewiegt, die jedoch nur auf dem Papier existiert, aber keinerlei Rechtssicherheit bietet. Dieser Zustand sollte möglichst bald beendet werden.
- 27 Im März 2012 hat das SMI erneut die Rechtsaufsichtbehörden darauf hingewiesen, dass der Programmeinsatz explizit für Programme zur Einführung der kommunalen Doppik ab Antragstellung bei der SAKD zu dulden ist.
- 28 Diese Verfahrensweise hält der SRH nicht für zielführend. Der zwingende Einsatz von zugelassenen Programmen sollte gerade im Rahmen des Umstellungsprozesses im Bereich des Finanzwesens und den ohnehin bestehenden Unsicherheiten in den Kommunen eine Grundvoraussetzung sein. Der SRH empfiehlt daher, bei der Programmprüfung durch die SAKD die Priorität auf die Prüfung von Programmen im Bereich des Finanzwesens zu legen. Die Problematik ist der SAKD bewusst. Eine Priorisierung auf die Prüfung von Programmen im Bereich des Finanzwesens sei inzwischen erfolgt.

5 Häufig wiederkehrende Fehler in der Eröffnungsbilanz

- 29 Bereits die letzten Jahresberichtsbeiträge zur Doppik enthielten Hinweise zu besonders häufigen oder schwerwiegenden Fehlern in den geprüften Eröffnungsbilanzen. Da der ganz überwiegende Teil der Kommunen gegenwärtig mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz beschäftigt ist, sollen an dieser Stelle wiederum wesentliche Erkenntnisse aus der Prüfungspraxis geschildert werden.
- 30 Sowohl bezogen auf die absoluten Werte als auch auf den Ermittlungsaufwand bildet das Infrastrukturvermögen den Schwerpunkt bei der Erstellung und der Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen.
- 31 In Bezug auf die Bewertung des Infrastrukturvermögens haben sich nach den Prüfungsfeststellungen des SRH eine Reihe besonders fehlerträchtiger Bereiche herauskristallisiert, auf die im Nachfolgenden nochmals besonders hingewiesen werden soll.

Infrastrukturvermögen als Schwerpunkt der Eröffnungsbilanz

Ersatzbewertung trotz Vorliegens von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten

- 32 Nach § 61 Abs. 2 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik sind Vermögensgegenstände grundsätzlich mit den um Abschreibungen verminderten Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten anzusetzen. Etwas anderes gilt nur, wenn diese Kosten nicht ermittelt werden können. In einigen Fällen haben Kommunen trotz Vorliegens oder leichter Ermittelbarkeit von Anschaffungskosten eine Ersatzbewertung von Gebäuden bzw. Bauwerken vorgenommen. Dieses Vorgehen wurde in der Regel damit begründet, dass die Kommunen - die meist neben Gebäuden und Bauwerken neueren Datums auch solche in ihrem Bestand haben, bei denen eine Ersatzbewertung erforderlich war - eine einheitliche Bewertung durchführen wollten. Dies mag zwar nachvollziehbar erscheinen, entspricht jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben und ist daher im Interesse einer landesweit einheitlichen Bewertung keine Handlungsoption.

Fehlerhafte Durchführung der Ersatzbewertung

- 33 In den o. a. Fällen, in denen für Vermögensgegenstände keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar sind, fordert § 61 Abs. 3 SächsKomHVO-Doppik, eine Ersatzbewertung vorzunehmen. Wie diese zu vollziehen ist, hängt unter Verwendung verschiedener weitergehender Bewertungsrichtlinien von der Art des zu bewertenden Vermögensgegenstands ab.

Fehlerhafte Bewertungen

- 34 Die korrekte Anwendung dieser z. T. stark ausdifferenzierten Vorschriften erfordert neben einem hohen Ermittlungsaufwand viel Sachkenntnis und Sorgfalt. Mehr als 60 % der überörtlich geprüften Eröffnungsbilanzen enthalten durch Ersatzbewertung ermittelte Positionen, die der Überprüfung anhand der geltenden Vorschriften nicht Stand gehalten haben.
- 35 Nach Auffassung des SRH kann nur intensive Schulung und viel Praxiserfahrung der mit der Bewertung des Vermögens betrauten Mitarbeiter dieses Manko beseitigen.

Fehlerhafte Ermittlung der Abschreibungsbeträge

- 36 Mehrfach war festzustellen, dass sich unrichtige Wertansätze aus falschen Abschreibungsbeträgen ergaben. Diese hatten häufig ihre Ursache in einer nicht korrekt ermittelten Nutzungsdauer. § 44 Abs. 3 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik verweist auf die Anlage, die die Nutzungsdauer für typische Vermögensgegenstände vorgibt. Soweit Kommunen in eigenen Bewertungsrichtlinien von dieser Vorgabe abweichen – was in begründeten Ausnahmefällen zulässig ist – sind sie verpflichtet, diese Abweichung von der gesetzlichen Regelung zu erläutern. Ohne eine entsprechende Dokumentation ist die Wertermittlung kaum nachvollziehbar. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Bewertung gleichartiger Vermögensgegenstände sollten Abweichungen von der Norm zudem äußerst sparsam und nur in tatsächlichen Ausnahmefällen eingesetzt werden.

Unterbliebene oder fehlerhafte Bildung von Sonderposten

- 37 Die doppische Bilanz enthält auf der Passivseite Eigen- wie Fremdkapital. Da die Kommunen jedoch ihren Finanzbedarf zusätzlich durch Drittmittel, wie z. B. investive Zweckzuweisungen aus dem SächsFAG oder Fördermittel decken, enthält die Passivseite zusätzlich die sog. Sonderposten (§ 36 Abs. 6 Satz 2 SächsKomHVO-Doppik). Da diese Drittmittel immer einem bestimmten Vermögensgegenstand zugeordnet werden, korrespondieren sie mit diesem. Beispielsweise sind die Sonderposten parallel zur Abschreibung des bezuschussten Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufzulösen.
- 38 Bei den bislang überörtlich geprüften Eröffnungsbilanzen wurde deutlich, dass es Schwierigkeiten bereitete, die Sonderposten bei Infrastrukturvermögen eindeutig zuzuweisen und korrekt aufzulösen. Nun fordert die Neufassung der SächsKomHVO-Doppik darüber hinaus, dass die Sonderposten der Bilanzwertentwicklung anzupassen sind. Das heißt, auch Sonderabschreibungen und ggf. Zuschreibungen sind bei den Sonderposten zu berücksichtigen. In diesem ohnehin schwierigen Bereich der Sonderposten kann zusätzliches Fehlerpotenzial nur durch große Sorgfalt vermieden werden.

6 Stellungnahmen

- 39 Das SMI verweist wegen der terminlichen Probleme auf seinen umfangreichen Maßnahmenkatalog, der den Umstellungsprozess forcieren hilft. Beim Einsatz von Wirtschaftsprüfern wird Verbesserungsbedarf eingeräumt. Für ein drittes Haushalts-Kassen- und Rechnungswesen-Programm solle bis Ende 2012 eine Zulassung vorliegen. Damit würden zum 01.01.2013 64 % der Kommunen ein zugelassenes Programm anwenden.
- 40 Der SSG, dem der Entwurf des Jahresberichtsbeitrages zur Kenntnis gegeben wurde, weist darauf hin, dass die örtliche Prüfungsebene durch die Erstprüfung besonders herausgefordert sei. Er wendet ein, dass die Gemeinden bei der Einschaltung von Wirtschaftsprüfern standesbedingte Einschränkungen hinnehmen müssten. Ausreichende Dokumentation sei nur bei Prüfung durch die kommunalen Prüfungseinrichtungen gewährleistet. Diese Auffassung wird nicht geteilt. Die Standards der Wirtschaftsprüfer sind gegenüber den Vorgaben des Kommunalrechts nachrangig.

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

In den Bereichen der kommunalen Gesellschaften, des Personal- und Dienstrechtes und der wirtschaftlichen Betätigung gab es z. T. gravierende Fälle von Rechtsverstößen sowie grob unwirtschaftlichem Handeln.

Im Bereich der Bauausgaben fielen vermeidbare Ausgaben an.

1 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der kommunalen Gesellschaften

- 1 Die **Große Kreisstadt Eilenburg** war zu 51 bzw. 47,2 % zusammen mit privaten Partnern an 2 Gesellschaften unmittelbar und an einer Gesellschaft mittelbar beteiligt. Mit diesen Gesellschaften schloss die Stadt langfristige Verträge, ohne hierfür im Wege einer Öffentlichen Ausschreibung einen Leistungserbringer im Wettbewerb auszuwählen.
- 2 Auf diese Art und Weise übertrug die Stadt seit Mitte der 1990er Jahre u. a. die Aufgaben der Wartung und Instandhaltung der Straßenbeleuchtung, der Abfallbeseitigung, der Straßenreinigung und die Durchführung des Winterdienstes auf die 3 genannten Unternehmen. Die Vergütungen für die Beauftragungen betragen z. B. im Hj. 2010 insgesamt rd. 1,3 Mio. €. Die Stadt schloss die Verträge z. T. auf unbestimmte Zeit, in einem Fall mit einer Vertragsdauer von 12 Jahren und automatischer Verlängerung bei Nichtkündigung. Die in den Verträgen bestehenden Kündigungsmöglichkeiten nahm sie bisher nicht wahr und unterwarf die Leistungen bislang nicht dem Wettbewerb.
- 3 Die Große Kreisstadt Eilenburg ist zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Leistungen, die durch Dritte wiederkehrend erbracht werden sollen, sind deshalb in angemessenen Abständen unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen, insbesondere dem Wettbewerbsprinzip und dem Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung neu zu vergeben. Soweit Leistungen in der Vergangenheit noch nicht im Wettbewerb vergeben wurden, war zum nächstmöglichen Zeitpunkt ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren durchzuführen. Eine Kündigung der Verträge ist zum nächstmöglichen Zeitpunkt vergaberechtlich geboten.
- 4 Eine Ausnahme von der Anwendungspflicht des Vergaberechts liegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹ nur dann vor, wenn der Auftraggeber über die auftragnehmende Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen und wenn diese Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen für den Auftraggeber verrichtet, der ihre Anteile innehat (In-House-Geschäft). Die erste Voraussetzung liegt in den geprüften Fällen aufgrund der gesellschaftsvertraglichen Gestaltung indes nicht vor.
- 5 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt diesbezüglich mit, dass aus heutiger Sicht gewichtige Gründe gegen die Einordnung der 3 erfolgten Beauftragungen als In-House-Geschäfte sprächen. Hinsichtlich der Kündigung bestehender Verträge werde der Oberbürgermeister, soweit er eine Kündigung für geboten erachte, dem Stadtrat im Rahmen des laufenden Vertragsmanagements einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten. Andernfalls werde er dem Stadtrat berichten.

Nichtbeachtung des Vergaberechts bei Beauftragung kommunaler Gesellschaften

¹ Sog. Teckal-Urteil, EuGH C-107/98.

Doppelte Abfindungsregelung für einen Geschäftsführer

- 6 Ein Unternehmen der **Stadt Schneeberg** schloss mit dem Geschäftsführer einen neuen Geschäftsführeranstellungsvertrag. Dem Geschäftsführer stand danach eine Abfindung in Höhe von bis zu 36 Monatsgehältern zu, wenn die Stadt mindestens die Hälfte ihrer Geschäftsanteile an einen oder mehrere Dritte rechtswirksam entgeltlich überträgt.
- 7 Die Stadt begründete die Regelung damit, dass bei der Veräußerung der Hälfte der Anteile der Geschäftsführer mit einer Kündigung rechnen müsse. Für den Fall der ordentlichen Kündigung enthielt der Anstellungsvertrag jedoch bereits eine Abfindungsregelung in gleicher Höhe. Beide Abfindungsregelungen schlossen sich gegenseitig nicht aus. Der Geschäftsführer hätte damit 2 Abfindungen beanspruchen können.
- 8 Die Regelung im Geschäftsführeranstellungsvertrag widersprach nicht nur dem allgemeinen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sie engte mit ihren Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt auch den Entscheidungsspielraum des Stadtrates bei einer Veräußerung von Geschäftsanteilen erheblich ein.
- 9 Die Stadt hat eine Änderung des Geschäftsführeranstellungsvertrages angekündigt.

2 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich des Personal- und Dienstrechtes

Überhöhte Entgeltzahlungen an 2 Bedienstete in Höhe von rd. 7 T€

- 10 In der **Stadt Bad Lausick**, einem Mitglied des Kommunalen Arbeitgeberverbandes, kam es im Zuge der Überleitung der Beschäftigungsverhältnisse vom BAT-O in den TVöD im Jahr 2005 bei 3 Bediensteten zu fehlerhaften Zuordnungen in die Entgeltgruppen des TVöD, da die Stadt unzutreffende Vergütungsgruppen des BAT-O zugrunde gelegt hatte. Bei 2 Bediensteten kam es hierdurch von Oktober 2007 bis April 2011 zu überhöhten Entgeltzahlungen, durch die der Stadt finanzielle Nachteile in Höhe von mindestens 7 T€ entstanden.
- 11 Im Stellenplan und den Personalakten wurden die Stellen der betroffenen Bediensteten zum Überleitungszeitpunkt der Vergütungsgruppe II nach Bewährungsaufstieg aus Vergütungsgruppe III zugeordnet. Damit hätte eine Überleitung in die Entgeltgruppe 12 des TVöD erfolgen müssen (Anlage 1 zum TVÜ-VKA).
- 12 Für die Überleitung bediente sich die Stadt eines elektronischen Überleitungsprogramms. Im Personenstammbaum des jeweiligen Datensatzes war den Bediensteten jeweils die Vergütungsgruppe II mit dem Zusatz „ohne Aufstieg nach Ib“ zugewiesen, was weder dem Stellenplan noch der Stellenbewertung der Bediensteten entsprach. Dies führte zu fehlerhaften Überleitungen in die Entgeltgruppe 13 (Anlage 1 zum TVÜ-VKA). Von der Möglichkeit, den Datensatz manuell nachzubearbeiten, machte die Verwaltung keinen Gebrauch.
- 13 Nach Ablauf eines Übergangszeitraumes von Oktober 2005 bis September 2007 und Zuordnung in einer individuellen Zwischenstufe zwischen Stufe 5 und Stufe 6 der Entgeltgruppe 13 des TVöD stiegen die Bediensteten im Oktober 2007 gemäß TVÜ-VKA in die nächsthöhere Stufe 6 der Entgeltgruppe 13 auf. Bis April 2011, als die Stadt im Rahmen der überörtlichen Prüfung Kenntnis von der fehlerhaften Überleitung erlangte, erhielten die Bediensteten das Tabellenentgelt der Stufe 6 der Entgeltgruppe 13. Richtigerweise hätte seit Oktober 2007 eine Vergütung gemäß Stufe 6 der Entgeltgruppe 12 erfolgen müssen. Daraus ergab sich die o. g. Überzahlung von insgesamt rd. 7 T€ brutto.

- 14 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht räumte die Stadt fehlerhafte Überleitungen ein. Sie bezifferte den Schaden, den die Überzahlungen an die 2 Bediensteten von Oktober 2007 bis April 2011 verursacht haben, auf rd. 6.700 €. Eigene, dem zugrunde liegende Berechnungen legte sie nicht vor.
- 15 Die Stadt führte aus, dass sie ab Mai 2011 unter Beachtung der sechsmonatigen Ausschlussfrist (§ 37 TVöD) die Überzahlungen teilweise verrechnet habe. Hinsichtlich des Restbetrages hätten beide Bedienstete Erklärungen gegenüber der Stadtverwaltung abgegeben, nach denen die Überzahlungen außertariflich zurückerstattet bzw. durch Verzicht auf bereits geleistete Überstunden abgegolten werden würden.
- 16 Der Bürgermeister der **Gemeinde Grobharthau** nutzte seinen Dienstwagen ohne Billigung des Gemeinderates und damit unerlaubterweise privat. Er zahlte der Gemeinde dafür seit 2006 monatlich 20 €. Fahrtenbücher oder ähnliche Aufzeichnungen führte er nicht. Der Umfang der privaten Nutzung des Dienstwagens war daher nicht zweifelsfrei feststellbar. Ob die dienstliche Verwendung die Vorhaltung des Wagens rechtfertigte, konnte die Gemeinde aus den gleichen Gründen nicht belegen. Unerlaubte private Nutzung von Dienstwagen und Mobilfunkanschluss
- 17 Aufgrund der Prüfungsfeststellung genehmigte der Gemeinderat die private Nutzung im Mai 2011 unter Abweichung von einschlägigen Bestimmungen (VwV KomDKfz) rückwirkend zum 01.01.2007. Für im Jahr 2009 getätigte Privatfahrten erstattete der Bürgermeister der Gemeinde im Juni 2012 220 €. Er gab ferner an, den geldwerten Vorteil aus der privaten Dienstwagennutzung für die Jahre 2007 bis 2009 nachversteuert zu haben.
- 18 Der Bürgermeister telefonierte zudem auf Kosten der Gemeinde privat. Im Jahr 2009 musste diese für die Mobilfunkrechnungen z. B. fast 2 T€ bezahlen. Welchen Umfang die vom Bürgermeister eingeräumte private Nutzung des Telefons hatte, konnte mit angemessenem Aufwand nicht ermittelt werden.
- 19 Nach Bekanntwerden der Prüfungsfeststellung habe der Bürgermeister der Gemeinde für die private Nutzung des Mobilfunkanschlusses im Jahr 2009 insgesamt 823 € erstattet. Der Bürgermeister wies darauf hin, dass das genutzte Gerät sein Privateigentum sei. Zwischenzeitlich hat der Bürgermeister den Mobilfunkvertrag von der Gemeinde übernommen; er trage die aus dem Vertrag resultierenden Kosten nunmehr in voller Höhe selbst.
- 20 Eine private Nutzung des dienstlichen Mobilfunkanschlusses durch den Bürgermeister wäre ebenfalls nur auf der Grundlage eines Beschlusses des Gemeinderates oder des ggf. zuständigen beschließenden Ausschusses zulässig gewesen; wegen der dann aber auf den Bürgermeister als kommunalen Wahlbeamten anzuwendenden besoldungsrechtlichen Vorschriften hätte dieser Sachbezug mit einem angemessenen Betrag auf seine Besoldung angerechnet werden müssen.
- 21 Die **Gemeinde Kurort Seiffen** führte gegen einen ehemaligen Bürgermeister wegen Dienstpflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Abrechnung von Fördermitteln eine verwaltungsgerichtliche Klage mit dem Ziel des Schadensersatzes. Sie bezifferte diesen auf rd. 2,5 Mio. €. Unzutreffende Information des Gemeinderates durch den Bürgermeister
- 22 Nach einer verlorenen gerichtlichen Auseinandersetzung über u. a. den Schadensersatzanspruch blieb der Gemeinde nur noch eine vom Sächsischen Oberverwaltungsgericht zugelassene Berufung über einen Teilbetrag von 60 T€. Die Berufungsbegründungsfrist endete am 06.07.2009.

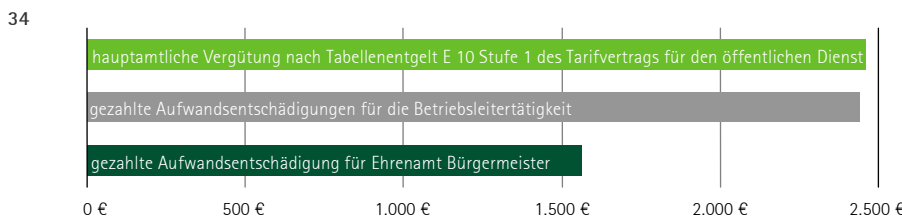
- 23 Der Gemeinderat entschied am 10.06.2009, den beauftragten Rechtsanwalt die Berufung zurücknehmen zu lassen, wenn bis zum 15.06.2009 keine neuen Erkenntnisse vonseiten der LD und dem Landratsamt vorliegen. Der Bürgermeister hatte zuvor in gemeinderechtlich nicht zulässiger Weise die Tagesordnung der nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzung erweitert. Er begründete dies mit der Dringlichkeit der o. g. Angelegenheit und gab an, Schaden von der Gemeinde abwenden zu wollen. Aufkommenden Bedenken wegen der Erweiterung der Tagesordnung begegnete er mit dem Hinweis, der Rechtsanwalt habe die Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise bestätigt. Dies war aber nicht zutreffend gewesen, wie aus einem Schreiben des Rechtsanwalts vom 15.06.2009 hervorging.
- 24 Der Bürgermeister unterließ, in der Gemeinderatssitzung die wirtschaftlichen Folgen des nicht genutzten Rechtsmittels zu beleuchten, obwohl ihm dies möglich gewesen wäre. Der Sitzungsniederschrift zufolge erweckte er zudem den Eindruck, es wären für die Erstellung der Berufungsbegründung keine ausreichenden Unterlagen vorhanden. Dabei war nicht klar, ob der Gemeinderat Kenntnis von einem Vermerk des Bürgermeisters hatte. Aus diesem ging hervor, dass sich im Kreisarchiv größere Mengen noch ungesichteter Akten befanden.
- 25 Der Bürgermeister wies den Rechtsanwalt trotz der behaupteten Eilbedürftigkeit erst mit Schreiben vom 03.07.2009 an, die Berufung zurückzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt lag dem Bürgermeister bereits eine 14-seitige substantiierte Berufungsbegründung vor und der Rechtsanwalt teilte dem Bürgermeister mit, dass er nach Einsichtnahme in die vom Verwaltungsgericht beigezogenen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten den umfangreichen Schriftsatz habe erstellen können. Das vom Bürgermeister behauptete Fehlen von neuen, bisher noch nicht bekannten Sachverhalten konnte damit keine Rolle gespielt haben.
- 26 Die Gemeinde musste Kosten des Verfahrens in Höhe von rd. 85 T€ tragen.
- 27 Angesichts der nicht zureichenden und nicht zutreffenden Unterrichtung des Gemeinderates war das Vorliegen einer Verletzung der mit dem Amt des Bürgermeisters verbundenen Verpflichtungen nicht von der Hand zu weisen. Diese Wahrnehmung verstärkte eine Mitteilung an den Rechtsanwalt vom 09.06.2009. Danach habe dieser entgegen einer ursprünglichen Absprache nicht an der Gemeinderatssitzung am 10.06.2009 teilnehmen brauchen. Der Gemeinderat werde angeblich die Berufung zu dieser Sitzung nicht behandeln.
- 28 Der Bürgermeister äußerte sich in seiner Stellungnahme dahin gehend, dass Bürgermeister und Gemeinderat überzeugt gewesen seien, dass eine Berufung keinen Erfolg habe, da seitens der angefragten Behörden keine neuen Unterlagen und Sachverhalte beigebracht werden konnten. Die Teilnahme des Rechtsanwaltes sei mangels neuer Erkenntnisse und Unterlagen entbehrlich gewesen und gemäß seiner eigenen schriftlichen Darstellung eine Berufung nicht sinnvoll. Es sei durch Gemeinderat und Bürgermeister bezweckt gewesen, weitere Gerichts- und Anwaltskosten und Schaden von der Gemeinde abzuwenden. Der Gemeinde sei durch den Beschluss kein Schaden entstanden.
- 29 Eine schriftliche Darstellung des Rechtsanwalts, wonach eine Berufung nicht sinnvoll sei, war nicht aktenkundig. Aus den in den geprüften Unterlagen vorgefundenen Schreiben geht vielmehr hervor, dass er nach Würdigung der Prozessrisiken der Meinung war, die eingelegte Berufung sollte in jedem Fall auch fristgerecht begründet werden.

30 Für die Zeit vom 01.07.2008 bis 30.06.2010 nahm der ehrenamtliche Bürgermeister der **Gemeinde St. Egidien** gleichzeitig die Aufgabe des Betriebsleiters des Eigenbetriebs gem. § 10 Abs. 3 Sächsisches Eigenbetriebsgesetz (SächsEigBG) a. F. ehrenamtlich wahr.

31 Nach der Satzung über die Entschädigung für ehrenamtlich Tätige bemaß sich für dieses Ehrenamt die Aufwandsentschädigung nach einem Anteil von 65 % des Tabellenentgelts der Stufe 3 in der Entgeltgruppe 14 gem. § 15 TVöD. Die Zahlungen wurden zusätzlich zur gesetzlichen Aufwandsentschädigung für die Wahrnehmung des Amtes als ehrenamtlicher Bürgermeister gewährt.

32 Nach Auffassung des SRH bestehen hinsichtlich der Höhe der gewährten zusätzlichen Aufwandsentschädigungen für die Aufgabe des Betriebsleiters Bedenken mit Blick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das der Gleichbehandlung der ehrenamtlich Tätigen.

33 Die Aufwandsentschädigung für die Betriebsleitung betrug z. B. im Jahr 2009 rd. 2,4 T€ im Monat unabhängig von der Arbeitszeit. Die Vergütung erreichte damit annähernd das Tabellenentgelt der Entgeltgruppe 10, Stufe 1 gem. § 15 TVöD.



35 Das Erreichen der Schwelle zur sog. Alimentation stellte den Charakter der ehrenamtlichen und damit unentgeltlichen Tätigkeit für die Gemeinde infrage.

36 Der ehrenamtliche Bürgermeister konnte sich 2009 in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren zwar einer Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde gegen die Zahlung der Aufwandsentschädigungen erwehren. Eine umfassende rechtliche Bewertung musste das angerufene Verwaltungsgericht jedoch dabei nicht vornehmen.

37 Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung bleibt es bei Bedenken mit Blick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das der Gleichbehandlung der ehrenamtlich Tätigen.

38 Ein Vergleich mit der Aufwandsentschädigung für die anderen ehrenamtlich Tätigen zeigt, dass der Gemeinde ein wirtschaftlicher Nachteil von mindestens 32,1 T€ entstanden war. Bei Anlegung des in der Gemeinde allgemein geltenden Tageshöchstsatzes von 45 € für ehrenamtliche Tätigkeiten hätte dem ehrenamtlichen Bürgermeister für die Wahrnehmung der Aufgaben des Betriebsleiters vom 01.10.2008 bis 30.06.2010 eine weitere Aufwandsentschädigung von höchstens 19,5 T€ zugestanden. Tatsächlich erhielt er im o. g. Zeitraum aber zusätzlich 51,6 T€.

39 Der ehrenamtliche Bürgermeister wies darauf hin, dass der frühere Betriebsleiter eine höhere Vergütung als er erhalten habe und damit kein wirtschaftlicher Nachteil bestand. Für die Gehaltszahlungen an den früheren Betriebsleiter aus der Entgeltgruppe 14 bestand jedoch keine Rechtsgrundlage, denn die Stelle war im Stellenplan des Eigenbetriebes nur mit der o. g. Entgeltgruppe 10 ausgewiesen.

Unzulässige Aufwandsentschädigung

- 40 Im Jahr 2010 führte die Gemeinde St. Egidien ein Verfahren zur Neubesetzung der Stelle des Betriebsleiters durch. Die Wahl fiel auf den ehrenamtlichen Bürgermeister.
- 41 Dieser nahm anschließend ab dem 01.07.2010 die Tätigkeit als Betriebsleiter des Eigenbetriebes ehrenamtlich wahr und erhielt dafür erneut zusätzlich die o. g. satzungsmäßige Aufwandsentschädigung. Bis Dezember 2010 summierten sich diese zusätzlich gewährten Aufwandsentschädigungen bereits auf rd. 15 T€ und erhöhten sich 2011 für jeden weiteren Monat um rd. 2,6 T€.
- 42 Auf diese Zahlungen hatte der ehrenamtliche Bürgermeister jedoch keinen Anspruch mehr. Die weiteren Aufwandsentschädigungen standen ihm spätestens ab dem 11.07.2010 grundsätzlich nicht mehr zu. Ab diesem Zeitpunkt durfte aufgrund des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung des SächsEigBG weder ein haupt- noch ein ehrenamtlicher Bürgermeister von Gesetzes wegen die Funktion des Betriebsleiters eines Eigenbetriebes der Gemeinde, nicht einmal mehr als Nebentätigkeit, ausüben.

3 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der wirtschaftlichen Betätigung

Fehlende Kalkulation für Leistungen eines defizitären BgA

- 43 Der Bauhof der (ehemaligen) **Gemeinde Bockelwitz**, der seit 1999 als BgA geführt wurde, arbeitete über Jahre unwirtschaftlich. Der Verlustvortrag in das Wirtschaftsjahr 2009 betrug z. B. rd. 1,03 Mio. €. Der Bauhof erbrachte Leistungen auch gegenüber privaten Dritten. Die Angebotserstellung und die Rechnungslegung gegenüber Dritten, insbesondere die Höhe der vereinbarten Preise, waren nicht nachvollziehbar.
- 44 So wies ein Angebot vom 01.12.2008 einen Betrag in Höhe von pauschal 11.306,00 € (netto) für „... Putzschäden beseitigen, streichen, ausbessern Natursteinstufe inkl. Material und Bereitstellung des Gerüsts“ aus. Eine Aufschlüsselung, welche Kosten für die einzelnen Arbeiten, für Material (z. B. Farbe) oder Bereitstellung des Gerüsts in Ansatz gebracht wurden, war aus dem Angebot nicht ersichtlich.
- 45 Die nach Ausführung der Arbeiten erstellte Rechnung vom 02.07.2009 wies einen vom Angebot abweichenden Betrag in Höhe von 11.790 € aus. In der Rechnung wurde der abweichende Betrag damit begründet, dass der Mehraufwand für Putzschäden im Eingangsbereich (rd. 40 m²) 300 € und für vom Auftraggeber gewünschte Farbe einer bestimmten Firma 1.500 € betrage. Als Rechnungsbetrag wurde zunächst ein Betrag in Höhe von 13.100 € angegeben (rechnerisch eigentlich 13.106 €). Von diesem Betrag wurden 10 % (1.310 €) in Abzug gebracht mit der Begründung, dass die Gemeinde Bockelwitz das Vorhaben mit 10 % (1.310 €) unterstütze.
- 46 Mit Schreiben vom 29.06.2010 teilte der Bürgermeister hierzu lediglich mit: „Kostenangebote wurden durch den ehemaligen Mitarbeiter des Bauhofes Herrn ..., Bauing., ehemaliger Geschäftsführer eines Baubetriebes, auf Grundlage ortsüblicher Preise erstellt ...“. Ein Beschluss des nach Hauptsatzung zuständigen Verwaltungsausschusses über die Unterstützung des Vorhabens mit 10 % konnte nicht vorgelegt werden.
- 47 Die **Gemeinde Machern** schloss mit dem Freistaat Sachsen am 23.11.2001 einen Zuwendungsvertrag über rd. 2.045 T€ für ihren „Sportpark Tresenwald“ (BgA) mit einer Laufzeit bis zum 31.12.2026. Anlass der Förderung war die Sicherung der 25-jährigen gemeinnützigen Betreibung der zugehörigen Sportstätten. Die Gemeinde bildete aus den genannten Mitteln eine zweckgebundene Rücklage, aus deren Restbestand sie zuletzt ab dem Hj. 2004 jährlich 17.452 € an den BgA zahlte. Bei Fortführung dieser Praxis wird die Rücklage im Jahr 2026 aufgezehrt sein. Im Prüfungszeitraum

2004 bis 2009 erwirtschaftete der BgA jährlich Fehlbeträge zwischen rd. 470 und 560 T€ (zuletzt knapp 520 T€).

- 48 Die Gemeinde führte den kaufmännisch buchenden BgA ohne zulässige Rechtsform (z. B. als Eigenbetrieb oder als Unternehmen des privaten Rechts [vgl. § 95 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsGemO]) außerhalb ihres Haushaltes. Sie wies die Einnahmen und Ausgaben des BgA nur unvollständig sowie teilweise auf nicht dafür vorgesehenen Haushaltsstellen und die Anzahl der Stellen der beim BgA Beschäftigten einschließlich der voraussichtlich anfallenden Personalkosten nicht in ihren Haushalts- und Stellenplänen aus. Bewirtschaftung eines BgA außerhalb des Haushaltes
- 49 Die Ergebnisse der separat geführten jährlichen Abrechnung des BgA waren den gemeindlichen Jahresrechnungen nicht beigelegt. Diese vermittelten deshalb nur bedingt ein reales Bild der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Gemeinde Machern.
- 50 Die Buchungen von Zahlungen an und für den BgA auf dafür nicht vorgesehenen Haushaltsstellen führten zu einer inakzeptablen Intransparenz hinsichtlich Zuschussbedarf und Betriebsergebnis.
- 51 Die Verfahrensweise der Gemeinde verstieß zusätzlich gegen die elementaren Grundsätze der Buchführung.
- 52 Die Gemeinde erklärte in ihrer Stellungnahme, den BgA nach Verabschiedung des Nachtragshaushaltes 2012 in den Haushalt aufnehmen und die Stellen im Stellenplan ausweisen zu wollen.
- 53 Die kaufmännische Buchführung, die Aufstellung von Jahresabschlüssen und die Erstellung der Gewerbe-, Körperschafts- und Umsatzsteuererklärungen ließ die Gemeinde für den BgA von verschiedenen Dritten erledigen. Der Gemeinderat hatte zur Übertragung der Buchführung keinen Beschluss gefasst. Der Rechtsaufsichtsbehörde wurde die Übertragung der Kassengeschäfte (Buchführung) auf eine Stelle außerhalb der Verwaltung nicht angezeigt (§ 87 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO).
- 54 Das Girokonto, über welches der BgA seinen Zahlungsverkehr separat abwickelte, bewirtschafteten hierzu nicht befugte Personen. Dem Bürgermeister, der Kämmerin und der Betriebsleiterin des BgA waren jeweils Einzelverfügungsvollmachten erteilt worden, obwohl die Verfügungsbefugnis über Konten der Gemeinde ausschließlich der Gemeindekasse obliegt (vgl. § 86 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO). Missachtung des kommunalen Kassenrechts
- 55 Die Bestände dieses Bankkontos wurden unter Verstoß gegen die Grundsätze von Haushaltsklarheit und -wahrheit nicht in die Tagesabschlüsse der Gemeinde einbezogen. Die örtliche Rechnungsprüfung beanstandete für die Jahre 2005 und 2006 u. a. Differenzen im Kassenbestand in Höhe von rd. 7,2 T€ und rd. 2,3 T€ als Folge dessen, dass das im kassenmäßigen Abschluss der Gemeinde enthaltene Kontogegenbuch für den Sportpark Tresenwald seit dem 31.12.2004 nicht mehr regelmäßig bebucht worden war und beanstandete im Hj. 2007 u. a., dass „bei der Kasse im Sportpark Tresenwald ... kein ordnungsgemäßes Kassenbuch geführt wurde und die Eintragungen nicht dokumentenecht vorgenommen wurden. ... Eine Abstimmung des Istbestandes mit dem Kassensoll war nicht möglich, da zum Prüfungszeitpunkt der Kassensollbestand nicht ausgewiesen war.“
- 56 Die (so bezeichnete) Kasse des BgA ließ sich Barauszahlungen generell ohne schlüssige Begründung nicht quittieren. Der Bürgermeister hatte hierzu keine Regelungen getroffen.

- 57 Mit den genannten Verfahrensweisen hebelte die Gemeinde der Kassensicherheit dienende Kontrollmechanismen aus und verstieß insbesondere gegen § 17 Abs. 1 KomKVO.
- 58 Die Gemeinde erklärte in ihrer Stellungnahme, das Girokonto zum 01.07.2012 in die Gemeindekasse integrieren zu wollen.
- 59 Die separaten Jahresabschlüsse des BgA Sportpark Tresenwald waren im gesamten Prüfungszeitraum 2004 bis 2009 (abgesehen von Kassenprüfungen in den Jahren 2007 und 2008) nicht örtlich geprüft worden. Der BgA als faktischer Regiebetrieb war in die örtliche Prüfung gem. §§ 104, 106 Abs. 1 SächsGemO i. V. m. §§ 5 ff. KomPrO bzw. §§ 8 ff. KomPrüfVO mit einzubeziehen.
- 60 Gemäß Stellungnahme der Gemeinde soll die örtliche Prüfung der separaten Jahresabschlüsse umgehend beauftragt werden.

4 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich der Bauausgaben

Mehrkosten abgewendet

- 61 Die **Stadt Dohna** baute im Jahr 2008 einen Teilabschnitt eines Straßenzuges aus, nachdem dort neue Schmutz- und Regenwasserleitungen sowie andere Versorgungsleitungen verlegt worden waren. Im Zuge der Baumaßnahme wurde auch eine Stützmauer erneuert. Mehrfach mussten erbrachte Bauleistungen zurückgebaut und geändert werden, weil sich bei der Nutzung Probleme ergaben. Dadurch entstanden der Stadt Mehrkosten von rd. 12,7 T€. Teilweise hatte die Stadt Material zum Einbau zur Verfügung gestellt, welches sich später als ungeeignet herausstellte.
- 62 Die Stadt musste die Mehrkosten jedoch nicht selbst tragen, sondern sie hatte die Möglichkeit, sich auf die Haftung des Auftragnehmers zu berufen, weil dieser seine Bedenken gegen das bereitgestellte Material oder die vorgesehene Ausführung nicht schriftlich anzeigte.

Einstellung eines Bauvorhabens wegen Zweifel an der vorgelegten Bedarfsplanung

- 63 Im Mai 2009 beschloss der Stadtrat der Stadt Dohna, in den Jahren 2010 und 2011 in Borthen eine Kindertageseinrichtung mit 72 Plätzen als Neubau zu errichten. Die Stadt beauftragte daraufhin entsprechende Planungsleistungen. Sie verausgabte hierfür insgesamt rd. 150 T€. Im August 2010 beschloss der Stadtrat die Einstellung des Bauvorhabens, weil er Zweifel an der vorgelegten Bedarfsplanung hatte. Die bereits vorgenommene Ausschreibung der Tiefbau- und Erschließungsmaßnahmen wurde aufgehoben.
- 64 Die dem Baubeschluss zugrunde gelegte Bedarfsplanung hat sich bestätigt, da die folgenden Bedarfsplanungen einen nahezu identischen Bedarf auswiesen. Der Stadtrat hat nunmehr beschlossen, den Hortbedarf in einem eigenen Gebäude zentral zu decken und an einem alternativen Standort den Neubau eines Kindergartens zu prüfen.

Unzureichende Planung führt zu Mehrkosten von rd. 6,3 T€

- 65 Die **Große Kreisstadt Freital** errichtete in den Jahren 2009 und 2010 einen Ersatzneubau für 2 Gebäudeteile des Schlosses Freital-Burgk. Im Bereich des „Traktorschuppens“ plante sie u. a. eine Ausgabeküche mit einer Thekenanlage, ohne einen künftigen Betreiber zu kennen. Zum Ende der Rohbauarbeiten verwarf die Stadt die bereits umgesetzte Planung und erweiterte den Küchenbereich zu einer Cateringküche. Damit entsprach sie dem Wunsch ihrer Eigengesellschaft, die sie inzwischen mit dem Betrieb beauftragt hatte. Durch die Umbauarbeiten entstanden Mehrkosten von fast 6,3 T€, die die Stadt bei einer frühzeitigeren Entscheidung über den Betreiber gespart hätte.

Nicht nachvollziehbare Vorgehensweise bei der Beauftragung von Planungsleistungen

- 66 Im Zuge des Ausbaues der Hainsberger und der Somsdorfer Straße wurde – ebenfalls in den Jahren 2009 und 2010 – der Ersatzneubau der Brücke über die Wilde Weißeritz erforderlich. Daneben plante die Stadt, eine dau-

erhafte Fußgängerbrücke zu errichten. Bereits 2008 stellte sie hierfür eine Variantenuntersuchung an und beauftragte Planungsleistungen für das Ingenieurbauwerk sowie die Tragwerksplanung. Wegen der Dringlichkeit der Planung verlangte die Stadt vom Ingenieurbüro, auf die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit zu verzichten. Stattdessen sollte sofort mit der Leistungsphase 3 der Antrag auf die wasserrechtliche Genehmigung gestellt werden. Darüber hinaus wollte die Stadt die Planungsarbeiten weiter beschleunigen, indem sie Leistungen über die Leistungsphase 3 hinaus schon vor der Entscheidung der Unteren Wasserbehörde forderte. Infolge der Versagung der wasserrechtlichen Genehmigung stellte die Stadt im Januar 2009 die weiteren Planungen für die Fußgängerbrücke ein. Das Planungsbüro berechnete in seiner Schlussrechnung u. a. das vollständige Honorar der Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung und ein anteiliges Honorar der Ausführungsplanung für das Ingenieurbauwerk sowie das vollständige Honorar der Vor- und Entwurfsplanung für das Tragwerk.

67 Grundsätzlich hat der Ingenieur im Rahmen der Vorplanung Vorverhandlungen mit Behörden über die Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens zu führen und eine genehmigungsfähige Planung im Einvernehmen mit den Behörden zu konzipieren. Auf diese Leistungen verzichtete die Stadt. Das Ingenieurbüro hätte die Stadt über die damit verbundenen Risiken hinsichtlich der Verwertbarkeit der fortführenden Planungsleistungen hinweisen müssen. Aus den Unterlagen der Stadt war nicht ersichtlich, ob bzw. in welchem Umfang es dieser Verpflichtung nachkam.

68 Wäre bereits im Zuge der Vorplanung erkannt worden, dass die Fußgängerbrücke nicht genehmigungsfähig ist, hätte die Stadt Planungskosten in Höhe von 4,2 T€ für die über die Vorplanung hinausgehenden Leistungen sparen können. Auf eine entsprechende Schadensersatzforderung gegenüber dem Ingenieurbüro verzichtete die Stadt, weil sie die Verfahrensweise selbst so verlangt hat. Sie missachtete den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

69 Die **Stadt Olbernhau** ließ 2008 eine Planung für eine umfassende Sanierung einer Lehrschwimmbhalle erstellen. Der Ingenieurvertrag umfasste die Gebäude- und Ausführungsplanung, die Mitwirkung bei der Vergabe sowie die Bauüberwachung und -betreuung einschließlich der Mängelbeseitigung. Eine erste Kostenschätzung hatte Gesamtkosten für die Sanierung von 755 T€ ergeben. Im August 2008 legte der Auftragnehmer eine Entwurfsplanung mit einer Kostenberechnung über 1.495 T€ vor.

Vermeidbare Kosten bei der Planung

70 Angesichts der erheblich höheren Bauausgaben beschloss der Stadtrat, von dem Vorhaben abzusehen. Die Stadt kündigte den Ingenieurvertrag vorzeitig. Der Auftragnehmer forderte ein Gesamthonorar von 147.839,76 €. In diesem Betrag war ein Honoraranteil von rd. 106 T€ für noch nicht erbrachte Leistungen enthalten.

71 Die Stadt strebte nachfolgend einen außergerichtlichen Vergleich mit dem Auftragnehmer an. Im Ergebnis eines Mediationsverfahrens vor dem Oberlandesgericht Dresden verpflichtete sie sich zur Zahlung von 40 T€ als Schadensersatz für entgangenen Gewinn. Sie hatte nicht beachtet, dass sie die Leistungen im Ingenieurvertrag stufenweise vereinbaren konnte. Bei vorzeitiger Kündigung hätte sie auf die Weise die Inanspruchnahme für die noch nicht erbrachten Leistungen vermeiden können.

72 Nach Aufgabe des Vorhabens beschloss der Stadtrat anstelle der Sanierung einen Ersatzneubau der Lehrschwimmbhalle. Die Stadt beantragte auch für diese Maßnahme Fördermittel. Der Zuwendungsgeber forderte von der Stadt einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer Gegenüberstellung der Kosten einer Sanierung und der Kosten eines Ersatzneubaus.

Vermeidbare Ausgaben wegen fraglicher künftiger Realisierung eines Sporthallenneubaus

- 73 Die Stadt hatte nicht beachtet, dass eine solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung schon vor der Entscheidung für die Sanierung erforderlich gewesen wäre. Es handelt sich dabei um einen wichtigen Verfahrensschritt bei der Vorbereitung einer Investitionsentscheidung, um Fehlplanungen von erheblichem wirtschaftlichem Ausmaß zu vermeiden.
- 74 Die Stadt Olbernhau wies darauf hin, dass nach Auskunft des SMK für einen Ersatzneubau keine staatliche Förderung vorgesehen gewesen sei. Aus Sicht des SRH entband dies jedoch nicht von der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auf § 10 Abs. 2 SächsKomHVO wird hingewiesen.
- 75 Die **Stadt Tharandt** hatte mindestens seit dem Jahr 2001 den Neubau einer Sporthalle vorgesehen. Nachdem sie sich 2008 nach einer Variantenuntersuchung durch ein externes Unternehmen für einen Standort entschieden hatte, führte sie einen Realisierungswettbewerb durch. Die Stadt beauftragte dasselbe externe Unternehmen mit der gesamten Organisation und Durchführung des Wettbewerbs, da sie aufgrund der Auslastung ihres eigenen Personals dazu nicht in der Lage war. Insgesamt verausgabte die Stadt allein für diesen Wettbewerb rd. 97,25 T€. Als erforderliche Vorleistungen zur Zuwendungsbeantragung ließ sie darüber hinaus verschiedene Planungs- und andere Leistungen ausführen, für die sie weitere rd. 69,25 T€ aufbrachte.
- 76 Weder die Haushaltspläne noch die Investitionsprogramme der Stadt wiesen die für das Vorhaben erforderlichen Mittel aus. Außerdem verfügte die Stadt weder über eine ausreichende Sportstätten-Leitplanung noch über eine zufriedenstellende Sportstätten-Bedarfsermittlung oder ähnliche Dokumente. Sie konnte deshalb den tatsächlichen Bedarf für den Neubau einer Sporthalle durch Vergleich der vorhandenen mit der - auf belastbaren Angaben beruhenden und die demografische Entwicklung berücksichtigenden - künftig benötigten Sportstättenkapazität in ihrem Territorium nicht hinreichend nachweisen. Auch die von der Stadt mit der Stellungnahme zum Prüfungsbericht vorgelegten Unterlagen erfüllten nicht die Anforderungen einer fundierten Bedarfsplanung.
- 77 Nach dem Haushaltsplan 2010 und dem zum Finanzplan 2010 bis 2013 gehörenden Investitionsprogramm wird sie die Sporthalle bis zum Hj. 2013 nicht bauen. Und auch in den folgenden Jahren erscheint die Umsetzung des Vorhabens aufgrund der finanziellen Lage der Stadt fraglich. Bei einer späteren Realisierung werden die bereits vollzogenen Planungsleistungen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht oder nur zu einem geringen Teil nutzbar sein, weil auf energetischem wie bautechnischem Gebiet mit einer Entwicklung sowohl der Technologie als auch der Anforderungen an neu errichtete Bauwerke zu rechnen ist. Damit wendete die Stadt die bisher verausgabten knapp 166,5 T€ größtenteils vergeblich auf.

Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig

Die 3 Kreisfreien Städte haben 2010 für rd. 22 Mio. € Unterhaltsvorschussleistungen bewilligt. Die Rückeinnahmen beliefen sich dabei auf rd. 2,2 Mio. €.

Der SRH hat erhebliche Defizite des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Stadt Leipzig festgestellt. Die offenen Forderungen sind mit einem Betrag in Höhe von 15 Mio. € am höchsten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Querschnittsprüfung zum Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) unter Einbeziehung der 3 Kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen der Jahre 2006 bis 2010 durchgeführt.
- 2 Kinder von Alleinerziehenden, die das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erhalten Unterhaltsleistungen, die als Vorschuss- oder Ausfallleistungen gewährt werden. Diese Leistung wird nur auf Antrag gewährt und längstens für 72 Monate gezahlt. Für die Erfüllung dieser Aufgabe sind die Landkreise und Kreisfreien Städte zuständig. Die Geldleistungen, die nach dem UVG im Freistaat Sachsen zu zahlen sind, werden zu einem Drittel von den Landkreisen bzw. Kreisfreien Städten getragen.
- 3 Hat der Berechtigte in der Zeit, in der ihm ein Unterhaltsvorschuss gezahlt wird, Anspruch auf Unterhaltsleistungen gegen den Elternteil, bei dem er nicht wohnt oder auf sonstige Leistungen, die bei rechtzeitiger Gewährung als Einkommen anzurechnen wären, so geht dieser Anspruch gem. § 7 UVG auf das Land über. Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind berechtigt und verpflichtet, die auf den Freistaat Sachsen übergegangenen Unterhaltsansprüche durchzusetzen und dessen gerichtliche und außergerichtliche Vertretung zu übernehmen.
- 4 Bei den Rückeinnahmen entfallen 41 % auf den Bund und den Freistaat Sachsen sowie 59 % auf die Landkreise und Kreisfreien Städte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Sozialstrukturdaten und Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen nach dem UVG

- 5 Die soziale Sicherung gehört zu den Pflichtaufgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte und ist mit hohem finanziellen Aufwand verbunden. Die Summe der Gesamtausgaben für soziale Leistungen im Freistaat Sachsen betrug im Jahr 2010 insgesamt 2,34 Mrd. €. Davon wurden rd. 62,1 Mio. € für Ausgaben zum Vollzug des UVG geleistet. 2010 – 62 Mio. € Ausgaben nach dem UVG
- 6 In den 3 Kreisfreien Städten sind die SGB II- und Arbeitslosenquoten¹ in den Jahren 2006 bis 2010 stetig gesunken. Besonders deutlich zeigt sich dies in Leipzig. Betrug die SGB II-Quote in Leipzig 2008 noch rd. 20 %, so sank sie zum Jahr 2010 auf 14,6 %. Die Arbeitslosenquote verringerte sich von 19,3 auf 12,9 %. Eine Zunahme zwischen 0,5 und 0,6 % verzeichneten die Kreisfreien Städte beim Anteil der Kinder bis zum 12. Lebensjahr.

¹ Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Statistik SGB II-Kennzahlen nach politischer Gebietsstruktur, <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/BsgbII-quote.html> vom 21.11.2011.

- 7 Gegen den Trend der sinkenden SGB II- und Arbeitslosenquoten nahm die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen von Leistungen nach dem UVG zu. Die Zunahme der Kinderzahlen korreliert mit den höheren Fallzahlen und Ausgaben im Unterhaltsvorschussleistungsbereich.

Nur 2,2 Mio. € Rückeinnahmen

- 8 Die Kreisfreien Städte haben im Jahr 2010 Unterhaltsvorschussleistungen in Höhe von rd. 22 Mio. € bewilligt. Verglichen mit 2008 sind die Ausgaben in allen 3 Kreisfreien Städten zusammen um rd. 13 % gestiegen. Leipzig verzeichnete den höchsten Anstieg von rd. 18 %. Die Rückeinnahmen in den Kreisfreien Städten betragen nur rd. 2,2 Mio. €.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen nach dem UVG je 1.000 EW und lfd. Fall (in €)

Ausgaben UVG/1.000 EW	Chemnitz	Dresden	Leipzig
2008	16.316,14	13.284,36	15.954,59
2010	18.504,13	14.851,70	18.537,61
Entwicklung 2008 bis 2010	13,41 %	11,80 %	16,19 %
Einnahmen UVG/1.000 EW			
2008	2.359,57	1.595,95	1.420,68
2010	2.334,39	1.850,66	1.194,94
Entwicklung 2008 bis 2010	-1,07 %	15,96 %	-15,89 %
Ausgaben UVG/lfd. Fall			
2008	1.671,92	1.311,88	1.688,73
2010	1.690,23	1.367,18	1.810,76
Entwicklung 2008 bis 2010	1,10 %	4,22 %	7,23 %

- 9 Die Einnahmen nach dem UVG je 1.000 EW reduzierten sich von 2008 zu 2010 in Leipzig besonders stark um rd. 16 %.
- 10 Die Ausgaben je lfd. Fall stiegen in Leipzig von 2008 bis 2010 mit 7,23 % am deutlichsten an.
- 11 Die Ausgaben und Fallzahlen nach dem UVG sind geprägt von den sozialen Strukturen der Landkreise und Kreisfreien Städte (Wohnungsmarkt, Arbeitslosenquote und anspruchsberechtigte Alleinerziehende).
- 12 Auch die Einnahmen sind von der finanziellen Situation der Unterhaltspflichtigen abhängig. Haben diese geringes Einkommen, so sind die Rückgriffsmöglichkeiten nicht oder kaum gegeben. Viele Unterhaltspflichtige beziehen Leistungen nach dem SGB II und sind somit meist leistungsunfähig.
- 13 Die Unterhaltsvorschussausgaben werden einerseits durch die Höhe der Unterhaltsvorschussleistungen, die seit 2008 um rd. 6 bis 6,7 % je nach Altersgrenze anstiegen,² und andererseits durch die Anzahl der Leistungsfälle beeinflusst, wie sich aus folgender Tabelle ergibt:

Durchschnittlich 10 % mehr Leistungsfälle

Entwicklung der Fälle mit lfd. Leistungen nach dem UVG

Jahr	Chemnitz	Dresden	Leipzig
2008	2.380	5.187	4.870
2010	2.663	5.682	5.353
Entwicklung 2008 bis 2010	11,89 %	9,54 %	9,92 %

² Entwicklung der Unterhaltsvorschussleistungen von 2008 zu 2010: Kinder von 0 bis unter 6 Jahren von 125 auf 133 € und Kinder von 6 bis unter 12 Jahren von 168 auf 180 €, jeweils nach Abzug des Kindergeldes.

14 Dresden hat zwar die meisten Fälle an Unterhaltsvorschussleistungen zu verzeichnen, aber geringere Ausgaben je lfd. Fall. Dies lässt die Annahme zu, dass die Anzahl der lfd. Fälle einer geringeren Leistungsdauer unterliegen. Die Dauer der Leistungsgewährung stellt einen bedeutenden Kostenfaktor dar.

2.2 Rückholquote

15 Nach § 7 Abs. 3 UVG sind die Landkreise und Kreisfreien Städte gesetzlich verpflichtet, der Rückforderung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nachzukommen. Diese Unterhaltsansprüche müssen rechtzeitig und in voller Höhe durchgesetzt und in den festgelegten Anteilen an den Bund (33,3 %) und an den Freistaat Sachsen (7,7 %) zurückgeführt werden.

16 Chemnitz und Dresden sind um einen konsequenten Rückgriff gegenüber den Unterhaltspflichtigen bemüht.

Gravierende Unterschiede bei den Rückholquoten

Jahr (in %)	Chemnitz	Dresden	Leipzig
2006	14,51	11,42	12,51
2010	12,93	13,09	6,87
Entwicklung 2006 bis 2010	rd. -11	rd. 15	rd. -45

17 Dresden steigerte von 2006 bis 2010 seine Rückgriffsbemühungen sogar um rd. 15 %. Einen erheblichen Einschnitt der Rückholquoten hatte Leipzig zu verzeichnen, auf geringfügige 6,9 % im Jahr 2010, das ist eine um 45 % niedrigere Rückgriffsquote als noch 2006.

18 Analoge Aussagen liefern die Statistiken der tatsächlich erzielten Einnahmen aus Rückgriffen gemessen am Volumen aller möglichen Rückgriffe.

2008 (in T€)	Isteinnahmen nach § 7 UVG	offene Forderungen nach § 7 UVG	Summe	davon realisierte Einnahmen (in %)
Chemnitz	575	446	1.021	56,31
Dresden	818	9.374	10.192	8,02
Leipzig	732	15.306	16.038	4,56

2010 (in T€)	Isteinnahmen nach § 7 UVG	offene Forderungen nach § 7 UVG	Summe	davon realisierte Einnahmen (in %)
Chemnitz	568	711	1.279	44,40
Dresden	968	6.957	7.925	12,21
Leipzig	625	15.620	16.245	3,84

19 Den realisierten Einnahmen in Chemnitz von rd. 56 % im Jahr 2008 und rd. 44 % im Jahr 2010 stehen die realisierten Einnahmen von Leipzig mit rd. 4 % gegenüber.

20 Den 3 Kreisfreien Städten wird empfohlen, die Statistiken der Unterhaltsvorschussstellen zu den Rückholquoten und realisierten Rückeinnahmen auszuwerten und im Controlling als Steuerungselement zu nutzen.

³ Vgl. a. SMS: UVG-STATISTIK 2006 bis 2010, z. B. 2010 Statistik A: Leistungsbezieher/Entziehung, Statistik B: Rückgriff, Statistik C: Rückgriffsfälle, Statistik R: Rückgriffstatistik vom 23.03.2011.

2.3 Offene Forderungen⁴

- 21 Die Höhe der offenen Forderungen bei den Kreisfreien Städten entwickelte sich in den Jahren 2008 bis 2010 wie folgt:

Entwicklung der offenen Forderungen				
Jahr (in €)	Chemnitz	Dresden	Leipzig	gesamt
2008	445.980	9.373.900	15.306.440	25.126.320
2010	710.651	6.957.400	15.619.538	23.287.589
Entwicklung 2008 bis 2010	59,35 %	-25,78 %	2,04 %	-7,32 %

Entwicklung der Fallzahlen mit offenen Forderungen				
Jahr	Chemnitz	Dresden	Leipzig	gesamt
2008	2.995	5.168	7.899	16.062
2010	2.944	3.540	10.998	17.482
Entwicklung 2008 bis 2010	-1,70 %	-31,50 %	39,23 %	8,84 %

- 22 Die offenen Forderungen erhöhten sich bei gleichbleibenden Fallzahlen in Chemnitz von 2008 zu 2010 um rd. 60 %, wobei die absolute Höhe der offenen Forderungen mit rd. 0,7 Mio. € relativ gering ist.
- 23 Die offenen Forderungen in Leipzig blieben in den Jahren 2008 bis 2010 in Höhe von rd. 15 Mio. € konstant hoch.
- 24 Lagen keine Unterhaltstitel oder zeitnahe Beurteilungen der Leistungsfähigkeit des kinsdfernen Elternteils durch den Beistand vor, überprüften alle Unterhaltsvorschussstellen die Leistungsfähigkeit, indem sie diesen aufforderten, über seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu erteilen.
- 25 Bei Auskunftserteilung wurde in Chemnitz und Dresden in einem unterhaltsrechtlichen Vermerk zeitnah festgestellt, ob und in welcher Höhe ein Unterhaltsanspruch bestand und rechtzeitig Maßnahmen zum Rückgriff eingeleitet.
- 26 Die Unterhaltsvorschussstelle Leipzig versäumte die Dokumentation sowie die ggf. erforderlichen zeitnahen Maßnahmen zum Rückgriff.
- 27 **Die Stadt Leipzig hat die Prüfung des Unterhaltsanspruchs zu dokumentieren und zeitnah Rückgriffsmaßnahmen einzuleiten.**
- 28 In Leipzig wird die Hauptaufgabe in der Bewilligung von Unterhaltsvorschussleistungen gesehen und der Rückgriff gegen den Unterhaltsschuldner nachrangig behandelt. Durch das verzögerte Verfahren entgingen der Stadt nicht nur eigene nach § 7 UVG einzuziehende Rückeinnahmen, auch die an den Bund und den Freistaat Sachsen abzuführenden Rückerträge wurden nicht eingenommen.
- 29 Die jeweils örtlich zuständigen Landkreise und Kreisfreien Städte sind berechtigt und verpflichtet, die offenen Forderungen durchzusetzen, auch wenn bei Abwägung der Interessen die Bewilligung unterhaltssichernder Leistungen vorrangig vor dem Einzug als Vorschuss verausgabter staatlicher Mittel zu behandeln ist.
- 30 **Die von der Stadt Leipzig praktizierte Vorgehensweise, den Rückgriff gegen den Unterhaltsschuldner nur nachrangig zu behandeln, verstößt gegen § 7 Abs. 3 UVG. Die Stadt hat die ihr vom Freistaat Sachsen**

Hoher Bestand an offenen Forderungen in Leipzig von rd. 15 Mio. €

Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 UVG

⁴ Hier: Offene Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen, für welche die Sollstellung bis zur Zeitbuchung gem. § 28 Abs. 2 KomKVO aufgeschoben wurde (im Text als „offene Forderungen“ benannt).

übertragenen Aufgaben hinsichtlich der Beitreibung der offenen Forderungen zu erfüllen. Dazu sind geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen.

2.4 Organisation der Unterhaltsvorschussstellen

31 Zum Vollzug des UVG standen Chemnitz 10,0 Sachbearbeiter (9,5 VZÄ), Dresden 16,0 Sachbearbeiter (15,775 VZÄ) und Leipzig 22,5 Sachbearbeiter (21,4 VZÄ) zur Verfügung. Die Sachgebiete werden jeweils durch Sachgebietsleiter geführt. Die Organisationsstrukturen der jeweiligen Unterhaltsvorschussstellen Chemnitz und Dresden sind ähnlich, währenddessen die Struktur von Leipzig erheblich abweicht.

Anzahl Mitarbeiter:
Chemnitz: 9,5 VZÄ
Dresden: 15,775 VZÄ
Leipzig: 21,4 VZÄ

32 Chemnitz beschäftigt 6,5 VZÄ, Dresden 10,775 VZÄ und Leipzig 17,5 VZÄ zur Leistungsbewilligung, zum Erlass der Rückforderungs- und Erstattungsbescheide nach § 5 UVG (öffentlich-rechtliche Forderungen) und zur Durchführung des außergerichtlichen Rückgriffs der nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüche (privat-rechtliche Forderungen).

33 Die Sachbearbeiter Bewilligung und außergerichtlicher Rückgriff bearbeiteten in Leipzig rd. 239 Fälle pro VZÄ demgegenüber stehen rd. 339 Fälle pro VZÄ in Dresden und rd. 254 Fälle pro VZÄ in Chemnitz. Diese angetroffenen günstigen Bedingungen in Leipzig, Verhältnis der Personalstärke zur Anzahl der Fälle, spiegeln sich aber nicht in der Aufgabenerledigung, der Rückholquote und der Anzahl und Höhe der offenen Forderungen wider.

Fallbearbeitung:
Chemnitz: 254 Fälle pro VZÄ
Dresden: 339 Fälle pro VZÄ
Leipzig: 239 Fälle pro VZÄ

34 Den gerichtlichen Rückgriff der nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüche bearbeiteten in Chemnitz 3 VZÄ und in Dresden 5 VZÄ. Die Sachbearbeiter des gerichtlichen Rückgriffs vertraten auch den Freistaat Sachsen in gerichtlichen Verfahren im Rahmen der Durchsetzung der offenen Forderungen.

35 Leipzig hatte hierfür eine Justiziarin (0,9 VZÄ - höherer Dienst) beschäftigt. Diese vertritt die Stadt, die wiederum vertritt den Freistaat Sachsen in gerichtlichen Verfahren und schafft vollstreckbare Titel gegen die Unterhaltsschuldner. Zwei Sachbearbeiter Rückgriff (2 VZÄ) setzten in Leipzig die geschaffenen Titel durch. Ihnen wurde jedoch die gerichtliche Vertretung des Freistaates Sachsen nicht übertragen.

36 **Der Stadt Leipzig wird eine Überprüfung der Organisationsstruktur des Sachgebietes Unterhaltsvorschuss und der praktizierten Fallbearbeitung empfohlen.**

2.5 Haushaltsrechtliche Maßnahmen

37 In Leipzig sind im Vergleich zu den beiden anderen Städten die Fallzahlen der offenen Forderungen am höchsten. In Chemnitz und Dresden werden derartige offene Forderungen bei erfolgloser Beitreibung regelmäßig unbefristet niedergeschlagen. Hierzu ist die jeweilige Kreisfreie Stadt bis zu einem Forderungsbetrag von 5.000 € berechtigt. Über Beträge die darüber liegen, ist bis zu 50.000 € nach Nr. 4.3.3 VwV zu § 59 SÄHO die LD zuständig.

38 Im Jahr 2010 betrug der Anteil der unbefristeten Niederschlagungen an der Gesamtheit der haushaltsrechtlichen Maßnahmen (Stundung, befristete und unbefristete Niederschlagung, Erlass) in Chemnitz rd. 89 % und in Dresden rd. 96 %. In Leipzig war deren Anteil mit 5,6 % sehr gering.

Gesamtumfang der haushaltsrechtlichen Maßnahmen			
(in €)	Chemnitz	Dresden	Leipzig
2008	318.560	2.115.500	2.818.053
2010	124.504	553.154	2.202.587
davon unbefristete Niederschlagungen			
2008	259.664 €	2.113.500 €	52.958 €
	81,51 %	99,90 %	1,88 %
2010	111.172 €	532.354 €	122.991 €
	89,29 %	96,24 %	5,58 %

- 39 Leipzig beantragte bei der LD Leipzig in einigen Fällen die unbefristete Niederschlagung. Die LD lehnte die Anträge mit der Begründung ab, dass nicht abschließend eingeschätzt werden könne, ob Vollstreckungsversuche heute und künftig fruchtlos blieben. Allein die hohen Summen der einzelnen offenen Forderungen (über 5.000 € im Einzelfall) sind auffällig. Fraglich ist dabei, inwieweit solche Forderungen wegen drohender Verwirkung überhaupt noch bestehen bzw. wegen möglicher Verjährung nur noch eingeschränkt durchsetzbar sind. In Zukunft sollte das Verfahren so gestaltet werden, dass sich einzelne Unterhaltsansprüche nicht bis zu einer solchen Höhe addieren.
- 40 In Chemnitz und Dresden wird durch eine zügige Fallbearbeitung die Entstehung hoher offener Forderungen verhindert. Die Entscheidungen werden zeitnah mit einem unterhaltsrechtlichen Vermerk dokumentiert. Entscheidungen darüber, ob es sich um eine Vorschuss- oder Ausfallleistung handelt, werden somit zügig getroffen. Haushaltsrechtliche Maßnahmen wie unbefristete Niederschlagungen bleiben in der Hand der bearbeitenden Unterhaltsvorschussstelle.
- 41 **Zur Vermeidung hoher offener Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen, die nur mit zustimmungsbedürftigen haushaltsrechtlichen Maßnahmen beherrschbar sind, ist eine zügige Fallbearbeitung einschließlich konsequenter und zeitnaher Rückgriffsmaßnahmen hinsichtlich der offenen Forderungen unerlässlich.**
- 42 **Der Stadt Leipzig wird empfohlen, einen Entscheidungsrahmen zu haushaltsrechtlichen Maßnahmen der offenen Forderungen zu erarbeiten. Dabei sollte dem Aspekt der bereits eingetretenen Verjährung und dem daraus resultierenden Kostenrisiko bei der Titulierung dieser Unterhaltsansprüche Rechnung getragen werden.**

3 Stellungnahmen

- 43 Die **Stadt Chemnitz** führt in ihrer Stellungnahme aus, dass die Empfehlungen realistisch und nachvollziehbar seien und unterstreicht die kausalen Zusammenhänge zwischen Organisation, personeller Besetzung und Effektivität des Rückgriffs nach § 7 UVG mit deren Auswirkungen auf die Rückholquote.
- 44 Die **Stadt Dresden** teilte mit, dass sie die Prüfungsergebnisse bei der zukünftigen Arbeit des Jugendamtes berücksichtigen werde.
- 45 Die **Stadt Leipzig** hat den Feststellungen zur Aufbauorganisation und zum Ablaufverfahren widersprochen. Leipzig begründete den Stau bei der Bearbeitung von offenen Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen damit, dass der Freistaat Sachsen im Zuge der Aufgabenübertragung auf die Kommunen zahlreiche unbearbeitete Akten der Stadt übergeben habe. Ferner sei die restriktive Haltung der LD Sachsen zur unbefristeten Niederschlagung ausschlaggebend, dass sich der Bestand an offenen Forderungen weiter aufgebaut habe. Die Stadt sieht es als

wesentlich an, dass eine einheitliche Entscheidungsgrundlage für Stundung, Niederschlagung und Erlass im Freistaat Sachsen erarbeitet werde. Damit würden Genehmigungen von unbefristeten Niederschlagungen durch die LD einheitlich ergehen. Die Stadt räumt darüber hinaus auch interne Schranken ein, die einer zügigen Niederschlagung entgegenwirken.

4 Schlussbemerkung

46 Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest. Die Stadt Leipzig sollte einen Entscheidungsrahmen zu haushaltsrechtlichen Maßnahmen der offenen Forderungen nach § 7 UVG erarbeiten. Dem Aspekt der bereits eingetretenen Verjährung und des daraus resultierenden Kostenrisikos bei der Titulierung dieser Unterhaltsansprüche sollte dabei Rechnung getragen werden.

Umsetzung des Leistungsentgeltes nach § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA)

Hoher Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung und Unsicherheit der Kommunen bei der Auslegung der tariflichen Regelungen zu § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA)¹ führten zu fehlerhaften Auszahlungen des Leistungsentgeltes.

Etwa 43 % der geprüften Kommunen schlossen eine Dienstvereinbarung, die den tariflichen Regelungen widersprach. Danach wurde das Leistungsentgelt unzulässigerweise pauschal ausgezahlt. 17 % der geprüften Kommunen schlossen bis 31.12.2010 keine Dienstvereinbarung ab.

Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite sind mehrheitlich für die Abschaffung des § 18 TVöD-VKA.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat bei 77 Städten und Gemeinden die Umsetzung der Einführung des Leistungsentgeltes nach § 18 TVöD-VKA mittels eines elektronischen Fragebogens in den Hj. 2007 bis 2010 einschließlich der jeweils aktuellen Dienstvereinbarung geprüft. Dabei wurde aus der Grundgesamtheit aller Kommunen (außer Größenklasse <2.000 EW) ein Stichprobenumfang von etwa 20 % ausgewählt. Um eine bessere Vergleichbarkeit innerhalb der Größenklassen ab 50.000 EW zu gewährleisten, wurden diese Städte als eine Einheit in die Prüfung einbezogen.
- 2 Alle geprüften Kommunen waren Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Sachsen e. V. Des Weiteren wurde nur das Personal der Kernverwaltung² berücksichtigt.
- 3 Ebenso wurde dem (Gesamt-)Personalrat der betreffenden Kommunen als Vertreter der Arbeitnehmerseite nach Zustimmung des (Ober-)Bürgermeisters die Möglichkeit gegeben, sich in einem gesonderten Fragebogen zur Umsetzung des Leistungsentgeltes in ihrer Kommune zu äußern. Hintergrund hierfür ist die im § 18 Abs. 7 TVöD-VKA geforderte Bildung einer betrieblichen Kommission, die je zur Hälfte von Arbeitgeber und (Gesamt-)Personalrat zu besetzen ist.
- 4 Ziel der Prüfung war es, Erkenntnisse darüber zu erhalten, wie die Ausgestaltung des Leistungsentgeltes in den Dienstvereinbarungen verankert ist, nach welchen Kriterien die Verteilung des Leistungsentgeltes auf die Beschäftigten erfolgte und ob das Gesamtbudget ausgeschöpft bzw. wie mit einem möglichen Restbetrag aus den Vorjahren umgegangen wurde.

2 Rechtliche Grundlagen

- 5 Im TVöD-VKA ist in § 18 die Einführung eines Leistungsentgeltes zum 01.01.2007 vereinbart.
- 6 Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung und wird zusätzlich zum Tabellenentgelt als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage gewährt, wobei das Verbinden verschiedener Formen des Leistungsentgeltes zulässig ist.

¹ Aus Vereinfachungsgründen werden nur § 18 TVöD-VKA und die entsprechenden Protokollerklärungen in der 2010 maßgeblichen Fassung zitiert.

² Vgl. Nr. 22 der Anlage zur Verordnung des SMI über die KomHV0 vom 26.11.2005.

Querschnittsprüfung in 77 Kommunen ab 2.000 EW unter Einbeziehung von 45 Personalräten

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 7 Nach § 18 Abs. 1 TVöD-VKA soll die leistungs- und erfolgsorientierte Bezahlung dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zudem sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden.
- 8 Von 2007 bis 2009 war vorgesehen, zunächst 1 % der ständigen Monatsentgelte³ des Vorjahres für die leistungsorientierte Bezahlung einzusetzen. Danach erhöht sich der Betrag bis zum Jahr 2013 jährlich um 0,25 %. Die Zielgröße für das Volumen der variablen leistungsdifferenzierten Bezahlung ist mit 8 % des Jahresentgeltes (ständige Monatsentgelte) definiert.
- 9 Die Kommunen sind zur jährlichen Auszahlung der Leistungsentgelte gem. § 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD-VKA verpflichtet. **Ausschüttungspflicht**
- 10 Die Finanzierung der leistungsorientierten Bezahlung erfolgte in der Einstiegsphase (2007 bis 2009) vor allem über die Neustrukturierung der Entgeltgruppen und die gestaffelte Jahressonderzahlung („umgewidmete“ Entgeltbestandteile)⁴. In den Fällen, in denen keine betriebliche Regelung (Dienstvereinbarung) über die leistungsorientierte Bezahlung zustande kommt, gelangt das „umgewidmete“ Entgelt nicht vollumfänglich zur Auszahlung, sondern ist in das/die Folgejahr/e zu übertragen. Dieser Betrag wird so lange thesauriert⁵, bis eine betriebliche Umsetzungsregelung zum Leistungsentgelt zustande kommt, vgl. Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA. Damit war eine zügige Umsetzung der tariflichen Vorgaben bezweckt.
- 11 Grundlage für die Feststellung oder Bewertung der Leistungen ist gem. § 18 Abs. 5 und 6 TVöD-VKA entsprechend den Festlegungen in einer Dienstvereinbarung eine Zielvereinbarung oder eine systematische Leistungsbewertung.

3 Prüfungsergebnisse⁶

3.1 Schaffung von betrieblichen Umsetzungsregelungen

3.1.1 Bildung und Einbeziehung von betrieblicher Kommission und Personalrat

- 12 Von 76 Kommunen verfügten 68 Kommunen (89 %) über einen Personalrat und 49 Kommunen (64 %) hatten eine betriebliche Kommission gebildet, in der im Durchschnitt auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite jeweils 2,5 Personen mitwirkten. **Bildung einer betrieblichen Kommission ist Voraussetzung für leistungsorientierte Bezahlung**
- 13 Unter den 27 Kommunen, die keine betriebliche Kommission gegründet hatten, gaben 9 Kommunen an, dass keine Mitarbeiter zur Verfügung standen, die diese Tätigkeit wahrnehmen wollten. 12 Kommunen gaben eine geringe Beschäftigtenzahl als Begründung an. Das Fehlen der betrieblichen Kommission wurde weiterhin u. a. mit der Auszahlung einer Leistungspauschale, dem Fehlen einer Dienstvereinbarung oder weil die Betriebsleitung hierzu keine Notwendigkeit sah, begründet.

³ Ständige Monatsentgelte sind nach der Protokollerklärung zu § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD-VKA, insbesondere das Tabellenentgelt (ohne Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und dessen Kosten für die betriebliche Altersvorsorge), Zulagen, sowie Entgelte bei Krankheit und Urlaub, soweit diese Entgelte in dem betreffenden Kalenderjahr ausgezahlt worden sind.

⁴ Vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrink, TVöD, Ordner 2, § 18 Rdnr. 14.

⁵ Thesaurierung bedeutet hier: Anhäufung, einbehalten, nicht ausschütten.

⁶ Der Auswertung liegen nur Daten aus 76 Kommunen zugrunde. Eine Kommune übermittelte den Erhebungsbogen erst nach Einschaltung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde im September 2012.

- 14 § 18 Abs. 7 TVöD-VKA verlangt die Einrichtung einer betrieblichen Kommission. Sie wirkt an der Entwicklung des betrieblichen Systems und dem Controlling mit und ist für die Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden über die leistungsbezogene Bezahlung zuständig.
- 15 Die Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVöD-VKA ist unabhängig davon, ob in einer Kommune ein Personalrat besteht. Die betriebliche Kommission übernimmt ersatzweise die Aufgaben eines Personalrates im Rahmen des Leistungssystems, vgl. Regelungsgehalt der Protokollerklärung zu § 18 Abs. 6 TVöD-VKA.⁷

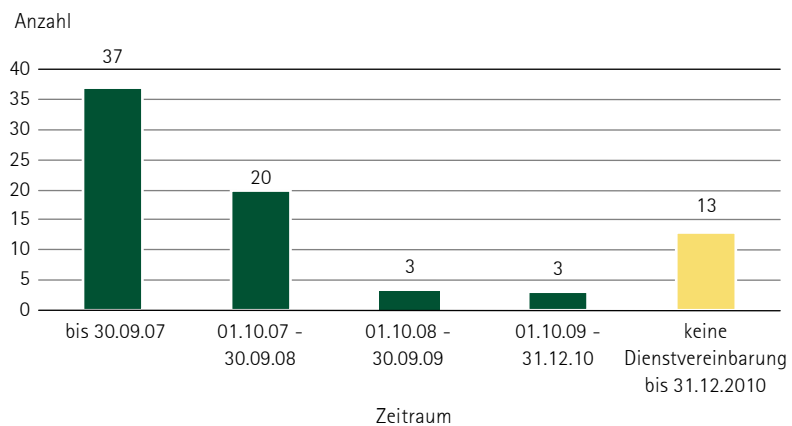
3.1.2 Dienstvereinbarung

3.1.2.1 Abschluss von Dienstvereinbarungen

Zeitlicher Verzug beim Abschluss von Dienstvereinbarungen

- 16 § 18 Abs. 6 TVöD-VKA bestimmt, dass das jeweilige System der leistungsbezogenen Bezahlung betrieblich (durch einvernehmliche Dienstvereinbarung) vereinbart wird. Nach Auffassung der Tarifvertragsparteien sollte dies rechtzeitig vor dem 01.01.2007, jedoch spätestens zum 30.09.2007 erfolgen, vgl. Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA.
- 17 Nachstehendes Diagramm gibt eine Übersicht, in welchen Zeiträumen die Kommunen erstmals eine betriebliche Regelung zum Leistungsentgelt getroffen haben:

Übersicht 1: Erfolgter Abschluss einer Dienstvereinbarung zum Leistungsentgelt

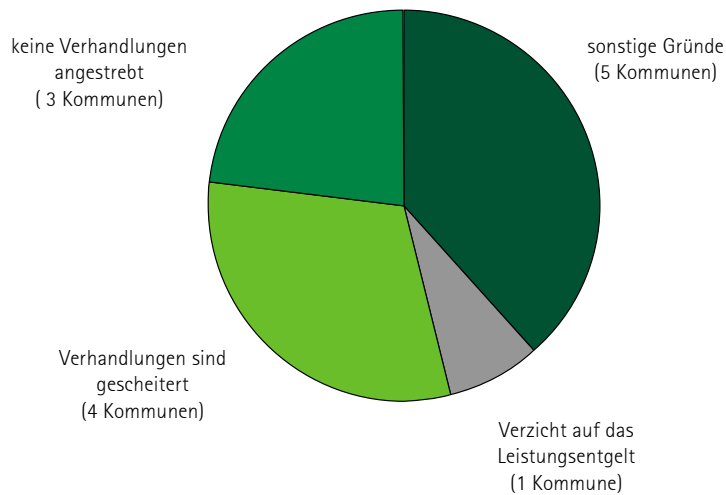


- 18 In 13 Kommunen (17 %) lag auch 4 Jahre nach Einführung des Leistungsentgeltes keine Dienstvereinbarung vor. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich unter den 63 Kommunen 3 Körperschaften der Größenklasse 3.000 bis 5.000 EW mit einer betrieblichen Regelung befanden, die nicht über einen Personalrat verfügten. In den zuvor genannten Fällen lag lediglich eine vom Bürgermeister unterschriebene Dienstweisung vor.

⁷ Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrink a. a. O. § 18 Rdnr. 104.

- 19 Von den Kommunen wurden u. a. folgende Gründe für das Fehlen einer Dienstvereinbarung genannt:

Übersicht 2: Gründe für Nichtabschluss einer Dienstvereinbarung



- 20 Die sonstigen Gründe waren u. a.:

- Zeitgründe und Personalmangel,
- hoher Verwaltungsaufwand durch die Aufstellung von geeigneten Bewertungssystemen und die Kontrolle der aufgestellten Ziele.

- 21 Der o. g. Verzicht auf das Leistungsentgelt wurde mit einer viel zu bürokratischen Umsetzung eines viel zu kleinen Anreizes begründet.

3.1.2.2 Fehlerhafte inhaltliche Ausgestaltung der Dienstvereinbarungen

- 22 Die Umsetzung des § 18 TVöD-VKA wurde nicht in allen Dienstvereinbarungen umfassend geregelt. Die inhaltliche Ausgestaltung der Dienstvereinbarungen entsprach vielfach nicht den tarifrechtlichen Vorgaben. Teilweise fehlten in den Dienstvereinbarungen wesentliche Inhalte zum Leistungsentgelt, wie Angaben zu Formen des Leistungsentgeltes (Leistungsprämie, Leistungszulage, Erfolgsprämie) oder Methoden der Leistungsbemessung (Zielvereinbarung, systematische Leistungsbewertung).

Tarifwidrige Dienstvereinbarungen

- 23 Rund 43 % der Kommunen mit einer betrieblichen Regelung haben in ihren Dienstvereinbarungen eine **pauschale, undifferenzierte Auszahlung**, also eine Auszahlung nach dem „**Gießkannenprinzip**“ geregelt oder eine Auszahlung nach dem Prozentsatz des Monatsentgeltes verfügt. Die pauschale Auszahlung umfasste auch anteilige Pauschalierungen von 40 bis 90 %.

Auszahlung nach dem „Gießkannenprinzip“

- 24 Ob ein Splitten des Leistungsentgeltes in einen pauschal auszuzahlenden und in einen leistungsorientierten Anteil tarifgerecht ist, erscheint fraglich. § 18 Abs. 3 Satz 2 TVöD-VKA bestimmt, dass das Gesamtvolumen zweckentsprechend zu verwenden ist, mithin gerichtet auf eine leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung. Zumindest Regelungen mit einem prozentual höheren Anteil zur pauschalen Ausschüttung widersprechen nach Ansicht des SRH dem Willen der Tarifvertragsparteien.

Übersicht 3: Auszahlung des Leistungsentgelts

	Anzahl der Kommunen	davon Anzahl der Kommunen, die das Leistungsentgelt pauschal gewährt haben ⁸
Abschluss der DV bis 30.09.07	37	19
Abschluss der DV vom 01.10.07 - 30.09.08	20	6
Abschluss der DV vom 01.10.08 - 30.09.09	3	0
Abschluss der DV vom 01.10.09 - 31.12.10	3	2
Zwischensumme	63	27
Kommunen, die keine DV abgeschlossen haben	13	13
gesamt	76	40

- 25 Ohne entsprechende Festlegungen in der Dienstvereinbarung zu einer Zielvereinbarung und/oder systematischen Leistungsbewertung fehlt die Grundlage für die Feststellung der Leistungen gem. § 18 Abs. 5 und 6 TVöD-VKA.
- 26 Eine pauschale Auszahlung des Leistungsentgeltes erfüllt nicht die mit § 18 Abs. 1 TVöD-VKA verfolgten Ziele der Einführung des Leistungsentgeltes. Zudem ist eine undifferenzierte Auszahlung des Leistungsentgeltes ausschließlich nach der Protokollerklärung Nr. 1 zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA für den Fall zulässig, dass keine betriebliche Regelung zustande kommt.
- 27 Dienstvereinbarungen über eine vollständige pauschale Ausschüttung des Leistungsentgeltes sind somit tarifwidrig und unwirksam. Gleiches gilt für eine Dienstvereinbarung, die ein Wahlrecht zwischen einer Teilnahme am leistungsorientierten und einem undifferenzierten Entgeltsystem einräumt. So war bspw. in einer Kommune festgelegt, dass eine Abteilung, die nicht am Leistungsentgeltsystem teilnimmt, einen Anspruch auf eine Leistungspauschale von 12 % des Septembergehaltes hat. Nach Auswertung des Erhebungsbogens wurde ersichtlich, dass offenbar die gesamte Verwaltung in den Jahren 2008 und 2009 eine Leistungspauschale von 12 % des Septembergehaltes erhielt.
- 28 Für die pauschale Auszahlung des Leistungsentgeltes nannten die Kommunen u. a. folgende Gründe:
 - hoher Verwaltungsaufwand (insbesondere in kleineren Kommunen),
 - Umsetzung ist unpraktikabel,
 - keine objektiven Einschätzungen möglich.

3.2 Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung in der Kernverwaltung

- 29 Anliegen des SRH war es - wegen der besseren Vergleichbarkeit der Kommunen in den unterschiedlichen Größenklassen - in die Querschnittsprüfung nur das Personal der Kernverwaltung einzubeziehen. 11 Kommunen (14 %) gaben an, dass es in ihrer Kommune programmtechnisch und aufgrund der Größe der Verwaltung auch manuell nicht möglich sei, die Beschäftigten der Kernverwaltung herauszurechnen. Soweit möglich, hat dies der SRH bei der Auswertung berücksichtigt.⁹

⁸ Entweder aufgrund der Regelung in der Dienstvereinbarung selbst oder weil in der Dienstvereinbarung Festlegungen hinsichtlich der Methoden zur Leistungsbemessung wie dem Vorhandensein von Zielvereinbarungen und systematischer Leistungsbewertung fehlten oder nicht eingehalten wurden.

⁹ Im Ergebnis einer eigens hierzu erfolgten Vorabnachfrage bei einer Stadt durch den SRH erschien dies unproblematisch zu sein.

3.2.1 Aufteilung und Ermittlung des Budgets für die Kernverwaltung

- 30 Die von den Kommunen übermittelten Daten zur Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets lassen den Rückschluss zu, dass es teilweise Probleme bei der Berechnung des jährlichen Budgets für das Leistungsentgelt gab. Probleme bei der Berechnung des jährlichen Budgets
- 31 Bei 31 Kommunen (41 %) ergab der Abgleich zwischen den gemeldeten ständigen Monatsentgelten des jeweiligen Vorjahres und der Ermittlung des zur Verfügung stehenden Budgets einen Fehler. Dies betraf bei 19 Kommunen alle Jahre im Prüfungszeitraum. Teilweise unterschritt das tatsächliche Budget um bis zu 30 % (in Einzelfällen sogar die Hälfte und mehr) das tarifrechtlich notwendige Budget. In anderen Fällen wurden statt 1 bzw. 1,25 % tatsächlich rd. 1,25 bzw. 1,5 % der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres für die Auszahlung des Leistungsentgeltes zur Verfügung gestellt. Die Erhöhung des Gesamtvolumens zum 01.01.2010 auf 1,25 % beachteten 5 Kommunen nicht, die sonst tarifgerecht budgetierten. 11 Kommunen machten keine Angaben zur Höhe des Budgets.
- 32 Die im Tarifvertrag vorgesehene Unterrichtung des Personalrates über die Höhe des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens wurde in 11 Kommunen unterlassen.

3.2.2 Auszahlung des Leistungsentgeltes

Verstoß gegen Tarifrecht

- 33 Die tarifrechtliche Regelung in § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD-VKA und Nr. 1 der Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA führten zu erheblichen Auszahlungsfehlern. Rechtsfehlerhafte Auslegung des Tarifvertrages
- 34 Für den Fall des Nichtabschlusses einer betrieblichen Regelung bis zum 31.07.2007 musste den Beschäftigten für das Jahr 2007 im Monat Dezember 2007 12 % des für den Monat September 2007 jeweils zustehenden Tabellenentgelts ausgezahlt werden. Falls keine betriebliche Regelung bis zum 30.09.2007 zustande kam, erhielten die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 2008 6 % des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts. Im Folgejahr erhöhte sich das Leistungsentgelt um den Restbetrag des Gesamtvolumens. Diese Regelungen gelten solange entsprechend, bis eine betriebliche Vereinbarung zustande kommt.
- 35 Dagegen wurde wie folgt verstoßen:
- Obwohl § 18 Abs. 3 Satz 1 TVöD-VKA lediglich den Umfang des Gesamtvolumens (1 % der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres) bestimmt, bildete dies z. B. im Jahr 2007 bei 6 Kommunen und im Jahr 2008 bei 8 Kommunen angabegemäß die Bemessungsgrundlage für die tatsächliche Auszahlung des Leistungsentgeltes an die einzelnen Beschäftigten.
 - 2 Kommunen ohne Dienstvereinbarung haben während des gesamten Prüfungszeitraumes 12 % des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts ausgezahlt.
 - 5 Kommunen mit einer Dienstvereinbarung für das Jahr 2007, die allerdings erst nach dem 31.07.2007 abgeschlossen wurde, zahlten tarifwidrig bereits für das Jahr 2007 nach den Regelungen der Dienstvereinbarung aus.

Verstoß gegen Dienstvereinbarung

- 36 Obwohl die Dienstvereinbarungen konkrete Regelungen zur leistungsorientierten Bezahlung enthielten, wie z. B. den Abschluss von Zielvereinbarungen, wurden diese tatsächlich in 3 Kommunen nicht umgesetzt und stattdessen pauschal ausgezahlt. Fehlende Umsetzung bestehender Dienstvereinbarungen

3.2.3 Nicht ausgezahltes Leistungsentgelt

Freiwilliger Verzicht auf das Leistungsentgelt

Verzicht auf Leistungsentgelt als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

- 37 In einer Kommune der Größenklasse 10.000 bis 20.000 EW, die eine Dienstvereinbarung vor dem 01.01.2007 abgeschlossen hatte, verzichteten die Beschäftigten im Jahr 2010 auf Auszahlung des Leistungsentgeltes. Dies erfolgte nach Anhörung des Personalrates und mit Zustimmung der Beschäftigten.
- 38 In einer weiteren Kommune der Größenklasse 2.000 bis 3.000 EW, die eine Dienstvereinbarung im Zeitraum vom 01.10.2007 bis 30.09.2008 abgeschlossen hatte, verzichteten die Beschäftigten in einer zwischen Bürgermeister und Personalrat unterzeichneten Erklärung teilweise auf das gemäß Tarifvertrag vorgesehene Leistungsentgelt und nahmen in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jeweils nur 50 % des zur Verfügung stehenden Budgets in Anspruch. Dies wurde damit begründet, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten zu wollen.
- 39 Mit der gleichen Begründung verzichteten auch die Beschäftigten in einer Kommune der Größenklasse 5.000 bis 10.000 EW, in der bis zum 31.12.2010 keine betriebliche Vereinbarung zustande kam, in den Jahren 2009 und 2010 vollständig auf das gemäß Tarifvertrag vorgesehene Leistungsentgelt.
- 40 Der SRH vertritt die Auffassung, dass ein Verzicht weder durch eine Dienstvereinbarung noch einzelvertraglich durch einen Erlassvertrag rechtswirksam erklärt werden kann. Gemäß § 4 Abs. 4 Tarifvertragsgesetz ist ein Verzicht auf entstandene tarifliche Rechte nur in einem von den Tarifvertragsparteien gebilligten Vergleich zulässig. Diese Zustimmung liegt nicht vor. Das SMI teilte im Rahmen der Stellungnahme mit, dass es bereits mit Schreiben vom 14.05.2010 an die Gemeinden und Landkreise darauf hingewiesen hat.

Bildung und Übertragung eines Restbetrages

Erhebliche Restbeträge in den Jahren 2008 und 2009

- 41 Im Prüfungszeitraum entstanden z. T. erhebliche Restbeträge. So wurden insgesamt in den geprüften Kommunen im Jahr 2007 rd. 7 T€, im Jahr 2008 rd. 720 T€, im Jahr 2009 rd. 1.020 T€ und im Jahr 2010 rd. 193 T€ nicht ausgezahlt. Hierbei ist anzumerken, dass sich die Zahlen überwiegend auf die nicht ausgezahlten Leistungsentgelte für die Kernverwaltung beziehen.¹⁰ Die Restbeträge für die Gesamtverwaltung liegen damit noch höher.
- 42 Der Rückgang des Restbetrages im Jahr 2010 ist u. a. auf den Abschluss von Dienstvereinbarungen und der damit verbundenen Ausschüttungspflicht zurückzuführen.

Restbeträge sollen zum Abschluss von tarifgerechten Dienstvereinbarungen zwingen, werden stattdessen aber tarifwidrig ausgezahlt

- 43 Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass 27 Kommunen im Prüfungszeitraum tarifwidrig aufgrund ihrer Dienstvereinbarungen eine pauschale Auszahlung des Gesamtvolumens vornahmten und dadurch die Bildung eines Restbetrages verhinderten. Eine Kommune schloss eine Dienstvereinbarung nur zum Zwecke der Auszahlung des Restbetrages aus 2008 und 2009¹¹ sowie eines pauschal auszahlenden Leistungsentgeltes für 2010 ab. Der Abschluss dieser Dienstvereinbarung war tarifwidrig. Zweck einer Thesaurierung des Restvolumens nach Nr. 1 der Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA war, einen Druck auf die Betriebsparteien auszuüben, um eine tarifgerechte Umsetzungsregelung zu erwirken. Dies wurde

¹⁰ Vgl. Anmerkung zu Nr. 3.2.

¹¹ Der Restbetrag belief sich auf rd. 1.446 T€ und betraf hier die Beschäftigten der Gesamtverwaltung.

durch die vorliegende befristete, nur 4 Wochen geltende Dienstvereinbarung umgangen.

- 44 Kommunen, die keine Dienstvereinbarung abgeschlossen haben, können das Leistungsentgelt aufgrund der Regelungen in Nr. 1 der Protokollklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD-VKA nicht vollständig auszahlen. Dennoch gaben 2 Kommunen an, dass keine Restbeträge entstanden seien.

3.2.4 Formen und Methoden des Leistungsentgeltes

- 45 Von den gem. § 18 Abs. 4 TVöD-VKA vorgesehenen Formen des Leistungsentgeltes wurden überwiegend die Leistungsprämie oder Leistungszulage ausgewählt. Eine Kombination der verschiedenen Formen war möglich und wurde von einigen Kommunen auch genutzt. In keiner Kommune wurde für die Kernverwaltung eine Erfolgsprämie gewährt.

Leistungsprämien häufigste Form des Leistungsentgeltes

- 46 Von den 62 Kommunen die angaben, das Leistungsentgelt in Form einer **Leistungsprämie** zu gewähren, haben nur 27 Kommunen das Leistungsentgelt nicht pauschal ausgezahlt. Pauschal ausgezahlte „Leistungsprämien“ entsprechen nicht § 18 Abs. 4 TVöD-VKA und wurden daher nicht in die Auswertung für diesen Abschnitt einbezogen. Tarifkonform haben nur 16 Kommunen immer und 4 Kommunen teilweise Zielvereinbarungen abgeschlossen und Zielvereinbarungsgespräche geführt. 7 Kommunen haben die Bewertung auf der Grundlage einer systematischen Leistungsbewertung durchgeführt. Die 16 tarifkonform handelnden Kommunen zahlten durchschnittlich eine Leistungsprämie in Höhe von rd. 260 € aus.

- 47 Insgesamt 15 Kommunen¹² haben das Leistungsentgelt in Form einer **Leistungszulage** gewährt. Darunter befanden sich 10 Kommunen, die das Leistungsentgelt nicht pauschal ausgezahlt haben. Die 5 pauschal auszahlenden Kommunen wurden nicht weiter in diesem Abschnitt berücksichtigt. Von den übrigen 10 Kommunen haben 8 Kommunen angegeben, das Leistungsentgelt auf der Grundlage einer systematischen Leistungsbewertung vorgenommen zu haben. 2 Kommunen haben dies verneint und stattdessen Zielvereinbarungen getroffen. Die o. g. 8 Kommunen zahlten durchschnittlich eine Leistungszulage in Höhe von rd. 285 € aus.

- 48 Nach § 18 Abs. 4 Satz 2 TVöD-VKA ist die Leistungsprämie im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung zu zahlen. Nach § 18 Abs. 4 Satz 4 TVöD-VKA kommt eine systematische Leistungsbewertung in den Bereichen zur Anwendung, wo keine Zielvereinbarungen getroffen werden.¹³

- 49 Die Praxis zeigt, dass von der üblichen Kombination von Leistungsprämie/Zielvereinbarung und Leistungszulage/systematische Leistungsbewertung z. T. abgewichen wurde.

Zielvereinbarungen

- 50 Mit dem überwiegenden Teil der Beschäftigten aus den 16 Kommunen, die im Rahmen der Gewährung von Leistungsprämien Zielvereinbarungsgespräche führten, wurden Einzelzielvereinbarungen getroffen. Meist wurden zwischen 1 bis 3 Zielen vereinbart.

- 51 Im Vordergrund standen vor allem:

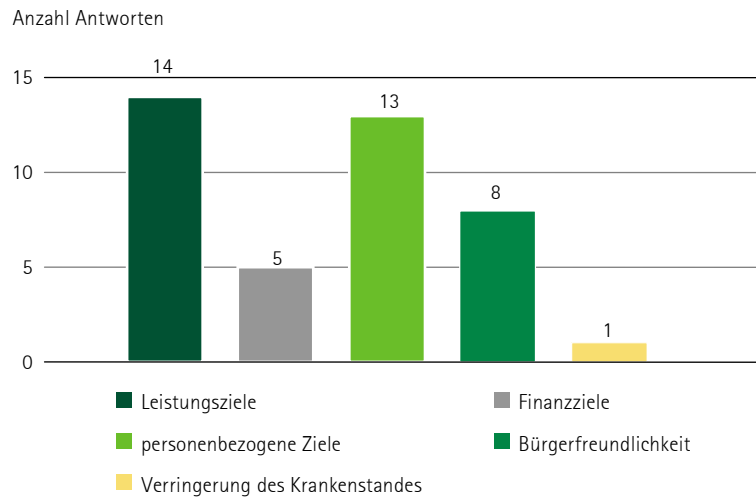
- Leistungsziele, wie z. B. Erhöhung/Sicherung der Qualität und Quantität,
- personenbezogene Ziele, wie der Ausbau von Befähigungen, Eigenverantwortung und Selbstständigkeit.

¹² Eine Kommune zahlte sowohl Leistungsprämie als auch Leistungszulage aus und ist daher doppelt erfasst.

¹³ Vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrink, TVöD, Ordner 2, § 18 Rdnr. 33.

- 52 Die verschiedenen Arten der vereinbarten Ziele (Mehrfachvarianten waren zugelassen) zeigt nachfolgende Übersicht:

Übersicht 4: Arten der vereinbarten Ziele



Ungeeignete Zielvereinbarungen

- 53 Das Kriterium „Verringerung des Krankenstandes“, welches in geringem Umfang zur Beurteilung herangezogen wurde, ist unzulässig. Die Erkrankung eines Arbeitnehmers während des Betrachtungszeitraumes darf sich nicht nachteilig auf die Beurteilung seiner Leistungen auswirken. Wenn die Fehlzeiten einen erheblichen Umfang haben, ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine Leistungsbeurteilung möglich ist.¹⁴

- 54 In 4 Kommunen wurden die Dienstvereinbarungen als „Teamzielvereinbarungen“, teilweise für mehrere Jahre, für die gesamte Verwaltung deklariert. Ziele, wie z. B.

- die bestmögliche Erfüllung der im Haushaltsplan gestellten Aufgaben,
- das Erwerben von Fachkenntnissen,
- selbstständige Erfüllung der Arbeitsaufgaben,
- die Optimierung der Bürgerzufriedenheit und zügige Bearbeitung von Bürgeranliegen.
- „Alle Beschäftigten erbringen die ihnen bestmögliche Leistung.“

wurden so in den Dienstvereinbarungen festgeschrieben.

- 55 Diese Teamzielvereinbarungen entsprechen nach Ansicht des SRH nicht den Anforderungen von § 18 Abs. 5 und 6 TVöD-VKA. Die Dienstvereinbarungen gelten teilweise über mehrere Jahre. Die Mitarbeiter haben nicht die Möglichkeit zu entscheiden, ob sie (jährlich) am leistungsorientierten Entgeltsystem teilnehmen möchten. Nach der Protokollerklärung zu § 18 Abs. 5 Satz 2 TVöD-VKA können übergeordnete Ziele, wie z. B. die Umsetzung der haushaltsrechtlichen Vorgaben, Gegenstand einer Zielvereinbarung sein. Dennoch müssen auch Teamzielvereinbarungen objektifizierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung beinhalten.

Hoher Zeitaufwand der Führungskräfte

- 56 Die überwiegende Anzahl der Kommunen gab an, für den Abschluss einer Zielvereinbarung und die Auswertung bei einer Führungskraft pro Jahr und Beschäftigten einen Zeitaufwand zwischen 1 bis 3 Stunden zu benötigen. Die Auswertung fand überwiegend in Vieraugengesprächen statt. Ein Muster für Zielvereinbarungen haben 12 Kommunen.

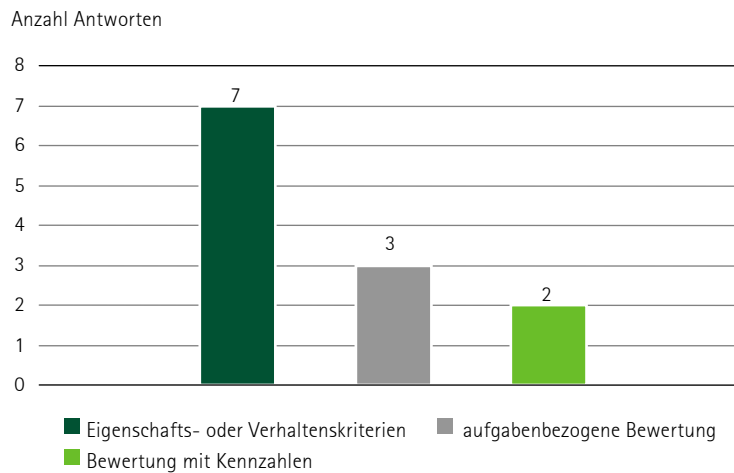
¹⁴ Vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrink, TVöD, Ordner 2, § 18, Rdnr. 79.

Systematische Leistungsbewertung

- 57 Die Kommunen, die eine systematische Leistungsbewertung vorgenommen haben, bezogen nahezu alle Beschäftigten in die Bewertung ein.
- 58 Sie wählten überwiegend nachfolgende Bewertungskriterien (Mehrfachantworten waren zugelassen):

Systematische Leistungsbewertungen

Übersicht 5: Kriterien der Leistungsbewertung



- 59 Alle 8 Kommunen, die tarifgerecht eine Leistungszulage zahlten, haben die Leistungsbewertung ex post (nachdem die Leistung erbracht wurde) vorgenommen und dabei überwiegend (6 Kommunen) durchschnittlich 5 bis 6 Kriterien festgelegt. Die Leistungsbewertungen nahmen bei 2 Kommunen weniger als 1 Stunde, bei 4 Kommunen 1 bis 3 Stunden und bei 2 Kommunen 1 Tag in Anspruch. Die Auswertung der Leistungsbewertung erfolgte in allen Kommunen im Vieraugengespräch.
- 60 Eine Kommune äußerte Probleme beim Festlegen von messbaren Kriterien dahin gehend, dass für eine objektive Beurteilung eine stichprobenweise Hospitation erforderlich sei, jedoch die Führungskräfte im Rahmen der Erfüllung eines breiten Aufgabenfeldes hierzu keine Zeit haben. Die Bewertungen beruhen daher mehr auf zufälligen Beobachtungen.

3.2.5 Dokumentation

- 61 In allen Kommunen, die eine Zielvereinbarung oder/und systematische Leistungsbewertung vorgenommen haben, wurden die Ergebnisse schriftlich dokumentiert.

3.3 Schulungen zum Leistungsentgelt

- 62 Weiterbildungen zum Leistungsentgelt wurden sowohl von den Führungskräften in den Kommunen als auch von den Beschäftigten nur unzureichend wahrgenommen. In weniger als der Hälfte der geprüften Kommunen (45 %) nutzten Führungskräfte mit durchschnittlich 2,6 Tagen Weiterbildungsangebote zum Leistungsentgelt.
- 63 In insgesamt 44 Kommunen (58 %) nahmen überwiegend Personalräte sowie Mitglieder der betrieblichen Kommission und zu einem geringen Anteil Personalsachbearbeiter und Mitarbeiter (in 4 Kommunen) mit durchschnittlich 2 Tagen an Weiterbildungen zum Leistungsentgelt teil.

Ungenügende Nutzung von Weiterbildungsangeboten

3.4 Controlling und Beschwerden

64 Das nach § 18 Abs. 7 TVöD-VKA einzurichtende Controlling fand angabegemäß in 11 Kommunen statt. Analysiert wurde dabei vor allem die Verteilung des Leistungsentgeltes.

Wenige Beschwerden zum Leistungsentgelt

65 Von 2007 bis 2010 wurden in insgesamt 8 Kommunen von 93 Arbeitnehmern Beschwerden zum Leistungsentgelt eingereicht. Davon wurden 40 Beschwerden zugunsten des Arbeitnehmers erledigt, 51 Beschwerden konnte nicht abgeholfen werden und 2 Verfahren sind noch offen. Der überwiegende Teil der Beschwerden fiel in 2 Städten mit mehr als 100.000 EW an.

3.5 Bewertung der leistungsorientierten Bezahlung

66 Der Personalrat der geprüften Kommunen erhielt nach Zustimmung des Arbeitgebers in einem gesonderten Erhebungsbogen die Möglichkeit, sich zur Einführung des Leistungsentgeltes zu äußern.

67 Von den 50 Kommunen, die über einen Personalrat verfügten und bei denen die Zustimmung des Arbeitgebers zur Teilnahme des Personalrates vorlag, nutzten 45 Personalräte die Möglichkeit einer Meinungsäußerung zur Einführung des Leistungsentgeltes gegenüber dem SRH.

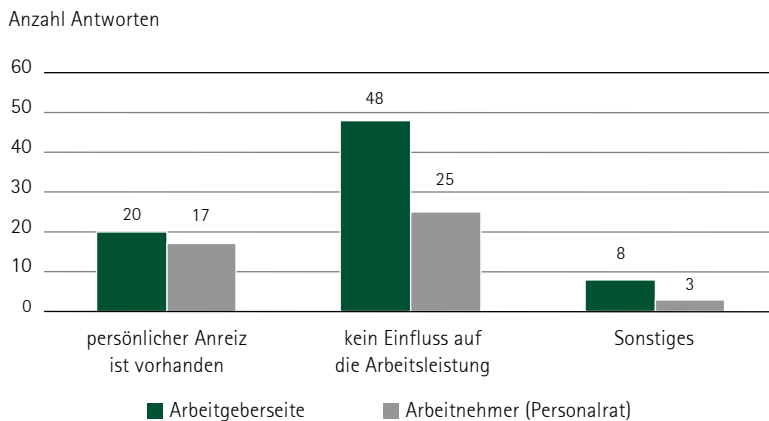
Ist die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung gescheitert?

68 Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite sind mehrheitlich für die Abschaffung des § 18 TVöD. Das System der leistungsorientierten Bezahlung habe überwiegend keinen Einfluss auf die Arbeitsleistung und sei nur bedingt akzeptiert.

69 Nachfolgende Diagramme stellen dies dar:

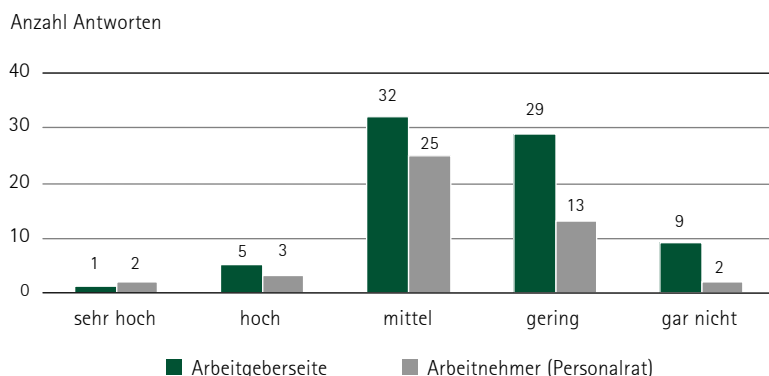
Übersicht 6: Einschätzung der Einführung des Leistungsentgeltes

Überwiegend kein Einfluss auf Arbeitsleistung



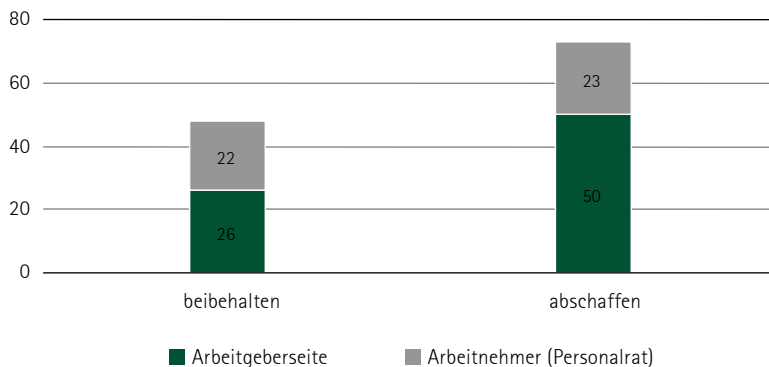
Übersicht 7: Akzeptanz des Leistungsentgeltes

Wenig Akzeptanz des Leistungsentgeltes



Übersicht 8: Wertung

Anzahl Antworten



Arbeitnehmer und Arbeitgeber mehrheitlich für Abschaffung des Leistungsentgeltes

70 Ein Drittel aller Personalratsvertreter, die geantwortet haben, hat zu dieser Frage anders votiert als deren Arbeitgeber. Bei den Kommunen mit weniger als 20.000 EW ist die Tendenz zum Abschaffen ausgeprägter. Von den 50 Kommunen, die ein Abschaffen des Leistungsentgeltes befürworteten, haben 26 Kommunen eine pauschale Auszahlung vorgenommen. Damit haben sich sowohl Kommunen, bei denen eine tarifgerechte Umsetzung des Leistungsentgeltes erfolgte, als auch Kommunen, die eine pauschale Auszahlung vornahmen, gleichermaßen für ein Abschaffen des Leistungsentgeltes entschieden.

71 Folgende Gründe wurden für das Abschaffen des Leistungsentgeltes angeführt:

- Unverhältnismäßigkeit,
- Aufwand und Nutzen stehen in keinem Verhältnis,
- Arbeitnehmer ändern nicht spürbar ihre Leistungen,
- Verschlechterung des Betriebsklimas, Konfliktaufbau.

Empfehlungen

72 Die Tarifparteien sollten das leistungsorientierte Entgeltsystem umfassend evaluieren und über die Beibehaltung oder Abschaffung entscheiden.

73 Um Fehler bei der Auszahlung des Leistungsentgeltes zu vermeiden, ist eine Konkretisierung der Regelungen zum Leistungsentgelt dringend geboten.

74 Die Tarifparteien sollten in Anbetracht der vielfältigen Auslegungen des § 18 TVöD die Einhaltung der tarifrechtlichen Regelungen überwachen.

4 Stellungnahmen

75 Das SMI erklärte, die Prüfungsfeststellungen des SRH mit Interesse zur Kenntnis genommen zu haben und die Empfehlungen mitzutragen.

76 Der SSG erklärte, dass die Ergebnisse der Querschnittsprüfung wenig überraschend seien. Er werde die Regelungen des § 18 TVöD zum Gegenstand weiterer Diskussionen im KAV machen.

77 Der KAV teilte mit, dass er bereits seit längerer Zeit gegenüber der VKA deutlich gemacht habe, dass die bestehenden Regelungen in § 18 TVöD-VKA einer Veränderung bedürften, da dessen Umsetzung Schwierigkeiten bereitet.

Querschnittsprüfung Stadtwerke

Die Prüfungsrechte des SRH sind noch nicht bei allen kommunalen Stadtwerken verbindlich in den Gesellschaftsverträgen verankert.

Die Vergütungen der Geschäftsführer sollten in ihrer Gesamtheit angemessen sein und regelmäßig von den Aufsichtsorganen überprüft werden.

Die Stadtwerke sollten Entscheidungen über Maßnahmen für Sponsoring, Spenden und Schenkungen auf der Grundlage interner Richtlinien treffen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat Stadtwerke im Freistaat Sachsen in privatrechtlichen Rechtsformen mit einer Bilanzsumme zwischen rd. 25 und 55 Mio. € geprüft. Die Unternehmen werden überwiegend als GmbH betrieben. Die bei der Querschnittsprüfung gewonnenen Ergebnisse beziehen sich im Wesentlichen auf die Jahre 2006 bis 2010.
- 2 Als wichtige Versorgungsunternehmen erbringen Stadtwerke elementare Leistungen der Grund- und Daseinsvorsorge der Bevölkerung. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Energie-, Wärme- und Gasversorgung. Der SRH konzentrierte sich auf die Prüfung der Geschäftsführer, einschließlich ihrer Anstellungsverträge und Vergütungen, auf die Überwachungsaufgaben der Gesellschaftsorgane sowie Maßnahmen der Unternehmen in den Bereichen Sponsoring, Spenden und Schenkungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Prüfungsrechte des SRH

- 3 Der SRH konnte nicht bei allen Stadtwerken des Freistaates prüfen. Die Beteiligungsstrukturen einzelner Gesellschaften schließen Prüfungsrechte des SRH aus. Unterschiedliche gesellschaftsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten können die gesetzlich vorgesehenen Prüfungskompetenzen ausschließen.
- Fehlende Prüfungsrechte des SRH 4 So fehlten Prüfungsrechte im Gesellschaftsvertrag einer Stadtwerke GmbH, deren Geschäftsanteile sich mittelbar zu 81 % in kommunaler Hand befinden. Die städtischen Gesellschafter gestalteten ihre mittelbare Beteiligung an dem Unternehmen in einer Weise, die eine Verpflichtung zur Verankerung von Prüfungsrechten des SRH nach § 96 Abs. 2 Nr. 2a und 9 SächsGemO ausschließt. Sie schalteten Wohnungsgesellschaften dazwischen, deren Unternehmensgegenstände keinen Bezug zum Betrieb eines Stadtwerkes aufweisen. Hinzu kamen auf 2 Ebenen Beteiligungsgesellschaften. Für die vierte Ebene, auf der sich die Stadtwerke GmbH befindet, gilt die gesetzliche Verpflichtung zur Regelung der Prüfungsrechte des SRH nicht mehr.
- 5 Bei einem weiteren Stadtwerk bestehen trotz einer unmittelbaren mehrheitlichen Beteiligung einer Stadt im Freistaat Sachsen keine Prüfungsrechte. Neben der sächsischen Kommune ist eine kommunale Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Bundesland zu 49 % beteiligt. Diese Gesellschaft befindet sich ebenfalls mehrheitlich in kommunaler Hand.

- 6 Obwohl die überwiegende Beteiligung öffentlich-rechtlicher Körperschaften gegeben ist, fehlt die Verankerung von Prüfungsrechten nach § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO. Daneben konnte der SRH sein Recht zur Betätigungsprüfung nach § 109 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO nicht wahrnehmen, da die Stadt nach eigenen Angaben über prüfungsrelevante Unterlagen zur Geschäftsleitung und Arbeit der Aufsichtsgremien nicht verfüge. Außerdem fehlte in der Stadt trotz ausdrücklicher früherer Beanstandungen eine Beteiligungsverwaltung, die eine ordnungsgemäße Steuerung und Überwachung ihrer Gesellschaften ermöglicht hätte.
- 7 Das Beteiligungsverhältnis in der Stadt widerspricht in seiner Ausgestaltung kommunalrechtlichen Anforderungen. Vorschriften zur Einflussnahme auf die Gesellschaft finden keine Beachtung. So muss die Gesellschaft sicherstellen, dass kommunale Vertreter im Aufsichtsrat über wichtige Vorgänge im Sinne von § 96 Abs. 1 SächsGemO entscheiden. Zu solchen Vorgängen zählt nach § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO die Sicherstellung eines angemessenen Einflusses im Aufsichtsrat. Ohne ausreichende Informationen kann die Stadt ihren Einfluss auf die Gesellschaft nicht geltend machen.
- 8 **Für Gesellschaften, die in eine mehrstufige Beteiligungsstruktur eingebunden sind, ist das Einräumen von Prüfungsrechten nicht verbindlich geregelt. Der Freistaat sollte die SächsGemO dahin gehend ändern, die Prüfungsrechte des SRH auf alle mittelbaren Beteiligungen einer Kommune zu erstrecken.**
- 9 **Die Kommunen haben dafür zu sorgen, dass sie ihren Einfluss in den Aufsichtsorganen der Gesellschaften, in Gesellschaftsverträgen oder Beteiligungsrichtlinien absichern und bei Prüfungen die erforderlichen Informationen liefern können.**

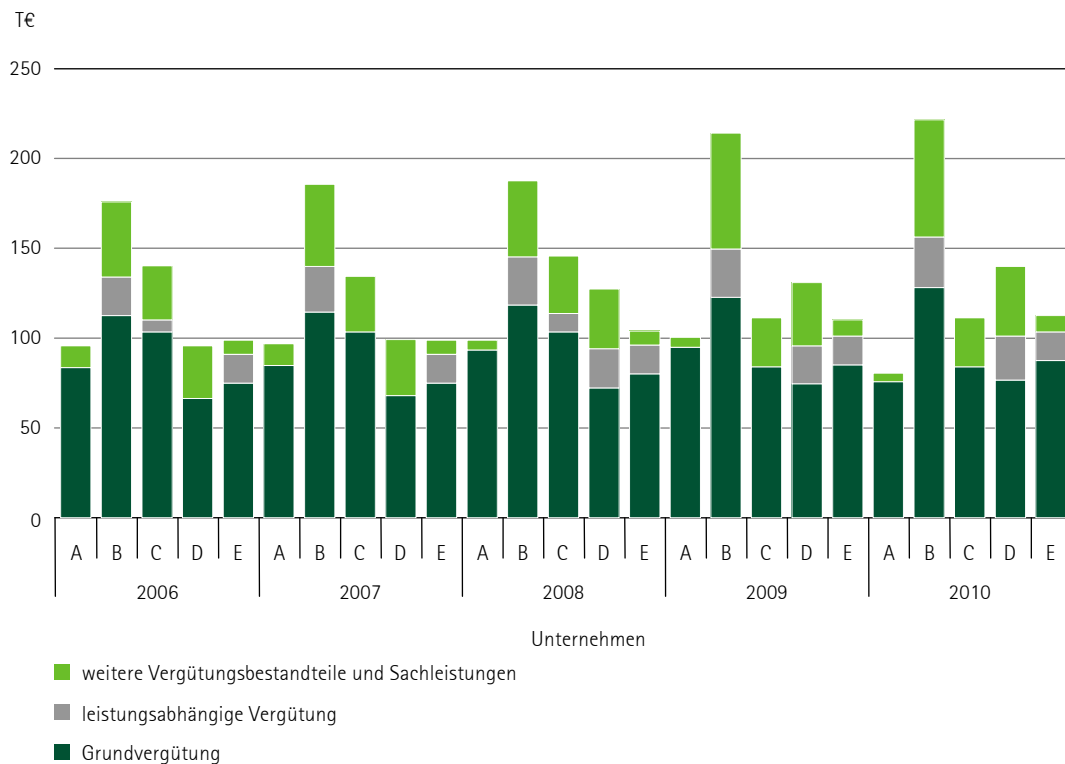
2.2 Geschäftsführer

- 10 Die untersuchten Gesellschaften wurden zumeist von einem Geschäftsführer vertreten. Von den 5 Gesellschaften, auf die sich die nachfolgenden Betrachtungen beziehen, besteht lediglich bei einer Gesellschaft die Geschäftsführung aus 2 Personen.

2.2.1 Vergütungen der Geschäftsführer

- 11 Die Vergütungen der Geschäftsführer setzten sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammen:
- einer Grundvergütung,
 - einer leistungsabhängigen Vergütung sowie
 - weiteren Vergütungsbestandteilen und Sachleistungen, wie z. B. private Dienstwagennutzung, Leistungen für die Altersvorsorge, Weihnachts- und/oder Urlaubsgeld, Urlaubsabgeltung oder Vergütung für Rufbereitschaft.
- 12 In den Anstellungsverträgen fehlten überwiegend Regelungen zu künftigen Vergütungsanpassungen.
- 13 Die Gesamtvergütungen der 5 Gesellschaften (bezogen jeweils auf einen Geschäftsführer) entwickelten sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Gesamtvergütung



14 Die Gesamtvergütungen der Geschäftsführer erhöhten sich überwiegend im Prüfungszeitraum. Reduzierungen beruhten auf personellen Veränderungen. So erhielten die neuen Geschäftsführer in den Gesellschaften A und C in den Jahren 2010 bzw. 2009 geringere Vergütungen im Vergleich zu den jeweiligen Vorgängern.

15 Im Verhältnis der einzelnen Bestandteile sollte die Grundvergütung den Schwerpunkt ausmachen. Die verbindlichen Festlegungen zur Grundvergütung im Anstellungsvertrag der jeweiligen Geschäftsführer sorgen für kalkulierbare Entscheidungen der für den Abschluss zuständigen Geschäftsorgane.

Maßstab der Grundvergütungen

16 Bei den geprüften Unternehmen lagen im Jahr 2010 die Grundvergütungen über den Grundbezügen der Oberbürgermeister der Sitzgemeinden, bei 4 Unternehmen bis zu 7 %, in der Gesellschaft B jedoch 65 %.

17 Lediglich der Oberbürgermeister der Sitzgemeinde der Gesellschaft A gab als Richtwert für die Vergütung des Geschäftsführers die Höhe seiner Bezüge an. Bei der Größe der geprüften Unternehmen ist die Vergütung der Oberbürgermeister ein Orientierungswert. Stadtwerke dienen mit ihren Versorgungsleistungen für die Bevölkerung und Wirtschaft in erster Linie öffentlichen Interessen. Das wirtschaftliche Risiko, das die zumeist befristet angestellten Geschäftsführer kommunaler Unternehmen persönlich zu tragen haben, ist mit der Stellung der für 7 Jahre gewählten Bürgermeister vergleichbar.

18 Die Höhe der leistungsabhängigen Vergütung regelten die Anstellungsverträge zumeist nicht eindeutig. Um einen Leistungsanreiz tatsächlich zu bewirken, sollte die leistungsabhängige Vergütung auf Zielen beruhen, deren Erreichen sich an Unternehmensergebnissen messen lassen kann, z. B. das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit bzw. die nachhaltige Unternehmensentwicklung. Die Grade der Zielerreichung sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Dabei ist sicherzustellen, dass erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile mehrere Geschäftsjahre zu berücksichtigen haben.

- 19 Der SRH hat für die untersuchten Stadtwerke ermittelt, wie hoch im Betrachtungszeitraum die Geschäftsführervergütungsbestandteile Grundvergütung und variable Vergütung im Verhältnis zum jeweiligen Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit waren, um Einflüsse sowohl der Ertragssteuer als auch sonstiger Steuern sowie ein evtl. außerordentliches Ergebnis zu eliminieren. Die Werte lagen in der Vergleichsgruppe überwiegend zwischen 2,5 und 7 %, teilweise deutlich darüber. Die Spitzenwerte weisen auf eine zu hohe Geschäftsführervergütung bzw. zu geringen Unternehmenserfolg hin. Dieses „Modell“ ist eine Möglichkeit, Geschäftsführergehälter zu vergleichen, den Erfolg der Unternehmen im Rahmen einer mittelfristigen leistungsabhängigen Vergütung mit zu berücksichtigen und anhand objektiver Kriterien in einem angemessenen Rahmen zu halten.
- 20 Die Geschäftsführer der geprüften Gesellschaften waren in der Rentenversicherung pflichtversichert. Darüber hinaus bestanden für einzelne Geschäftsführer zusätzliche Renten- bzw. Versicherungsverhältnisse, z. B. Direktversicherung in Form einer Kapitallebensversicherung oder Pensionszusagen mit einer betragsmäßig bestimmten monatlichen Altersrente einschl. einer dynamischen Anpassung. Derartige zusätzliche Versorgungsleistungen sollten mit der Grundvergütung der Geschäftsführer abgegolten sein. Sind die Geschäftsführer bereits in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, sind Zusatzleistungen nicht gerechtfertigt. Ihnen ist zuzumuten, die aus ihrer Sicht notwendigen Vorkehrungen für die Altersversorgung selbst zu treffen. Pensionszusagen, insbesondere bei dynamischen Anpassungen, sind nur schwer kalkulierbar, verursachen hohe Aufwendungen für Unternehmen und führen zu einer Überversorgung der Geschäftsführer.
- 21 Der Geschäftsführer einer Gesellschaft erhielt neben der Grundvergütung und der variablen Vergütung im Prüfungszeitraum durchschnittlich eine jährliche Urlaubsabgeltung in Höhe von rd. 5.304 € für nicht in Anspruch genommenen Urlaub sowie Leistungen in Höhe von rd. 1.033 € pro Jahr für die Wahrnehmung von Rufbereitschaften. Eine regelmäßige Urlaubsvergütung in diesem Umfang ist nicht gerechtfertigt und läuft dem Erholungszweck eines Urlaubs zuwider. Die zusätzliche Vergütung für Rufbereitschaften ist nicht nachvollziehbar. Geschäftsführer stehen an der Spitze der Unternehmen und erhalten für ihre größere Verantwortung eine hohe Grundvergütung und zusätzliche leistungsabhängige Vergütungsbestandteile, die sämtliche Dienstleistungen des Geschäftsführers abzudecken haben.
- 22 **Die Grundvergütung der Geschäftsführer sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den übrigen Bestandteilen der Vergütung in dem Sinne stehen, dass diese deutlich den überwiegenden Anteil an der Gesamtvergütung einnimmt. Bei der Größenordnung der geprüften Stadtwerke ist als Richtwert die Vergütung der Oberbürgermeister heranzuziehen.**
- 23 **Die Aufsichtsgremien der Gesellschaften sollten die Angemessenheit der Geschäftsführervergütungen regelmäßig überprüfen.**
- 24 **Der SRH empfiehlt, Ziele als Grundlage für eine leistungsabhängige Vergütung vor Beginn des Wirtschaftsjahres unter Beteiligung des Aufsichtsrats festzulegen. Erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile haben mehrere Geschäftsjahre zu berücksichtigen.**
- 25 **Über die Erfüllung der Voraussetzungen für die Gewährung leistungsabhängiger Vergütungen und über deren Auszahlung sollte der Aufsichtsrat beschließen.**

- 26 **Zusätzliche Verträge für die Altersversorgung der Geschäftsführer sind nicht gerechtfertigt.**
- 27 **In den Anstellungsverträgen sollte vereinbart werden, dass Mehrarbeit, auch an Wochenenden und Feiertagen, pauschal mit der Grundvergütung abgegolten ist. Urlaubsansprüche sollten nur in Ausnahmefällen monetär abgegolten werden.**

2.2.2 Anstellungsverträge für die Geschäftsführer

- 28 Die Anstellungsverträge mit den Geschäftsführern wurden überwiegend mit einer Frist von 5 Jahren geschlossen. Bei der Gesellschaft B schlossen die Parteien den Anstellungsvertrag auf unbestimmte Zeit. Unbefristete Verträge widersprechen der Balance, die zwischen einem hohen wirtschaftlichen Risiko des Geschäftsführers und seiner hohen Vergütung besteht. Die überdurchschnittlichen Vergütungen der Geschäftsführer sind nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Leistungen über ihre weitere Anstellung entscheiden und sie so für den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens Verantwortung übernehmen.

Unterschiedliche Vereinbarungen zum Sorgfaltsmaßstab

- 29 Einige Anstellungsverträge bestimmen den Sorgfaltsmaßstab der Geschäftsführer. Nach diesen Regelungen erfüllt der Geschäftsführer seine Pflichten mit der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes oder führt sein Amt im Interesse und zum Wohl der Gesellschaft mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns. In einem anderen Fall war die Haftung des Geschäftsführers gegenüber der Gesellschaft jedoch auf vorsätzliches und grob fahrlässiges Handeln beschränkt.
- 30 Die geschuldete Sorgfalt sollte dem gesetzlichen Maßstab (§ 43 Abs. 1 GmbHG) entsprechen. Die Geschäftsführer haben in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmanns anzuwenden (§ 43 Abs. 1 GmbHG). Pflichtverletzungen im Sinne von § 43 Abs. 2 GmbHG können sowohl vorsätzlich als auch fahrlässig geschehen. Ein im Anstellungsvertrag reduzierter Sorgfaltsmaßstab verringert das übernommene wirtschaftliche Risiko und lässt an der Angemessenheit einer hohen Vergütung zweifeln.
- 31 **Die Gesellschaften sollten mit ihren Geschäftsführern befristete Anstellungsverträge abschließen. Bei unbefristeten Verträgen ist ein Vergütungsabschlag vorzunehmen.**
- 32 **Die geschuldete Sorgfalt der Geschäftsführer sollte dem gesetzlichen Maßstab (§ 43 Abs. 1 GmbHG) entsprechen.**

2.3 Überwachungsaufgaben

- 33 Alle geprüften Unternehmen errichteten einen Aufsichtsrat. Auf dieses Organ war im Wesentlichen die Aufgabe zur Überwachung und Beratung der Geschäftsführung übertragen. Einzelne Unternehmen haben den Aufsichtsrat mit der Zustimmung für bestimmte Geschäfte betraut.
- 34 Bei einer Gesellschaft war der Oberbürgermeister sowohl alleiniger Vertreter in der Gesellschafterversammlung als auch Vorsitzender des Aufsichtsrats. Als Vertreter der Gesellschafterin erteilte er dem Aufsichtsrat, damit auch sich selbst, die Entlastung für 2 Wirtschaftsjahre und entschied in gleicher Weise über die Höhe der Vergütungen der Aufsichtsratsmitglieder und der Aufwandsentschädigungen für teilgenommene Sitzungen sowie über die jeweils doppelte Höhe dieser Summen zugunsten des Aufsichtsratsvorsitzenden.
- 35 Die Selbstentlastungen sind zu beanstanden. Nach § 58 i. V. m. § 20 Abs. 1 SächsGemO darf ein Bürgermeister weder beratend noch entscheidend mitwirken, wenn er in der Angelegenheit bereits in anderer Eigenschaft

tätig geworden ist oder wenn die Entscheidung ihm selbst einen unmittelbaren Vorteil bringen kann. Bei einer Personenidentität eines Aufsichtsratsmitglieds und dem Vertreter der Gesellschafterversammlung hat dieser bei einer Entlastung des Aufsichtsrats in analoger Anwendung von § 47 Abs. 4 GmbHG kein Stimmrecht, da niemand Richter in eigener Sache sein darf.

- 36 **Bei Interessenkollisionen hat der Gesellschaftervertreter seinen Verhinderungsvertreter zu entsenden, um eine rechtmäßige Beschlusslage zu gewährleisten.**

2.4 Sponsoring, Spenden und Schenkungen

- 37 Für die Stadtwerke sind Sponsoring, Spenden und Schenkungen ein wichtiges Instrument für Kundenwerbung und -bindung. Von der Wirksamkeit dieser Maßnahmen zeigten sich die Unternehmen überzeugt. Die jährlichen Aufwendungen hierfür stellten die Unternehmen vorab in ihren Wirtschaftsplänen dar, wobei sie die Ansätze häufig überschritten. Keines der Unternehmen gewährte Leistungen auf der Grundlage einer internen Richtlinie oder sonstigen Regelung. Langfristige Sponsoringverträge bei einzelnen Stadtwerken ließen jedoch strategische Überlegungen erkennen. Einzelentscheidungen fielen in erster Linie im Rahmen der laufenden Geschäftstätigkeit, in Einzelfällen nach Beratung im Aufsichtsrat.

SRH empfiehlt interne Regelungen

- 38 Bei der Prüfung von Einzelmaßnahmen stellte der SRH fest, dass einzelne Gesellschaften im laufenden Geschäftsjahr Anfragen von städtischen Einrichtungen oder solchen, die von der Stadt unterstützt wurden, zu konkreten Unterstützungen erhielten. Bei diesen Institutionen war ein Bezug zur wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens nicht erkennbar. In weiteren Fällen war das Engagement kommunaler Wahlbeamter im Aufsichtsrat der Unternehmen für Einrichtungen der Stadt auffällig, in denen die Personen außerdem tätig sind. Schließlich sind Fälle zu beanstanden, bei denen allein persönliche Interessen von Mitgliedern der Gesellschaftsorgane den Ausschlag für Unterstützungen geben.
- 39 **Die Stadtwerke sollten ihre unternehmensstrategischen Ziele, die über Sponsoring, Spenden und Schenkungen unterstützt werden sollen, in internen Regelungen festhalten.**

3 Stellungnahmen

- 40 Kommunen sind nach geltender Rechtslage nicht verpflichtet, Prüfungsrechte des SRH bei mittelbaren Beteiligungen nach der zweiten Ebene gesellschaftsvertraglich zu verankern. In diesem Zusammenhang verweist eine Stadt auf damalige steuerliche Gründe, die zu einem mehrstufigen Aufbau der Gesellschaftsstruktur geführt haben. Eine weitere Kommune kündigte aufgrund der Änderung der Mehrheitsverhältnisse der Geschäftsanteile an, das Beteiligungsmanagement zu stärken und dem SRH künftig Prüfungsrechte einzuräumen. Während das SMI ankündigt, die Aufnahme von Prüfungsrechten des SRH bei mittelbaren Beteiligungen in die weiteren Überlegungen einzubeziehen, lehnt der SSG eine solche gesetzliche Erweiterung ab.
- 41 Einige Kommunen, die Gesellschafter geprüfter Unternehmen sind, sowie der SSG sehen in den Bezügen der Oberbürgermeister kein geeignetes Kriterium für die Bewertung der Geschäftsführervergütungshöhe. Sie sei vielmehr an den Einkünften der Geschäftsführer privater Unternehmen zu messen.

4 Schlussbemerkungen

- 42 Der SRH hält an seiner Forderung fest, die Prüfungsrechte bei allen mittelbaren Beteiligungen gesellschaftsvertraglich zu verankern, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden. Prüfungserkenntnisse liefern wichtige Informationen für die Unternehmenssteuerung.
- 43 Die Prüfung hat gezeigt, dass sich die Grundvergütung der Geschäftsführer einer Stadtwerkegesellschaft an der Höhe kommunaler Wahlbeamter zu orientieren hat, um unverhältnismäßigen Überzahlungen vorzubeugen. Die kommunale Verankerung der Gesellschaft sollte sich in den Vergütungen widerspiegeln. Die Möglichkeit, darüber hinaus gehende variable Vergütungen zu vereinbaren, ist an nachvollziehbare Kriterien zu koppeln.

Baumaßnahmen zur Errichtung neuer Kreissitze

Die Standortkonzeptionen der 3 geprüften Landkreise sind ständig fortzuschreiben, mit dem Ziel, die Kreisverwaltung zu zentralisieren, Nutzflächen einzusparen und weitere Außenstellen abzubauen.

Der Planung der Neubaumaßnahme des Erzgebirgskreises liegen unwirtschaftliche Flächenkennwerte zugrunde.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Baumaßnahmen zur Unterbringung des Kreissitzes und Zentralisierung der Verwaltung im Landkreis Görlitz, im Vogtlandkreis und im Erzgebirgskreis geprüft. In allen 3 Landkreisen wird bestehende Bausubstanz saniert und umgebaut sowie durch einen Neubau erweitert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortkonzeptionen

- 2 Durch die jeweilige Baumaßnahme soll die Kreisverwaltung weiter zentralisiert werden. Dabei sollen Einsparungen erzielt werden. Immobilienkonzepte fortschreiben

	Zahl der Standorte/ Zahl der Liegen- schaften vor Beginn der Baumaßnahme	Zahl der Standorte/ Zahl der Liegen- schaften nach Fer- tigstellung der Baumaßnahme	Zahl der Standorte/ Zahl der Liegen- schaften gemäß Standortkonzeption zum Jahr 2020
Landkreis Görlitz	5/16	5/10	5/10
Vogtlandkreis	6/20	6/9	6/9
Erzgebirgskreis	5/22	4/11	k. A.

- 3 Das Immobilienkonzept des Landkreises Görlitz sieht vor, bis zum Jahr 2017 die Verwaltung des Landkreises dauerhaft an 5 Standorten in insgesamt 10 Liegenschaften unterzubringen. Die Ämter des Landkreises sollen nach diesem Konzept zersplittert an verschiedenen Standorten arbeiten. So z. B. das Schul- und Sportamt am Standort Görlitz mit einer Belegung von 22 und am Standort Zittau mit 3 Mitarbeitern. Das Hauptamt soll mit insgesamt 41 Mitarbeitern an 4 Standorten vertreten sein. Die Unterbringung der Verwaltung an verschiedenen Standorten ist nicht nachvollziehbar. Die vorhandenen Gebäude des Landkreises sind insbesondere an den Standorten Zittau, Löbau und Niesky nicht ausgelastet. Die ausgewiesenen 452 ungenutzten Arbeitsplätze an diesen Standorten belasten den Landkreis jährlich mit Betriebskosten in Höhe von derzeit rd. 568.000 €.
- 4 Der Vogtlandkreis realisiert den Umbau eines ehemaligen denkmalgeschützten Kaufhauses zum neuen Sitz der Landkreisverwaltung im Zentrum von Plauen. Nach Fertigstellung des neuen LRA sollen an 6 Standorten 9 Liegenschaften weiterhin genutzt werden. Der SRH schätzte in seinem Prüfungsbericht vom Oktober 2011 ein, dass mittelfristig über die Fortführung der Außenstellen für die Kfz-Zulassung in Reichenbach, Adorf und Auerbach zu entscheiden sei. In diesen 3 Liegenschaften sind bei einer Nutzfläche von 1.891 m² nur insgesamt 38 Mitarbeiter beschäftigt. Zudem ist über die Fortführung der Außenstelle in Klingenthal zu entscheiden.
- 5 Die aktuelle Standortkonzeption des Erzgebirgskreises vom September 2010 sieht für 2012/2013 4 Verwaltungsstandorte mit 11 Liegenschaften vor. Mittelfristig sollen weitere Reduzierungen erfolgen.

An der Fortschreibung der Standortkonzeptionen in den Landkreisen sollte nachdrücklich gearbeitet werden. Zielstellung sollte mittelfristig eine Reduzierung der Zahl der Außenstellen sein.

Personalabbau erfordert entsprechende Flächenreduzierungen

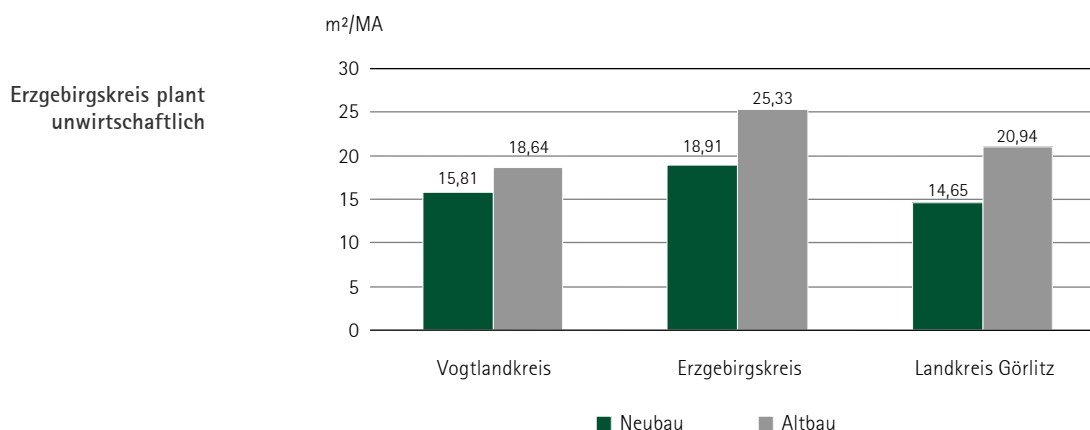
2.2 Flächenentwicklungen in den Landkreisen

- 7 Bis zum Jahr 2017 werden gemäß Personalentwicklungskonzept im Landkreis Görlitz insgesamt 121 Stellen abgebaut. Der Vogtlandkreis plant eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl von 697¹ auf 627. Eine beschlossene Personalentwicklungskonzeption bis 2020 konnte vom Erzgebirgskreis nicht vorgelegt werden. In einem der Beratenden Äußerung „Organisationsempfehlungen für Sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“ (LT-DS 5/8894 vom 08.06.2012) zugrunde liegenden Prüfbericht wird für den Erzgebirgskreis ein Einsparpotenzial von 233,77 VZÄ ausgewiesen. Dies entspricht 14,67 % bezogen auf das Stellen-Ist.
- 8 Damit würde sich in allen 3 Landkreisen ohne Reduzierung der Nutzflächen die Wirtschaftlichkeit der Liegenschaften verschlechtern.
- 9 **Die Landkreise sollten ihre Nutzfläche entsprechend der Mitarbeiterentwicklung reduzieren und Fläche einsparen.**

2.3 Kennwerte der Baumaßnahmen

- 10 Der SRH hat den Kennwert Nutzfläche pro Mitarbeiter² der 3 geprüften Baumaßnahmen verglichen:

Nutzfläche pro Mitarbeiter



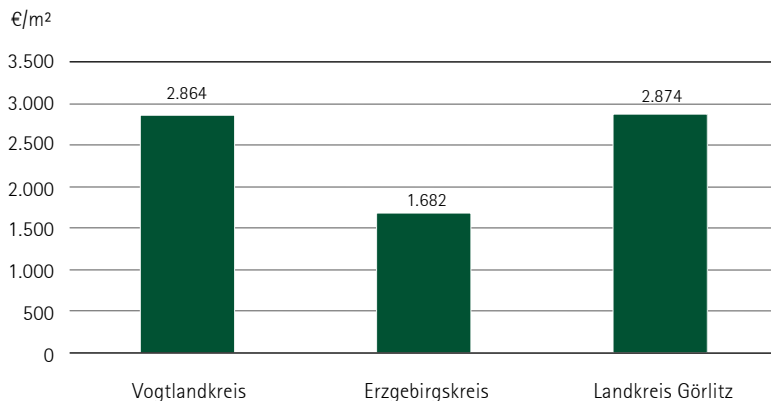
- 11 Der Flächenkennwert „Nutzfläche pro Mitarbeiter“ ist für den Vogtlandkreis sowohl für den Neubau als auch für den Altbau vergleichbar mit den Kennwerten für den Landkreis Görlitz. Die Baumaßnahme des Erzgebirgskreises übersteigt im Flächenkennwert für Neubau und Altbau die der beiden Vergleichslandkreise deutlich. Die Flächenüberschreitungen im Altbau sind sowohl den baulichen Gegebenheiten in einem zu sanierenden Bestandsgebäude als auch dem als „Ausbaureserve“ bezeichneten ungenutzten Dachgeschoss geschuldet. Im Neubau weisen die Flächenkennwerte auf eine unwirtschaftliche Planung hin.
- 12 **Die Planung des Erzgebirgskreises ist insbesondere für den Neubau unwirtschaftlich.**

¹ Ohne Jobcenter, Straßenmeistereien sowie weitere externe Stellen.

² Ohne Archivflächen und ohne Kfz-Zulassung.

- 13 Nachfolgend hat der SRH den Kennwert Gesamtkosten pro m² Nutzfläche der 3 geprüften Baumaßnahmen verglichen:

Gesamtkosten pro m² Nutzfläche



- 14 Die Gesamtkosten pro m² Nutzfläche des Vogtlandkreises sind vergleichbar mit dem Kennwert des Landkreises Görlitz. Der Kennwert des Erzgebirgskreises liegt demgegenüber um 40 % darunter.
- 15 **Insgesamt erscheinen die veranschlagten Baukosten für die Baumaßnahmen des Vogtlandkreises und des Landkreises Görlitz angemessen und auskömmlich. Der Erzgebirgskreis muss mit Mehrkosten rechnen.**

2.4 Größe der Büroräume

- 16 Der Landkreis Görlitz hat interne Richtgrößen für Büroräume bei der Raumplanung zugrunde gelegt. Diese decken sich im Wesentlichen mit den Höchstflächen der RLBAu Sachsen. Mit der Planung werden diese Höchstflächen teilweise überschritten.³ Büroräume zu groß geplant
- 17 **Die geplanten Büroaumflächen im Neubau des LRA Görlitz übersteigen die eigenen Vorgaben und die Vorgaben der RLBAu insgesamt um rd. 107 m². Die Flächenüberschreitung führt zu vermeidbaren Bauwerkskosten und hat zudem höhere Betriebskosten zur Folge.**
- 18 Als Grundlage für die Planung der Büroräume hatte der Vogtlandkreis in der Auslobung für den VOF-Planungswettbewerb ein Größenraster festgelegt.
- 19 Der SRH hat diese geplanten Büroräume mit den vergleichsweise herangezogenen Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden in den RLBAu Sachsen verglichen und bereits im Prüfverfahren auf Flächenüberschreitungen hingewiesen. Der Vogtlandkreis hat daraufhin seine gesamte Planung überarbeitet und optimiert.
- 20 **Der Vogtlandkreis hat mit dieser Umplanung Möglichkeiten ausgeschöpft, um die Gebäude sowohl in baulicher als auch betriebswirtschaftlicher Hinsicht effektiv zu gestalten.**
- 21 Der Erzgebirgskreis legte in seiner Aufgabenstellung zum VOF-Verfahren keine Raumgrößen fest.
- 22 **Die geplanten Büroflächen im Neubau des Erzgebirgskreises übersteigen die Vorgaben der RLBAu³ um insgesamt rd. 186 m². Dadurch entstehen vermeidbare Bauwerkskosten. Zudem fallen für die zu groß geplanten Flächen vermeidbare Betriebskosten an.**

³ Unter Berücksichtigung einer Toleranzgrenze von 10 %.

2.5 Bautechnische Lösung/Standards

- 23 Der Erzgebirgskreis plant, trotz des rauen Klimas im Erzgebirge und der deutlich niedrigeren Temperaturen als im Tiefland, seinen Neubau mittels Bauteil- bzw. Betonkernaktivierung zu kühlen und zu heizen.
- 24 **Bei der Gebäudeheizung und Kühlung nimmt der Erzgebirgskreis höhere Investitionskosten von rd. 176 T€ und höhere jährliche Betriebskosten von mindestens rd. 9,6 T€ in Kauf. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist diese Entscheidung nicht nachvollziehbar.**
- 25 Der Gebäudeentwurf sieht im Zentrum des neuen Verwaltungsgebäudes des Erzgebirgskreises ein geschlossenes Atrium vor. Für die zu diesem Atrium orientierten innenliegenden Büro- und Beratungsräume besteht keine Möglichkeit der freien Fensterlüftung.
- 26 **Durch den ungünstigen Gebäudeentwurf hat der Landkreis für die Klimatisierung von 14 innenliegenden Räumen höhere Betriebskosten in Kauf zu nehmen.**
- 27 Im Rahmen der baubegleitenden Prüfung hat der SRH das LRA des Erzgebirgskreises frühzeitig anhand der Genehmigungsplanung auf unwirtschaftliche Flächen- und Raumverhältnisse und Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen. Der Erzgebirgskreis nutzte diese Möglichkeiten im Zuge der Flächenüberarbeitung zur Ausführungsplanung nur begrenzt.
- 28 Bei einer an den Vorgaben der RL Bau Sachsen orientierten und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichteten Planung hat der SRH gegenüber der bautechnischen Lösung Flächenreserven von rd. 1.184 m² errechnet.
- 29 **Aufgrund des deutlich geringeren Unterbringungsbedarfes von rd. 523 m² für das 5. Obergeschoss im Neubau sollte die Notwendigkeit der Ausbildung dieses Geschosses geprüft werden. Die Einsparung von weiteren Bau- und Bewirtschaftungskosten wäre möglich.**

2.6 Ausschreibung und Vergabe

- 30 Der Landkreis Görlitz hätte die Planungsleistungen der Technischen Ausrüstung europaweit nach VOF ausschreiben müssen. Mit der Bildung von Bauteilabschnitten für die Planungsleistung Tragwerksplanung hat der Landkreis Görlitz die VOF umgangen.
- 31 Beim Erzgebirgskreis wurde der maßgebliche Schwellenwert für die Anwendung der VOF bei der Technischen Ausrüstung überschritten. Der Landkreis hat die Aufträge dementsprechend ohne förmliches Verfahren vergeben.
- 32 **Gegen die VOF wurde verstoßen.**

3 Stellungnahmen

- 33 Der Landkreis Görlitz legt in seiner Stellungnahme dar, dass mittel- bis langfristig eine Konzentration der Kreisverwaltung angestrebt wird. Zielstellung sei die vollständige Auslastung der Standorte. Das Immobilienkonzept soll mit entsprechenden Flächenreduzierungen dem jeweiligen Stand des Personalentwicklungskonzeptes angepasst werden.

- 34 Die Flächenüberschreitungen im Neubau seien durch die Kubatur des denkmalgeschützten Ensembles verursacht worden und sollen durch die zusätzliche Unterbringung von Auszubildenden ausgeglichen werden.
- 35 Der Landkreis Görlitz sagte die künftige Beachtung der VOF zu.
- 36 Der Vogtlandkreis führt aus, dass bei Fortführung des Personalabbaus weitere Standorte und Liegenschaften aufgelöst werden sollen. Eine weitere Zentralisierung und bessere Flächenausnutzung sei beabsichtigt.
- 37 Der Erzgebirgskreis verweist auf die im Prüfungsschriftwechsel vorgetragenen Stellungnahmen.
- 38 Das LRA räumte in seiner Stellungnahme vom 02.07.2012 ein, dass die ungünstigen Flächenkennwerte „... grundsätzlich im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung im Rahmen des VOF-Verfahrens und der im Verfahren ausgewählten Architektur der Gebäude“ stehen. Es sei bewusst auf Flächenvorgaben verzichtet worden, um dem Planer keine zusätzlichen Zwänge aufzuerlegen.
- 39 Das LRA vertritt die Auffassung, dass die RLBau nur für Bauaufgaben des Freistaates Sachsen gelten würde und für kommunale Aufgaben nicht herangezogen werden kann.
- 40 Zur geplanten Betonkernaktivierung legte der Landkreis in seinen Stellungnahmen vom 02.07. und 20.07.2012 dar, dass die Kühlung aller Büroräume aus Gründen der Arbeitsplatzhygiene erfolge, um gemäß den Technischen Regeln für Arbeitsstätten eine Sollraumtemperatur von maximal 26°C zu erreichen.
- 41 Die vom SRH aufgezeigten Möglichkeiten, das 5. Obergeschoss des Neubaus einzusparen und die vorhandenen Flächenreserven zu nutzen, wurde vom LRA mit Hinweis auf den Architekturentwurf des Neubaus und die für den Altbau bestehenden Denkmalschutzforderungen abgelehnt.
- 42 Zur Vergabe der Planungsleistung für die technische Ausrüstung ohne Anwendung der VOF vertritt das LRA den Standpunkt, dass ein Verstoß gegen die VOF nicht vorläge.
- 43 Das SMI unterstützt ausdrücklich die Forderung des SRH, die Standortkonzeptionen in den Landkreisen fortzuschreiben, mit dem Ziel, Außenstellen abzubauen.

4 Schlussbemerkungen

- 44 Die Auffassung des LRA des Erzgebirgskreises zur Planerfreiheit kann mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht in Einklang gebracht werden.
- 45 Der SRH vertritt weiterhin den Standpunkt, dass die vergleichsweise als Grundlage herangezogenen Flächen nach der RLBau Sachsen als Maßstab für Baumaßnahmen von Kommunen geeignet sind. Die Größe der Büroräume, die im staatlichen Bereich als wirtschaftlich angesehen wird, kann als Maßstab im kommunalen Bereich nicht falsch sein. Hinzu kommt, dass sich diese Flächen mit den kreiseigenen Vorgaben decken bzw. bei Doppeltimmern sogar darüber liegen. Die Gesamtkosten und die Bauwerkskosten werden jeweils bezogen auf die Nutzfläche pro m² ermittelt. Folglich erhöht jeder m², der zu viel gebaut wird, einmalig die Baukosten und fortlaufend pro Jahr die Bewirtschaftungskosten.

- 46 Bei der Argumentation des Landkreises zur Notwendigkeit der Betonkernaktivierung bleibt außer Acht, dass die technischen Regeln für Arbeitsstätten eine Vielzahl von wesentlich kostensparenderen Maßnahmen aufzeigen, um die gewünschte Sollraumtemperatur von maximal 26°C einzuhalten. Die Raumtemperatur wird maßgeblich durch die Außentemperatur beeinflusst. Eine Überschreitung der Außentemperatur von 25°C nach Angaben des Deutschen Wetterdienstes Offenbach an deren nächstliegenden Messstation Marienberg ist in den letzten 3 Jahren nur an 11, 19 und 16 Kalendertagen gemessen worden.
- 47 Im Rahmen der baubegleitenden Prüfung hat der SRH das LRA frühzeitig auf unwirtschaftliche Flächen- und Raumverhältnisse und Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen. Leider nutzte der Erzgebirgskreis diese Möglichkeit im Zuge der Flächenüberarbeitung nur begrenzt. Seitens des SRH erfolgte eine intensive Auseinandersetzung mit den im Zuge des Abschlussgespräches und der Stellungnahmen vorgebrachten Argumenten. Die Auffassung des LRA, dass für die vom SRH vorgeschlagene Nutzung des Dachgeschosses des Altbaus eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung notwendig sei, erscheint nicht plausibel, da die Flächen in ähnlicher Weise wie bisher genutzt werden sollen. Einen gegenteiligen Bescheid der Denkmalschutzbehörde konnte der Landkreis nicht vorlegen.
- 48 Der SRH hat das Vergabeverfahren geprüft. Die Feststellung zum Verstoß gegen die VOF bleibt bestehen.

Um- und Ausbau des Verkehrsknotens Neefestraße/ Südring in der Stadt Chemnitz

Die Variantenauswahl und Dimensionierung waren unwirtschaftlich.

Das Ausschreibungsverfahren wurde verfrüht und ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung durchgeführt. Das hatte kosten-trächtige Folgen.

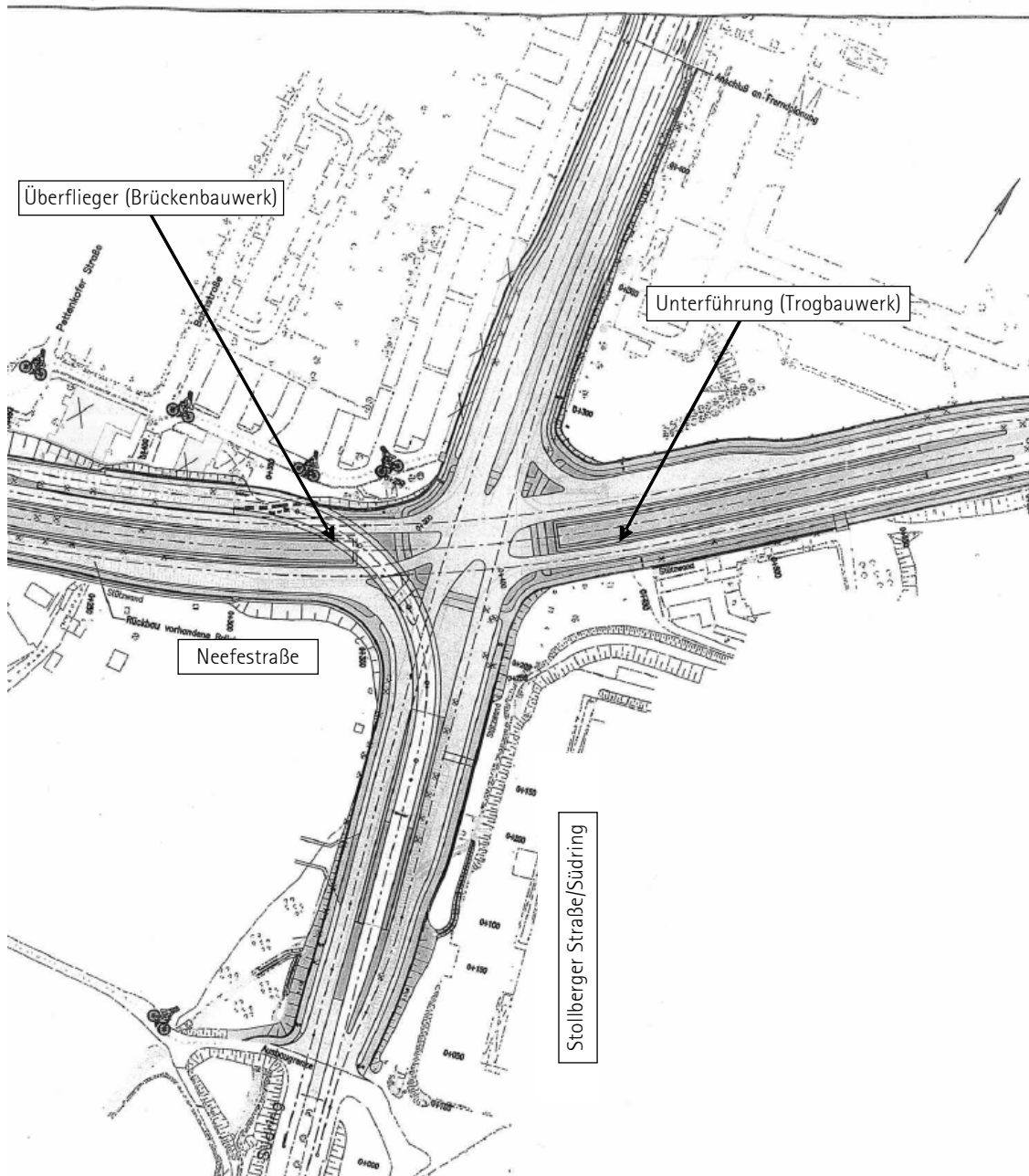
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Kreuzung Neefestraße/Südring ist ein wichtiger Verkehrsknotenpunkt im Hauptstraßennetz der Stadt Chemnitz. Die Baukosten betragen rd. 25,45 Mio. €. Mit dem Bau wurde im Januar 2005 begonnen. Die Verkehrsfreigabe erfolgte am 14.12.2007.
- 2 Der SRH hat stichprobenhaft das Hauptlos 2, Tief-, Straßen- und Ingenieurbauarbeiten, und dabei insbesondere die Angemessenheit der technischen Lösung sowie die wirtschaftliche und regelgerechte Umsetzung geprüft.
- 3 Die früher ebenerdige Kreuzung hat heute 3 Ebenen. Der Verkehr auf der Neefestraße vom Zentrum zur Autobahn unterquert den Südring in einem Trogbauwerk. Die Linksabbieger vom Südring Richtung Autobahn fahren über ein Brückenbauwerk. Alle anderen Verkehrsströme verbleiben auf Geländeniveau und werden mit einer Lichtzeichenanlage geregelt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswahl der Kreuzungsvariante

4 Einen Überblick der Kreuzung gibt der folgende Lageplan:



5 In den Jahren 1999 bis 2001 untersuchte die Stadt insgesamt 9 Varianten für die Knotenpunktgestaltung. Es wurde unter der Prämisse nicht zurückgehender Bevölkerungszahlen für den Prognosehorizont 2015 eine Verkehrsbelastung von rd. 76.500 Kfz/24 h ermittelt. Dem Variantenvergleich lagen als Bewertungskriterien

- die verkehrs- und bautechnische Lösung,
- die Leistungsfähigkeit sowie der Verkehrsablauf,
- die zeitliche Umsetzbarkeit vor dem Hintergrund der Baurechtsproblematik,
- die Auswirkungen auf den Grunderwerb,

- die Fußgänger- und Radfahrerführung sowie
- die Baukosten (anhand einer Kostenschätzung auf der Basis von m²-Preisen für Verkehrswege und Bauwerke)

zugrunde. In der Endauswahl verblieben die Varianten 7, 8 und 9.

Variante	Baukosten
7 teilplanfreier Knoten in 2 Ebenen mit 2-spurigem Überflieger im Gegenverkehr Auslastungsgrad zwischen 84 und 91 %	6,44 Mio. € (12,8 Mio. DM)
8 teilplanfreier Knoten in 2 Ebenen mit 2-spurigem Tunnel für beide Fahrrichtungen der Neefestraße, Auslastungsgrad zwischen 80 und 87 %	6,19 Mio. € (12,1 Mio. DM)
9 teilplanfreier Knoten in 3 Ebenen mit 2-spurigem Tunnel für beide Fahrrichtungen der Neefestraße, mit 2-spurigem Überflieger im Richtungsverkehr, Auslastungsgrad zwischen 78 und 84 %	9,25 Mio. € (18,1 Mio. DM)

- 6 Der Variantenvergleich ergab, dass alle 3 Varianten die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Verkehrsablaufs sowie die weiteren Kriterien der Aufgabenstellung erfüllen. Damit hätte unter Zugrundelegung des Gebots von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nun das Auswahlkriterium Baukosten betrachtet werden müssen. Die Varianten 7 und 8 mit annähernd gleichem Preis waren erheblich günstiger als die Variante 9.
- 7 Bei den örtlichen Erhebungen machte die Stadt verschiedenste Gründe für ihre Entscheidung geltend. Keiner davon hatte seinerzeit bei der Variantenauswahl eine Rolle gespielt. Ihre Annahme, dass eine Auslastungsreserve von 9 % langfristig grenzwertig wäre, wird der demografischen Prognose des Statistischen Landesamtes Sachsen für die Stadt Chemnitz und die Region, die von einem Bevölkerungsrückgang ausgeht, nicht gerecht. Die Stadt konnte auch die Behauptung, die Variante 9 sei seinerzeit von der LD gefordert worden, nicht belegen.
- 8 **Die Stadt Chemnitz entschied sich 2001 bei der Kreuzung für eine nach damaligem Erkenntnisstand um rd. 3 Mio. € teurere Lösung als für die Bewältigung des prognostizierten Verkehrs ausreichend gewesen wäre. Den Nachweis des Verkehrsmehrwerts der teureren Variante, der diese Entscheidung rechtfertigen würde, hat die Stadt nicht geführt.**

Nicht die wirtschaftlichste Variante ausgewählt

2.2 Dimensionierung

- 9 Das Brückenbauwerk, auch Überflieger genannt, hat 2 Fahrspuren in gleicher Richtung. Mit einer Fahrstreifenbreite von 2 x 3,50 m und einer Kapfenbreite von je 2 m beträgt die gesamte Querschnittsbreite 11 m. Nur die in Fahrtrichtung rechte Spur ist durchgängig zum Befahren vorgesehen. Deshalb bleibt der 2-spurige Überflieger hinsichtlich der durchgesetzten Fahrzeugmenge auf die Wirksamkeit nur einer Spur begrenzt.
- 10 Die Stadt gab an, dass die zweite Spur zwar nicht erforderlich sei, um die verkehrliche Wirksamkeit zu erhöhen, allerdings wäre sie aus Gründen der Verkehrssicherheit notwendig. Im Havariefall könne so die Nebenspur genutzt werden, um den Verkehr an einem liegen gebliebenen Fahrzeug vorbeizuführen. Auch habe die LD die 2-Spurigkeit des Überfliegers gefordert. Diese Behauptung konnte die Stadt nicht belegen. Auch das Argument, der Verkehrsfluss müsse im Havariefall aufrecht erhalten werden, greift nicht durch. Eine Kosten-Nutzen-Analyse bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die entstehenden Havariekosten den Mehrkosten an der Brücke für den Bau einer zweiten Spur gegenüberstellt, ist nicht erarbeitet worden. Damit kann nicht nachgewiesen werden, dass das Havarieargument die Höherdimensionierung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten rechtfertigt.

Überdimensionierte Breite der Brücke

- 11 Im Ergebnis der Bewertung der von der Stadt vorgebrachten Begründungen ist der SRH der Auffassung, dass für den Überflieger eine Fahrspur mit einer Breite von 3,50 m ausreichend gewesen wäre. Zusätzlich hätte eine Standspur von 2 m Breite angeordnet werden können, die im Havariefall befahren werden könnte und so das Überholen auch bei nur einer Fahrspur ermöglicht hätte.
- 12 **Die zweite Fahrspur wurde ohne Bedarf gebaut. Eine Brücke mit einer Fahrbahnbreite gemäß RAS-Q von 3,50 m + 2 m zzgl. 2 x 2 m für die Kappen, und damit einer Gesamtbreite von 9,50 m, wäre ausreichend gewesen.**
- 2.3 Ausschreibung und Vergabe**
- 13 Ungeachtet der noch nicht fertiggestellten Ausführungsplanung wurde das Verdingungsverfahren durch die Stadt eingeleitet.
- Der Leistungsbeschreibung fehlte die erforderliche Ausführungsreife
- 14 Bereits während der Angebotserarbeitung durch die Bieter mussten mehr als 100 Korrekturen und Ergänzungen vorgenommen bzw. Unterlagen ausgetauscht werden. Die vielfachen Fragen und Unsicherheiten bei den Bietern sowie die zahlreichen Korrekturen im Leistungsverzeichnis belegen, dass die Beschreibung der Leistung nicht umfassend und eindeutig war.
- 15 **Das Verdingungsverfahren hätte gem. § 26 Nr. 1 b) VOB/A aufgehoben werden müssen.**
- 16 Für das Los 2 ging die Stadt Chemnitz von einem Leistungsumfang von brutto rd. 12,69 Mio. € aus. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung im September 2004 war die Stadt Chemnitz gemäß Haushaltsplan ermächtigt, Bauleistungen in Höhe von maximal rd. 10,43 Mio. € zu beauftragen.
- Vergabeverfahren ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung
- 17 Die Stadt Chemnitz hat ungeachtet der Differenz zwischen dem veranschlagten Leistungsumfang und den deutlich geringer zur Verfügung stehenden Ermächtigungen das Ausschreibungsverfahren fortgeführt.
- 18 **Da die Stadt Chemnitz die Aufstellung eines Nachtragshaushaltes nicht in Erwägung zog, hätte sie die laufende Ausschreibung zum Los 2 - die Vergabesumme betrug brutto rd. 12,29 Mio. € - folgerichtig gem. § 26 Nr. 1 c) VOB/A aufheben müssen. Dies ist unterblieben.**
- 19 Aufgrund der im Haushaltsplan 2004 fehlenden Kostendeckung war eine vollumfängliche Beauftragung des Loses 2 nicht möglich. Die Stadt hat deshalb die Auftragsvergabe gesplittet.
- Risiko und Folgewirkungen aus gesplitteter Auftragsvergabe
- 20 Am 26.11.2004 wurden vorerst Leistungen in Höhe von rd. 9,87 Mio. € brutto beauftragt. Die Beauftragung der Restleistungen in Höhe von rd. 2,42 Mio. €, die das Brückenbauwerk „Überflieger“ beinhalteten, erfolgte nach Beschluss des Haushaltsplanes 2005 am 16.06.2005. Die Bauarbeiten sollten gemäß Auftrags schreiben am 09.12.2004 beginnen und am 11.12.2006 enden. Von der ARGE sind Preisanpassungs-, Schadenersatz- und Ausgleichsansprüche aufgrund der zeitlich gesplitteten Gesamtauftragserteilung und evtl. Bauzeitverschiebung geltend gemacht worden.
- 21 **Mit der gesplitteten Auftragsvergabe ging die Stadt Chemnitz ein erhebliches finanzielles Risiko ein. Sie nahm Folgewirkungen, insbesondere Mehrkosten aufgrund einer möglichen Bauzeitverschiebung, in Kauf. Die aus der verspäteten Beauftragung des Brückenbauwerks resultierenden Mehrkosten betragen netto 155.022,26 €**

2.4 Kostensteigerung

22 Die folgende Untersuchung betrachtet die Kostenentwicklung:

	Ausgangskosten	Abrechnung	Steigerung	
	lt. Kostenermittlung in €	Stand 20.04.2011 brutto in €	in €	in %
Bau	13.273.000,00	21.541.949,90	8.268.949,90	62,30
Planung/Sonstiges	1.200.000,00	2.815.481,67	1.615.481,67	134,62
Grunderwerb/Entschädigung	306.000,00	1.091.577,00	785.577,00	256,72
gesamt	14.779.000,00	25.449.008,57	10.670.008,57	72,20

23 Die Mehrkosten von rd. 10,67 Mio. € resultieren im Wesentlichen aus:

	Kosten (Mio. €)
Grunderwerb	0,78
Planung/Bauüberwachung/Gutachten/Sonstiges	1,62
ergänzende Vereinbarung zur Baubeschleunigung	1,43
Vergleichsvereinbarung mit ARGE	3,45
verbliebene Mehrkosten aus Nachträgen	3,39
gesamt	10,67

24 Von den rd. 0,78 Mio. € Grunderwerbskosten war ein Anteil von rd. 0,61 Mio. € bereits in Vorjahren getätigt und vergessen worden, in die Ausgangskosten einzubeziehen.

25 Der Hauptanteil der Mehrkosten entfällt auf die Bauleistungen im Los 2. Ursache dafür war die Fehlentscheidung der Stadt Chemnitz, die Bauleistungen auf der Grundlage der Entwurfsplanung auszuschreiben. Nachträge und Streitigkeiten wegen der fehlenden Planungstiefe waren so vorprogrammiert.

Kostenüberschreitung um 72 %

26 Neben der fehlenden Ausführungsreife war die Planung mit erheblichen fachlichen Mängeln behaftet, die ebenfalls Nachträge nach sich zogen. Während der Bauausführung und bei der Schlussrechnungslegung meldete die Stadt gegenüber dem Planer Schadenersatzansprüche an. Eine offizielle Schadenersatzforderung gegenüber dem Ingenieurbüro hatte die Stadt zum Zeitpunkt des Prüfungsabschlussgespräches noch nicht erhoben. Sie hat jedoch zugesagt, verjährungshemmende Maßnahmen für die Schadenersatzforderungen zu ergreifen.

27 **Mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 25,45 Mio. € werden die geplanten Kosten um 72 % unverhältnismäßig überschritten.**

3 Stellungnahmen

28 Die Stadt Chemnitz hatte im Prüfungsschriftwechsel die Stellungnahmen vom 21.02. und 16.04.2012 abgegeben. Der SRH hat diese bei der Erstellung des Jahresberichtes bereits berücksichtigt.

29 Die Stadt verwies in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag in Pkt. 2.1 auf ihr Schreiben vom 21.02.2012, in dem sie ihre Auffassung zur Auswahl der Kreuzungsvariante dargelegt hatte. Die zur Ausführung gekommene Variante 9 biete gegenüber den anderen Varianten die Möglichkeit „... ohne zusätzliche teure bauliche Veränderung weitere Verkehrszunahmen zu bewältigen.“

30 Die Stadt bestätigt, dass zum sicheren Betreiben des Überfliegers eine Spur zzgl. Standspur ausreichend gewesen wäre. Sie leitet die Notwendigkeit der zweiten Spur und eine Versagung der Baugenehmigung im Falle der

Einspurigkeit weiterhin aus dem Schriftverkehr mit der LD ab. Eine Kosten-Nutzen-Analyse bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung halte sie deshalb für nicht angemessen.

- 31 Die Stadt teilte mit, dass sie nunmehr die gerichtliche Durchsetzung der Schadenersatzansprüche gegenüber dem Planungsbüro eingeleitet hat.
- 32 Das SMI verzichtete auf eine Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages.
- 33 Auch der nachrichtlich informierte SSG äußerte sich nicht.

4 Schlussbemerkung

- 34 Die Begründungen der Stadt für die alleinige Richtigkeit der Variante 9 sind unzutreffend. Für den Fall einer Überschreitung der für 2015 prognostizierten Verkehrszahlen besitzt nicht nur die Variante 9, sondern verfügen auch die Varianten 7 und 8 über hohe Auslastungsreserven.
- 35 Sollte jedoch nach Überschreitung der Auslastungsreserve die durchgängige Benutzung der zweiten Fahrspur auf dem jetzigen Überflieger erforderlich werden, zöge das teure Abbruch- und Umbaumaßnahmen an einem Widerlager und dem Überbau einer benachbarten neu gebauten Brücke sowie weitere Folgemaßnahmen im angrenzenden Gelände bis zur Auto- bahnauffahrt hin nach sich.

Leipzig, den 1. November 2012

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Augstein*
Rechnungshofdirektor

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

* RHD Dr. Augstein hat krankheitsbedingt nicht an der Beschlussfassung mitgewirkt.

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

01. November 2012

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1010

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung 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 Parteinahme 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.