



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2013

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Vorwort

„Wir prüfen für Sachsen!“ - Dieses Motto hat der Sächsische Rechnungshof sich auf die Fahne geschrieben. Er macht damit deutlich, dass er sich seiner Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger des Freistaates Sachsen in Bezug auf wirtschaftliche und sachgemäße Verwendung öffentlicher Finanzmittel bewusst ist. Täglich setzen sich im Auftrag des unabhängigen Rechnungshofs fachkundige Prüfer für eine ordnungsgemäße und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung ein. Sie kontrollieren, ob geltendes Recht richtig angewendet wird und finanzwirtschaftliche Prozesse transparent sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass auch nachfolgenden Generationen Handlungsspielräume verbleiben. Der Sächsische Rechnungshof will nicht nur den sprichwörtlichen Zeigefinger heben. Gerade bei der Arbeit mit den Kommunen stehen Beraten und Begleiten im Vordergrund - wie auch dieser Kommunalbericht zeigt.

Bereits im Band I des Jahresberichts 2013, der im Oktober veröffentlicht wurde, konnten Sie mit den Beiträgen „Kulturraum Stadt Leipzig - Oper Leipzig“ und „Steuerung des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes durch das Ministerium“ zwei Prüfungen aus dem Kommunalbereich nachlesen. Hier im Jahresbericht Band II finden sich neben Analysen der Rahmenbedingungen der kommunalen Haushalte nun weitere Beispiele für Ergebnisse aus Einzel- und Querschnittsprüfungen in den Kommunen. An vielen Stellen werden Empfehlungen für künftiges wirtschaftlicheres Handeln ausgesprochen. In jedem Prüfverfahren wird den beteiligten Stellen die Gelegenheit gegeben, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen. Die Ausführungen werden in die Bewertungen mit einbezogen. Das verdeutlicht die enge Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und den Geprüften, oftmals führt dies bereits während einer laufenden Prüfung zu Veränderungen bei den geprüften Stellen - ein wichtiges Ergebnis im Prozess der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

2013 war für die Kommunen ein bedeutsames Jahr: Neben der Herausforderung, trotz rückläufiger Finanzmittel und sinkender Bevölkerungszahlen den Haushalt auch weiterhin auszugleichen und Zukunftsinvestitionen umzusetzen, mussten die Buchführung umgestellt und Eröffnungsbilanzen aufgestellt werden.

Es ist absehbar, dass eine Vielzahl kommunaler Körperschaften mit den doppelten haushaltsrechtlichen Regelungen einen Ausgleich im Ergebnishaushalt möglicherweise nicht sofort erreichen kann. Bisherige Erleichterungsvorschriften stellen auf eine zeitliche Streckung und zunächst auf den Ausgleich im Finanzhaushalt ab. Damit wird die Herausforderung des ordentlichen Haushaltsausgleichs jedoch nicht gelöst. Das wesentliche Ziel der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens besteht aber gerade in der Darstellung der strukturellen Ertrags- und Aufwandssituation und des daraus resultierenden Ressourcenverbrauchs. Im Rahmen der Überleitung von der Kameralistik auf die Doppik sollten grundsätzlich alle systemrelevanten Faktoren betrachtet werden. Neben den Daten zur Vermögens-, Schulden- und Fördermittellage könnte beispielsweise auch die Berücksichtigung des historischen kommunalen Eigenanteils, der bei der Finanzierung von Investitionen in der kameralen Vergangenheit aufgebaut wurde, diskutiert werden. Damit könnte für eine angemessene Übergangszeit der Haushaltsausgleich aufgefangen oder zumindest abgefedert werden. Der Sächsische




Rechnungshof ist gern bereit, auf Basis seiner Prüfungserkenntnisse diesen Diskussionsprozess zu begleiten.

Fest steht, dass der Sächsische Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in den Kommunen überwiegend eine geordnete Haushaltsführung vorgefunden haben. Gleichwohl zeigen die hier aufgeführten Beiträge noch vorhandene Schwachpunkte exemplarisch auf. Diese Prüfungsergebnisse sollten den geprüften Stellen dazu dienen, künftig Fehler zu vermeiden. Aber auch andere kommunale Einrichtungen können diese Beispiele nutzen, um ihr Handeln zu reflektieren und ihre eigenen Strukturen und Prozesse zu optimieren. Landtag und Staatsregierung können daraus Hinweise insbesondere für rechtsaufsichtlichen Handlungsbedarf ableiten.

Seinem Motto für Sachsen zu prüfen, kann der Sächsische Rechnungshof nur durch seine kundigen und erfahrenen Mitarbeiter gerecht werden. Ihnen und den geprüften Stellen, Aufsichtsbehörden, Verbänden und allen an den Prüfungen Beteiligten gebühren Dank und Anerkennung.

Den Kommunen wünsche ich für das kommende Jahr Weitsicht beim Finden innovativer Lösungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte und Ausdauer im Prozess der Einführung der Doppik. Ein hierzu passendes chinesisches Sprichwort besagt: „Nicht durch Aufschlagen, sondern durch Ausbrüten wird das Ei zum Küken.“ Geduld ist der Schlüssel zum Erfolg.

Leipzig, im November 2013
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in blue ink, reading 'Karl-Heinz Binus'.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	3
Kurzfassungen der Beiträge	-	5
Abkürzungsverzeichnis	-	15
Einleitung	-	17
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	19
Kommunale Verschuldung	2	49
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	63
Entwicklung der Kommunalprüfung	4	75
Kommunale Doppik	5	83
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	6	89
Umbau und Sanierung des Schlosses Pirna Sonnenstein zum Landratsamt im Rahmen eines PPP-Projektes	7	99
Weitere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Bau- und Vergabebereich	8	105
Personaleinsatz für den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes	9	111
Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden	10	117
Kommunale Gesellschaften der Tourismusbranche	11	127

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Der zum Teil deutliche Anstieg der laufenden Ausgaben im Jahr 2012 führte erstmals seit 9 Jahren zu einem negativen Gesamtergebnis.

Die Investitionen sind im Jahr 2012 weiter gesunken.

Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2012 insgesamt einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rd. -117 Mio. €.

Obwohl die **Steuereinnahmen** im Jahr 2012 zum dritten Mal in Folge auf ihren bislang höchsten Wert stiegen, reichte dies bei weitem nicht aus, um die gestiegenen Ausgaben zu kompensieren.

Der starke Rückgang an **Schlüssel- und Bedarfszuweisungen** und dgl. vom Land relativiert sich insofern, als dass die lfd. Zuweisungen und Erstattungen vom Bund höher als im Vorjahr ausfielen. Insgesamt blieben damit die Zuweisungen und Erstattungen der laufenden Rechnung im Vorjahresvergleich nahezu unverändert.

Am stärksten wuchsen im Vergleich zum Vorjahr die Ausgaben für **soziale Leistungen**; sowohl absolut (+ rd. 210 Mio. €) als auch relativ (+ rd. 8,8 %). Der Anstieg vollzog sich vorwiegend bei den Landkreisen, die 2012 als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende neu zugelassen wurden (Erzgebirgskreis) bzw. deren bisherige Zulassung ausgeweitet wurde (Landkreise Leipzig und Görlitz von jeweils einem Altkreis auf den gesamten Landkreis). Der stärkste Ausgabenanstieg erfolgte dementsprechend beim Arbeitslosengeld II. Daneben stiegen die Leistungen der Jugendhilfe deutlich an.

Mit fast 3 % sind die **Personalausgaben** im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen. Verzeichneten im vorangegangenen Jahr die Kreisfreien Städte den größten Anstieg, vollzog sich dieser im Jahr 2012 bei den Landkreisen (rd. +6,6 %). Neben den Tarifänderungen, die alle Gebietskörperschaftsgruppen betreffen, führte bei den Landkreisen die o. g. erweiterte Optionsausübung zu einer entsprechenden Vergrößerung des Personalkörpers und damit zu erhöhten Personalausgaben.

In der Entwicklung der **Sachinvestitionen** spiegeln sich der Rückgang der **investiven Zuweisungen** und die individuelle Haushaltslage der Kommunen wider. Zusätzlich führen die Buchungsregelungen in der kommunalen Doppik zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand.

Bundesweit wiesen die Kernhaushalte der Kommunen im Jahr 2012 nach mehrjährigem Defizit einen Finanzierungsüberschuss von rd. 1,8 Mrd. € aus. Bei Einbezug der Extrahaushalte reduziert sich dieser Überschuss auf 0,9 Mrd. €. Die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes schlossen insgesamt besser ab als die der neuen Länder.

Mit dem Achten Gesetz zur Änderung des SächsFAG wurde erstmals das Finanzmassenverhältnis zwischen Kommunen und Freistaat angepasst. Infolge der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um genau 30 Mio. € stieg der kommunale Finanzmassenanteil zum Ausgleich der höheren Entwicklung bei den Aufgaben sowie den Ausgaben der Kommunen von rd. 35,7 auf rd. 35,9 %.

Am 01.01.2014 tritt das Verfassungsänderungsgesetz mit einer in Artikel 85 präzisierten Konnexitätsregel in Kraft, welche den Anspruch der Kommunen auf Mehrbelastungsausgleich bei Aufgabenänderungen umfassender beschreibt.

In den kommenden Jahren sind auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wegweisende Entscheidungen zu treffen, die den künftigen finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen maßgeblich beeinflussen werden, denn 2020:

- fließen keine Mittel mehr aus dem Solidarpakt II,
- ist eine Anschlussregelung für den Länderfinanzausgleich erforderlich,
- begrenzt die Schuldenbremse deutschlandweit die Neuverschuldung auch auf Länderebene mit möglichen Auswirkungen auf die Kommunen, wobei in Sachsen die Rechte der Kommunen nach Artikel 85 und 87 der Verfassung des Freistaates Sachsen von dem sächsischen Neuverschuldungsverbot ab 2014 unberührt bleiben,
- endet die EU-Förderperiode 2014 bis 2020,
- werden keine Entflechtungsmittel mehr bereitgestellt,
- wird die Bevölkerung Sachsens von derzeit rd. 4,0 Mio. Einwohnern auf rd. 3,9 bis 3,8 Mio. Einwohner geschrumpft sein; zudem droht Landkreisen insgesamt eine weitere Abwanderung zugunsten der Städte Leipzig und Dresden. Der Umfang einwohnerbezogener (staatlicher) Zuweisungen wird davon entsprechend beeinflusst.

Mit der nunmehr fast flächendeckenden Umstellung auf die kommunale Doppik und dem ab 2016 aufzustellenden Gesamtabschluss - einschließlich Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung - verfügen die Kommunen über Instrumente, die künftig eine umfassendere Transparenz und Steuerung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterstützen.

2 Kommunale Verschuldung

Während die sächsischen Kommunen im Jahr 2012 ihre Schulden aus Krediten sowie ihre Leasingverpflichtungen reduzieren konnten, wuchsen die übrigen Verbindlichkeiten und das Kassenkreditvolumen.

Die Verschuldung aller Kommunen in Deutschland (einschließlich Extrahaushalte) lag zum 31.12.2011 bei rd. 129,6 Mrd. € und damit rd. 4,9 % über dem Vorjahreswert. Im Jahr 2012 wuchsen die Schulden auf rd. 133,6 Mrd. € an. Die sächsischen Kommunen haben - unbeschadet der für Mecklenburg-Vorpommern fehlenden aktuellen Daten - mittlerweile die bundesweit am höchsten verschuldeten Eigengesellschaften je EW. Andererseits sind Baden-Württemberg und Sachsen die Bundesländer mit den am niedrigsten verschuldeten kommunalen Kernhaushalten.

Die sächsischen Kommunen und ihre ausgelagerte Bereiche wiesen zum 31.12.2012 insgesamt einen Schuldenstand in Höhe von rd. 16,2 Mrd. € aus und damit rd. 300 Mio. € (rd. 1,9 %) mehr als im Vorjahr. Mehr als drei Viertel der Schulden sind weiterhin den ausgelagerten Bereichen, darunter insbesondere den Eigengesellschaften, zuzurechnen.

Den bei den sächsischen Kommunen insgesamt gestiegenen Kassenkrediten (Anstieg vor allem bei den Landkreisen) standen mehr als doppelt so hohe Rückgänge der Kreditschulden gegenüber. Die Entwicklung der Kassenkredite und Kreditschulden verlief jedoch in den einzelnen Kommunen heterogen.

Die Kommunen waren insgesamt in der Lage, ihre längerfristigen Verpflichtungen einzudämmen. Demgegenüber wuchs der Schuldenstand in den ausgelagerten Bereichen insgesamt zum dritten Mal in Folge, vorwiegend bei den Beteiligungsgesellschaften. Vor diesem Hintergrund ist die Entlastung der kommunalen Kernhaushalte von längerfristigen Kreditverpflichtungen differenziert zu sehen. Es zeigt sich vielmehr eine Verlagerung der Verschuldung in Bereiche außerhalb der Kernhaushalte, als dass von einem tatsächlichen Abbau der Kreditschulden gesprochen werden kann. Dies ist in anderen Bundesländern in ähnlicher Weise zu beobachten.

Der Freistaat Sachsen führt mit dem Verfassungsänderungsgesetz die Schuldenbremse, welche die Neuverschuldung auf Landesebene begrenzt, bereits zum 01.01.2014 ein. Gleichzeitig wurde das Konnexitätsprinzip in Art. 85 der Verfassung des Freistaates Sachsen, das den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen einen finanziellen Ausgleich gewährleistet, präzisiert und erweitert. Unmittelbare Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kreditaufnahmemöglichkeiten der sächsischen Kommunen sind nicht zu erwarten.

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

03

Nach einem Rückgang im Vorjahr nahm die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten im Jahr 2012 zu, darunter am stärksten bei den kommunalen Beteiligungsunternehmen.

Die Ausweitung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen hält weiter an.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten wuchs gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 1.222 Mitarbeiter und lag damit zum 30.06.2012 bei 137.600 Beschäftigten, davon waren 59.766 Mitarbeiter dem Kernhaushalt der Kommunen zuzurechnen.

Während sich in den kommunalen BB 21 bis 24 die Personalbestände innerhalb der letzten Dekade um rd. 18 % auf rd. 74.300 reduzierten, wuchs die Beschäftigtenzahl in den kommunalen Beteiligungsunternehmen im gleichen Zeitraum um rd. 26 % auf rd. 63.300 Mitarbeiter. Damit sind mittlerweile rd. 46 % aller kommunalen Beschäftigten in den kommunalen Beteiligungsunternehmen tätig. Dies verdeutlicht einmal mehr die Bedeutung der aus dem kommunalen Kernhaushalt ausgelagerten Bereiche.

Im Kernhaushalt ist im Vorjahresvergleich die Wochenarbeitszeit je Beschäftigtem im Durchschnitt gestiegen. Der Trend jährlich steigender Personalausgaben setzt sich vor allem aufgrund der tariflichen Entwicklungen fort.

Fast die Hälfte des Personals im Kernhaushalt der Kommunen ist mindestens 50 Jahre alt. Seit dem Jahr 2006 nahm die Beschäftigtenzahl in dieser Altersgruppe im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen jährlich stets am meisten zu.

In Kindertageseinrichtungen ist der Anstieg des Personalbestandes seit Jahren ungebrochen. Infolge des seit dem 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruches auf Betreuung auch für unter 3-jährige Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ist insbesondere in den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig aufgrund entsprechender Nachfrage von einer Fortsetzung dieser Entwicklung auszugehen.

Wichtige Aspekte, welche die Kommunen in ihre Personalplanung weiterhin einzubeziehen haben, sind u. a. die Folgen der demografischen Entwicklung in der Region, die Notwendigkeit einer ausgewogenen Altersstruktur des kommunalen Personals, den in bestimmten Bereichen drohenden Mangel an geeignetem Personal, den in der Regel engen finanziellen Rahmen des kommunalen Haushaltes und nicht zuletzt die Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung.

4 Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung bei kreisangehörigen Gemeinden ist ungenügend.

Die konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 stellt an die Rechnungsprüfung enorme Anforderungen.

Die Prüfungsqualität auf örtlicher Ebene sollte durch Arbeitshilfen und gezielte Fortbildung befördert werden.

Die kreisangehörigen Gemeinden über 20.000 EW haben ihren Personalbestand seit dem Jahr 2006 um rd. 22 % von 68,36 auf 53,50 VZÄ reduziert. Die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben im gleichen Zeitraum ihr Personal um mehr als die Hälfte, von 34,31 auf 15,75 VZÄ, reduziert. Das entspricht einem Personalabbau von rd. 54 %.

Allein bei 6 Städten, darunter eine Stadt mit 28.970 EW¹, lag die Personalausstattung der RPÄ zwischen 0,75 und 1,0 VZÄ. Der Ämterstatus ist damit nicht gerechtfertigt.

Der SRH sieht die fortschreitende Reduzierung von kommunalen Prüfungseinrichtungen als kritisch an. Kommunale Rechnungsprüfer haben i. d. R. langjährige Kommunal- und Prüfungserfahrungen, die insbesondere für das neue kommunale Rechnungswesen unverzichtbar sind.

Der SRH empfiehlt den kreisangehörigen Gemeinden, den Fortbestand ihrer Prüfungseinrichtungen mit einer angemessenen Personalausstattung zu sichern.

Der SRH hält es nach wie vor für geboten, die Regelung des § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO dahingehend einzugrenzen, dass Gemeinden ab 20.000 EW eine eigene Rechnungsprüfung einzurichten haben.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Arbeitshilfen und Fortbildungsangeboten bezüglich der doppischen Rechnungsprüfung hat das SMI signalisiert, zu prüfen, welche Maßnahmen für kommunale Rechnungsprüfer zielführend und realisierbar sind.

5 Kommunale Doppik

Die Umstellung des Rechnungswesens auf Doppik ist ab dem Hj. 2013 grundsätzlich erfolgt.

Der Umstellungsprozess wurde generell unterschätzt.

Die sächsischen Kommunen hatten bis zum 01.01.2013 die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die kommunale Doppik umzustellen. Rund 95 % der 533 kommunalen Körperschaften erfüllten diese gesetzliche Vorschrift. Von der Ausnahmemöglichkeit der Umstellung spätestens bis

¹ EW-Zahl am 30.06.2012, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten.

zum 01.01.2015 machen 28 kreisangehörige Gemeinden und ein Zweckverband Gebrauch.

Der Umstellungsprozess wurde generell unterschätzt. Es kam zu Zeitverzögerungen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz. In Einzelfällen wurden dafür mehr als 3 Jahre seit dem Umstellungstermin benötigt.

Bis zum 31.07.2013 prüfte der SRH 55 Eröffnungsbilanzen. Die Prüfungen ergaben, dass die Eröffnungsbilanzen überwiegend unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung **grundsätzlich** ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage vermittelte. Bei 2 Kommunen erfolgte eine **ingeschränkte** Bescheinigung, bei 4 Kommunen war diese **versagend**.

Zur umfassenden Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Rahmen des Jahresabschlusses und deren Beurteilung ist eine Begrenzung auf eine angemessene Anzahl von Kennzahlen notwendig. Der SRH wird die Bilanzen der künftigen Prüfungen in die Kennzahlenbildung einbeziehen. Das Projekt „Sächsisches Kommunales Kennzahlensystem“ sollte fortgeführt werden.

6 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

06

Im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung zeigten sich zum Teil erhebliche Verstöße gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.

Bei den überörtlichen Prüfungen der kommunalen Körperschaften zeigten sich z. T. wiederum wesentliche Mängel verschiedenster Art. Dies betraf bspw. Mängel im Forderungsmanagement, Zuschussgewährungen ohne erkennbare Grundlage, Nichtbeachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes oder die unzureichende Dokumentation der Aufgaben eines Beschäftigten.

7 Umbau und Sanierung des Schlosses Pirna Sonnenstein zum Landratsamt im Rahmen eines PPP-Projektes

07

Der Barwertnachteil für den Landkreis beträgt rd. 20,4 %. Das sind rd. 12,72 Mio. €.

Das Vertragswerk benachteiligt den Landkreis erheblich.

Die vom Landkreis angesetzten Investitionskosten sind nicht belastbar.

Der SRH hat die Bewirtschaftungskosten des Verwaltungsgebäudes mit Kennwerten für Büro- und Verwaltungsgebäude aus dem fm.benchmarking Bericht 2010/2011² verglichen. Für die Bewirtschaftung werden in diesem Bericht als Mittelwert aller untersuchten Bürogebäude 40,26 €/m² Bruttogrundfläche ausgewiesen. Der Vergleich zeigt, dass die Bewirtschaftungskosten im PPP-Modell den Mittelwert geringfügig unterschreiten. In der Variante Eigenbau wurden demgegenüber für die Bewirtschaftung 64,53 €/m² Bruttogrundfläche angesetzt. Dieser Wert überschreitet den Mittelwert erheblich. Der im Wirtschaftlichkeitsnachweis des Landkreises für die Bewirtschaftung ausgewiesene Vorteil beruht auf zu hohen Annahmen bei der Variante Eigenrealisierung.

² fm.benchmarking Bericht 2010/2011; Institut für Baumanagement, Gebäudemanagement; basiert auf den Daten von 2.800 Gebäuden.

Der Wirtschaftlichkeitsnachweis ist zur Ermittlung der Risikokosten nicht belastbar.

Der vom Landkreis in seinem Wirtschaftlichkeitsnachweis angesetzte PSC (Public-Sector-Comparator) ist nicht belastbar.

Der SRH hat aufgrund der im Wirtschaftlichkeitsnachweis festgestellten Mängel eigene Untersuchungen angestellt. Statt des vom Landkreis ermittelten Barwertvorteils in Höhe von 10 % hat der SRH einen Barwertnachteil von rd. 15,4 % festgestellt. Ohne Berücksichtigung der Risikokosten fällt das Ergebnis noch deutlicher zuungunsten der PPP-Variante aus. Der Barwertnachteil beträgt dann rd. 20,4 %. Das entspricht rd. 12,72 Mio. €.

Der Vergleich mit anderen realisierten LRÄ³ zeigt, dass im LRA Pirna optimierte Gebäudestrukturen geschaffen wurden. Es wurden zudem insgesamt 15 Großraumbüros errichtet. Obwohl es sich bei den Umbaumaßnahmen an den LRÄ der Landkreise B und C ebenfalls um denkmalgeschützte Objekte mit entsprechenden Anforderungen handelt und der bauliche Standard vergleichbar ist, liegen die ermittelten Kostenvergleichswerte für das LRA des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge deutlich über den Werten der anderen Landkreise.

Der private Partner hat kleiner aber teurer gebaut. Die Baukosten liegen erheblich über den Baukosten der Vergleichsobjekte.

Der SRH konnte nicht erkennen, dass ein nennenswertes Risiko auf den Privaten übertragen worden ist. Der öffentliche Bauherr trägt den überwiegenden Teil der Risiken. Die dem privaten Partner zugeordneten Risiken wurden durch die vertraglichen Vereinbarungen auf ein Minimum reduziert bzw. auf die öffentliche Hand zurückdelegiert.

8 Weitere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Bau- und Vergabebereich

Durch Verstöße gegen Vergabevorschriften waren Transparenz und Wettbewerb nicht immer gewährleistet.

Durch ordnungsgemäße Planungen, mehr Koordinierung sowie hinreichende Kontrollen sind unnötige Ausgaben vermeidbar.

Auf 2 Problemfelder stoßen die Prüfer von Baumaßnahmen seit Jahren bei nahezu allen Prüfungen: Die mangelnde Prüfbarkeit und mangelhafte Prüfung von Rechnungen. So fehlen Aufmaßblätter, Mengenermittlungen sind nicht durch (Auf-)Zeichnungen belegt oder es bestehen Differenzen zwischen den Maßangaben in der Abrechnung und der Zeichnung. Einfache Rechenfehler oder Doppelzahlungen bleiben unerkannt. Unkorrekte Abrechnungen führen zu unerkannten Überzahlungen. Beispielsweise forderte die Stadt Bad Muskau nach der überörtlichen Kommunalprüfung aufgrund von Überzahlungen insgesamt rd. 28 T€ erfolgreich von ausführenden Unternehmen und beteiligten Planungsbüros zurück.

Erneut wurden öffentliche Aufträge unter Verletzung des Wettbewerbs- und Transparenzgrundsatzes vergeben. Obwohl bereits der abschätzbare Auftragswert (rd. 340 T€) über dem Schwellenwert gem. § 2 VgV (200 T€) lag, hatte es der AZV Delitzsch unterlassen, europaweit auszu-

³ Der SRH hat in den Jahren 2011/2012 die Baumaßnahmen zur Unterbringung des Kreissitzes und Zentralisierung der Verwaltung in 3 Landkreisen geprüft und in seinem Jahresbericht 2012, Band II die Prüfungsergebnisse veröffentlicht.

schreiben. Mehrere Fahrzeuge, darunter ein „Saug-Druck-Tankfahrzeug“ zum Preis von rd. 122,2 T€ (netto), wurden direkt beschafft.

Eine unzureichende Tourismuskonzeption führte im Kurort Oberwiesenthal zu sich widersprechenden Planungen mit unnötigen Kosten. Die Entwurfsplanung für eine Straßenbaumaßnahme, die im Rahmen des Kurentwicklungskonzeptes auch zur verkehrlichen Entlastung des Marktplatzes führen sollte, sah den Abriss des ehemaligen Forstamtsgebäudes vor. Diese Planung stand einem Kooperationsvertrag der Stadt mit der tschechischen Partnerstadt zur Nutzung des ehemaligen Forstamtsgebäudes als Museum mit Infozentrum diametral entgegen.

9 Personaleinsatz für den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

09

Der effiziente Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Unterhaltsvorschussstellen erfordert eine optimierte Arbeits- und Ablauforganisation, entsprechende Personalressourcen und eine leistungsfähige Datenverarbeitung, auch an den Schnittstellen zum kommunalen Rechnungswesen.

Eine Querschnittsprüfung zum Vollzug des UVG in den Landkreisen, die auch die Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie die Aufbau- und Ablauforganisation umfasste, ergab nur in 1 von 3 Landkreisen eine Vereinheitlichung der Aktenführung und der Arbeitsabläufe durch Zentralisierung der Bearbeitung an einem Standort. Derartige Synergieeffekte waren in den anderen Landkreisen nicht festzustellen. Die Arbeit der Sachgebietsleitung war durch eine Aufteilung des Personals auf mehrere Standorte erschwert.

Die Zentralisierung der Aufgabe Unterhaltsvorschuss an einem Standort würde den Zielen der Kreisgebiets- und Funktionalreform von 2008 Rechnung tragen, Synergieeffekte zu nutzen und die Verwaltung zu verschlanken. Arbeitsabläufe und Aktenführung ließen sich optimieren und vereinheitlichen. Informationen fließen schneller, kurze Entscheidungswege sind gegeben und Vertretungen besser zu organisieren.

Die Unterhaltsvorschussstellen werden in allen Landkreisen durch Sachgebietsleiter/-innen geführt. Neben der Anleitung der Sachbearbeiter haben diese aber teilweise in erheblichem Umfang Fachaufgaben des gerichtlichen Zugriffs wahrzunehmen. Eine optimale Leistungsspanne ist so nicht gewährleistet.

Unterschiedliche Softwarelösungen erschwerten die Arbeit der Sachbearbeitung, der Haushaltsüberwachung und des Controllings innerhalb der Unterhaltsvorschussstellen. Einige Landkreise waren aufgrund der vorhandenen Software nicht in der Lage, dem SRH Fallzahlen in Bezug auf die Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen zur Verfügung zu stellen.

Ferner erwarten Unterhaltsvorschussstellen wegen der Umstellung auf die Doppik große Schwierigkeiten, da aufgrund fehlender Schnittstellen zwischen einigen Jugendamtsprogrammen und dem neuen Doppikprogramm eine Datenübertragung nicht unterstützt werde und deshalb alle Fälle/Akten „angefasst“ und deren Daten neu eingegeben werden müssten. Lösungsansätze sollten in Zusammenarbeit mit der SAKD identifiziert werden.

Darüber hinaus sollten die Landkreise geeignete Kooperationspartner finden, um in einem Vergleichsring Aufgabenstandards und Vergleichswerte zum Personaleinsatz in den Unterhaltsvorschussstellen zu erarbeiten.

10 Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden

Beim Einsatz von Zinsderivaten in Zweckverbänden zeigten sich Mängel.

Die von den Zweckverbänden abgeschlossenen CMS-Memory-Swaps führten zu hohen Verlusten.

6 Zweckverbände haben in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 13 Zinsderivate neu abgeschlossen, restrukturiert oder vorzeitig beendet.

Den Derivatgeschäften der Zweckverbände lag ein Kreditvolumen von insgesamt 66,4 Mio. € zugrunde. Darunter befand sich ein Zweckverband mit einem Kreditvolumen von insgesamt 45,6 Mio. €.

Der erwartete Zinsvorteil zum Ende der Laufzeit konnte von keinem der Zweckverbände beziffert werden.

3 Zweckverbände, darunter 2 Freizeitbäder, schlossen jeweils einen sog. CMS-Memory-Swap ab.

Dabei spekulierte 1 Zweckverband auf eine Zinsdifferenz und 2 Zweckverbände schlossen CMS-Memory-Swaps mit komplexen Zinsformeln ab, die über einen Hebelfaktor und einen sog. Memory-Effekt verfügten. Die beiden im Prüfungszeitraum erfolgten Restrukturierungen waren jeweils mit einer deutlichen Laufzeitverlängerung verbunden. Die negativen Marktwerte der Zinsderivate betragen zum Zeitpunkt der Restrukturierung 4,1 und 23,5 Mio. €.

Bei einem der CMS-Memory-Swaps blieb die erwünschte Zinsoptimierung letztendlich aus, sodass nach Abschluss eines gerichtlichen Vergleiches inzwischen eine Rückabwicklung des Vertrages erfolgte. Zum Zeitpunkt des Vergleiches hatte das Zinsderivat nach Angaben des Zweckverbandes einen negativen Marktwert von rd. 80,25 Mio. €. Der Zweckverband hatte einen finanziellen Verlust in Höhe von 1,9 Mio. € zu tragen.

Zinsderivate mit komplexen Formeln sind grundsätzlich mit erheblichen Risiken verbunden. Ursächlich sind hierfür zum einen die Komplexität entsprechender Rechtsgeschäfte und zum anderen die zweifelsohne bestehende Prognoseunsicherheit über die künftige (langfristige) Entwicklung der Zinssätze. Derartige Derivate sind nach Ansicht des SRH als spekulativ einzuschätzen.

11 Kommunale Gesellschaften der Tourismusbranche

Die geprüften Kommunen haben als Gesellschafter von Unternehmen der Tourismusbranche ihre Überwachungs- und Steuerungspflichten nicht ausreichend wahrgenommen. Sie haben es versäumt, für die Unternehmen strategische Zielstellungen zu erarbeiten.

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung bei 4 ausgewählten Kommunen die Haushalts- und Wirtschaftsführung in Gesellschaften der Tourismusbranche einschließlich der Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungsfunktion durch die Gesellschaftsorgane geprüft.

Die Kommunen als Gesellschafter sicherten die Handlungsfähigkeit der Gesellschaften in der Regel durch die Gewährung ertragswirksamer Zuschüsse, Einmalzahlungen in die Kapitalrücklagen und den Abschluss von Betriebsführungsverträgen zur Vergütung zusätzlicher Leistungen.

Aussagefähige Unternehmenskonzepte lagen nicht vor. Die Organe der Gesellschaften kamen ihrer Verpflichtung zur Überwachung und Steuerung der Gesellschaften und der Geschäftsführung nur unzureichend nach.

Die Kommunen sollten eine Unternehmensstrategie erarbeiten, die die langfristigen Zielstellungen der Gesellschafter in Bezug auf die Geschäftstätigkeit beinhaltet. Sie haben alle Voraussetzungen für die notwendige Überwachung der Gesellschaften zu schaffen und eine Wahrnehmung dieser Funktion durch das jeweilige Organ zu gewährleisten.

Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag Ost
BB	Beschäftigungsbereich
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
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
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)
KSV	Kommunaler Sozialverband
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LT-DS	Landtagsdrucksache
OVG	Oberverwaltungsgericht
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 -
SächsAüGUVG	Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltungsvorschussgesetz
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)
SächsKomKBVO	Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung
SächsKomPrüfVO- Doppik	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen Doppik (Sächsische Kommunalprüfungsverordnung - Doppik)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit.
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Sächsische Staatskanzlei
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
UGr.	Untergruppe

VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VW/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarfszuweisungen	Verwaltungsvorschrift 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 KomHHWi-Doppik	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik
VwV Komm Infra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZulnvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Inhalt des Jahresberichts

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 Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

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

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

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2012, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2013 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. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig waren.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2011. 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 den betroffenen kommunalen 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 01.07.2012 bis 30.06.2013

Im Zeitraum vom 01.07.2012 bis zum 30.06.2013 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalverwaltung		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	55	10	136	201
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	38	16	113	167
Gutachten, Sonderberichte	1	1		2

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 „Notwendigkeit einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt der Freistaaten Sachsen und Thüringen?“ (vgl. LT-DS 5/11127 vom 28.01.2013) vorgelegt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Eine entsprechende Beratende Äußerung hat der Rechnungshof zum Thema „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich - Hinweise und Empfehlungen an Kommunen“ (vgl. LT-DS 5/10650 vom 04.12.2012) vorgelegt.

V. 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. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer

VI. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 12.12.2013 veröffentlicht. Der Band I zur Staatsverwaltung ist bereits als LT-DS 5/13000 veröffentlicht und steht wie der vorliegende Band II ebenfalls auf der Internetseite des Sächsischen Rechnungshofs unter www.rechnungshof.sachsen.de zur Verfügung.

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Der zum Teil deutliche Anstieg der laufenden Ausgaben im Jahr 2012 führte erstmals seit 9 Jahren zu einem negativen Gesamtergebnis.

Die Investitionen sind im Jahr 2012 weiter gesunken.

1 Gesamtbeurteilung

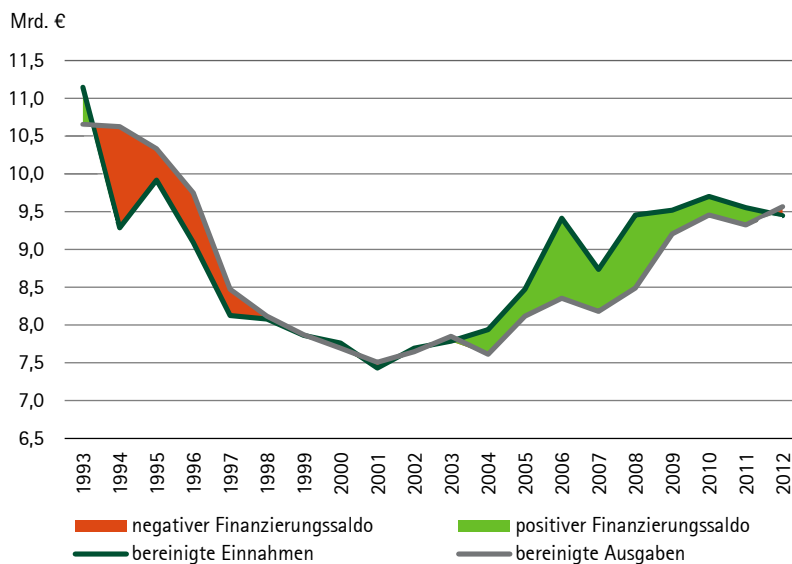
1.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

- 1 Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben der sächsischen Kommunen führten im Jahr 2012 erstmals seit 9 Jahren zu einem insgesamt negativen Ergebnis (Finanzierungssaldo in Höhe von rd. -117 Mio. €). Noch niedriger fiel der Finanzierungssaldo zuletzt im Jahr 1997 aus.

Negativer Finanzierungssaldo – erstmals seit 9 Jahren

Übersicht 1: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen 20 Jahren



- 2 Obwohl die Steuereinnahmen im Jahr 2012 zum dritten Mal in Folge auf ihren bislang höchsten Wert stiegen, reichte dies bei weitem nicht aus, um die gestiegenen Ausgaben zu kompensieren. Die Steuermehreinnahmen deckten beispielsweise nicht die Personalmehrausgaben.
- 3 Der starke Rückgang an Schlüssel- und Bedarfszuweisungen und dgl. vom Land relativiert sich insofern, als dass die lfd. Zuweisungen und Erstattungen vom Bund höher als im Vorjahr ausfielen. Insgesamt blieben damit die Zuweisungen und Erstattungen der laufenden Rechnung im Vorjahresvergleich nahezu unverändert.
- 4 Hinsichtlich der Kapitalrechnung ist zu konstatieren, dass in etwa gleichem Maße, in dem die investiven Zuweisungen vom Land sanken, auch die Sachinvestitionen zurückgingen.
- 5 Nachfolgend wird die Entwicklung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen im Detail dargestellt, analysiert und zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen bzw. mit anderen Bundesländern verglichen. Die Umstellung des Rechnungswesens auf die kommunale Doppik bei weiteren sächsischen Kommunen wird dabei in die Betrachtung einbezogen.

Wesentliche Entwicklungen 2012

Zum Inhalt des vorliegenden Beitrages

Übersicht 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und –ausgaben im Vorjahresvergleich

	2011	2012		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
bereinigte Gesamteinnahmen	9.557	9.450	2.288,9	- 1,1
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	8.455	8.520	2.063,8	0,8
darunter:				
Steuern (netto)	2.526	2.593	628,0	2,6
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	702	733	177,5	4,3
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	181	180	43,7	- 0,5
Gewerbesteuer (netto)	1.151	1.181	286,0	2,6
Grundsteuer A und B	471	477	115,5	1,3
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.136	1.985	480,7	- 7,1
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	717	623	151,0	- 13,0
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	987	1.033	250,2	4,6
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	509	707	171,4	39,0
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	588	579	140,4	- 1,4
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	1.103	929	225,1	- 15,7
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	925	744	180,2	- 19,5
Veräußerung von Grundstücken	93	82	19,8	- 12,5
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	10	23	5,5	132,4
Beiträge und ähnliche Entgelte	21	21	5,0	- 1,3
bereinigte Gesamtausgaben	9.329	9.567	2.317,3	2,6
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	7.721	8.097	1.961,3	4,9
darunter:				
Personalausgaben	2.465	2.534	613,9	2,8
laufender Sachaufwand	1.604	1.673	405,3	4,3
soziale Leistungen	2.376	2.586	626,4	8,8
Zinsausgaben	117	104	25,2	- 11,3
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	969	1.043	252,6	7,7
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	632	673	163,1	6,6
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.608	1.470	356,0	- 8,6
darunter:				
Sachinvestitionen	1.425	1.254	303,6	- 12,0
darunter:				
Baumaßnahmen	1.250	1.081	261,9	-13,5
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	192	195	47,2	1,4
Finanzierungssaldo	228	-117	- 28,4	- 151,3

Negativer Finanzierungssaldo bei allen Gebietskörperschaftsgruppen

6

1.2 Finanzierungssaldo

Erzielte im Vorjahr allein die Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise einen negativen Finanzierungssaldo, waren im Jahr 2012 alle Gebietskörperschaftsgruppen betroffen (vgl. Übersicht 3).¹

¹ Die Verwaltungsverbände wiesen einen Finanzierungssaldo in Höhe von rd. -48 T€ aus. Aufgrund ihres geringen Anteils an den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben wird diese Gebietskörperschaftsgruppe fortfolgend nicht weiter betrachtet.

- 7 Bei den Kreisfreien Städten erreichte nur die Stadt Chemnitz erneut einen positiven Finanzierungssaldo. Die Landkreise, von denen im Vorjahr noch die Hälfte ein positives Ergebnis erwirtschaftete, wiesen im Jahr 2012 allesamt negative Finanzierungssalden aus. Auch der Anteil der kreisangehörigen Kommunen, die das Jahr mit einem negativen Finanzierungssaldo abschlossen, stieg von rd. 43 auf 51 %.

Darunter: mehr als die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen

Übersicht 3: (Finanzierungs-)Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen

Jahr	gesamt	darunter: Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	KSV
Mio. €					
Saldo laufende Rechnung:					
2011	734	242	420	56	16
2012	423	144	318	-29	-10
Saldo Kapitalrechnung:					
2011	-506	-103	-317	-84	-1
2012	-540	-170	-328	-43	0
Finanzierungssaldo gesamt:					
2011	228	138	103	-29	16
2012	-117	-25	-10	-72	-10

- 8 Ursächlich für diese Entwicklung waren insbesondere die Ausgaben der laufenden Rechnung, die stärker anstiegen als die entsprechenden Einnahmen sowie die Einnahmen der Kapitalrechnung, die stärker zurückgingen als die entsprechenden Ausgaben. Den höchsten Ausgabenanstieg, der sich vor allem im Bereich der laufenden Rechnung vollzog, verzeichneten die Landkreise.

1.3 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen

Übersicht 4: Entwicklung ausgewählter Quoten² der sächsischen Kommunen

Quote der	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
%										
Steuerdeckung	18,3	21,0	22,2	23,3	25,7	28,9	23,9	24,4	27,0	27,1
Schlüsselzuweisungen	40,4	39,7	32,3	28,4	26,6	25,6	26,6	26,8	25,2	23,3
Personalausgaben	35,9	35,5	30,2	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8	31,6	31,3
Sozialleistungen	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9	31,0	30,7	30,7	31,9
Investitionszuweisungen	71,1	66,9	70,1	38,6	77,2	80,9	84,3	84,2	83,5	80,0
Investitionen	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8	15,6	17,7	15,3	13,1

- 9 Der Anteil der Sachinvestitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt – die Investitionsquote – sank nochmals und erreichte 2012 den bislang niedrigsten Wert (vgl. auch nachfolgende Übersicht). Ein Faktor neben anderen sind die Buchungsregelungen der kommunalen Doppik, die in der Kassenstatistik zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen (Kapitalrechnung) und laufendem Sachaufwand (laufende Rechnung) führen.³

² 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.

³ Siehe auch Tz. 53 sowie Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 33 f., Tz. 46 f.

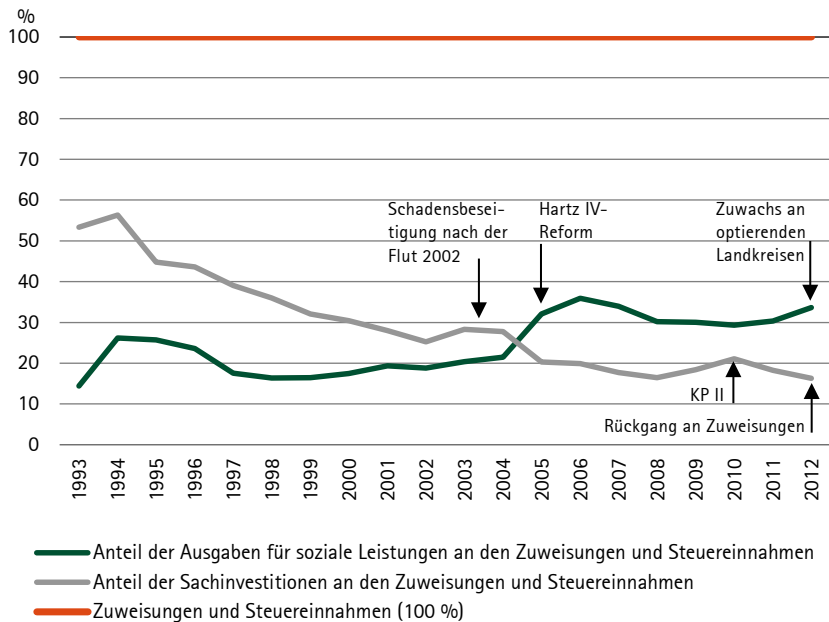
Übersicht 5: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen⁴

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	%									
Kreisfreie Städte	16,6	15,3	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5	15,1	10,8	9,5
kreisangehörige Gemeinden	26,6	27,8	23,6	23,4	22,6	21,2	23,6	24,8	23,2	20,9
Landkreise	16,6	17,1	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5	10,2	8,7	6,2
KSV	0,2	0,1	0,7	0,1	0,1	0,2	0,3	0,9	0,8	0,0

Trend sinkender Sachinvestitionen und steigender Sozialausgaben

10 Bei Betrachtung eines Zeitraumes von 20 Jahren wird der Trend insgesamt sinkender Sachinvestitionen und in den Jahren 2008 bis 2011 noch relativ konstanter, zuletzt aber steigender Sozialausgaben deutlich sichtbar. Dieser besteht auch unter Berücksichtigung der Höhe der Zuweisungen und Steuereinnahmen in den jeweiligen Jahren sowie der demografischen Entwicklung (vgl. nachfolgende Übersicht). Es wird beispielsweise erkennbar, dass eine Steigerung der Zuweisungen und Steuereinnahmen in der Vergangenheit nicht automatisch eine Erhöhung der Investitionstätigkeit hervorrief.

Übersicht 6: Entwicklung der Sozialausgaben und der Sachinvestitionen im Verhältnis zur Zuweisungs- und Steuereinnahmesituation⁵



2 Ländervergleich

2.1 Finanzierungssaldo

Bundesweit: Finanzierungsüberschuss bei den Kommunen

11 Nach mehrjährigem Defizit wiesen die Kernhaushalte der Kommunen im Jahr 2012 bundesweit einen Finanzierungsüberschuss von rd. 1,8 Mrd. € aus. Werden die Extrahaushalte⁶ in das Ergebnis einbezogen, reduziert sich dieser Überschuss auf 0,9 Mrd. €.

12 Die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes schlossen insgesamt besser ab als die der neuen Länder (vgl. Übersicht 7). Neben den sächsischen erwirtschafteten auch die Kommunen Hessens, Mecklen-

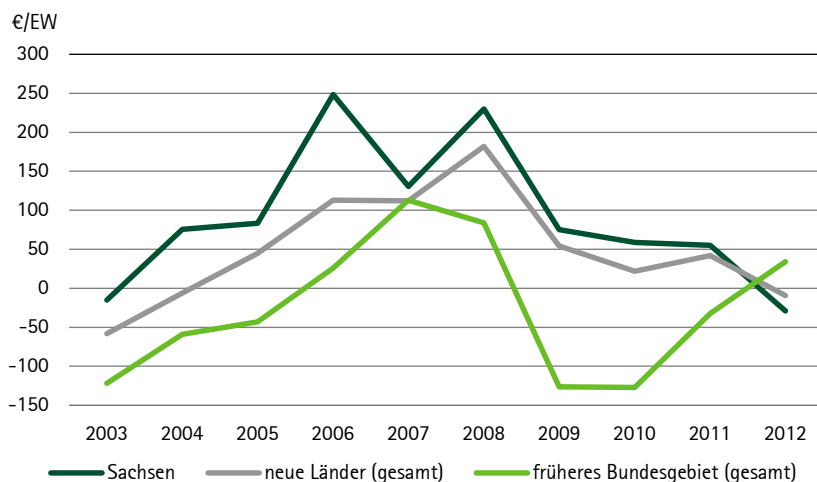
⁴ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

⁵ Zuweisungen und dgl. von Bund und Land der Gr. 041, 051, 061, 092, 093, 160, 161, 170, 171, 191, 192, 193, 360, 361, Steuereinnahmen der Gr. 00, 01, 02, 03 abzgl. 810.

⁶ Die Extrahaushalte werden seit 2011 statistisch mit erfasst. Zur Begriffsdefinition vgl. den Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.1, S. 22, Fußnote 7.

burg-Vorpommerns, von Rheinland-Pfalz, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins einen negativen Finanzierungssaldo im Kernhaushalt.

Übersicht 7: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes⁷



2.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

Übersicht 8: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für das Jahr 2012 innerhalb des Bundesgebietes⁸

			Sachsen	neue Länder (gesamt)	früheres Bundesgebiet (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	640,8	607,6	1.074,1
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ⁹		941,4	1.036,9	762,9
	darunter:				
	allgemeine Schlüsselzuweisungen		490,5	466,6	349,8
	investive Zuweisungen		183,8	161,3	74,8
Ausgaben für	Personal		626,4	649,3	642,6
	soziale Leistungen		639,2	634,9	657,7
	Sachinvestitionen		309,8	258,6	264,0
Quoten der	Steuerdeckung	%	27,1	25,1	41,5
	Investitionen		13,1	10,7	10,2
	sozialen Leistungen		31,9	30,1	29,3

¹³ Bei dem in Übersicht 8 vorgenommenen Vergleich ist zu beachten, dass der Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlich hohen Einnahmen bzw. Ausgaben führt.¹⁰ Auch treten z. T. erhebliche Divergenzen in der Finanzsituation zwischen den einzelnen Kommunen auf (für Sachsen wird beispielhaft auf die Übersicht 12 verwiesen).

¹⁴ Den Steuermehreinnahmen des Jahres 2012 standen gestiegene Personal- und Sozialausgaben gegenüber. Rückläufige investive Zuweisungen korrelierten mit sinkenden Sachinvestitionen. Das Statistische Bundesamt¹¹ stellt in dem Zusammenhang fest, dass der Rückgang der Investi-

⁷ Den einwohnerbezogenen Werten in dieser Übersicht liegen für das Jahr 2012 die fortgeschriebenen Zensusdaten zugrunde.

⁸ Wie Fußnote 7. Die €/EW-Werte für Sachsen weichen daher von denen in Übersicht 2 ab.

⁹ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

¹⁰ Z. B. hat der Anteil optierender Kommunen im Sinne der Kommunalträger-Zulassungsverordnung (KomtrZV) Einfluss auf die Höhe der Ausgaben für soziale Leistungen und auf die Höhe der Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Bund (die aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen).

¹¹ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 113/13 vom 22.03.2013.

tionsausgaben in den Ländern stärker war, in denen zahlreiche Kommunen das Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt haben.

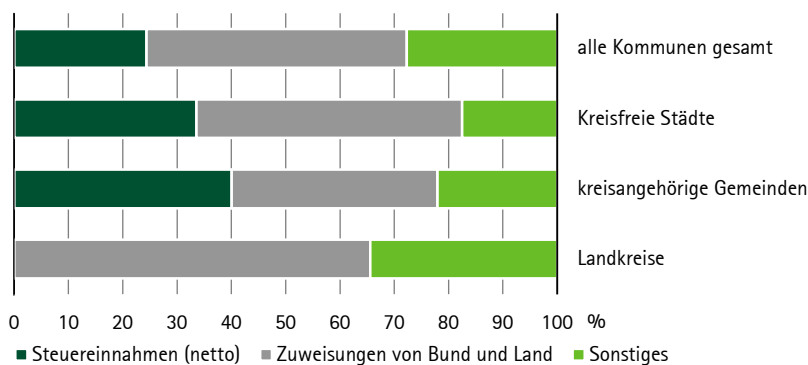
- Investitionsrückgang
- 15 Die tendenziell zurückgehenden Ausgaben für Sachinvestitionen befördern die Diskussion zum „Investitionsstau“ in den Kommunen.
 - 16 Der SRH ist der Auffassung, dass auch der künftige kommunale (Re-)Investitionsbedarf und dessen mittel- und langfristige Finanzierung einer weiteren Analyse und Konzeption bedürfen. Auf den Jahresbericht 2013, Band I, Beitrag Nr. 2, S. 52, Tz. 72 bis 74 (sinkende Investitionsquote im Staatshaushalt) wird verwiesen.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

Wichtigste Einnahmen:
Zuweisungen und Steuern

- #### 3.1 Allgemeine Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen
- 17 Die wesentlichen Einnahmen der Kommunen in Sachsen sind Zuweisungen und Steuern. Zu den übrigen Einnahmen zählen insbesondere Gebühren und Abgaben. Etwa 90 % der (bereinigten) Einnahmen sind laufende Einnahmen.
 - 18 Die Anteile der einzelnen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene, insbesondere bei den Landkreisen relevant) sind sowohl je Gebietskörperschaftsgruppe als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich. Im Vorjahresvergleich ist festzustellen, dass der Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen bei allen Gebietskörperschaftsgruppen rückläufig war; davon am wenigsten bei den Landkreisen mit -0,6 Prozentpunkten und am deutlichsten bei den kreisangehörigen Gemeinden mit -3,2 Prozentpunkten. Der Anteil der Steuereinnahmen wuchs bei den kreisangehörigen Gemeinden etwas mehr als bei den Kreisfreien Städten.

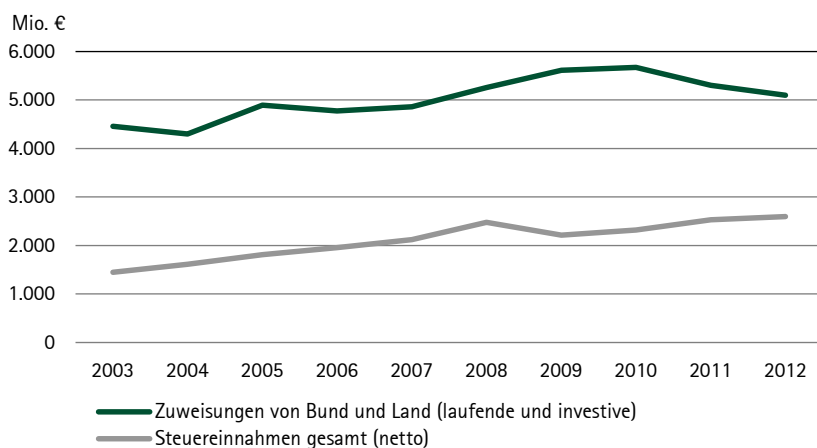
Übersicht 9: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2012



- 19 Den in den letzten beiden Jahren jeweils gesunkenen Zuweisungen¹² und ähnlichen Mitteln des Bundes und des Freistaates Sachsen standen steigende Steuereinnahmen gegenüber. Jedoch sanken die Zuweisungen und dgl. in höherem Maße als die Steuereinnahmen stiegen, was insgesamt zu einem geringeren Einnahmenvolumen führte.

¹² Ursächlich ist im Wesentlichen der Rückgang bei den investiven Zuweisungen (Auslaufen KP II).

Übersicht 10: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen¹³ in Sachsen



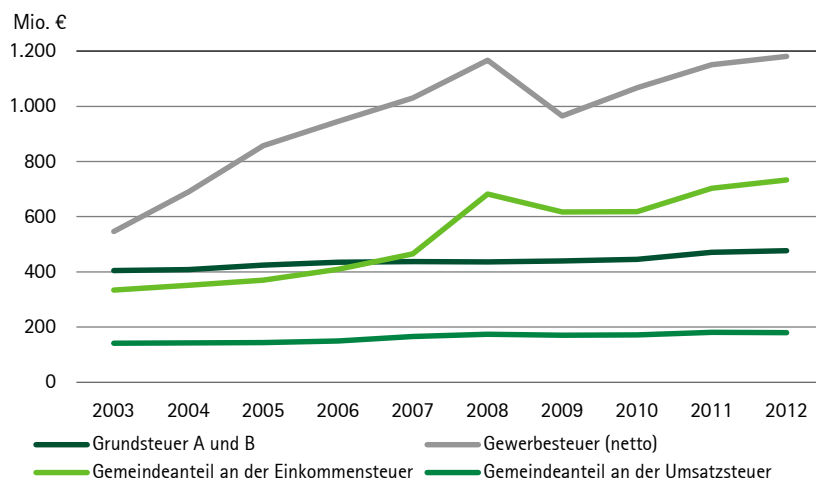
3.2 Steuereinnahmen

20 Die sächsischen Kommunen konnten ihren Steuereinnahmen-Rekord aus dem Vorjahr dank der positiven wirtschaftlichen Lage im Jahr 2012 nochmals um fast 67 Mio. € auf insgesamt rd. 2,6 Mrd. € ausbauen.

Steuereinnahmen-Rekord aus dem Vorjahr noch überboten

21 Aufgeschlüsselt nach Steuerarten stellt sich ihre Steuereinnahmesituation folgendermaßen dar:

Übersicht 11: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



22 Mit Ausnahme des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, dessen Aufkommen im Jahr 2012 stagnierte, stieg der Umfang der oben dargestellten Steuerarten zum dritten Mal in Folge bzw. bei der Grundsteuer A und B sogar zum vierten Mal in Folge. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer überstieg dabei den bisherigen Höchstwert aus dem Jahr 1995 und die Gewerbesteuereinnahmen denjenigen aus dem Jahr 2008.

23 Nicht alle Kommunen verzeichneten jedoch im Vergleich zum Vorjahr höhere Steuereinnahmen, so z. B. die Kreisfreie Stadt Dresden, die bedingt durch umfangreiche Gewerbesteuerrückzahlungen an zwei ‚große‘ Steuerzahler niedrigere Beträge auswies sowie die Stadt Freiberg, bei der die Krise der Solarbranche ihre Auswirkungen auch bei den Steuereinnahmen der Stadt zeigt. Hingegen erzielten den höchsten Zuwachs die Kommunen des Kreisgebietes Zwickau. Auch die Gemeinde Boxberg/O. L.

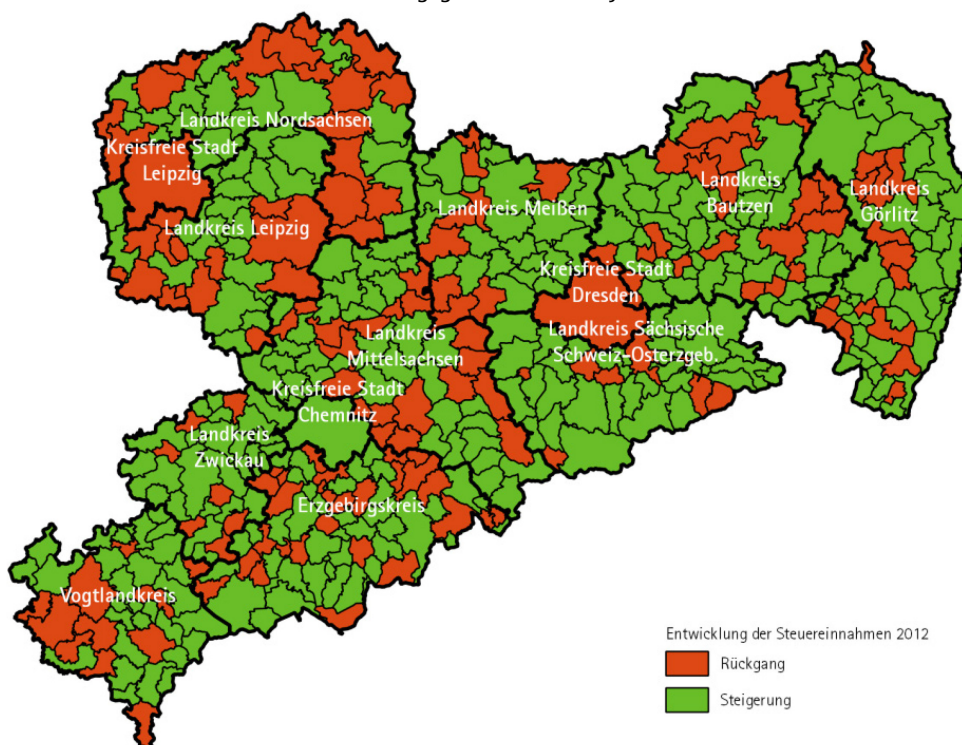
Heterogenes Bild bei den Kommunen

¹³ Bei den Zuweisungen von Bund und Land (laufende und investive) sind in den Werten des Diagramms folgende (kamerale) Gruppierungen enthalten: 041, 051, 061, 092, 093, 160, 161, 170, 171, 191, 192, 193, 360, 361.

konnte nach einem deutlichen Steuereinbruch im Jahr 2011 ihre Steuereinnahmen fast wieder auf vorheriges Niveau bringen.

- 24 Wie in Übersicht 12 dargestellt, sanken die Steuereinnahmen bei etwa einem Drittel der sächsischen Kommunen im Jahr 2012, davon bei 19 Kommunen¹⁴ zum zweiten Mal in Folge. Den größten Rückgang verzeichnete sowohl prozentual als auch absolut die Gemeinde Zettlitz mit rd. - 51,2 % bzw. rd. -563 €/EW auf einen Wert von rd. 538 €/EW. Den größten Zuwachs erzielte Boxberg/O. L. mit rd. 233,0 % bzw. rd. +1.431 € je EW auf einen Wert von rd. 2.044 €/EW. Etliche Kommunen konnten zum wiederholten Mal ihre Steuerzuwächse im zweistelligen Prozentbereich verbessern, so u. a. Zscheplin, die Stadt Zwönitz und die Stadt Zwickau.

Übersicht 12: Regional unterschiedliche Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr



Gebietsstand: 01.01.2012
 Kartengrundlage: Verwaltungsgrenzen, © GeoSN 2012
 Datenquelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kassenstatistik
 Gestaltung: eigene Darstellung

- 25 Einwohnerbezogen bewegten sich die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen im Jahr 2012 in einer Spanne von rd. 187 €/EW (Gemeinde Bösenbrunn) bis rd. 2.545 €/EW (Gemeinde Niederdorf). Der Mittelwert aller Kommunen lag bei rd. 628 €/EW.

3.3 Zuweisungen und ähnliche Mittel

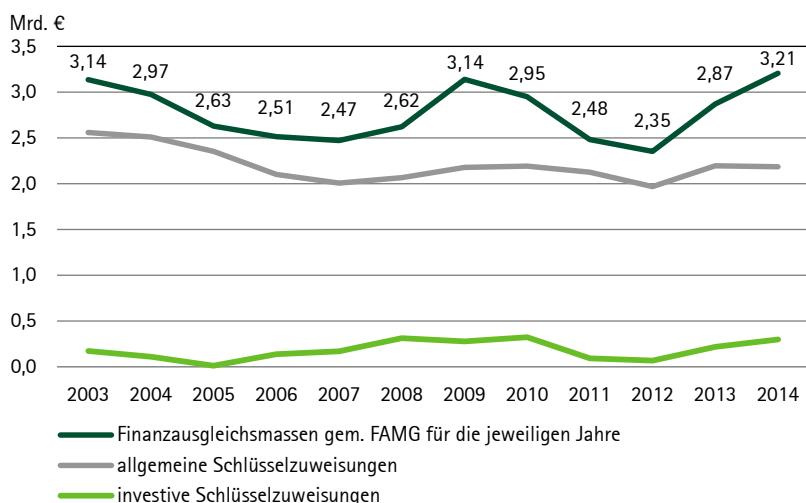
3.3.1 Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

2012 niedrigste Finanzausgleichsmasse

- 26 Nachdem im Jahr 2012 die innerhalb der letzten Dekade niedrigste Finanzausgleichsmasse zur Verfügung stand, erhöhen sich die Mittel in den Jahren 2013 und 2014 wie nachfolgend ersichtlich.

¹⁴ Beispielsweise Stadt Freiberg, Stadt Stollberg, Gemeinden Müglitztal, Quitzdorf am See, Lichtenau.

Übersicht 13: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen



27

3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Gemeinden zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen (netto) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes. Ergänzt werden diese durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen (kameral: Gr. 06, dop-pisch: Konten 613x). Diese enthalten u. a.:

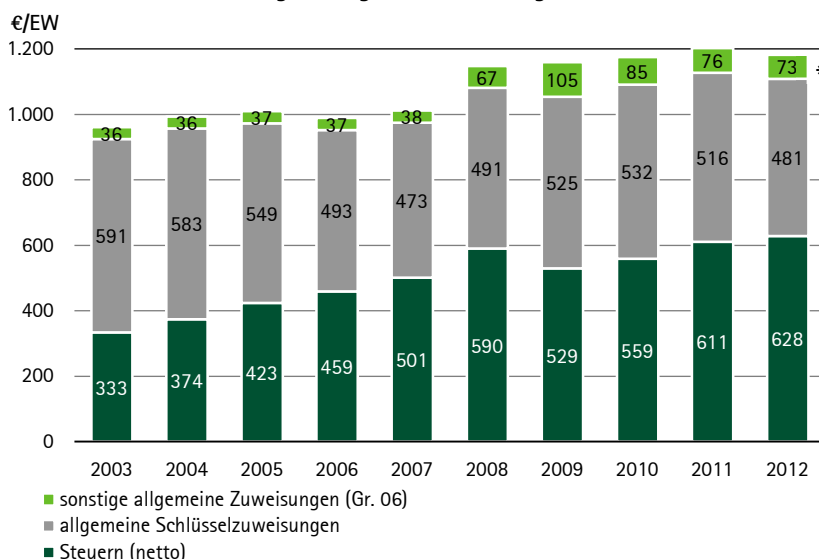
- Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG,
- Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte für übertragene Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform gem. § 1 Abs. 1 Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008 (seit 2008; nach derzeitigem Stand kontinuierliches Abschmelzen der Beträge bis auf 134,8 Mio. € ab dem Jahr 2018).
- Ab dem Jahr 2013: ergänzender Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte aufgrund der Funktionalreform 2008 für übertragene Aufgaben im Bereich der Vermessungsverwaltung gem. § 16a SächsFAG in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. €.

Neu ab 2013: ergänzender Mehrbelastungsausgleich

28

Die Entwicklung des Vorjahres noch verstärkend, stiegen die Steuereinnahmen weiter an; die Zuweisungen gingen demgegenüber weiter zurück. Die allgemeinen Deckungsmittel beliefen sich im Jahr 2012 damit auf rd. 4.880 Mio. € bzw. rd. 1.182 €/EW.

Übersicht 14: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



* davon in 2012: Mehrbelastungsausgleich (vgl. Tz. 27, 2. Anstrich) in Höhe von 42 €/EW; Zuweisungen für übertragene Aufgaben gem. § 16 Abs. 1 SächsFAG in Höhe von 30 €/EW; übrige sonstige allgemeine Zuweisungen in Höhe von 1 €/EW.

3.3.3 Erstattungen und laufende Zuweisungen

29 Etwa 1.033 Mio. € flossen 2012 an Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land¹⁵ an die Kommunen. Der bisherige Höchstwert aus dem Vorjahr wuchs damit um fast 5 %. Der Zuwachs vollzog sich vor allem bei den Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes vom Land (doppisch: Kostenerstattungen und Kostenumlagen vom Land).

Gestiegene Bundeszuweisungen

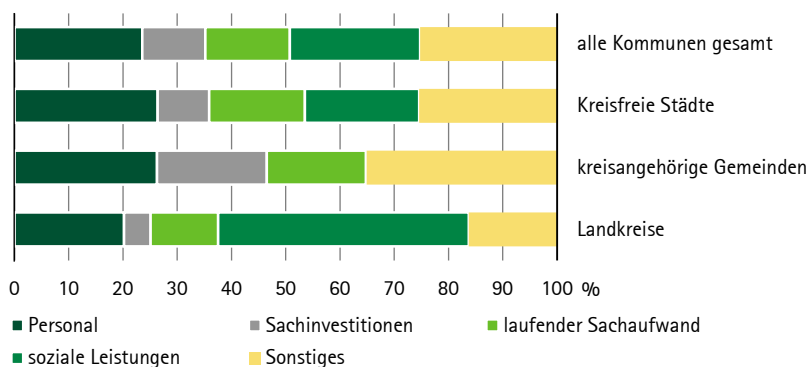
30 Ein deutlicher Anstieg mit fast 40 % erfolgte bei den Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Bund¹⁶, die 2012 mit einem Betrag von rd. 707 Mio. € ausgewiesen waren. Ursächlich war im Wesentlichen der seit 2012 gestiegene Anteil optierender Kommunen im Sinne der Kommunalträger-Zulassungsverordnung (KomtrZV, vgl. Tz. 37), der sich entsprechend auf die Höhe der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen und der Ausgaben für soziale Leistungen auswirkt.

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

Größte Ausgabenblöcke:
Soziales, Personal, laufender Sachaufwand, Sachinvestitionen

31 Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Ausgabenblöcke der sächsischen Kommunen und ihre jeweiligen Anteile an den Gesamtausgaben (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant). Diese Anteile differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen. Im Vorjahresvergleich ist der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben unverändert geblieben. Der Anteil der Sachinvestitionen ging um durchschnittlich 2 Prozentpunkte zurück. Bei den Landkreisen stieg der Anteil der Sozialausgaben um rd. 3 Prozentpunkte.

Übersicht 15: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2012



32 Durchschnittlich rd. 85 % der (bereinigten) Ausgaben sind laufende Ausgaben - rd. 15 % zählen zu den Ausgaben der Kapitalrechnung.

4.1 Personalausgaben

Personalausgaben: Anstieg insbesondere bei den Landkreisen

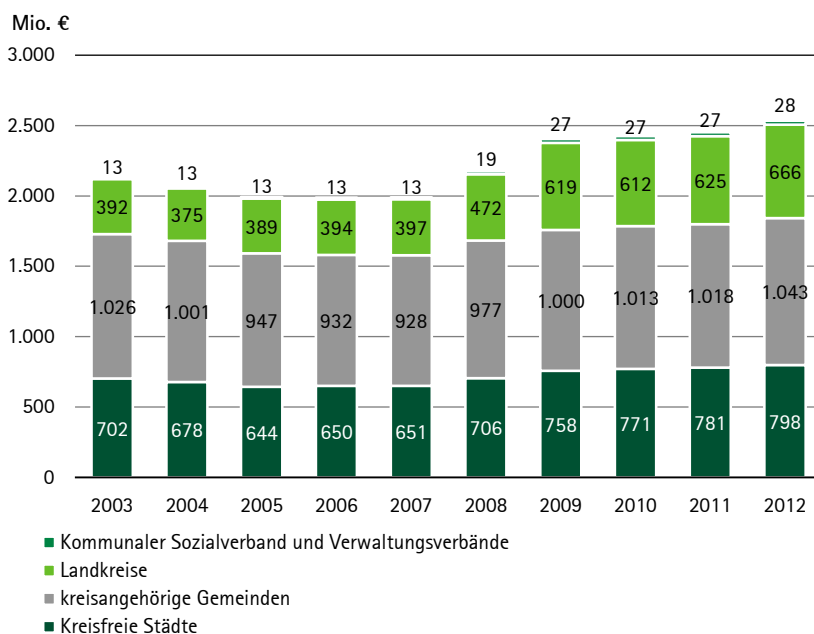
33 Mit fast 3 % sind die Personalausgaben im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen. Verzeichneten im vorangegangenen Jahr die Kreisfreien Städte den größten Anstieg, vollzog sich dieser im Jahr 2012 bei den Landkreisen (rd. +6,6 %).

¹⁵ UGr. 161 Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes (doppisch: Kto. 6481 Kostenerstattungen und Kostenumlagen), UGr. 171 Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke (doppisch Kto. 6141), UGr. 191 Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (doppisch: Kto. 6191 Produktuntergruppe [PUG] 3121), jeweils vom Land.

¹⁶ UGr. 160 und 170 Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund (doppisch: Kto. 6480 Kostenerstattungen und Kostenumlagen vom Bund sowie Kto. 6140 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Bund), UGr. 192 und 193 Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (doppisch: Kto. 6191, PUG 3124 und 3125).

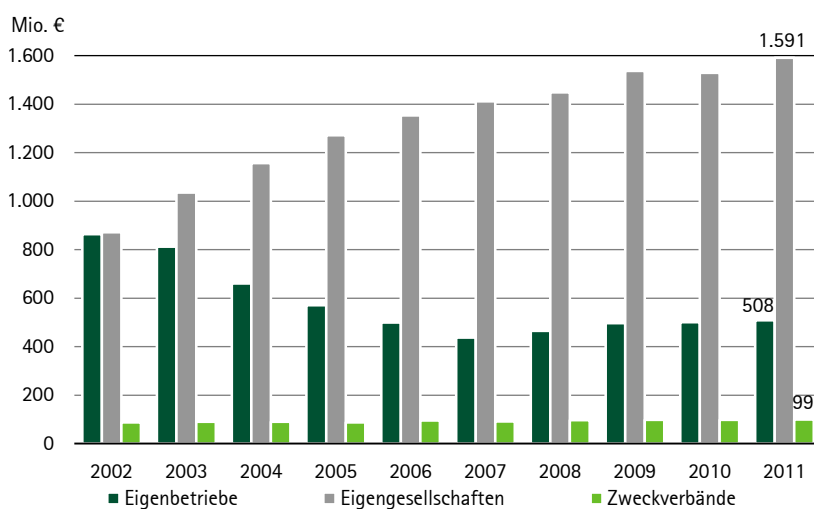
34 Neben den Tarifänderungen¹⁷, die alle Gebietskörperschaftsgruppen betreffen, führte bei den Landkreisen die erweiterte Zulassung als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. ausführlicher unter Tz. 37) zu einer entsprechenden Vergrößerung des Personalkörpers und damit zu erhöhten Personalausgaben. Die Verwaltungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II) wurden insgesamt um rd. 600 VZÄ aufgestockt, darunter rd. 300 VZÄ im Erzgebirgskreis, rd. 180 VZÄ im Landkreis Görlitz und knapp 100 VZÄ beim Landkreis Leipzig.

Übersicht 16: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen



35 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:¹⁸

Übersicht 17: Entwicklung der Personalausgaben der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 7.3, Tz. 78, S. 40.

¹⁸ Den in der Übersicht 17 dargestellten Personalausgaben lag im Jahr 2011 eine Anzahl von 124 Eigenbetrieben und 494 Eigengesellschaften zugrunde.

36 Mit der Zahl der Eigengesellschaften wuchsen im Vorjahresvergleich auch die Personalausgaben. Bei den Eigenbetrieben stiegen sie seit dem Jahr 2008 jeweils leicht, jedoch kontinuierlich an. Die Anzahl der Eigenbetriebe ging demgegenüber in den letzten 3 betrachteten Jahren jeweils geringfügig zurück.

4.2 Ausgaben für soziale Leistungen

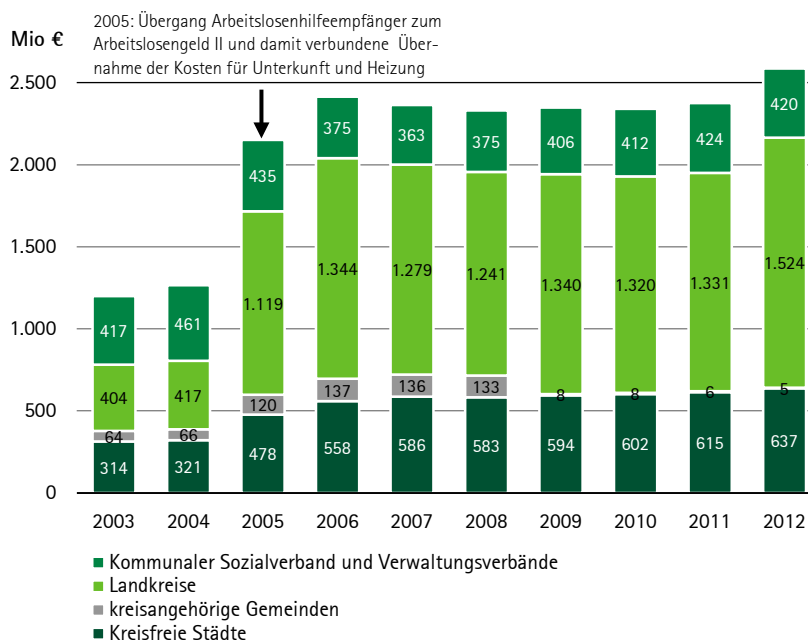
4.2.1 Überblick – Sozialausgaben insgesamt gestiegen

37 Die Ausgaben für soziale Leistungen sind von allen in Übersicht 2 dargestellten Ausgabenblöcken im Vorjahresvergleich sowohl absolut (+ rd. 210 Mio. €) als auch relativ (+ rd. 8,8 %) am stärksten gewachsen. Der Anstieg vollzog sich vorwiegend bei den Landkreisen, die 2012 als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende neu zugelassen wurden (Erzgebirgskreis) bzw. deren bisherige Zulassung ausgeweitet wurde (Landkreise Leipzig und Görlitz von jeweils einem Altkreis auf den gesamten Landkreis). Optierende Landkreise sind damit der Erzgebirgskreis sowie die Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig und Meißen.¹⁹ Der stärkste Ausgabenanstieg erfolgte dementsprechend beim Arbeitslosengeld II (UGr. 786). Daneben stiegen die Leistungen der Jugendhilfe deutlich an.

Sozialausgaben am stärksten gewachsen

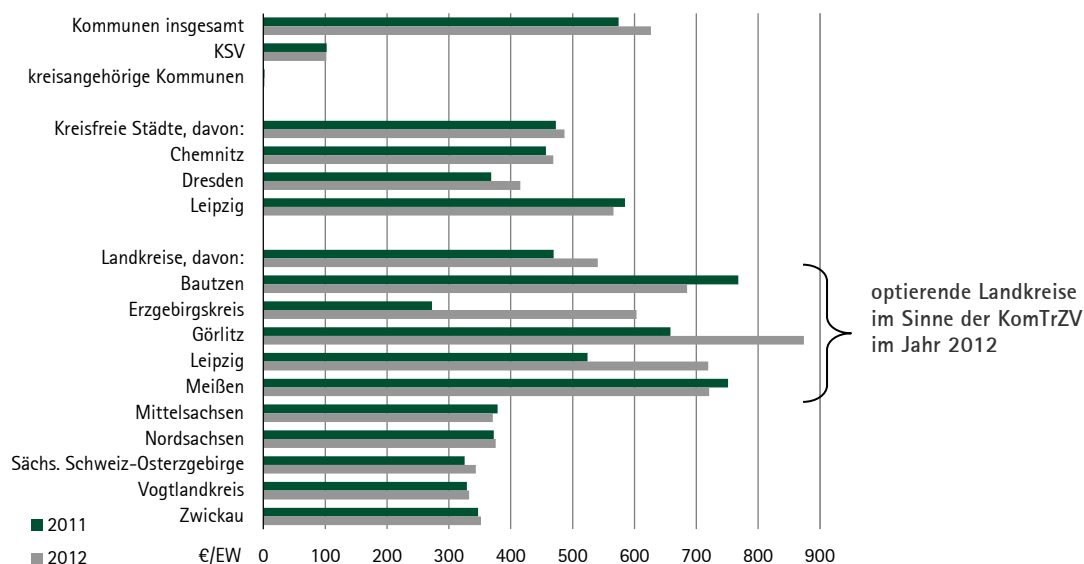
Ausweitung optierender Kommunen

Übersicht 18: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen



¹⁹ Gemäß Anlage zu § 1 KomtrZV. Der zum Landkreis Mittelsachsen gehörende Altkreis Döbeln entfiel ab 01.01.2013 als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Übersicht 19: Ausgaben für soziale Leistungen einzelner Gebietskörperschaften im Vorjahresvergleich



4.2.2 Die 4 größten Leistungsblöcke

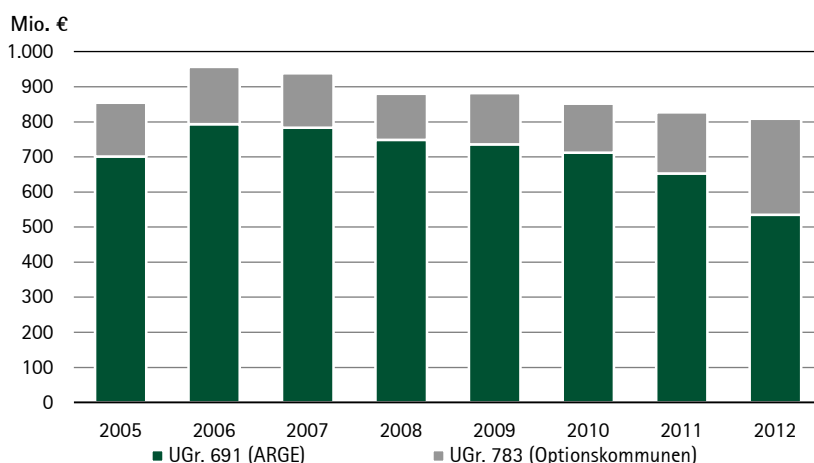
1. Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (KdU)

38 Fast ein Drittel aller Sozialausgaben, rd. 808,8 Mio. €, werden für Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (KdU) aufgebracht. An diesen Kosten beteiligt sich der Bund nach § 22 Abs. 1 SGB II im Jahr 2012 und 2013 gem. § 46 Abs. 5 SGB II mit 30,4 v. H. Ab dem Jahr 2014 sinkt die Bundesbeteiligung auf 27,6 v. H.

Fast ein Drittel aller Sozialausgaben für KdU

39 Durch die Zunahme der Optionskommunen zum Jahresbeginn 2012 (siehe Tz. 37) erhöhten sich folglich auch die KdU der Optionskommunen (UGr. 783); die der ARGE n (UGr. 691) sanken demgegenüber. In Summe waren die KdU weiter rückläufig.

Übersicht 20: Entwicklung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (KdU)²⁰



2. Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen nach SGB XII

40 Rund ein Viertel aller Sozialausgaben fließen in diesen Leistungsblock. Der deutlich größere Teil davon, rd. 508,2 Mio. €, ging dabei an Personen in Einrichtungen und rd. 150,9 Mio. € an Personen außerhalb von Einrichtungen.

Rund ein Viertel aller Sozialausgaben für Sozialhilfe

²⁰ Im Jahr 2005 erfolgte der Übergang zahlreicher Arbeitslosenhilfeempfänger zum ALG II und der damit verbundenen Übernahme der KdU. Eine Betrachtung der Entwicklung vor dem Jahr 2005 ist daher in diesem Zusammenhang nicht zielführend.

41 Ein Anstieg war nur bei den Leistungen für Personen **außerhalb** von Einrichtungen festzustellen. Diese stiegen um rd. 24 % bzw. rd. 29,5 Mio. € - schwerpunktmäßig in den Kreisfreien Städten und beim KSV. Wesentliche Ursache ist ein Effekt, der aus Vorgaben der Bundesstatistik resultiert. Durch die Umstellung des KSV und der Kreisfreien Stadt Leipzig auf die kommunale Doppik im Jahr 2012 wird dieser besonders deutlich. Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII (katedral: UGr. 781 und 782) werden danach bei den auf die Doppik umgestellten Kommunen bei den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen nach SGB XII (katedral: Gr. 73 und 74) nachgewiesen. Die Summe der Leistungen der Grundsicherung und der Sozialhilfe blieb im Vorjahresvergleich nahezu unverändert.

Knapp ein Fünftel aller Sozialausgaben für ALG II

3. Arbeitslosengeld II (ALG II)

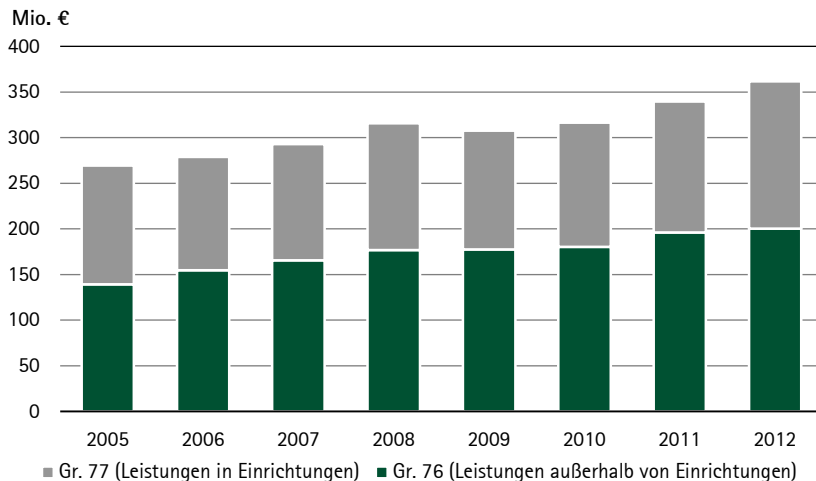
42 Das ALG II, das mit rd. 478,8 Mio. € knapp ein Fünftel aller Sozialausgaben umfasst, stieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 56 %. Hauptgrund war die Zunahme der Optionskommunen zum Jahresbeginn 2012.

4. Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII

Rund 14 % aller Sozialausgaben für Jugendhilfe

43 Die Ausgaben für Leistungen der Jugendhilfe, die im Jahr 2012 rd. 361,8 Mio. € bzw. rd. 14 % aller Sozialausgaben umfassten, sind im Zeitverlauf beinahe ununterbrochen gestiegen. Zuletzt wuchsen insbesondere die Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen - im Vorjahresvergleich um rd. 12 % bzw. rd. 17,7 Mio. €.

Übersicht 21: Entwicklung der Leistungen der Jugendhilfe



4.2.3 Weitere Soziale Leistungen

Leistungen zur Bildung und Teilhabe

Bildung und Teilhabe 2012: Sachsen im Bundesvergleich

44 Zum Ausgleich der Mehrbelastungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) erhöhen sich die unter Tz. 38 genannten Vmhundertsätze gemäß § 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II bis einschließlich 2013 um jeweils 5,4 Prozentpunkte. Die weitere Entwicklung wird unter Tz. 72 erläutert.

45 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zum Stand 25.04.2013 die Gesamtausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen für Bezieher von ALG II und Wohngeld/Kinderzuschlag im Jahr 2012 veröffentlicht. Dies wird inhaltlich nachfolgend wiedergegeben. Daraus geht u. a. hervor, dass im Durchschnitt rd. 60 % der im Jahr 2012 bereitgestellten BuT-Mittel abgerufen wurden; in Sachsen rd. 56 %.²¹

²¹ Detaillierte Daten für Sachsen für die Jahre 2011 und 2012 siehe auch LT-DS 5/11334.

Übersicht 22: Gesamtausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) für Bezieher von ALG II und Wohngeld/Kinderzuschlag im Jahr 2012

Bundesland	KdU ²²	BuT	Anteil BuT an KdU	Anteil BuT an bereitgestellten Mitteln
	Mio. €	Mio. €	%	%
insgesamt	13.291,8	433,4	3,3	60,4
Baden-Württemberg	940,5	35,2	3,7	69,2
Bayern	944,1	27,9	3,0	54,8
Berlin	1.411,0	27,3	1,9	35,9
Brandenburg	515,0	13,9	2,7	49,9
Bremen	210,8	12,5	5,9	110,0
Hamburg	484,7	26,6	5,5	101,5
Hessen	925,2	29,3	3,2	58,7
Mecklenburg-Vorpommern	380,9	10,9	2,9	53,1
Niedersachsen	1.229,0	45,1	3,7	68,0
Nordrhein-Westfalen	3.513,9	119,9	3,4	63,2
Rheinland-Pfalz	423,4	13,9	3,3	61,0
Saarland	161,2	5,8	3,6	66,8
Sachsen	787,5	23,8	3,0	56,0
Sachsen-Anhalt	542,4	12,4	2,3	42,4
Schleswig-Holstein	476,0	16,1	3,4	62,5
Thüringen	346,4	12,7	3,7	68,0

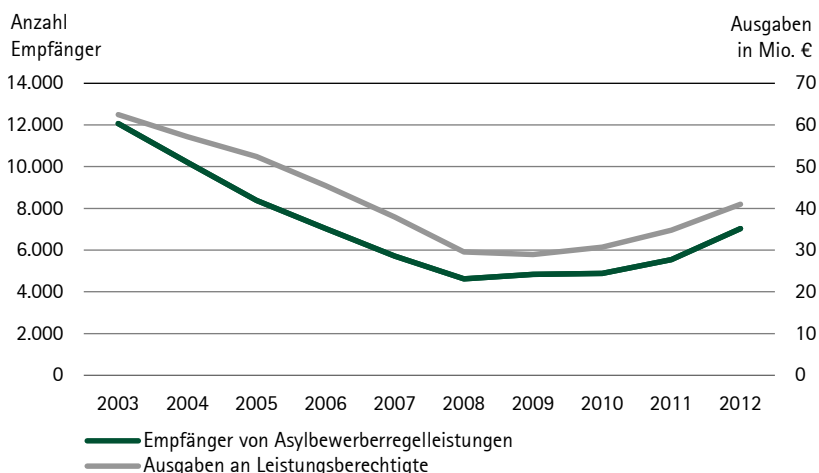
Asylbewerberleistungen

- 46 Die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) haben einen Anteil von weniger als 2 % an den gesamten Sozialausgaben der sächsischen Kommunen. Unabhängig davon fand das Urteil des BVerfG vom 18.07.2012, wonach das Leistungsniveau der Asylbewerberleistungen weitgehend an die Regelsätze der Sozialhilfe bzw. des ALG II anzugleichen ist, auch in Sachsen ein breites Medienecho. Denn die zunehmende Zahl der aus Kriegs- und Krisengebieten zuströmenden Asylbewerber lässt sowohl pro Leistungsempfänger (wegen der gestiegenen Regelsätze) als auch für Investitionen in zusätzliche Unterkünfte entsprechende Kostensteigerungen erwarten.
- 47 Seit dem 01.08.2012 gilt eine vom BVerfG festgelegte übergangsweise Anpassung der betreffenden Leistungen – bis der Gesetzgeber der Forderung nach einer verfassungskonformen Neuregelung nachkommt. Da die Konsequenzen aus dem o. g. Urteil ab dem Jahr 2013 in vollem Umfang greifen, werden Ausgabensteigerungen in diesem Bereich folgen.²³
- 48 Die Mehrkosten der Kommunen sucht der Freistaat durch die Erhöhung der Pauschale gem. § 10 Abs. 1 Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz (SächsFlüAG) abzufedern – dies jedoch erst seit dem 01.01.2013, obwohl o. g. Regelsätze bereits zum 01.08. 2012 angepasst wurden. Im Rahmen seiner Stellungnahme weist das SMF darauf hin, dass die fehlende Rückwirkung zum 01.08.2012 dadurch „kompensiert“ werde, dass im Rahmen eines finanziellen Gesamtpaketes zum Doppelhaushalt 2013/2014 erhebliche finanzielle Verbesserungen für die Kommunen bewirkt worden seien und ihre Mehrausgaben infolge des o. g. Urteils durch die Anhebung der Pauschale gem. § 10 Abs. 1 SächsFlüAG vollständig ausgeglichen würden. Der SSG teilte mit, dass die Kommunen den Freistaat Sachsen aufgefordert hätten, auch die gestiegenen Unterbringungskosten in der Pauschale zu berücksichtigen.

²² Die Werte dieser Spalte sind das Ergebnis von Hochrechnungen anhand der abgerufenen Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Sie weichen insofern vom Ergebnis der Kassenstatistik ab.

²³ Zum Thema Konsequenzen aus dem Urteil des BVerfG zum AsylbLG siehe auch LT-DS 5/9790.

Übersicht 23: Entwicklung der Zahl der Empfänger von Asylbewerberregelleistungen und der Ausgaben an Leistungsberechtigte²⁴



Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)

- 49 Im Jahr 2012 gaben die Landkreise und die Kreisfreien Städte rd. 67,0 Mio. € (rd. 2,6 % aller Sozialausgaben) – im Wesentlichen – für Leistungen nach dem UVG aus.²⁵ Daneben wurden unter der betreffenden UGr. auch Betreuungsleistungen, Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Eingliederungsleistungen und sonstige soziale Hilfen und Leistungen gebucht. Im Vorjahr lagen diese Ausgaben bei rd. 66,2 Mio. €.

Leistungen der Grundsicherung nach SGB XII

- 50 Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (in und außerhalb von Einrichtungen) nach SGB XII sind im Jahr 2012 lt. Kassenstatistik gesunken, was im Wesentlichen dem unter Tz. 41 beschriebenen statistischen Effekt geschuldet ist. Ein tatsächlicher Rückgang dieser Leistungen liegt mithin nicht vor, zumal die Zahl der Empfänger tendenziell weiter steigt.

4.3 Sachinvestitionen

Investitionstätigkeit und investive Zuweisungen nahmen ab

- 51 Die Investitionstätigkeit nahm bei allen Gebietskörperschaftsgruppen weiter ab. Die Sachinvestitionen waren nur im Jahr 2007 noch geringer als 2012 – die investiven Zuweisungen waren die bislang²⁶ niedrigsten.

- 52 Am stärksten fiel der Rückgang an Sachinvestitionen (einschließlich Baumaßnahmen) prozentual gesehen bei den Landkreisen aus. Auch alle Kreisfreien Städte reduzierten den Umfang ihrer Bauausgaben; am stärksten die Stadt Chemnitz mit rd. -30 %. Bei fast zwei Dritteln der kreisangehörigen Kommunen lagen die Bauausgaben unter dem Gesamtdurchschnitt von 261,9 €/EW.

Entwicklung der Sachinvestitionen als Spiegel der investiven Zuweisungen und der individuellen Haushaltsslage

- 53 In der Entwicklung der Sachinvestitionen spiegeln sich der Rückgang der investiven Zuweisungen und die individuelle Haushaltsslage der Kommunen wider. Zusätzlich führen die Buchungsregelungen²⁷ in der kommunalen Doppik zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand.

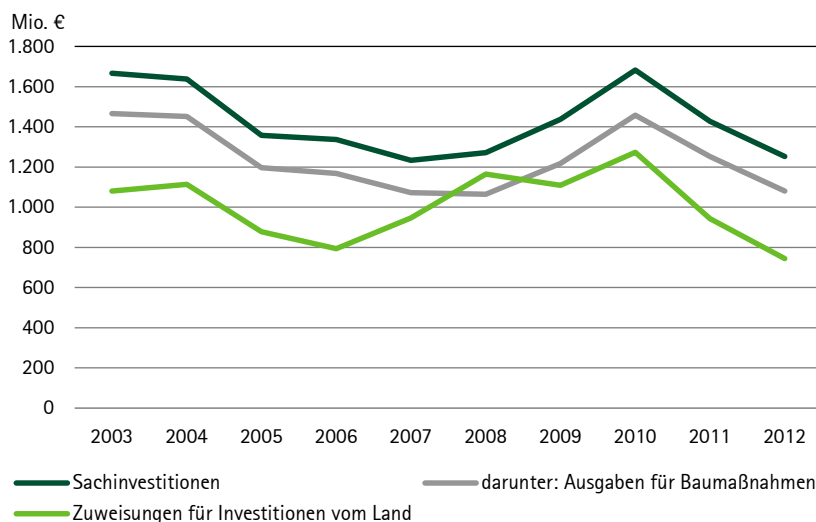
²⁴ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistik der Empfänger von Asylbewerberregelleistungen am 31.12. sowie Statistik der Ausgaben und Einnahmen für Asylbewerberleistungen.

²⁵ 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 geprägten Kassenstatistik unter der UGr. 7882 Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II geführt. In der Kassenstatistik für das Jahr 2012 fehlen unter UGr. 780 somit die Daten der doppisch buchenden 3 Kreisfreien Städte und des Landkreises Görlitz, da diese in UGr. 7882 enthalten sind.

²⁶ Seit 1992, seit die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

²⁷ Zur Abgrenzung der Begriffe Investition und Instandhaltung siehe FAQ 2.28 des SMI (Stand: 21.12.2009).

Übersicht 24: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Zuweisungen für Investitionen vom Land



4.4 Laufender Sachaufwand

54 Seit dem Jahr 2005 sind die Ausgaben für laufenden Sachaufwand jährlich gestiegen, zuletzt um rd. 4,3 % auf rd. 1,7 Mrd. €. Dies entspricht einem Anteil von rd. 17 % an den bereinigten Gesamtausgaben.

55 Ursachen des Anstiegs liegen zum einen in den bereits genannten, durch die kommunale Doppik hervorgerufenen Verschiebungen zwischen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand. Darüber hinaus führt die Zuordnung bestimmter Doppikkonten zu kamerale Gruppen dazu, dass einzelne Gruppierungen in der Kassenstatistik mit fortschreitender Umstellung auf die Doppik bei den Kommunen starke Verschiebungen verzeichnen. So haben sich die sog. vermischten Ausgaben (UGr. 668) von 2010 bis 2012 beinahe versechsfacht – auf zuletzt rd. 43,8 Mio. €. Ihnen werden nunmehr u. a. auch die doppischen Konten Datenverarbeitung und Leiharbeitskräfte zugeordnet.²⁸ Eine ähnliche Entwicklung nahmen die weiteren Finanzausgaben (Gr. 84), die sich im gleichen Zeitraum auf rd. 37,8 Mio. € verdreifachten.

Ursachen des Anstiegs des laufenden Sachaufwandes

56 Der Trend wachsender Kosten, beispielsweise bei der Energie, hält weiterhin an – nicht zuletzt auch aufgrund der steigenden EEG-Umlage.

4.5 Weitere Ausgaben

4.5.1 Zinsausgaben

57 Zum wiederholten Male sanken die Zinsausgaben der sächsischen Kommunen. Wurden eine Dekade zuvor noch rd. 61 €/EW für Zinsen ausgegeben, waren dies im Jahr 2012 rd. 25 €/EW, was das niedrige Zinsniveau und den Rückgang der Verschuldung widerspiegelt.

Weiterer Rückgang der Zinsausgaben

4.5.2 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse

58 Die Kommunen erhöhten ihre Zuweisungen und Zuschüsse sowohl im laufenden (um rd. 7,7 %) als auch im investiven Bereich (um rd. 1,4 %).

59 Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Gr. 71) in Höhe von rd. 1.043 Mio. € im Jahr 2012 flossen vor allem an kommunale Sonderrechnungen (rd. 431 Mio. €). Daneben wies die Kassenstatistik um fast 60 % gestiegene laufende Zuweisungen und Zuschüsse an die übrigen Bereiche aus (rd. 361 Mio. €), was sich teilweise mit Veränderungen

²⁸ Z. B. wies die Kreisfreie Stadt Leipzig mit Umstellung auf die Doppik im Jahr 2012 32,50 €/EW bzw. rd. 17,4 Mio. € an Ausgaben für Datenverarbeitung aus.

durch die Doppik begründen lässt.²⁹ Entsprechende Mittel an private Unternehmen wurden im Vergleich zum Vorjahr um rd. 45 % auf rd. 107 Mio. € reduziert.

- 60 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (Gr. 98) in Höhe von rd. 195 Mio. € 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.

4.5.3 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

Kreisumlage: Anteil rd. 16 % an den Gesamtausgaben der kreisangehörigen Gemeinden

- 61 Hierzu zählen die Kreisumlage (rd. 640 Mio. € im Jahr 2012; rd. 608 Mio. € im Vorjahr), die Finanzausgleichsumlage³⁰ (rd. 27 Mio. € 2012, rd. 18 Mio. € im Vorjahr) sowie sonstige Umlagen (rd. 6 Mio. € jeweils 2012 und Vorjahr). Sie werden ausschließlich von den kreisangehörigen Gemeinden entrichtet. Im Jahr 2012 hatte die Kreisumlage einen Anteil von rd. 16 % an den bereinigten Gesamtausgaben der kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene).

Fast alle Landkreise erhöhten ihre Kreisumlagesätze

- 62 Die Landkreise erheben die Kreisumlage gem. § 26 SächsFAG. Die Umlagesätze entwickelten sich seit der Gebietsreform im Jahr 2008 wie nachfolgend dargestellt.³¹ Mit Ausnahme des Landkreises Mittelsachsen haben alle Landkreise ihre Kreisumlagesätze zum Jahr 2013 in unterschiedlichem Maße erhöht.

Übersicht 25: Kreisumlagesätze Sachsen, geordnet nach Umlagesatzhöhe 2013

Landkreise	2009	2010	2011	2012	2013	Kreisumlage 2009 in €/EW	Kreisumlage 2012 in €/EW
Nordsachsen	29,75	29,75	31,50	32,37	33,80	218,2	237,5
Görlitz	28,00	28,00	31,50	31,50	33,50	213,7	231,4
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	29,50	32,69	32,69	32,69	32,98	216,1	237,5
Zwickau	26,00	26,60	28,50	29,90	31,83	212,1	242,1
Meißen	26,52	30,35	30,35	30,35	31,80	219,4	242,4
Bautzen	24,60	26,70	27,60	28,70	31,60	180,3	208,1
Vogtlandkreis	26,50	26,50	27,99	27,99	31,50	203,9	220,4
Leipzig	27,00	27,70	29,20	30,50	30,60	197,2	224,8
Mittelsachsen	25,00	26,95	27,94	29,95	29,95	193,2	226,0
Erzgebirgskreis	25,25	26,40	27,57	27,57	28,20	176,3	188,3

- 63 Noch immer gehört der durchschnittliche Kreisumlagesatz Sachsens im bundesweiten Vergleich zu den niedrigsten Sätzen.³² Bei einer Bewertung der Umlagesatzhöhe müssen u. a. die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sowie die Umlagegrundlagen und die jeweiligen Regelungen im kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Bundesländern berücksichtigt werden.

²⁹ Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale Einrichtungen werden kameral unter Gr. 70 gebucht. Doppisch erfolgt die Zuordnung zu Konto 7318, das kameral wiederum unter der UGr. 718 Zuweisungen und Zuschüsse an übrige Bereiche abgebildet wird.

³⁰ Weitere Ausführungen zur Finanzausgleichsumlage vgl. Tz. 67 ff. dieses Beitrages.

³¹ Der Sächsische Landkreistag e. V. nannte in seiner Stellungnahme die Kreisumlagehebesätze für das Jahr 2013, die ihm die Landkreise aufgrund entsprechender Kreistagsbeschlüsse zum Stand 03/2013 mitgeteilt hatten.

³² Bei einem vom Deutschen Landkreistag veröffentlichten Vergleich der „Kreisumlagehebesätze (arithm. Mittel) im Ländervergleich 2000 bis 2012“ weist Sachsen im Jahr 2012 mit 30,46 % den niedrigsten und das Saarland mit 60,04 % den höchsten durchschnittlichen Hebesatz auf. Der Median lag bei 45,02 %.

5 Aktuelle Entwicklungen

5.1 Kommunalen Finanzausgleich

- 64 Am 12.12.2012 beschloss der Sächsische Landtag das Achte Gesetz zur Änderung des SächsFAG. Erstmals wurde das Finanzmassenverhältnis zwischen Kommunen und Freistaat angepasst (§ 2 Abs. 1 Satz 8 SächsFAG). Infolge der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um genau 30 Mio. € stieg der kommunale Finanzmassenanteil zum Ausgleich der höheren Entwicklung bei den Aufgaben sowie den Ausgaben der Kommunen von rd. 35,7 auf rd. 35,9 % - der Anteil des Freistaates sank demgegenüber von rd. 64,3 auf rd. 64,1 %.
- Kommunaler Finanzmassenanteil wurde erstmals erhöht
- 65 Die Nivellierungshebesätze nach dem SächsFAG sind im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr z. T. gestiegen: bei den Kreisfreien Städten von 307,5 auf 315,0 v. H. (Grundsteuer A) sowie von 540,0 auf 575,0 v. H. (Grundsteuer B) und bei den kreisangehörigen Gemeinden von 382,5 auf 390,0 v. H. (Gewerbesteuer).
- 66 Am 01.01.2014 tritt das Verfassungsänderungsgesetz³³ mit einer in Artikel 85 präzisierten Konnexitätsregel in Kraft, welche den Anspruch der Kommunen auf Mehrbelastungsausgleich bei Aufgabenänderungen umfassender beschreibt.

5.2 Finanzausgleichumlage

- 67 Die Finanzausgleichumlage 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.
- 68 Im Jahr 2013 wird ein ähnliches Umlageniveau wie im Jahr 2011 erreicht. Neben dem Umlagevolumen sinkt 2013 auch die Zahl der abundanten³⁴ Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach dem SächsFAG übersteigt.
- Umlagevolumen sinkt 2013

Übersicht 26: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichumlage³⁵ in Sachsen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28	29	30	34	36	33
Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,9	29,0	17,7	27,1	17,0

- 69 12 Kommunen entrichten die Finanzausgleichumlage seit ihrer Einführung jährlich ohne Unterbrechung. 4 Kommunen wurden im Jahr 2013 erstmals abundant. Das größte Umlagevolumen seit Bestehen der Finanzausgleichumlage erbrachten bislang die Gemeinden Boxberg/O. L. (insgesamt rd. 20 Mio. €) und Neukieritzsch (insgesamt rd. 13 Mio. €) sowie die Stadt Freiberg (insgesamt rd. 14 Mio. €). Letztere ist - aufgrund des Einbruches in der Solarbranche - im Jahr 2013 als Umlagezahler und damit auch als abundante Kommune mit der höchsten Einwohnerzahl weggefallen. Mit Ausnahme der Stadt Schkeuditz wird die Umlage im Jahr 2013 durchweg von Kommunen mit weniger als 10.000 EW erbracht.³⁶

³³ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11.07.2013.

³⁴ 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 Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

³⁵ Angaben für das Jahr 2013 gemäß Abschlagsberechnung, vgl. LT-DS 5/11178.

³⁶ Mehrere betroffene Gemeinden fordern eine Novellierung des § 25a SächsFAG - beispielsweise dahingehend, dass die maximale Abschöpfungsquote auf 30 % statt bisher 50 % begrenzt wird und der Geldfluss transparenter wird. Das SMF ist der Ansicht, dass dies im Ergebnis Nachteile für die Mehrheit der Kommunen erwarten ließe. Der SSG verweist hingegen darauf, dass auch Verbandsbeschlüsse darauf abzielen, die maximale Abschöpfungsquote auf 30 % abzusenken.

5.3 Entwicklungen im Sozialbereich

- Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund 70 **Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**
Die Regelungen zur Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII durch den Bund sind am 01.01.2013 in Kraft getreten.³⁷ Danach erstattet der Bund im Jahr 2013 einen Anteil von 75 % und ab dem Jahr 2014 jeweils einen Anteil von 100 % der im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben.
- Hartz-IV-SoBEZ steigen ab 2014 71 **Hartz-IV-Sonderlastenausgleich**
Die Bundeszuweisungen des sog. Hartz-IV-Sonderlastenausgleiches (Hartz-IV-SoBEZ)³⁸ steigen aufgrund eines Verrechnungseffektes aus den Vorjahren ab dem Jahr 2014 voraussichtlich wieder. Bis zum Jahr 2011 lagen die jährlichen Netto-Zuweisungen an die sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte bei jährlich 268 Mio. €, in den Jahren 2012 und 2013 bei jährlich 190 Mio. €. Für die Jahre 2014 bis 2016 sollen sie auf jeweils 208 Mio. € ansteigen. Die Gelder stehen als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.³⁹
- Bundesbeteiligung an den BuT-Leistungen sinkt 72 **Bildung und Teilhabe**
Die Leistungen für Bildung und Teilhabe im Jahr 2012 wurden gem. § 46 Abs. 7 Satz 1 SGB II überprüft. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt, die Bundesbeteiligung an diesen Leistungen anzupassen. Der Bundesrat beschloss, im Juli 2013 der Verordnung⁴⁰ zuzustimmen, die die Bundesbeteiligung rückwirkend zum 01.01.2013 für das Jahr 2013 sowie für das Jahr 2014 von ursprünglich 5,4 auf bundesdurchschnittlich 3,3 Prozentpunkte absenkt. Aufgrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme der BuT-Leistungen in den einzelnen Bundesländern (vgl. Übersicht 22) sollen landesspezifische Werte in Ansatz gebracht werden. Für den Freistaat Sachsen sind dies 3,0 Prozentpunkte.⁴¹
- Festschreibung der Jugendpauschale 73 **Jugendhilfe**
Die Jugendpauschale, die jährlich zur Unterstützung der örtlichen Träger der Jugendhilfe gewährt wird, wurde in Höhe des 2011 ausgereichten Betrages von rd. 10,3 Mio. € festgeschrieben und damit von der demografischen Entwicklung entkoppelt. Dies schafft einerseits Planungssicherheit. Andererseits ist der Trend steigender Jugendhilfekosten bislang ungebrochen, sodass die Landkreise und Kreisfreien Städte vor der Herausforderung stehen, das erforderliche Niveau an Angeboten und Leistungen zu halten.
- KiTa-Investitionen und Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz ab dem 01.08 2013 74 **Kindertageseinrichtungen**
Ab dem 01.08.2013 gilt der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Dazu wurde auch in Sachsen in den Neu- und Ausbau von Kindertageseinrichtungen investiert. In den Jahren 2008 bis 2012 standen rd. 173 Mio. € an Bundes- und Landesmitteln für Kita-Investitionen zur Verfügung. Rund 4.000 Projekte konnten damit gefördert und rd. 25.000 Plätze neu geschaffen werden. Auch im Jahr 2013 stehen Landesmittel in Höhe von rd. 29 Mio. € bereit sowie Bundesmittel in Höhe von rd. 29,6 Mio. € für zusätzliche Plätze für unter 3-Jährige in den Jahren 2013/2014. Aus dem Bundesprogramm

³⁷ Vgl. das Gesetz zur Änderung des SGB XII, Artikel 1 § 46 a veröffentlicht im BGBl. 2012, Teil I, S. 2783 ff.

³⁸ Dies sind Zahlungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbstätige.

³⁹ Vgl. auch Medieninformation des SMF vom 23.04.2013.

⁴⁰ Siehe Verordnung zur Festsetzung der der Revision unterliegenden Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für das Jahr 2013 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2013) in der Drucksache 432/13 des Bundesrates.

⁴¹ Der SSG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er sich für auch landesintern individuelle Quoten ausgesprochen hat.

Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 bis 2013 sind bis Jahresende noch Restmittel abrufbar.⁴²

- 75 Die Mittel, die der Bund zusätzlich für die laufende Betriebskostenfinanzierung beisteuert (für Sachsen rd. 2,8 Mio. € in den Jahren 2013/2014 und ab 2015 jährlich rd. 3,75 Mio. €), verwendet der Freistaat für Qualitätsverbesserungsmaßnahmen in Kindertageseinrichtungen.

5.4 Zensus 2011

- 76 Gemäß § 1 Abs. 1 Zensusgesetz 2011 (ZensG 2011) war durch die statistischen Ämter des Bundes und der Länder eine Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus) mit Stand vom 09.05.2011 (Berichtszeitpunkt) als Bundesstatistik durchzuführen.⁴³

Zensus-Stichtag: 09.05.2011

- 77 Die Ende Mai 2013 veröffentlichten Ergebnisse des Zensus bestätigten u. a. die Erwartung einer insgesamt niedrigeren Bevölkerungszahl als bisher statistisch festgestellt war. Ein Vergleich der Zensusergebnisse mit den Einwohnerzahlen der Bundesländer und Stadtstaaten zum Stichtag 30.04.2011 ergibt folgendes Bild⁴⁴:

Niedrigere Bevölkerungszahl im Ergebnis des Zensus 2011

Übersicht 27: Abweichung der Einwohnerzahl der bisher auf Basis der Registerdaten vom 03.10.1990 geführten Statistik zum 30.04.2011 von den Ergebnissen des Zensus zum Stichtag 09.05.2011; geordnet nach Umfang der relativen Abweichung

Bundesland	bisherige Statistik	Zensus 2011	Abweichung	
	Stichtag 30.04.2011	Stichtag 09.05.2011	EW	%
Berlin	3.471.756	3.292.365	-179.391	-5,2
Hamburg	1.789.529	1.706.696	-82.833	-4,6
Baden-Württemberg	10.758.047	10.486.660	-271.387	-2,5
Sachsen	4.141.161	4.056.799	-84.362	-2,0
Deutschland insgesamt	81.729.155	80.209.997	-1.519.158	-1,9
Thüringen	2.229.252	2.188.589	-40.663	-1,8
Brandenburg	2.499.268	2.455.780	-43.488	-1,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.638.340	1.609.982	-28.358	-1,7
Niedersachsen	7.914.471	7.777.992	-136.479	-1,7
Sachsen-Anhalt	2.327.052	2.287.040	-40.012	-1,7
Nordrhein-Westfalen	17.835.691	17.538.251	-297.440	-1,7
Hessen	6.070.404	5.971.816	-98.588	-1,6
Saarland	1.015.336	999.623	-15.713	-1,5
Bremen	660.180	650.863	-9.317	-1,4
Schleswig-Holstein	2.833.759	2.800.119	-33.640	-1,2
Bayern	12.545.898	12.397.614	-148.284	-1,2
Rheinland-Pfalz	3.999.011	3.989.808	-9.203	-0,2

⁴² Siehe Medieninformation des SMK vom 01.02.2013. Zur Aufteilung der Mittel auf die Landkreise und Kreisfreien Städte wird auf die LT-DS Nr. 5/11090 verwiesen.

⁴³ Näheres war für Sachsen im Gesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2011 im Freistaat Sachsen (Sächsisches Zensusausführungsgesetz - SächsZensGAG) vom 23.09.2010 geregelt.

⁴⁴ Siehe www.zensus2011.de.

- 78 Die amtlichen Einwohnerzahlen des Freistaates Sachsen wurden wie folgt fortgeschrieben:

Übersicht 28: Stichtagsbezogene Einwohnerzahlen des Freistaates Sachsen

Stichtag	30.04.2011 09.05.2011	31.12.2011	30.06.2012
bisherige Statistik	4.141.161	4.137.051	4.128.473
Zensusergebnis und dessen Fortschreibung	4.056.799	4.054.182	4.046.079
Abweichung	-84.362	-82.869	-82.394

Auswirkungen des Zensus 2011 auf den Finanzausgleich

- 79 Die neuen Bevölkerungszahlen haben u. a. Auswirkungen auf die Einnahmen bzw. Ausgaben, welche die Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhalten bzw. zu zahlen haben. Dies gilt insbesondere für die Länder, deren Einwohnerzahl über- bzw. unterdurchschnittlich korrigiert werden musste.⁴⁵ Sachsen, dessen Bevölkerungskorrektur in etwa dem Durchschnitt entspricht, muss mit einem Einnahmedefizit aus dem Länderfinanzausgleich im Umfang von lediglich rd. 1 Mio. € rechnen.⁴⁶ Die neuen Einwohnerzahlen sollen im Länderfinanzausgleich ab 2013 in vollem Umfang berücksichtigt werden. Rückwirkend werden die Werte für das Jahr 2012 zu zwei Dritteln und für 2011 zu einem Drittel ausgeglichen.⁴⁷

- 80 In Sachsen wirkt der Umfang der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich über § 2 Abs. 1 SächsFAG mittelbar auch auf den kommunalen Finanzausgleich, da sich die Einnahmen von Land und Kommunen gleichmäßig entwickeln sollen (vertikaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz). Zudem führen die geänderten Einwohnerzahlen⁴⁸ auch zu Verschiebungen bei den Gebietskörperschaftsgruppen (horizontaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

Die größten EW-Abweichungen absolut und prozentual

- 81 Die größten Abweichungen (absolut und prozentual) der bisherigen EW-Zahlen von denen lt. Zensusergebnis weist die Statistik zum Stichtag 30.06.2012 in folgenden Kommunen aus:

Übersicht 29: Kommunen mit den größten Rückgängen bei den Einwohnerzahlen (absolut bzw. prozentual) infolge der Zensusergebnisse zum Stichtag 30.06.2012

Kommune	EW auf Basis der Registerdaten vom 3. Oktober 1990	EW auf Basis des Zensus 2011	Abweichung	
			EW	%
Leipzig	534.922	513.199	-21.723	-4,1
Dresden	531.112	519.238	-11.874	-2,2
Chemnitz	242.685	240.080	-2.605	-1,1
Mühlental	1.508	1.358	-150	-9,9
Kamenz	16.876	15.545	-1.331	-7,9
Deutzen	1.814	1.674	-140	-7,7

- 82 24 Kommunen verzeichneten zum Stichtag 30.06.2012 einen Einwohnerzuwachs von 1 % oder mehr infolge der Zensusergebnisse, darunter die Gemeinde Rosenthal-Bielatal mit rd. +5,1 % bzw. +84 EW, die Gemeinde St. Egidien mit rd. +3,5 % bzw. +115 EW sowie die Gemeinde Steinberg mit rd. +3,9 % bzw. +108 EW.

⁴⁵ Beispiele: Berlin: künftig niedrigere Einnahmen, Hamburg: wird Geberland, Baden-Württemberg: künftig höhere Ausgleichszahlungen, Rheinland-Pfalz: künftig höhere Einnahmen.

⁴⁶ Vgl. Pressemitteilung des ifo Institutes Dresden vom 03.06.2013. Auf die dortige Tabelle 1 „Auswirkungen des Zensus auf die öffentlichen Einnahmen“ der Bundesländer wird verwiesen. Im Zuge der Herbststeuerschätzung 2013 will die sächsische Staatsregierung eigene Auswirkungsberechnungen zum Zensus-Effekt veröffentlichen.

⁴⁷ Vgl. Artikel 5 - Änderung des Finanzausgleichsgesetzes - des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages vom 15.07.2013.

⁴⁸ So musste die Einwohnerzahl der Kreisfreien Stadt Leipzig um rd. 21.700 EW nach unten korrigiert werden - die der Kreisfreien Stadt Dresden hingegen nur um rd. 11.900 EW (vgl. Übersicht 29).

5.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

83 Die Anzahl der sächsischen Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und Kreisfreie Städte) beläuft sich aufgrund von weiteren Eingliederungen bzw. Vereinigungen nunmehr auf 438 Gemeinden.

Noch 438 Gemeinden zum 01.01.2013

Übersicht 30: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anzahl	1626	...	522	515	511	505	499	493	485	470	458	438

84 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.⁴⁹ Neben dieser Einmalförderung profitieren die betreffenden Gemeinden regelmäßig von höheren Schlüsselzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse, die aus der höheren Einwohnerzahl i. V. m. den im SächsFAG enthaltenen einwohnerbezogenen Gewichtungsfaktoren des Hauptansatzes resultieren.⁵⁰

5.6 Doppikumstellung

85 Stichtag für die Umstellung des Rechnungswesens der Kommunen von der Kameralistik auf die kommunale Doppik war der 01.01.2013. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten 104 Kommunen die kommunale Doppik bereits eingeführt; davon 60 Kommunen im Jahr 2012. 28 Kommunen nutzen die in § 131 Abs. 8 SächsGemO geregelte Möglichkeit der späteren Umstellung im Jahr 2014 oder 2015. Infolgedessen ist frühestens für das Jahr 2016 mit einer wieder einheitlichen Datenbasis der sächsischen Kommunen zu rechnen.

86 Im Jahr 2012, das in vorliegendem Beitrag schwerpunktmäßig betrachtet wird, haben sich die durch die Doppikumstellung hervorgerufenen statistischen Effekte gegenüber dem Jahr 2011 weiter verstärkt (siehe auch Pkt. 9), zumal 2012 mit der Kreisfreien Stadt Leipzig eine weitere Kommune mit umfangreichem Haushaltsvolumen auf die Doppik umstellte.

Statistische Effekte verstärkten sich

5.7 Sofortprogramm Straße

87 Zur Beseitigung der Winterschäden an Straßen in kommunaler Baulastträgerschaft infolge des strengen Winters 2012/2013 wies der Freistaat Sachsen den Kommunen als Sonderzuweisung zusätzlich zum Straßenlastenausgleich nach § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1 f. sowie § 20 Abs. 1 SächsFAG insgesamt 50 Mio. € als Festbetrag zu.⁵¹ Die Aufteilung der Mittel an die Kommunen erfolgte nach der Netzlänge lt. Straßenverzeichnis gem. § 4 Abs. 2 der Verordnung des SMWA über die Beseitigung von Schäden des Winters 2012/2013 an Straßen (Verordnung Sofortprogramm Straße vom 26.04.2013).

Beseitigung der Winterschäden 2012/2013

⁴⁹ Vgl. dazu im Einzelnen VwV Bedarfszuweisungen Pkt. IV. Laut LT-DS Nr. 5/10997 waren zum Stand vom 18.01.2013 rd. 4,7 Mio. € an entsprechenden Bedarfszuweisungen beantragt und rd. 2,7 Mio. € bewilligt worden.

⁵⁰ Auf die VwV des SMI über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden vom 26.10.2010 (VwVGebÄ) i. V. m. den „Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ des SMI wird hingewiesen.

⁵¹ Als vorläufiges Ergebnis einer Umfrage unter den Städten und Gemeinden schätzte der SSG die Schäden am kommunalen Straßennetz auf rd. 89 Mio. € (SSG-Pressemitteilung Nr. 07/2013 sowie LT-DS Nr. 5/11676).

		5.8 Hochwasser 2013 in Sachsen
Hochwasser-Soforthilfe für:	88	Infolge des Juni-Hochwassers 2013 (einschließlich der Starkregenereignisse), das in mehr als drei Viertel aller sächsischen Städte und Gemeinden Schäden unterschiedlichen Ausmaßes verursachte, stellte der Freistaat Sachsen 30 Mio. € als Soforthilfe für betroffene Bürgerinnen und Bürger bereit. ⁵² Zudem erhielten hochwassergeschädigte Unternehmen aus einem 10 Mio. € umfassenden Soforthilfepaket einmalig jeweils 1.500 €. ⁵³ Die Mittel wurden jeweils als durchlaufende Gelder über die Kommunen ausgereicht.
Einwohner 30 Mio. €		
Unternehmen 10 Mio. €		
Kommunen 30 Mio. €	89	Weitere 30 Mio. € flossen als Soforthilfepauschale in Form von Bedarfszuweisungen nach SächsFAG an die Landkreise, Kreisfreien Städte und Gemeinden. ⁵⁴
Vergabep Praxis erleichtert	90	Ergänzend erleichterte das SMWA die Vergabep Praxis dahingehend, dass öffentliche Aufträge für Bauleistungen und andere Dienstleistungen zur Beseitigung von durch die Flutkatastrophe verursachte Schäden und Gefahren unabhängig vom Schwellenwert freihändig oder im Verhandlungsverfahren vergeben werden können und mithin – aufgrund der Dringlichkeit der Maßnahmen – von Öffentlichen Ausschreibungen abgesehen werden konnte. ⁵⁵
Sondervermögen „Aufbauhilfe“ des Bundes	91	Seitens des Bundes wurde ein 8 Mrd. € umfassendes, durch Neuverschuldung finanziertes Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ⁵⁶ eingerichtet, das die Länder im Umfang von rd. 3,25 Mrd. € mittragen. Der Bund finanziert den Gesamtbetrag vor und die Länder erbringen ihren Anteil über einen Zeitraum von 20 Jahren nebst Zinsen. Aus diesem Fonds werden auch die Kosten der Soforthilfen des Bundes und der Länder erstattet. Die für Sachsen auf der Grundlage des AufbhG ⁵⁷ maßgeblichen Regelungen sind in der Richtlinie Hochwasserschäden 2013 ⁵⁸ enthalten – für die sächsischen Kommunen unter Buchstabe D der Richtlinie. Demnach können die Kommunen bei der Schadensbeseitigung und dem Wiederaufbau mit bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben bezuschusst werden.
Schäden im Freistaat Sachsen: fast 2 Mrd. €	92	Laut einer Ersterfassung der unmittelbaren Schäden sind in Sachsen die Kommunen mit Schäden im Umfang von rd. 780,5 Mio. € betroffen; hauptsächlich bei Straßen und Brücken. Insgesamt beliefen sich die Schäden im Freistaat Sachsen auf fast 2 Mrd. €. ⁵⁹

5.9 Sonstige laufende Ausgaben

Kosten für Lernmittel

- 93 Die Kommunen sind als Träger öffentlicher Schulen nunmehr verpflichtet, Lernmittel (Schulbücher, Arbeitshefte, Kopien, Schulbüchern gleich-

⁵² Erlass des SMF „Soforthilfen zur finanziellen Unterstützung vom Juni-Hochwasser 2013 direkt betroffener Einwohner“ vom 05.06.2013.

⁵³ Erlass des SMWA zur Änderung des Erlasses „Soforthilfen zur finanziellen Unterstützung von vom Juni-Hochwasser 2013 direkt betroffenen Unternehmen“ vom 07.06.2013.

⁵⁴ Erlass des SMF zur finanziellen Unterstützung der Gemeinden und Landkreise bei der Schadensbeseitigung, Beräumung und Säuberung aufgrund des Juni-Hochwassers 2013 nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 SächsFAG vom 07.06.2013.

⁵⁵ Siehe auch Pressemitteilung und Schreiben des SMWA vom 07.06.2013 sowie Schreiben des SMWA vom 27.08.2013. Mit letzterem wurde der Ausnahmetatbestand der „besonderen Dringlichkeit“ bis zum 31.12.2013 verlängert.

⁵⁶ Vgl. Artikel 1 – Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz (AufbhG) – des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15.07.2013.

⁵⁷ Siehe vorangegangene Fußnote.

⁵⁸ Vgl. Gemeinsame Richtlinie der SK, des SMWA, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMS und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (RL Hochwasserschäden 2013) vom 03.09.2013.

⁵⁹ Siehe Pressemitteilung der SK vom 25.06.2013. Neben den Kommunen waren Privatpersonen mit insgesamt rd. 431 Mio. € betroffen, der Freistaat mit rd. 385 Mio. €, Unternehmen mit rd. 263 Mio. €, die Landwirtschaft mit rd. 57 Mio. € und die Kirchen mit rd. 6 Mio. €. Es handelt sich hierbei nicht um die endgültigen Schadenssummen.

gestellte Druckerzeugnisse) kostenlos zur Verfügung zu stellen.⁶⁰ Unterstützend erhalten sie vom Freistaat hierfür jeweils 5 Mio. € in den Jahren 2013 und 2014.⁶¹ Schätzungen des SSG gehen von einem jährlichen Mehraufwand für Lernmittel in Sachsen von 30 Mio. € aus.

Rundfunkbeitrag

- 94 Wegen der seit 2013 geltenden Neuberechnung des Rundfunkbeitrages sehen sich die Kommunen erheblichen finanziellen Mehrbelastungen gegenüber. Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich seither länderübergreifend für eine Entlastung der Kommunen ein. Eine Evaluierung des Rundfunkbeitrages ist vorgesehen.⁶²

6 Eckpunkte wirtschaftlicher und finanzieller Prognosen

- 95 Die Flutkatastrophe von Juni 2013 zeigt ihre negativen Auswirkungen zunächst auch in der wirtschaftlichen Entwicklung. Beispielhaft seien der Landwirtschafts- und der Tourismussektor genannt, bei denen sich eine Erholung später abzeichnen wird als beispielsweise in der Baubranche, die von den aus der Flutkatastrophe resultierenden Konjunkturfaktoren profitieren kann. Zahlreiche Kommunen stehen – z. T. wiederholt – vor der Aufgabe, die kommunale Infrastruktur wiederherzustellen bzw. zu erneuern, was neben Mitteln aus diversen Hilfsprogrammen (vgl. Tz. 88 ff.) auch Eigenmittel für diesen Zweck bindet.

Ausblick:

Nachwirkungen Flutkatastrophe

- 96 Ab dem kommenden Jahr beginnt die neue EU-Förderperiode. Die wichtigsten Fonds, aus denen bis 2020 finanzielle Mittel nach Sachsen fließen, sind die Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und für Soziales (ESF). In der vorangegangenen EU-Förderperiode 2007 bis 2013 waren insgesamt rd. 5,3 Mrd. € für Sachsen eingeplant, wovon zum Stand 31.07.2013 rd. 2,9 Mrd. € ausgezahlt waren – davon rd. 0,8 Mrd. €⁶³ an die sächsischen Kommunen.

Neue EU-Förderperiode ab 2014

- 97 Mit der Föderalismusreform 2006 beschlossen Bund und Länder den Ausstieg aus der Gemeindeverkehrsfinanzierung zum Ende des Jahres 2019. Eine Fortsetzung der Finanzzuweisungen – für Sachsen in Höhe von jährlich rd. 87,7 Mio. €, davon momentan rd. 85 % für den kommunalen Straßenbau und rd. 15 % für den ÖPNV – wurde durch das Entflechtungsgesetz⁶⁴ zunächst bis 2013 zugesichert. Bund und Länder einigten sich schließlich Mitte 2013, die Entflechtungsmittel bis 2019 auf dem aktuellen Stand festzusetzen.⁶⁵ Ab 2014 entfällt die verkehrliche Zweckbindung; die investive besteht weiterhin. Insofern gibt es nach derzeitigem Stand für die Kommunen ab 2014 keine Planungssicherheit, was den Umfang der Mittel betrifft, die vom Bund über den Freistaat an die Kommunen zum Zwecke der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden weitergereicht werden.⁶⁶

Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

- 98 Die Bundesländer Bayern und Hessen reichten im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen den Länderfinanzausgleich ein. Im Kern wird das bisherige Ausgleichssystem kritisiert, das dazu führe, dass derzeit nur 3 Geberländer (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg) 13 Nehmerländer finanzieren und dies zu wenig Anreize zum Sparen in den Nehmerländern gebe. Unabhängig davon läuft das bestehende System 2019 aus und muss von Bund und Ländern rechtzeitig neu gestaltet werden. Über den (vertikalen) Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wo-

Länderfinanzausgleich

⁶⁰ Ursächlich ist das Urteil des OVG Bautzen vom 17.04.2012, Az.: 2 A 520/11.

⁶¹ Vgl. Artikel 11 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2013/2014 (Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014) vom 13.12.2012.

⁶² Siehe dazu die Pressemitteilung des Deutschen Städtetages vom 08.03.2013.

⁶³ Davon EFRE-Mittel: rd. 544 Mio. €, ELER rd. 214 Mio. € und ESF rd. 9 Mio. €.

⁶⁴ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz).

⁶⁵ Artikel 4 – Änderung des Entflechtungsgesetzes – des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15.07.2013.

⁶⁶ Für das Jahr 2013 stellt der Freistaat Sachsen im Rahmen des Landesinvestitionsprogrammes insgesamt rd. 114 Mio. € für die Förderung von ÖPNV-Investitionsmaßnahmen zur Verfügung. Ein Teil davon stammt aus Bundeszuweisungen nach dem Entflechtungsgesetz.

nach sich die Einnahmen von Land und Kommunen gleichmäßig entwickeln sollen (§ 2 Abs. 1 SächsFAG), wirken die Entscheidungen zum weiteren Verfahren im Länderfinanzausgleich auch auf den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen.

7 Folgerungen

Wegweisende Entscheidungen mit Blick auf das Jahr 2020

99 In den kommenden Jahren sind auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wegweisende Entscheidungen zu treffen, die den künftigen finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen maßgeblich beeinflussen werden, denn 2020:

- fließen keine Mittel mehr aus dem Solidarpakt II,
- ist eine Anschlussregelung für den Länderfinanzausgleich erforderlich,
- begrenzt die Schuldenbremse deutschlandweit die Neuverschuldung auch auf Länderebene mit möglichen Auswirkungen auf die Kommunen, wobei in Sachsen die Rechte der Kommunen nach Artikel 85 und 87 der Verfassung des Freistaates Sachsen von dem sächsischen Neuverschuldungsverbot ab 2014 unberührt bleiben⁶⁷,
- endet die EU-Förderperiode 2014 bis 2020,
- werden keine Entflechtungsmittel (siehe Tz. 97) mehr bereitgestellt,
- wird die Bevölkerung Sachsens von derzeit rd. 4,0 Mio. EW auf rd. 3,9 bis 3,8 Mio. EW geschrumpft sein; zudem droht Landkreisen insgesamt eine weitere Abwanderung zugunsten der Städte Leipzig und Dresden.⁶⁸ Der Umfang einwohnerbezogener (staatlicher) Zuweisungen wird davon entsprechend beeinflusst.⁶⁹

Interkommunale Zusammenarbeit

100 Rückläufige Investitionsfördermittel und zunehmender Kostenspardruck erfordern es, wirkungsvolle Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ohne das kommunale Vermögen aufzuzehren. Der SRH weist in dem Zusammenhang nochmals auf die Schaffung effizienterer Verwaltungsstrukturen durch Gemeindefusionen und die Nutzung der Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit hin.⁷⁰ Beispielsweise liefert der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinem Kommunalbericht 2013, in dem die interkommunale Zusammenarbeit auf Kreisebene untersucht wurde, einige beachtenswerte Ansätze und Hinweise zu dieser Thematik (besonders auch im Blick auf künftige Modelle der Zusammenarbeit). Haushaltsentlastungen wurden danach vor allem bei größeren Kooperationen erzielt. Kleinere Kooperationen waren vorwiegend durch Qualitätssteigerungen erfolgreich.

Chancen durch Doppikumstellung und Gesamtabschluss

101 Mit der nunmehr fast flächendeckenden Umstellung auf die kommunale Doppik und dem ab 2016 aufzustellenden Gesamtabschluss – einschließlich Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung – verfügen die Kommunen über Instrumente, die künftig eine umfassendere Transparenz und Steuerung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterstützen.

Stellungnahmen

8 Stellungnahmen

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

103 Das SMF stimmt den Kernaussagen des Beitrages sowie den daraus resultierenden Folgerungen im Wesentlichen zu und weist gleichzeitig darauf hin, dass die Kassenstatistik 2012 seines Erachtens ein mehrdeutiges Bild der aktuellen Finanzlage zeichnet. Steuereinnahmen in Rekordhöhe und einer weiteren Intensivierung der Entschuldung stünden

⁶⁷ Zu dem bereits in die Sächsische Verfassung aufgenommenen, ab 2014 geltenden Neuverschuldungsverbot vgl. auch Beitrag Nr. 2 in vorliegendem Band.

⁶⁸ Vgl. 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025.

⁶⁹ Der SSG nahm das Jahr 2020 bereits mit seiner Publikation „Kommune 2020 – Die Zukunft der sächsischen Städte und Gemeinden“ ausführlich in den Fokus seiner Betrachtungen.

⁷⁰ Vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 43, Tz. 96.

ein deutliches Gesamtdefizit in den kommunalen Haushalten gegenüber. Dies und eine zunehmende Beeinträchtigung der Datenqualität im Zusammenhang mit der Doppikumstellung erschweren eine klare Analyse und Interpretation der gegenwärtigen kommunalen Finanzsituation. Das SMF gehe insgesamt davon aus, dass die finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen nach wie vor günstig sind.

104 Zu Pkt. 4.2.1, Tz. 37 ergänzt das SMF, dass der Anstieg der Sozialausgaben (+ rd. 210 Mio. €) vor allem durch die Zunahme der Optionsausgaben (rd. 190 Mio. €) hervorgerufen werde, die jedoch durch eine komplementäre Zunahme bei den Optionseinnahmen (+ rd. 188 Mio. €) fast vollständig gedeckt werde.

105 Das SMI begrüßt in seiner Stellungnahme ausdrücklich die Kernaussagen unter Tz. 100 und 101 und ergänzt, dass wegen der zu erwartenden geringeren Einnahmen die Kommunen nicht in ihren Konsolidierungsbemühungen nachlassen dürfen. Für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung seien folgende Aspekte unverzichtbar:

- Überprüfung der Aufgabenstandards,
- Überprüfung der freiwilligen Aufgaben,
- Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und
- Anpassung an die demografischen Veränderungen.

106 Das SMI und der SSG gingen in ihren Stellungnahmen u. a. auf das Verfassungsänderungsgesetz ein (vgl. Tz. 66). Das SMI stellt die damit verbundene Stärkung der Kommunen heraus.

9 Anmerkungen zu den verwendeten statistischen Daten

107 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte im Jahr 2012 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2011.

108 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2012 zugrunde.⁷¹ Die EW-Zahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Sofern nicht anders angegeben, handelt es sich um die auf Basis der Registerdaten vom 03.10.1990 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen. Die fortgeschriebenen Zensusergebnisse sind insofern noch nicht berücksichtigt.

Gebietsstand vom 01.01.2012 im vorliegenden Beitrag

109 Zur Verwendung der statistischen Daten wird im Übrigen auf die Ausführungen im Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 43 f., Tz. 101 bis 106 verwiesen.

110 In Übersicht 31 wird anhand der kassenstatistischen Eckwerte aufgezeigt, bei welchen Positionen Verschiebungen bei der Übertragung der doppischen Daten in die kamerale Struktur auftreten.

Verschiebungen bei der Übertragung der doppischen Daten in die kamerale Struktur

⁷¹ Die zum 01.01.2013 erfolgten Gemeindegemeinschaften bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen von 458 auf 438 verringerten, finden in vorliegendem Beitrag noch keine Berücksichtigung.

Übersicht 31: Verschiebungen bei der Übertragung der doppischen Daten in die kamerale Struktur

	Grupp.-Nr. (Gr., UGr.)	2012 Mio. €	Erläuterungen der Verschiebungen
bereinigte Gesamteinnahmen	berechnet	9.450	-
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	berechnet	8.520	-
darunter:			
Steuern (netto)	00, 01, 02, 03./810	2.593	Verschiebungen innerhalb der Gr. 02 (andere Steuern), da UGr. 02x kameral z. T. detaillierter gegliedert ist
darunter:			
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	010	733	-
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	012	180	-
Gewerbsteuer (netto)	003./810	1.181	-
Grundsteuer A und B	000, 001	477	-
Schlüsselzuweisungen vom Land	041	1.985	-
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	051, 061, 092, 093	623	-
Erstattungen und lfd. Zuweisungen vom Land	161, 171, 191	1.033	-
Erstattungen und lfd. Zuweisungen vom Bund	160, 170, 192, 193	707	-
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	10, 11, 12	579	-
sonstige Einnahmen	052, 060, 062, 072, 13-15, 162, 168, 172- 178, 200-208, 21-25, 260- 263	2.158	Gr. 15 (sonstige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen): einzelne UGr. (150, 158) ohne doppische Entsprechung, daher Verschiebung zu UGr. 157 (vermischte Einnahmen) sowie künftig keine Belegung von UGr. 158 UGr. 205-208 (Zinseinnahmen): Verschiebungen innerhalb der UGr., da die doppische Bereichsabgrenzung nicht mit der kameralen identisch ist Gr. 24-25 (Ersatz von sozialen Leistungen): UGr. 242, 248, 252, 258 künftig nicht belegt, da doppisch nicht Bestandteil der Finanzrechnung
abzgl. Zahlungen gleicher Ebene	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232	1.158	-
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	berechnet	929	-
darunter:			
Zuweisungen für Investitionen vom Land	361	744	-
sonstige Einnahmen	32, 33, 340, 345-349, 35, 360, 362-368, 3701-3731, 3702-3732	221	Verschiebungen innerhalb der UGr. 3701-3731, 3702-3732 (Einnahmen aus Krediten/ Umschuldungen), da doppisch kein separater Ausweis von Umschuldungen
darunter:			
Veräußerung von Grundstücken	340	82	-
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	33	23	-
Beiträge und ähnliche Entgelte	35	21	-
bereinigte Gesamtausgaben	berechnet	9.567	-
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	berechnet	8.097	-
darunter:			
Personalausgaben	4	2.534	Verschiebungen innerhalb der UGr. 410-414, 430-434, 440-444, da doppisch keine separater Ausweis von Altersteilzeit
laufender Sachaufwand	50-66, 675-678, 84	1.673	Gr. 53 (Mieten und Pachten): Verschiebungen von UGr. 933 bzw. 936 (Sachinvestitionen) zu Gr. 53 aufgrund doppischer Kontenvorgaben möglich Außerdem: Verschiebungen von Gr. 93 bzw. 94 (Sachinvestitionen, Baumaßnahmen) zu Gr. 50, 51 (Unterhaltung) aufgrund der geänderten Verbuchung in der kommunalen Doppik

	Grupp.-Nr. (Gr., UGr.)	2012 Mio. €	Erläuterungen der Verschiebungen
noch: laufender Sachaufwand	50-66, 675-678, 84		Gr. 66 (weitere allgemeine sächliche Ausgaben): Verschiebungen innerhalb der UGr. 660-662 und 668 sowie von UGr. 662 zu Gr. 65 (Ge- schäftsausgaben); zusätzliche Zuordnung der doppischen Konten 7422 (Leiharbeitskräfte), 7423 (Datenverarbei- tung), 7429 und 7491 zu UGr. 668 (Vermischte Ausgaben)
soziale Leistungen	69, 73-79	2.586	Verschiebungen zwischen: UGr. 781 zu Gr. 73, UGr. 782 zu Gr. 74 aufgrund Änderung in der Bundesstatistik; UGr. 780 (UVG-Leistungen) zu UGr. 7882 (Mehraufwandsentschädigungen); weitere Verschiebungen innerhalb der UGr. 78x
Zinsausgaben	800-808	104	UGr. 805-808: Verschiebungen innerhalb der UGr., da doppische Bereichsabgrenzung nicht mit der kameralen identisch ist
sonstige Ausgaben	670-674, 70- 72, 82, 83	2.357	Gr. 70 (Zuschüsse für laufende Zwecke an gemeinnützige, mildtätige, kirchliche oder ähnliche Einrichtungen), Gr. 71 (Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke): doppische Zuordnung führt zur Verschiebung von Gr. 70 zu UGr. 718
abzgl. Zahlungen gleicher Ebene	052, 062, 072, 162, 172, 202, 232	1.158	-
darunter:			
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	71	1.043	-
allgemeine Umlagen an Gemein- den/Gemeindeverbände	832	673	-
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	berechnet	1.470	-
darunter:			
Sachinvestitionen	932, 933, 935, 936, 94	1.254	Verschiebungen von UGr. 933 bzw. 936 zu Gr. 53 (Mieten und Pachten) aufgrund doppi- scher Kontenvorgaben möglich sowie Verschie- bungen von UGr. 933 zu 932, 936 zu 933
darunter:			
Baumaßnahmen	94	1.081	bei Gr. 94 (Baumaßnahmen) nur Verschiebung von Bereich B11 (Allgemeines Grundvermögen) zu B12 (Übrige)
sonstige Ausgaben	92, 930, 9701-9731, 9702-9732, 9703-9733, 98, 990, 991, 993, 997	251	Gr. 92 (Gewährung von Darlehen): Verschiebun- gen innerhalb der UGr. 925-928, da doppische Bereichsabgrenzung nicht mit der kameralen identisch ist;
darunter:			
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitio- nen	98	195	UGr. 97xx (Kredittilgungen): Verschiebungen innerhalb der UGr., da doppisch kein separater Ausweis von Umschuldungen und außerordentl. Tilgungen sowie z. T. doppisch andere Bereichs- abgrenzung als in der Kameralistik
UGr. 993, 997 doppisch nicht Bestandteil der Finanzrechnung			
Finanzierungssaldo	berechnet	-117	-

Kommunale Verschuldung

Während die sächsischen Kommunen im Jahr 2012 ihre Schulden aus Krediten sowie ihre Leasingverpflichtungen reduzieren konnten, wuchsen die übrigen Verbindlichkeiten und das Kassenkreditvolumen.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte¹ und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen² zum 31.12. des jeweiligen Jahres.³ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2013 und der Einwohnerstand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde. Ab dem Jahr 2011 finden die Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 Verwendung. Dadurch kann es beim Jahr 2011 zu Abweichungen gegenüber dem Jahresbericht 2012 kommen. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen Zehnjahreszeitraum abgestellt. Ergänzend wird auf die Vorbemerkungen im Jahresbericht 2010 des SRH, S. 203 verwiesen.

Berichtsschwerpunkt: kommunale Verschuldung im Jahr 2012

Gebietsstand: 01.01.2013

Zensusdaten liegen ab 2011 zugrunde

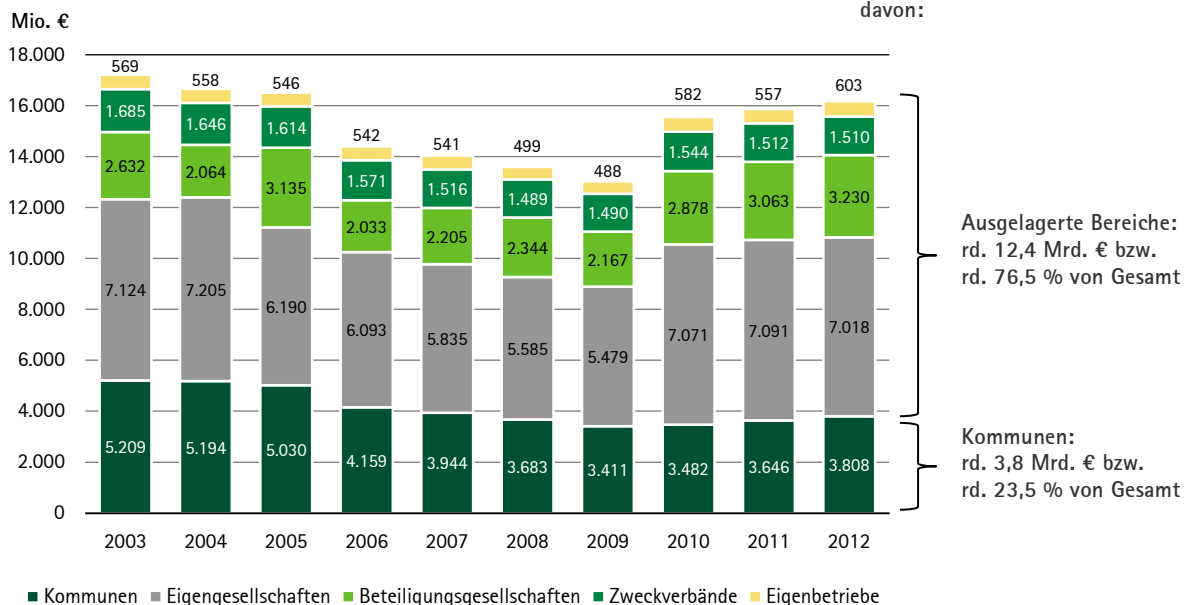
2 Überblick

- 2 Die sächsischen Kommunen, die Beteiligungsgesellschaften sowie die Eigenbetriebe wiesen zum 31.12.2012 insgesamt einen um rd. 300 Mio. € (rd. 1,9 %) höheren Schuldenstand als im Vorjahr aus. Weiterhin sind mehr als drei Viertel der Schulden den ausgelagerten Bereichen zuzurechnen.

Übersicht 1: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche⁴

Schuldenstand 2012:

Gesamt: rd. 16,2 Mrd. €
davon:



¹ Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen.

² Zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigenes und Beteiligungsgesellschaften (letztere mit mehr als 1 Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht).

³ In den Übersichten können durch Rundungen Differenzen in den Salden entstehen.

⁴ Die im Diagramm verwendeten Daten enthalten jeweils die Beträge, die im betreffenden Jahr zum Schuldenbegriff zählten. Das heißt: Daten zurückliegender Jahre wurden nicht an den seit 2012 geltenden Schuldenbegriff angepasst. Insofern sind die bei den „Kommunen“ ausgewiesenen Daten für die Jahre 2010 und 2011 nicht mit denen in Übersicht 3 bzw. Übersicht 4 identisch.

3 Erneute Änderung der Statistik

- 3 Der statistische Schuldenbegriff wurde aufgrund von EU-Anforderungen bereits für die Jahre 2010 und 2011 jeweils angepasst. Seit dem Jahr 2012 werden – infolge geänderter Vorgaben der Bundesstatistik – die ÖPP-Projekte nach ESVG⁵, die in den Jahren 2010 und 2011 noch als kreditähnliche Rechtsgeschäfte deklariert wurden, aus dem Schuldenstand herausgenommen und nur noch als „weitere Belastungen“ ausgewiesen. Im Vorjahresvergleich hat sich gerade diese Position von rd. 10 Mio. € im Jahr 2011 auf rd. 28 Mio. € im Jahr 2012 fast verdreifacht. Erneute Statistikänderungen sind auch im kommenden Jahr zu erwarten.
- 4 Die Entwicklung des (statistischen) Schuldenbegriffes wird nachfolgend dargestellt, um die Auswirkungen o. g. Änderungen zu veranschaulichen.

Übersicht 2: Entwicklung des Schuldenbegriffes in der Statistik

vor 2010	seit 2010 rot = Änderungen ab 2012
Schuldenstand: Schulden bei öffentlichen Haushalten (ohne Kassenkredite) Kreditmarktschulden i. e. S. bei Kreditinstituten usw. Wertpapierschulden	Schuldenstand: Schulden beim öffentlichen Bereich (Kassenkredite, Kredite) Schulden beim nichtöffentlichen Bereich darunter <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)
weitere Belastungen: Kassenverstärkungskredite kreditähnliche Rechtsgeschäfte: <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder - Leasingverträge (inkl. Zinsanteile) 	- Kassenkredite kreditähnliche Rechtsgeschäfte: <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften - Finanzierungsleasing - ÖPP-Projekte nach ESVG übrige Verbindlichkeiten: <ul style="list-style-type: none"> - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - sonstige Verbindlichkeiten
	Versicherungstechnische Rückstellungen - nur im Jahr 2010 -
	weitere Belastungen: ÖPP-Projekte nach ESVG
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme) innere Darlehen <ul style="list-style-type: none"> - Mittel der Sonderrücklage - Mittel des Sondervermögens ohne Sonderrechnung Zinsausgaben	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme) Zinsausgaben

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

4 Kommunale Haushalte

4.1 Betrachtung nach Schuldenarten

5 Die Schulden und weiteren Belastungen der Kommunen haben sich 2012 im Vergleich zum Vorjahr wie in Übersicht 3 dargestellt, entwickelt. Zu beachten ist, dass die ÖPP-Projekte seit 2012 statistisch nicht mehr im Schuldenstand enthalten sind. Daher werden die Beträge für das Vergleichsjahr 2011 nach bisheriger sowie nach neuer, seit 2012 geltender Schuldendefinition ausgewiesen.

6 Während die Schulden aus Krediten sowie die Leasingverpflichtungen im Jahr 2012 reduziert werden konnten, wuchsen die übrigen Verbindlichkeiten und das Kassenkreditvolumen.

Rückgang bei Kreditschulden und Leasingverpflichtungen, Anstieg bei übrigen Verbindlichkeiten und Kassenkrediten

Übersicht 3: Schulden und Belastungen der Kommunen nach Arten zum 31.12.

Ifd. Nr.	Position	2011	2011	2012	Veränderung zum Vorjahr - neu -
		bisher	- neu -	- neu -	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	SCHULDENSTAND⁶	3.646,2	3.636,0	3.808,1	172,1
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	6,1	6,1	5,4	-0,7
1.1.1	- Schulden aus Krediten	6,1	6,1	4,6	-1,6
1.1.2	- Kassenkredite	-	-	0,8	0,8
1.2	Schulden beim nichtöffentl. Bereich	3.291,4	3.291,4	3.239,5	-51,9
1.2.1	- Schulden aus Krediten ⁷	3.239,8	3.239,8	3.146,6	-93,2
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	3.167,8	3.167,8	3.121,5	-46,3
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	72,0	72,0	25,0	-46,9
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	51,6	51,6	92,9	41,3
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	78,8	68,6	34,8	-44,1
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,1	0,1	0,8	0,7
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,2	1,2	1,0	-0,2
1.3.3	- Finanzierungsleasing	67,3	67,3	33,0	-34,3
1.3.4	- ÖPP-Projekte nach ESVG	10,2	-	-	-10,2
1.4	übrige Verbindlichkeiten	269,8	269,8	528,5	258,6
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.520,8	1.531,0	1.454,2	-76,8
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	-	10,2	27,6	17,4
2.2	Bürgschaften (Haftungssumme)	1.403,4	1.403,4	1.322,4	-80,9
2.3	Zinsausgaben ⁸	117,5	117,5	104,2	-13,2

7 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 wurden⁹ - dem bis dato üblichen Schuldenbegriff und umfasste zum 31.12.2012 rd. 3.151,1 Mio. €. Die Schulden der Kommunen sind nach dieser Definition im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 95 Mio. € bzw. rd. 2,9 % gesunken (vgl. Übersicht 4).

Kreditschulden um rd. 2,9 % gesunken

⁶ Summe der Positionen: 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

⁷ Im Jahr 2012 hatten rd. 94,8 % dieser Kredite eine Laufzeit von mindestens 5 Jahren, rd. 4,8 % eine Laufzeit von über 1 bis 5 Jahre und die übrigen rd. 0,4 % von weniger als 1 Jahr.

⁸ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁹ Beispielsweise im Bereich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte die Definition der „Restkaufgelder“. Entsprechend sind beim Jahresvergleich solcher Positionen gewisse Unschärfen in Betracht zu ziehen.

- 8 Durch die Erweiterung des Schuldenbegriffes wird im Jahr 2012 rein zahlenmäßig ein um rd. 657 Mio. € bzw. rd. 20,8 % höherer Betrag als nach ‚alter‘ Definition erfasst. Wird der aktuelle Schuldenbegriff zugrunde gelegt, sind die Schulden im Vorjahresvergleich um rd. 172 Mio. € bzw. rd. 4,7 % gestiegen. Ursachen sind
- der Anstieg der übrigen Verbindlichkeiten (Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie sonstigen Verbindlichkeiten) und
 - die vermehrte Inanspruchnahme von Kassenkrediten.

Übrige Verbindlichkeiten

- 9 Die übrigen Verbindlichkeiten sind der Kameralistik systemfremd. Daher führt insbesondere die fortschreitende Umstellung des Rechnungswesens auf die kommunale Doppik – darunter im Jahr 2012 bei der Kreisfreien Stadt Leipzig – zum Anstieg dieser Schuldenposition. Da der Großteil der sächsischen Kommunen die Umstellung auf die kommunale Doppik erst zum 01.01.2013 vorgenommen hat, wird aufgrund dieses Verbindlichkeitenpostens mit einem weiteren statistischen Anstieg des Verschuldungsniveaus im Jahr 2013 zu rechnen sein. Wegen 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.
- 10 Die größten Steigerungen bei den übrigen Verbindlichkeiten verzeichneten im Jahr 2012 die Kreisfreien Städte Leipzig (rd. 193,7 Mio. €) und Chemnitz (rd. 52 Mio. €) sowie die Stadt Zwickau (rd. 13,8 Mio. €).¹⁰

Kassenkredite

Anstieg der Kassenkredite insbesondere bei den Landkreisen

- 11 Der Anstieg der Kassenkredite vollzog sich vor allem bei den Landkreisen. Die Landkreise Nordsachsen und Görlitz weiteten ihr Kassenkreditvolumen jeweils um mehr als das Doppelte auf 23,3 bzw. 16,0 Mio. € aus. Der Erzgebirgs- sowie der Vogtlandkreis nahmen 2012 Kassenkredite in Höhe von 10,0 Mio. € bzw. rd. 0,4 Mio. € auf. Bei den kreisangehörigen Gemeinden mussten insgesamt 85 Kommunen Kassenkredite unterschiedlichen Ausmaßes in Anspruch nehmen. Die 3 Kreisfreien Städte kamen zum wiederholten Male ohne Kassenkredite aus.

Kreditschulden

- 12 Den insgesamt gestiegenen Kassenkrediten standen mehr als doppelt so hohe Rückgänge der Kreditschulden gegenüber. Die Entwicklung der Kassenkredite und Kreditschulden verlief jedoch in den einzelnen Kommunen heterogen. So weiteten bspw. von den 4 o. g. Landkreisen 2 sowohl ihr Kassenkreditvolumen als auch ihre Kreditschulden aus – die anderen beiden Landkreise tilgten einen Teil ihrer Kreditschulden.

Weitere Belastungen

Haftungssumme der Bürgschaften niedriger als im Vorjahr

- 13 Neben den o. g. Schulden tragen die Kommunen weitere Belastungen:
- Das Volumen der ÖPP-Projekte nach ESVG stieg um rd. 17,4 Mio. €.
 - Nach Anstiegen in den Jahren 2010 und 2011 ist die Haftungssumme der Bürgschaften 2012 um rd. 81 Mio. € (rd. 5,8 %) zurückgegangen.
 - Die Zinsbelastungen sind weiter rückläufig. Dies korreliert mit den insgesamt gesunkenen Kreditschulden, ist aber auch auf das niedrige allgemeine Zinsniveau zurückzuführen.

ÖPP-Projekte in sächsischen Kommunen

- 14 ÖPP-Projekte wiesen im Jahr 2012 die folgenden Kommunen aus:
- Kreisfreie Stadt Dresden: rd. 16,4 Mio. € (Rudolf-Harbig-Stadion),
 - Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge: rd. 5,8 Mio. € (Landratsamt Schloss Sonnenstein),
 - Stadt Burgstädt: rd. 5,3 Mio. € (Schwimmhalle „Sportzentrum am Taurastein“).

¹⁰ Zeitpunkt der Doppikumstellung: Leipzig und Zwickau zum 01.01.2012, Chemnitz zum 01.01.2011.

4.2 Entwicklung der kommunalen Schulden im Zeitverlauf

Um die Vergleichbarkeit 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 2012 geltenden) Schuldenbegriff dargestellt. Ab dem Jahr 2011 wurden zudem die Einwohnerdaten zugrunde gelegt, die auf der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 basieren. Infolgedessen fällt der Schuldenstand je EW ab dem Jahr 2011 überproportional höher aus.¹¹

Zensusdaten liegen ab 2011 zugrunde; Verschuldung je EW fällt daher überproportional höher aus

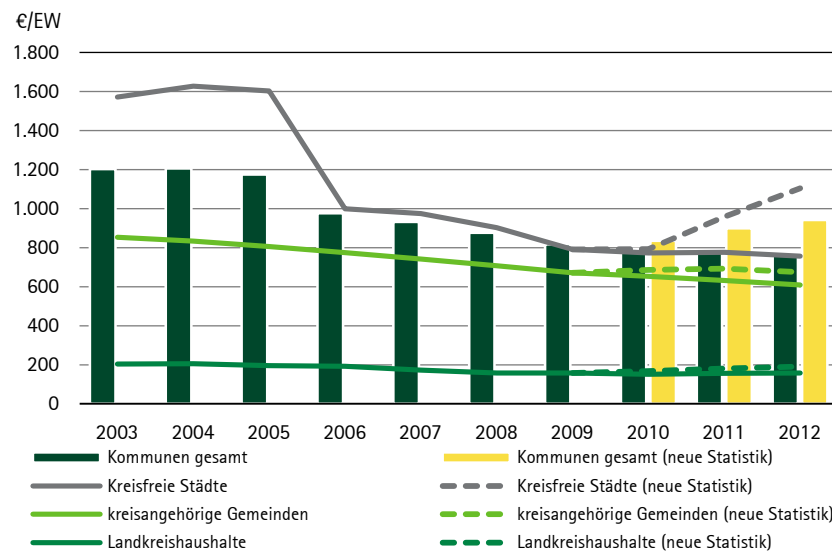
Übersicht 4: Entwicklung der kommunalen Schulden und der Schuldendienstquote¹²

	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstquote
	Mio. €	%	€/EW	%	%
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: 3.441	-3,5 -	794 neu: 829	-2,9 -	4,0
2011	3.246 neu: 3.636	-1,5 neu: 5,7	801 neu: 897	-1,2 neu: 8,2	4,1
2012	3.151 neu: 3.808	-2,9 neu: 4,7	779 neu: 941	-2,7 5,0	6,2 ¹³

'neu' = nach dem seit 2012 in der Statistik geltenden Schuldenbegriff. Die einmalig in 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben unberücksichtigt. Ebenso wurden die ÖPP-Projekte, die nur in den Jahren 2010 und 2011 zum Schuldenbegriff zählten, aus o. g. Schuldenständen herausgerechnet.

4.3 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

Übersicht 5: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen¹⁴



¹¹ Zu den Auswirkungen des Zensus 2011 siehe auch Beitrag 1, Punkt 5.4.
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 2012 sowie lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2012.
¹³ Aufgrund der fortschreitenden Einführung der kommunalen Doppik werden außerordentliche Tilgungen und Umschuldungen seit 2012 nicht mehr gesondert ausgewiesen. Bei der Berechnung der Schuldendienstquote sind ab 2012 folglich Umschuldungen mit enthalten, was zur Erhöhung der Quote führt.
¹⁴ Die im Jahr 2010 statistisch erhobenen versicherungstechnischen Rückstellungen bleiben wegen ihrer lediglich einmaligen Erhebung unberücksichtigt. Zensusdaten liegen ab 2011 zugrunde.

Kreisfreie Städte: Anteil der übrigen Verbindlichkeiten an den Schulden des Kernhaushaltes

- 16 Alle 3 Kreisfreien Städte führen mittlerweile ihr Rechnungswesen nach kommunaler Doppik. Die Unterschiede der bisherigen zur „neuen“ Statistik treten hier am deutlichsten zutage, da ein bedeutender Teil der Schulden der Kernhaushalte aus übrigen Verbindlichkeiten besteht. In welchem Umfang zeigt die nachfolgende Übersicht (Werte gerundet).

Übersicht 6: Verschuldung der Kreisfreien Städte; ausgewählte Positionen

Zum 31.12.	Einheit	Jahr	Chemnitz	Dresden	Leipzig
Schuldenstand	€/EW	2011	1.423	252	1.456
		2012	1.604	185	1.800
Schuldenstand	T€	2011	341.595	128.904	732.937
		2012	385.101	96.213	923.625
darunter:					
übrige Verbindlichkeiten	T€	2011	72.673	122.483	-
		2012	124.689	96.213	193.743
Anteil am Schuldenstand	%	2011	21	95	-
		2012	32	100	21

4.4 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

Einhaltung der Richtwerte für die Verschuldung des Kernhaushaltes

- 17 Die VwV KommHHWi-Doppik gibt Richtwerte für die kommunale Verschuldung sowohl der Kernhaushalte als auch hinsichtlich der Gesamtverschuldung vor. Sind diese erreicht bzw. überschritten, bedarf es im betreffenden Fall einer besonderen Prüfung der dauernden Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen.
- 18 Mit der Änderung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik (VwV KomHHWi-Doppik) zum 28.12.2012 hat das SMI nunmehr definiert, was in die **Verschuldung des Kernhaushaltes** einzubeziehen ist, wenn die Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte überprüft wird.
- 19 Gemäß Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. d) Satz 2 der VwV KomHHWi-Doppik vom 28.12.2012 sind bei der Ermittlung der Verschuldung im Sinne dieser Vorschrift die Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen sowie alle Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen, für den Kernhaushalt der Gemeinde zu berücksichtigen. § 59 Nr. 32 KomHVO-Doppik definiert den Begriff „Kredite“: unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Finanzierungsmittel mit Ausnahme der Kassenkredite. Demnach sind Kassenkredite bei der Überprüfung der Verschuldungsrichtwerte lt. KomHHWi-Doppik nicht einzubeziehen. Des Weiteren zählt die Statistik aufgrund bundesstatistischer Vorgaben ÖPP-Projekte seit dem Jahr 2012 nicht mehr zu den kreditähnlichen Rechtsgeschäften, sondern als Belastung außerhalb des Schuldenstandes. Gemeindefinanzwirtschaftsrechtlich werden ÖPP-Projekte jedoch nach wie vor unter den kreditähnlichen Rechtsgeschäften subsumiert (vgl. § 82 Abs. 5 SächsGemO¹⁵) und sind daher bei einer Überprüfung der Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte im Sinne der VwV KomHHWi-Doppik mit einzubeziehen.
- 20 Die Definition zur Verschuldung des Kernhaushaltes nach der VwV KomHHWi-Doppik weicht mithin vom statistischen Schuldenbegriff ab (vgl. nachfolgende Übersicht).

¹⁵ Ausführlich in Quecke/Schmid et al.: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar zur Gemeindeordnung, zu § 82, Rdnrn. 194 und 255 bis 259.

Übersicht 7: Vergleich statistischer Schuldenbegriff versus Verschuldung gem. VwV KomHHWi-Doppik

Verschuldung des Kernhaushaltes nach VwV KomHHWi-Doppik weicht vom statistischen Schuldenbegriff ab

lfd. Nr.	Statistischer Schuldenbegriff	2012 Mio. €	Wird in die Verschuldung des Kernhaushaltes gem. VwV KomHHWi-Doppik einbezogen	
			ja	nein
1	SCHULDENSTAND¹⁶	3.808,1		
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	5,4		
1.1.1	- Schulden aus Krediten	4,6	x	
1.1.2	- Kassenkredite	0,8		x
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	3.239,5		
1.2.1	- Schulden aus Krediten	3.146,6	x	
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	3.121,5	x	
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	25,0	x	
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	x	
1.2.3	- Kassenkredite	92,9		x
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	34,8		
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,8	x	
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,0	x	
1.3.3	- Finanzierungsleasing	33,0	x	
1.4	übrige Verbindlichkeiten	528,5		x
2	WEITERE BELASTUNGEN			
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	27,6	x	

21 Dies vorangestellt, ergibt sich bei der Überprüfung, inwieweit die Verschuldungsrichtwerte der kommunalen Kernhaushalte (vgl. Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 der VwV) eingehalten wurden, folgendes Bild:

Übersicht 8: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten 2012	
		absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	1	33,3
kreisangehörige Gemeinden	850	87	20,0
Landkreise	250	1	10,0

22 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Kassenkredite, die ihrem Wesen nach zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen, sowie die übrigen Verbindlichkeiten (Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Transferleistungen und sonstige Verbindlichkeiten), die ebenfalls regelmäßig kurzfristiger Natur sind, bei der Bestimmung, ob die Verschuldungsrichtwerte eingehalten wurden, nicht herangezogen werden. Nach Ansicht des SMI spielen insbesondere letztere für die Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit nur eine untergeordnete Rolle und könnten aufgrund ihrer Kurzfristigkeit ggf. zu verzerrten Ergebnissen führen.

Kassenkredite und übrige Verbindlichkeiten bleiben bei der Richtwertbestimmung unberührt

23 Nach Ansicht des SRH haben die Rechtsaufsichtsbehörden (RAB) bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen stets im Blick zu behalten, inwieweit die Kassenkredite und ggf. auch

¹⁶ Summe der Positionen 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

deren übrige Verbindlichkeiten tatsächlich kurzfristiger Natur sind oder auf Haushaltsrisiken oder strukturelle Haushaltsdefizite hinweisen.

5 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche

5.1 Ausgelagerte Bereiche

24 Bei den aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereichen stellt sich die Schulden-situation im Vorjahresvergleich wie folgt dar (vgl. auch Übersicht 1):

Eigenbetriebe 25 Die Schulden der **Eigenbetriebe** wuchsen im Jahr 2012 bei allen Gebietskörperschaftsgruppen. Knapp 4 % der gesamten Schulden sind durch die kommunalen Eigenbetriebe verursacht.

Übersicht 9: Eigenbetriebe – Schuldenstand nach Gebietskörperschaften¹⁷

	2011		2012		Veränderung 2011/2010		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	%	€/EW
Kreisfreie Städte	307	244	330	260	24	7,7	15
kreisangehörige Gemeinden	220	78	228	82	9	4,0	4
Landkreise	31	11	45	16	14	44,6	5
gesamt	557	137	603	149	46	8,3	12

Eigengesellschaften 26 Der seit dem Jahr 2010 erweiterte Schuldenbegriff trägt dazu bei, dass der Schuldenstand der **Eigengesellschaften** seitdem signifikant höher ausfällt (siehe Übersicht 1). Zum 31.12.2012 waren die Eigengesellschaften mit rd. 7.018 Mio. € verschuldet. Dies entspricht rd. 43 % der gesamten Schulden. Im Vergleich zum Vorjahr wiesen sie einen Schuldenrückgang um rd. 1,0 % aus, wobei insbesondere die Eigengesellschaften der Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig ihre Schulden reduzierten.

Übersicht 10: Eigengesellschaften – Schuldenstand nach Gebietskörperschaften¹⁸

	2011		2012		Veränderung 2011/2010		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	%	€/EW
Kreisfreie Städte	4.067	3.239	3.982	3.129	-85	-2,1	-110
kreisangehörige Gemeinden	2.856	1.020	2.842	1.025	-14	-0,5	4
Landkreise	167	60	194	70	26	15,7	10
gesamt	7.091	1.749	7.018	1.734	-73	-1,0	-14

Beteiligungsgesellschaften 27 Nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2010 (vgl. Tz. 26) erhöhten die **Beteiligungsgesellschaften** ihren Schuldenstand zum dritten Mal in Folge – im Jahr 2012 um rd. 167 Mio. € bzw. rd. 5,4 % auf rd. 3.230 Mio. €. Damit sind rd. 20,0 % der gesamten Schulden (kommunale Haushalte + ausgelagerte Bereiche) in den Beteiligungsgesellschaften gebunden.

Zweckverbände 28 Der Schuldenstand der **Zweckverbände** änderte sich nur marginal von rd. 1.512 auf rd. 1.510 Mio. €. Dies entspricht rd. 9 % der gesamten Schulden.

¹⁷ Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter.

¹⁸ Wie vorangegangene Fußnote.

5.2 Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

29 Die VwV KomHHWi-Doppik benennt nicht nur Verschuldungsrichtwerte für die Kernhaushalte (vgl. Tz. 17 ff.), sondern auch für die **Gesamtverschuldung**. Diese umfasst gem. Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. f)

Einhaltung der Richtwerte für die Gesamtverschuldung

- die Verschuldung aus Krediten für den Kernhaushalt der Gemeinde, ihrer rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, insbesondere Eigenbetriebe,
- einschließlich aller Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (§ 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO) sowie
- Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen, der Verwaltungs- und Zweckverbände in der Höhe, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann.

Dabei sind die aus Bürgschaften, Gewährverträgen und diesen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften (§ 83 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 SächsGemO) sowie aus gesellschaftsvertraglich begründeten Nachschusspflichten resultierende Verpflichtungen der Kommune nur zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.

30 Allein die Verschuldung der Kernhaushalte (vgl. auch Pkt. 4.4) zusammen mit den Schulden der Eigenbetriebe erreichte oder überschritt bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte (vgl. nachfolgende Übersicht).

Übersicht 11: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

	Gesamtverschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen ¹⁹ 2012	
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	2.000	-	-
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 EW	1.800	-	-
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	1.600	4	6,3
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.650	7	7,0
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.350	9	9,4
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	1.200	15	9,3
Landkreise	260	1	10,0

31 Die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften spielen nicht nur gemessen an ihrem Schuldenstand eine bedeutende Rolle, sondern auch im Hinblick auf ihre Mitarbeiterzahl und dem zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben umgesetzten Finanzvolumen (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 53, Tz. 27 f.).

32 Der SRH weist daher erneut darauf hin, dass trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften deren Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial birgt, das durch die Kommunen als Anteilseigner im Interesse einer stetigen Aufgabenerfüllung sowie durch die RAB sorgfältig zu überwachen ist.

Risikopotenzial aus der Verschuldung der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften bedarf besonderer Beachtung

¹⁹ Die Kommunen, die in ihrer Größenklasse den genannten Verschuldungsrichtwert in diesem Sinne am deutlichsten überschritten, waren: die Stadt Coswig sowie die Gemeinden Machern, Rackwitz und Deutzen, wobei die drei letztgenannten bereits mit der Verschuldung ihrer Kernhaushalte über dem entsprechenden Richtwert lagen.

6 Vergleiche mit anderen Bundesländern

6.1 Auswertung der Schuldendaten aus dem Jahr 2011

Vergleich mit anderen Bundesländern zum Stichtag 31.12.2011

33 Die folgenden Angaben beziehen sich auf den Stichtag 31.12.2011.²⁰

Übersicht 12: Schulden der Zweckverbände²¹, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2011²²

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Kommunen (Kernhaushalte)	davon: Kredite ²³	Kassenkredite	übrige Verbindlichkeiten	kreditähnliche Rechtsgeschäfte ²⁴
	alle Angaben in €/EW			alle Angaben in €/EW				
Sachsen	365	135	1.713	881	784	12	65	19
Brandenburg	449	111	1.373	917 ²⁵	570	321	k. A.	26
Mecklenburg-Vorpommern	463	304	k. A. ²⁶	1.527	1.153	337	20	17
Sachsen-Anhalt	599	90	1.332	1.623	1.055	427	41	100
Thüringen	494	156	904	1.107	973	65	19	49
neue Länder (gesamt)	459	147	1.219 ²⁷	1.144	871	198	34 ²⁸	40
Niedersachsen	228	318	278	1.742	1.024	628	49	40
Rheinland-Pfalz	130	1.002	556	3.073	1.350	1.444	279	1
Schleswig-Holstein	103	338	189	1.405	1.027	273	78	26
Saarland	1.456	892	469	2.928	1.069	1.775	75	9
Hessen	190	609	490	3.039	1.750	1.056	160	72
Baden-Württemberg	155	727	1.078	659	602	21	17	20
Nordrhein-Westfalen	286	580	401	2.731	1.271	1.241	189	30
Bayern	110	346	457	1.169	1.094	31	31	13
früheres Bundesgebiet (gesamt)	213	549	522	1.936	1.127	674	107	28

34 Zum 31.12.2011 waren die Kernhaushalte der Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes – mit Ausnahme Baden-Württembergs – höher verschuldet als ihre ausgelagerten Bereiche (vgl. Übersicht 12). Bei den Kommunen der neuen Länder war der umgekehrte Fall festzustellen.

Zweckverbände 35 Die Zweckverbandsschulden je EW betragen im Saarland nach wie vor ein Vielfaches der Zweckverbandsschulden der übrigen Bundesländer.

Eigenbetriebe 36 Die Schulden der Eigenbetriebe sind in den Kommunen der neuen Länder weiterhin tendenziell niedriger als im übrigen Bundesgebiet. Die höchsten Eigenbetriebsschulden je EW weist seit mehreren Jahren Rheinland-Pfalz auf.

Eigengesellschaften 37 Nach dem enormen Anstieg der Eigengesellschaftsschulden in Baden-Württemberg im Jahr 2010 auf rd. 2.214 €/EW verzeichnete die Statistik im Jahr 2011 einen Rückgang auf rd. 1.078 €/EW. Damit weist das Bundesland noch immer die am höchsten verschuldeten Eigengesellschaften im früheren Bundesgebiet aus. Im Vergleich zu den neuen Ländern liegen

²⁰ Daten zu den Beteiligungsgesellschaften liegen nur für Sachsen vor. Sie können daher nachfolgend nicht in die Betrachtung einbezogen werden.

²¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

²² Abweichend von den übrigen Übersichten dieses Beitrages konnten der Übersicht 12 noch keine Zensusdaten zugrunde gelegt werden. Angaben bei Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ohne mittelbare Eigengesellschaften.

²³ Kredite und Kassenkredite jeweils als Summe nicht-öffentlicher und öffentlicher Bereich – den Kernhaushalt betreffend. Einschließlich Wertpapierschulden, die jedoch nur für den nicht-öffentlichen Bereich ausgewiesen sind. Lediglich in Niedersachsen sind Wertpapierschulden in erwähnenswertem Umfang (rd. 23 €/EW) vorhanden.

²⁴ Summe aus: Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden, Restkaufgeldern, Finanzierungsleasing, ÖPP-Projekten nach ESVG. Letztere wurden im Jahr 2011 statistisch noch hierunter gezählt.

²⁵ Brandenburg ohne übrige Verbindlichkeiten.

²⁶ Der aktuellste vorhandene Wert für die Verschuldung der Eigengesellschaften der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns datiert vom 31.12.2009 und umfasst rd. 2.198 €/EW.

²⁷ Summe ohne Mecklenburg-Vorpommern.

²⁸ Summe ohne Brandenburg.

jedoch nur die Eigengesellschaften der thüringischen Kommunen unter diesem Schuldenstand. Unbeschadet der für Mecklenburg-Vorpommern fehlenden *aktuellen* Daten (siehe Fußnote 26) haben die sächsischen Kommunen mittlerweile die bundesweit am höchsten verschuldeten Eigengesellschaften je EW. Andererseits sind Baden-Württemberg und Sachsen die Bundesländer mit den am niedrigsten verschuldeten kommunalen Kernhaushalten.

38 Die Verschuldung aller Kommunen in Deutschland (einschließlich Extrahaushalte) lag zum 31.12.2011 bei rd. 129,6 Mrd. € und damit rd. 4,9 % über dem Vorjahreswert.²⁹ Im Jahr 2012 wuchsen die Schulden auf rd. 133,6 Mrd. € an.³⁰

39 Werden die **Kredit- und Wertpapierschulden** der Kommunen herausgegriffen (vgl. auch Übersicht 12), was im Wesentlichen dem vor 2010 geltenden Schuldenbegriff entspräche, ist festzustellen, dass die Kommunen aller neuen Bundesländer sowie Nordrhein-Westfalens wiederholt ihre Schulden reduzieren konnten. Auch den Kommunen Bayerns gelang im Jahr 2011 ein Schuldenabbau. Die Kreditschulden der sächsischen Kommunen lagen einwohnerbezogen unter dem Durchschnitt der Kommunen der neuen Länder sowie des früheren Bundesgebietes.

Unterdurchschnittliche Kreditschulden der sächsischen Kommunen

40 Die Kommunen Sachsens wiesen zum 31.12.2011 mit rd. 12 €/EW die vergleichsweise niedrigsten **Kassenkredite**³¹ aus (vgl. Übersicht 12). Im Vorjahresvergleich wuchsen die Kassenkredite je EW am stärksten bei den hessischen Kommunen. Dass die Bundesländer mit ohnehin (dauerhaft) hohen kommunalen Kassenkrediten³² diese im Vergleich zum Vorjahr noch vergrößerten, weist auf deren teils problematische Finanzsituation hin. Allein die nordrhein-westfälischen Kommunen halten fast 50 % des Kassenkreditvolumens aller deutschen Kommunen. Kassenkredite dienen ihrem ursprünglichen Sinn nach nicht als Dauereinrichtung, sondern zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe. Der Höchstbetrag der Kassenkredite wird nicht in allen Bundesländern in der Weise reglementiert, wie dies in Sachsen durch den Genehmigungsvorbehalt der RAB (§ 84 Abs. 3 SächsGemO) der Fall ist.

Situation Kassenkredite

6.2 Entwicklungstendenzen der Schuldenstände

41 Werden die in Übersicht 12 je EW dargestellten Schulden der Kommunen, Zweckverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften summiert und wird berücksichtigt, dass für die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns Schuldendaten der Eigengesellschaften nur bis zum Stand 31.12.2009 vorliegen, ergibt sich für das Jahr 2011 ein vergleichbarer Schuldenstand für die Kommunen der neuen Länder (rd. 3.248 €/EW) und für die des früheren Bundesgebietes (rd. 3.221 €/EW).

In Summe vergleichbarer Schuldenstand je EW: neue Länder und früheres Bundesgebiet (jeweils gesamt)

42 Gleichwohl wirken gewisse Unschärfen auf den Aussagegehalt eines solchen Vergleiches. So existieren zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. zwischen den Organisationsformen, unter denen die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen z. T. große Unterschiede. Beispielsweise ist der historisch bedingte größere Bestand an kommunalen Wohnungsgesellschaften in den neuen Ländern zu berücksichtigen. Des Weiteren beeinflusst der unterschiedliche Einführungsstand der Doppik in den einzelnen Bundesländern die Höhe der ausgewiesenen übrigen Verbindlichkeiten.

²⁹ Vgl. SSG-Mitteilung Heft 19/12 vom 01.10.2012, Rundschreiben Nr. 669/12, Az.: 909.2.

³⁰ Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 112/13 vom 22.03.2013.

³¹ Synonym verwendet: Liquiditätskredite, Kredite zur Liquiditätssicherung.

³² Siehe Übersicht 12: Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen, Nordrhein-Westfalen.

- 43 Als Grundtendenz im Zeitverlauf ist bundesweit eine insgesamt steigende Verschuldung zu konstatieren. Diese geht zu einem nicht unbedeutenden Teil auf den Einbezug der Kassenkredite in den Schuldenstand seit dem Jahr 2010 zurück, welcher sich insbesondere bei den Kommunen des früheren Bundesgebietes auswirkt. Zusätzlich führt die oben bereits erwähnte, fortschreitende Umstellung auf die kommunale Doppik zum Einbezug der übrigen Verbindlichkeiten in die Schuldenstandst Statistik.
- 6.3 Entschuldungsprogramme**
- Kommunale Entschuldungsprogramme 44 In mehreren Bundesländern wurden aufgrund der angespannten Finanzsituation der Kommunen Entschuldungsprogramme aufgestellt, welche die Tilgung von (Kassen-)Krediten beschleunigen und die Haushaltssanierung befördern sollen. Genannt seien beispielhaft:
- Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz,
 - Kommunaler Schutzschirm Hessen,
 - Stärkungspakt Kommunalfinanzen Nordrhein-Westfalen³³,
 - Gesetz zum Kommunalen Entlastungsfonds Saarland³⁴,
 - Entschuldungsprogramm STARK IV Sachsen-Anhalt (im Zuge der Haushaltsdiskussion 2014 ausgesetzt; Wiederaufnahme ab 2015 beabsichtigt).
- 45 Einzelne Kommunen nutzen neue Finanzierungsinstrumente, um sich weitere Kapitalquellen zu erschließen. Beispielsweise platzierten die Städte Nürnberg und Würzburg im Mai 2013 die erste *kommunale* Gemeinschaftsanleihe. Die diesbezügliche Entwicklung und daraus erwachsende Vor- und Nachteile sind zu beobachten.
- 7 Stellungnahmen**
- Stellungnahmen 46 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 47 Das SMF schließt sich den inhaltlichen Ausführungen und vorgenommenen Einschätzungen im Wesentlichen an. Das SMI teilt die unter Tz. 23 und 32 getroffenen Aussagen ausdrücklich.
- 8 Zusammenfassung und Ausblick**
- 48 Bei der Bewertung der kommunalen Schulden Situation in Sachsen ist der weitere Abbau der Schulden aus Krediten³⁵ positiv hervorzuheben. Die Kommunen waren insgesamt in der Lage, ihre längerfristigen Verpflichtungen einzudämmen. Demgegenüber wuchs der Schuldenstand in den ausgelagerten Bereichen³⁶ insgesamt zum dritten Mal in Folge, darunter insbesondere bei den Beteiligungsgesellschaften.
- Verlagerung der Verschuldung in ausgelagerte Bereiche 49 Vor diesem Hintergrund ist die Entlastung der kommunalen Kernhaushalte von längerfristigen Kreditverpflichtungen differenziert zu sehen. Es zeigt sich vielmehr eine **Verlagerung der Verschuldung in Bereiche außerhalb der Kernhaushalte, als dass von einem tatsächlichen Abbau der Kreditschulden gesprochen werden kann.** Dies ist in anderen Bundesländern in ähnlicher Weise zu beobachten. So beziffert der Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung z. B. für die baden-württembergischen Kommunen den Anteil ausgelagerter Geldschulden auf 85 %.³⁷

³³ Die Einführung einer Solidaritätsumlage, die durch (nachhaltig) abundante Kommunen erbracht werden soll, wird gegenwärtig noch diskutiert.

³⁴ Im Landtag beschlossen am 18.09.2013.

³⁵ Vgl. Übersicht 3, Pkt. 1.1.1 und 1.2.1.

³⁶ Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, Zweckverbände.

³⁷ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Die dortigen Angaben beziehen sich i. d. R. auf das Jahr 2011.

- 50 Der Freistaat Sachsen führt mit dem Verfassungsänderungsgesetz³⁸ die Schuldenbremse, welche die Neuverschuldung auf Landesebene begrenzt, bereits zum 01.01.2014 ein. Gleichzeitig wurde das Konnexitätsprinzip in Art. 85 der Verfassung des Freistaates Sachsen, das den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen einen finanziellen Ausgleich gewährleistet, präzisiert und erweitert.³⁹ Unmittelbare Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kreditaufnahmemöglichkeiten der sächsischen Kommunen sind nicht zu erwarten. Schuldenbremse in Sachsen
- 51 Ab 2014 gelten in Deutschland die strengen europäischen Eigenkapitalregeln für Banken (Basel III-Regeln).⁴⁰ Dies kann zur Einengung der Spielräume der Kommunen und insbesondere ihrer ausgelagerten Bereiche bei der Kreditvergabe der Banken führen. Basel III
- 52 Der vorliegende Beitrag betrachtet die Verschuldung der Kommunen überblicksartig anhand der Schuldenstatistiken. Eine differenziertere Betrachtung der Schuldenlage wird mit den Eröffnungsbilanzen und doppelten Jahresabschlüssen auch im Vergleich zur Vermögenslage schrittweise möglich. Insbesondere ist der ab dem Jahr 2016 pflichtig zu erstellende Gesamtabschluss geeignet, ein umfassendes, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Kommunen wiederzugeben. Dies wird ermöglicht, da mit dem Jahresabschluss der Gemeinde die Jahresabschlüsse der ausgelagerten Bereiche zu konsolidieren sind (vgl. im Einzelnen § 88a SächsGemO).

³⁸ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11.07.2013. Art. 1, Pkt. 3 des Gesetzes enthält die entsprechende Neufassung von Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen.

³⁹ Die Schuldenbremse deutschlandweiter Geltung – auf Bundesebene ab 2016, auf Länderebene ab 2020 – ist im Grundgesetz verankert (Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 und Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 ff. GG). Seither werden die möglichen Auswirkungen auf die kommunale Ebene in der einschlägigen Literatur diskutiert, vgl. bspw. KGSt-Journal Nr. 4/2013, S. 1 bis 3.

⁴⁰ Das Umsetzungsgesetz ist am 03.09.2013 im Bundesgesetzblatt Nr. 53 verkündet worden.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Nach einem Rückgang im Vorjahr nahm die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten im Jahr 2012 zu, darunter am stärksten bei den kommunalen Beteiligungsunternehmen.

Die Ausweitung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen hält weiter an.

1 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

- 1 Die Zahl der kommunalen Beschäftigten, tätig im/in
- Kernhaushalt¹ der Kommunen² (BB 21),
 - Eigenbetrieben³ (BB 22),
 - Krankenhäusern⁴ (BB 23),
 - Zweckverbänden⁵ (BB 24) und
 - Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung⁶ (darunter auch Krankenhäuser)
- wuchs gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 1.222 Mitarbeiter und lag damit zum 30.06.2012 bei 137.600 Beschäftigten.

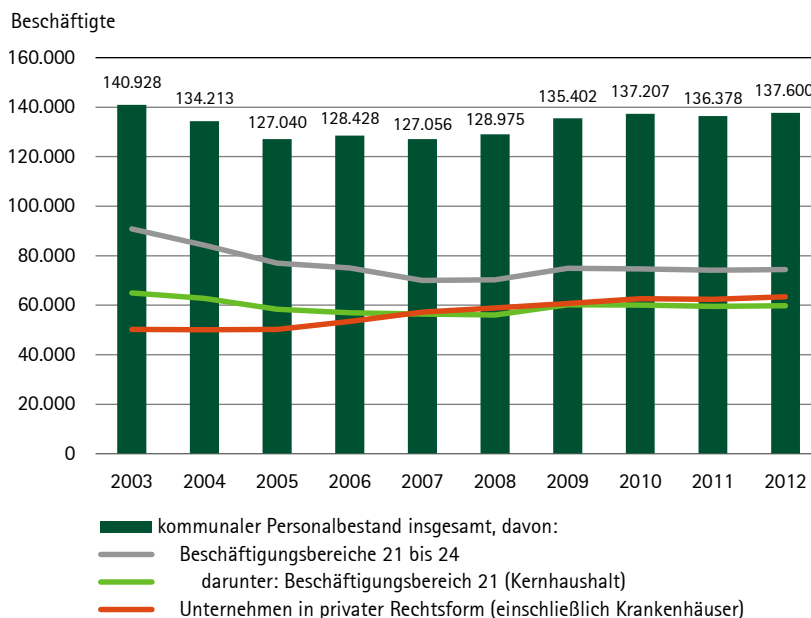
Berichtsschwerpunkt: personelle Situation der sächsischen Kommunen im Jahr 2012

- 2 Der Beschäftigtenzuwachs erfolgte maßgeblich im Bereich der kommunalen Beteiligungsunternehmen (+ 1.064 Beschäftigte). Im Kernhaushalt der Kommunen war im Vorjahresvergleich ein leichter Anstieg zu verzeichnen (+ 257). In den BB 22 bis 24 gab es geringfügige Rückgänge von jeweils unter 1 %. Im Zeitverlauf stellt sich die Entwicklung der Personalbestände wie folgt dar:

Personalmzuwachs vorwiegend bei den kommunalen Beteiligungsunternehmen

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24, darunter Kernhaushalte, und in den kommunalen Beteiligungsunternehmen

Zahl der kommunalen Beschäftigten wuchs auf 137.600 – Höchststand seit 2003



¹ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (BB 21).
² Kommunen sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) und die Verwaltungsverbände.
³ Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.
⁴ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (BB 23).
⁵ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände (BB 24).
⁶ 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. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.

2 Entwicklung der Personalbestände im Einzelnen

BB 21 bis 24: Anstieg der VZÄ vor allem im Kernhaushalt

3 Bei Betrachtung der Entwicklung der VZÄ, die die Statistik für die BB 21 bis 24 – nicht jedoch für die kommunalen Beteiligungsunternehmen erfasst, ist im Jahr 2012 lediglich im Kernhaushalt ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu konstatieren. Die Zahl der VZÄ stieg dort um rd. 842 bzw. um rd. 1,6 %, während die Zahl der Beschäftigten nur um 257 Mitarbeiter wuchs. Das Ausmaß an Teilzeitbeschäftigten wurde demnach verringert – die Wochenarbeitszeit je Beschäftigtem ist im Durchschnitt etwas gestiegen.⁷

Gestiegene Wochenarbeitszeit

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten der Kommunen, in deren Eigenbetrieben und Krankenhäusern, in Zweckverbänden und Unternehmen in privater Rechtsform

	2008		2011		2012		Veränderung 2012/2011		Veränderung 2012/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%	
Kernhaushalt (BB 21)	48.152	51.553	52.394	12,7	842	1,6	4.242	8,8		
darunter:										
- Kernverwaltung	27.475	27.979	27.208	6,6	-771	-2,8	-266	-1,0		
darunter:										
- Beschäftigte GfA ⁸	2.795	3.112	3.716	0,9	604	19,4	921	32,9		
- AFG-Beschäftigte ⁹	1.098	814	518	0,1	-296	-36,3	-580	-52,8		
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	7.346	8.210	8.491	2,1	281	3,4	1.144	15,6		
Eigenbetriebe (BB 22)	6.958	7.284	7.230	1,8	-54	-0,7	272	3,9		
darunter:										
- AFG-Beschäftigte	594	603	603	0,1	0	0	9	1,6		
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1.374	1.753	1.876	0,5	123	7,0	502	36,5		
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.499	3.550	3.543	0,9	-7	-0,2	45	1,3		
Zweckverbände (BB 24)	2.419	2.243	2.238	0,5	-5	-0,2	-181	-7,5		
gesamt:	61.027	64.630	65.406	15,8	776	1,2	4.378	7,2		
		Beschäftigte (B.)		je Tsd. EW	B.	%	B.	%		
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	40.176	42.817	43.595	10,6	778	1,8	3.419	8,5		
Krankenhäuser in privater Rechtsform	18.666	19.454	19.740	4,8	286	1,5	1.074	5,8		
gesamt:	58.842	62.271	63.335	15,3	1.064	1,7	4.493	7,6		
nachrichtlich:										
BB 21 bis 24	70.133	74.107	74.265	18,0	158	0,2	4.132	5,9		

Verschiebungen der Personalbestände innerhalb des Kernhaushaltes wegen Doppikumstellung

4 Erwartungsgemäß war in der Kernverwaltung im Jahr 2012 insgesamt ein weiterer Rückgang der VZÄ zu verzeichnen, was im Wesentlichen mit der Einführung der kommunalen Doppik in der Kreisfreien Stadt Leipzig und den daraus resultierenden Verschiebungen innerhalb des Kernhaushaltes in Zusammenhang steht. Diese Thematik wurde bereits grundsätzlich im Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2, S. 58 behandelt. So wies die Stadt Leipzig 2012 in ihrer Kernverwaltung

⁷ 2011: durchschnittlich 34,7 Wochenstunden, 2012: durchschnittlich 35,1 Wochenstunden.

⁸ Beschäftigte GfA = Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

⁹ 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.

rd. 1.055 VZÄ weniger als im Vorjahr aus - im Kernhaushalt jedoch ein Plus von rd. 130 VZÄ. Andere Gebietskörperschaftsgruppen verzeichneten Zuwächse in der Kernverwaltung (vgl. die Tz. 5).

Personal in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)

- 5 Innerhalb der Kernverwaltungen wurden die Verwaltungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II) insgesamt um rd. 600 VZÄ aufgestockt, darunter rd. 300 VZÄ im Erzgebirgskreis, rd. 180 VZÄ im Landkreis Görlitz und knapp 100 VZÄ beim Landkreis Leipzig. Ursächlich ist deren erweiterte Zulassung als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß Kommunalträgerzulassungsverordnung (KomtrZV).¹⁰

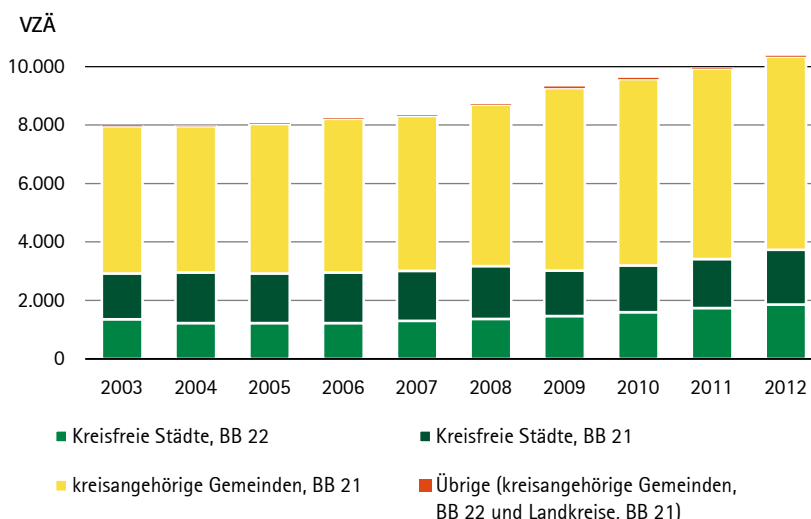
Mehr Personal in der Verwaltung der Grundsicherung

Personal in Kindertageseinrichtungen

- 6 In den kommunalen Kindertageseinrichtungen, die im Kernhaushalt (BB 21) der Kommunen oder als Eigenbetriebe (BB 22) geführt werden, setzt sich - als Ergebnis weiter gestiegener Betreuungsquoten - der bereits länger anhaltende Trend steigender VZÄ-Zahlen auch im Jahr 2012 fort.
- 7 Das KiTa-Personal ist den Gebietskörperschaftsgruppen und BB wie in Übersicht 3 dargestellt, zugeordnet. Die Landkreise führen kein KiTa-Personal in Eigenbetrieben und nur sehr wenig im Kernhaushalt. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen ebenfalls kaum KiTa-Personal in Eigenbetrieben aus. Insgesamt sind knapp zwei Drittel des KiTa-Personals in den kreisangehörigen Gemeinden tätig. Etwas mehr als ein Drittel des gesamten sächsischen KiTa-Personals ist in kommunalen Kindertageseinrichtungen beschäftigt - das übrige KiTa-Personal bei freien Trägern.
- 8 Seit dem 01.08.2013 gilt der Rechtsanspruch auf Betreuung auch für unter 3-jährige Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben. Es ist davon auszugehen, dass die hier dargelegte Entwicklung aufgrund entsprechender Nachfrage insbesondere in den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig ihre Fortsetzung findet.¹¹

Trend steigender VZÄ-Zahlen ungebrochen

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen nach Gebietskörperschaftsgruppen und BB



¹⁰ Vgl. Zweite Verordnung zur Änderung der KomtrZV, BGBl. Jg. 2011 Teil I Nr. 18 vom 29.04.2011 und Dritte Verordnung zur Änderung der KomtrZV, BGBl. Jg. 2011 Teil I Nr. 47 vom 08.09.2011. § 6 Abs. 1 SGB II benennt die - neben der Bundesagentur für Arbeit in Frage kommenden - Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In der KomtrZV sind diese näher spezifiziert.

¹¹ Die LT-DS Nr. 5/11265 zeigt die geschätzte Entwicklung des Personalbedarfs (VZÄ) in Kindertageseinrichtungen bis 2030 auf. Danach würde der Bedarf noch bis einschließlich 2015 wachsen und anschließend sukzessive zurückgehen.

AFG-Personal

- 9 Die Tendenz insgesamt rückläufiger AFG-Personalzahlen ist auch im Jahr 2012 sichtbar, wobei sich der Rückgang 2012 auf den Kernhaushalt beschränkt (vgl. Übersicht 2). Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist das AFG-Personal fast vollständig im Kernhaushalt (BB 21) beschäftigt, bei den Kreisfreien Städten hingegen in den Eigenbetrieben (BB 22). In den Landkreisverwaltungen ist nahezu kein AFG-Personal vorhanden.

Stabiler Personalkörper in kommunalen Krankenhäusern

Personal in kommunalen Krankenhäusern und in Zweckverbänden

- 10 Seit einem umfangreicheren Personalarückgang im Jahr 2007 – verursacht durch die Privatisierung des Heinrich-Braun-Krankenhauses Zwickau und die Teilprivatisierung des Klinikums St. Georg Leipzig – hat sich die Zahl der VZÄ in den verbliebenen kommunalen Krankenhäusern (BB 23)¹² insgesamt kaum geändert. Sie liegt relativ stabil bei rd. 3.500 VZÄ. Zum 30.06.2012 waren in diesem BB 3.880 Mitarbeiter tätig.
- 11 In den Zweckverbänden (BB 24) vollzog sich zuletzt im Jahr 2009 ein nennenswerter Personalarückgang (rd. -116 VZÄ). Zum 30.06.2012 waren im BB 24 rd. 2.238 VZÄ bzw. 2.444 Mitarbeiter ausgewiesen.

Beschäftigte in Altersteilzeit in den BB 21 bis 24

- 12 Die Zahl der Beschäftigten in Altersteilzeit sank sowohl im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012 in allen BB.¹³ Im personalstärksten Bereich, dem Kernhaushalt (BB 21) waren 2012 die meisten Altersteilzeitbeschäftigten vertreten.¹⁴ Verhältnismäßig wenig Altersteilzeitbeschäftigte gibt es in den kommunalen Krankenhäusern (BB 23).

Übersicht 4: Personal der BB 21 bis 24 einschließlich Altersteilzeitbeschäftigter zum 30.06.2012

	BB 21	BB 22	BB 23	BB 24	Summe
Beschäftigte insgesamt	59.766	8.175	3.880	2.444	74.265
Altersteilzeitbeschäftigte	5.562	425	58	207	6.252

Beschäftigte in kommunalen Teilunternehmungen

Steigende Tendenz beim Personalbestand der kommunalen Teilunternehmungen

- 13 Bei Betrachtung des Zeitraumes der letzten 10 Jahre ist die Zahl der Beschäftigten sowohl in den Krankenhäusern in privater Rechtsform als auch bei den sonstigen Unternehmen (jeweils mit überwiegend öffentlicher Beteiligung) tendenziell gestiegen.
- 14 Bei den Krankenhäusern tritt der unter Tz. 10 dargelegte Privatisierungseffekt in umgekehrter Form auf. Daher war im Jahr 2007 eine deutliche Erhöhung der Beschäftigtenzahl festzustellen. Seither wuchs der Personalkörper jährlich um durchschnittlich 1,5 % (rd. 280 Mitarbeiter).
- 15 Der im Jahr 2011 erfolgte Personalarückgang bei den sonstigen Unternehmen (-691), dem mehrjährige Zuwächse vorausgingen, wurde 2012 durch einen erneuten Personalarückgang (+778) überkompensiert.

¹² Dies sind: Die Krankenhäuser Dresden-Friedrichstadt und Dresden-Neustadt mit zusammen rd. 2.800 VZÄ, der Städtische Eigenbetrieb Klinikum „St. Georg“ Leipzig mit rd. 230 VZÄ sowie das Klinikum Obergöltzsch Rodewisch als Eigenbetrieb des Vogtlandkreises mit rd. 510 VZÄ – jeweils im Jahr 2012.

¹³ 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 (§ 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 seitdem ein Teil der Beschäftigten die Freistellungsphase der Altersteilzeit beendete, ist die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten rückläufig.

¹⁴ Hinweis: Statistisch sind die Beschäftigten in Altersteilzeit in der Zahl der Vollzeitbeschäftigten NICHT enthalten; auch dann nicht, wenn sie sich in der Arbeitsphase des Blockmodells befinden. In der Definition der VZÄ fließen Beschäftigte in Altersteilzeit hingegen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden.

- 16 Während die kommunalen BB (21 bis 24) ihre Personalbestände innerhalb der letzten Dekade von rd. 90.800 auf rd. 74.300 reduzierten (dies entspricht einem Rückgang von rd. 18 %), wuchs die Beschäftigtenzahl in den kommunalen Beteiligungsunternehmen im gleichen Zeitraum von rd. 50.200 auf rd. 63.300 Mitarbeiter (dies entspricht einem Zuwachs von rd. 26 %). Damit sind mittlerweile rd. 46 % aller kommunalen Beschäftigten in den kommunalen Beteiligungsunternehmen tätig.

3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand und Personalausgaben

Übersicht 5: Entwicklung der Personalbestände und –ausgaben¹⁵ im BB 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 €
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	2.450	592,1	47.533
2012	59.766	52.394	12,7	1,6	2.534	613,9	48.372

- 17 Der Trend jährlich steigender Personalausgaben setzt sich vor allem aufgrund der tariflichen Entwicklungen fort.¹⁶ Dies gilt sowohl bei Betrachtung der absoluten Zahlen als auch je EW bzw. je VZÄ. Hinsichtlich der Entwicklung der Personalbestände wird auf die Tz. 3 ff. verwiesen.

Höhere Personalausgaben

3.2 Gebietskörperschaften

Übersicht 6: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21) der einzelnen Gebietskörperschaften

	2008		2011		2012		Veränderung 2012/2011		Veränderung 2012/2008	
	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kreisfreie Städte	18.293	15.516	15.594	11,9	78	0,5	-2.699	-14,8		
kreisangehörige Gemeinden	20.367	22.738	22.702	8,1	-35	-0,2	2.336	11,5		
Landkreise	9.152	12.757	13.547	4,8	790	6,2	4.395	48,0		
Verwaltungsverbände	149	115	119	2,7	4	3,4	-30	-20,2		
KSV	193	427	432	0,1	6	1,3	239	124,1		
Kernhaushalt (BB 21) gesamt:	48.152	51.553	52.394	12,7	842	1,6	4.242	8,8		

- 18 Bei den Kreisfreien Städten ist der Zuwachs der VZÄ im Kernhaushalt allein durch die Stadt Leipzig verursacht (rd. +130 VZÄ). Die übrigen beiden Kreisfreien Städte verzeichneten leichte Rückgänge. Der Anstieg

Weniger Personal in kreisangehörigen Gemeinden bis 5.000 EW

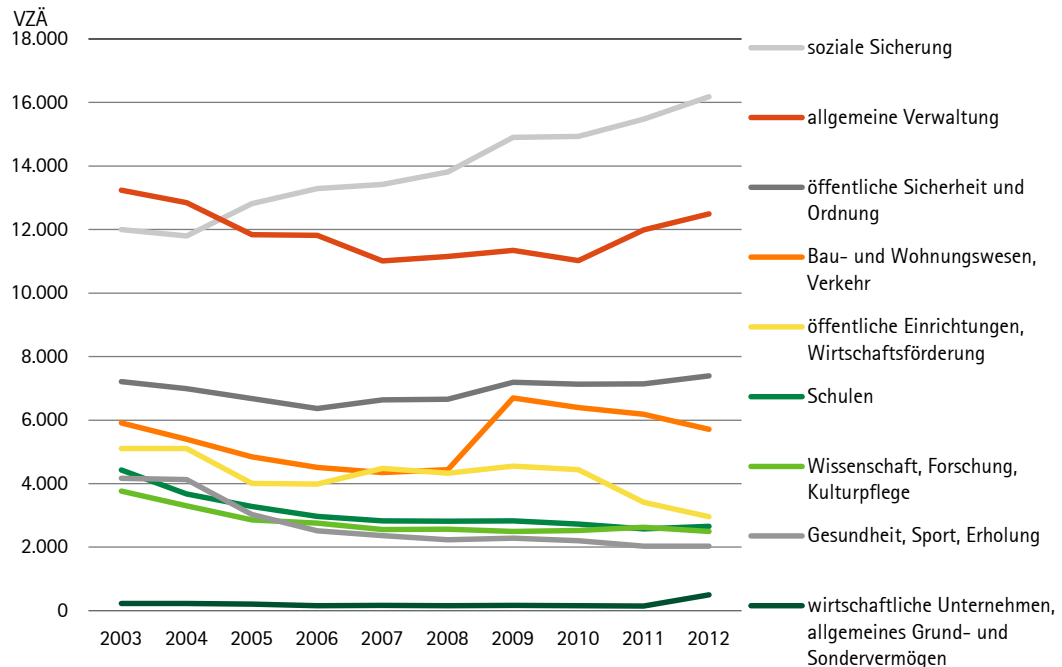
¹⁵ Personalausgaben bis 2011 lt. Jahresrechnungsstatistik; 2012 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres. Die Ergebnisse des Zensus 2011 blieben unberücksichtigt.

¹⁶ Auf die Aussagen im Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1, S. 58 f., Tz. 11 sowie in Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.1 des vorliegenden Jahresberichtes wird hingewiesen.

der VZÄ bei den Landkreisen ist vorwiegend mit dem Personalzuwachs aufgrund der erweiterten Optionsausübung einzelner Landkreise zu begründen (siehe Tz. 5). Die kreisangehörigen Gemeinden in den Größenklassen bis 5.000 EW bauten Personal ab (rd. -215 VZÄ); die darüber liegenden Größenklassen wiesen insgesamt rd. 180 VZÄ mehr aus.

3.3 Aufgabenbereiche

Übersicht 7: Entwicklung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen

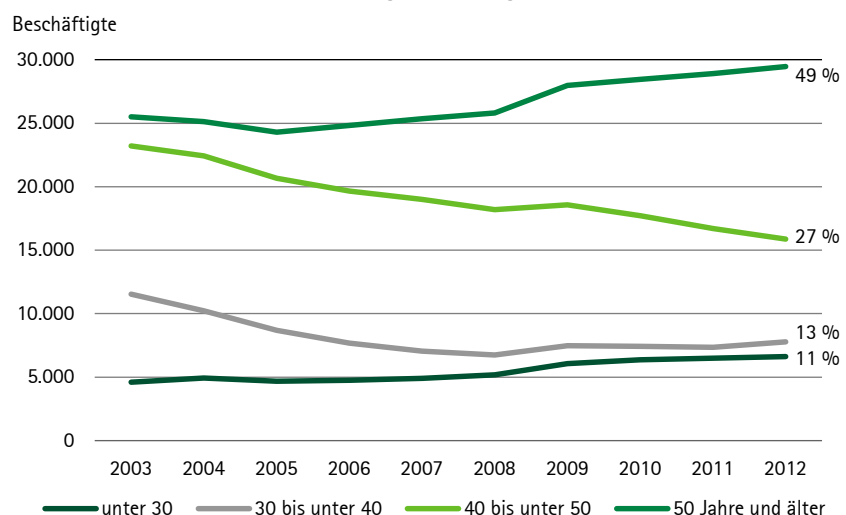


- 19 Die im vorangegangenen Jahr begonnene Entwicklung in den Aufgabenbereichen (0) Allgemeine Verwaltung und (7) Öffentliche Einrichtungen/Wirtschaftsförderung setzt sich aufgrund der unter Tz. 4 bereits erläuterten Verschiebungen im Zuge der Doppikeinführung weiter fort. Ein erstmals deutlicher Anstieg vollzog sich im Aufgabenbereich (8) Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen.

4 Demografische Entwicklung

4.1 Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt (BB 21)

Übersicht 8: Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2012 (gerundet)



20 Fast die Hälfte des Personals im Kernhaushalt der Kommunen ist mindestens 50 Jahre alt. Seit dem Jahr 2006 nahm die Beschäftigtenzahl in dieser Altersgruppe im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen (siehe Übersicht 8) jährlich stets am meisten zu. Sie speist sich aus der Gruppe der 40- bis unter 50-Jährigen, die entsprechende Rückgänge aufweist. Zwar stieg im gleichen Zeitraum auch jährlich die Zahl der unter 30-jährigen Beschäftigten (2012 um 121 Personen), jedoch in deutlich geringerem Umfang als die der über 50-Jährigen (2012 um 542 Personen). Im Gegensatz zu den beiden Vorjahren wuchs 2012 auch die Gruppe der 30- bis unter 40-Jährigen (um 427 Personen) - z. T. durch Neueinstellungen, z. T. durch demografiebedingte Zugänge aus der Gruppe der unter 30-Jährigen.

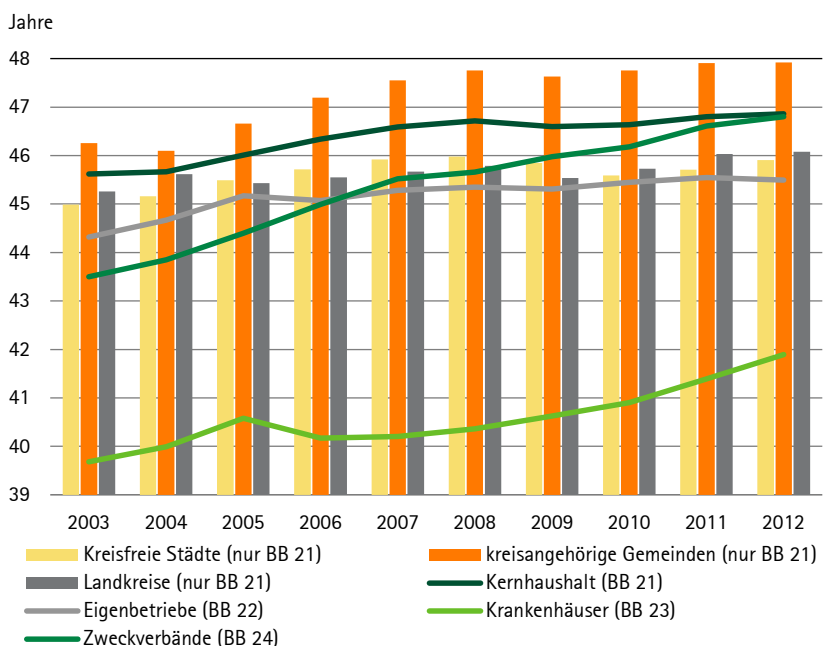
Rund 49 % des Personals im Kernhaushalt ist 50 Jahre und älter

21 Bei beispielhafter Betrachtung der Altersstruktur in den Kernhaushalten der Landkreise ist der Landkreis Meißen zu nennen, der in den mittleren Altersgruppen (30 bis unter 50 Jahre) personell stärker aufgestellt ist als die übrigen Landkreise. Im Vogtlandkreis, im Erzgebirgskreis und im Landkreis Mittelsachsen liegt die Gruppe der unter 30-Jährigen prozentual gesehen über dem Durchschnitt. In den Verwaltungen der Landkreise Zwickau und Nordsachsen ist mehr als die Hälfte der Belegschaft 50 Jahre und älter.

4.2 Durchschnittsalter in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24

22 Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag zum 30.06.2012 bei genau 43,0 Jahren, das des Personals in den BB 21 bis 24 hingegen bei 46,45 Jahren. Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung im Zeitverlauf wie folgt dar:

Übersicht 9: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den BB 21 bis 24 und darunter in den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen im BB 21



23 Wenngleich das Personal der kommunalen Krankenhäuser mit 41,89 Jahren 2012 das niedrigste Durchschnittsalter ausweist, ist hier wie auch bei den Zweckverbänden eine vergleichsweise starke Zunahme des Altersdurchschnittes zu beobachten. Letztere reichen mittlerweile an den hohen Altersdurchschnitt des Personals im Kernhaushalt heran. Innerhalb des Kernhaushaltes hat das Personal der kreisangehörigen Gemeinden das höchste Durchschnittsalter mit zuletzt 47,92 Jahren.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

- 24 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2011 vor. Die Ergebnisse des Zensus 2011 fanden noch keine Berücksichtigung.
- 25 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 Aufgabenwahrnehmung.¹⁷ In den unterschiedlichen kommunalen Bereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2011 wie folgt dar:

Übersicht 10: Personalbestände einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2011, Sachsen 2012 zum Vergleich¹⁸

Bundesland:	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	neue Länder (gesamt)	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	früheres Bundesgebiet (gesamt)	zum Vergleich: Sachsen 2012
	VZÄ je Tsd. EW											
Kernhaushalte (BB 21)	12,46	12,69	12,87	14,56	11,38	12,84	10,98	11,45	9,86	10,99	11,43	12,69
davon:												
- AFG-Beschäftigte	0,20	0,07	0,02	0,16	0,02	0,11	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,13
- Beschäftigte GfA	0,75	0,28	0,29	0,79	0,65	0,58	0,27	0,21	0,31	0,44	0,27	0,90
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1,98	1,77	2,15	2,96	0,77	2,01	1,23	2,17	0,89	0,86	1,44	2,06
- verbleibend	9,52	10,57	10,42	10,65	9,93	10,14	9,46	9,07	8,66	9,68	9,71	9,61
Eigenbetriebe (BB 22)	1,76	1,11	2,59	0,73	1,05	1,51	0,92	1,60	1,43	1,40	1,44	1,75
darunter:												
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,42	-	0,40	0,10	-	0,23	0,01	-	-	-	0,06	0,45
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,86	-	0,59	-	0,78	0,48	0,34	0,18	-	-	0,71	0,86
Zweckverbände (BB 24)	0,54	1,08	0,62	0,69	0,61	0,69	0,63	0,44	0,74	0,68	0,64	0,54
	Beschäftigte je Tsd. EW											
Unternehmen in privater Rechtsform	2,87	2,51	3,81	2,96	3,64	3,10	1,42	1,03	1,79	1,24	1,61	2,90

- 26 In Auswertung der vorgenannten Daten und im Vergleich mit Vorjahren sind folgende Aspekte hervorzuheben:

Zahl der VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 insgesamt stieg 2011 in allen Bundesländern

- 27 Werden die BB 21 bis 24 insgesamt betrachtet, stieg die Zahl der VZÄ je Tsd. EW zum Stichtag 30.06.2011 gegenüber dem Vorjahr in allen in Übersicht 10 aufgeführten Bundesländern wie auch im Durchschnitt der neuen Länder (gesamt) und des früheren Bundesgebietes (gesamt).

¹⁷ Nach Einschätzung des SSG, der in dem Zusammenhang auf den Gemeindefinanzbericht 2010/2011 verweist, verzeichne Sachsen nach Nordrhein-Westfalen und Hessen den dritthöchsten Kommunalisierungsgrad unter allen Flächenländern. Davon ausgehend bewertet der SSG den Personalbestand der sächsischen Kommunen als durchschnittlich bis unterdurchschnittlich.

¹⁸ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden.
Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.
In Übersicht 10 und Übersicht 11 wurden die 4 sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleichsmaßstab herangezogen.

28 Differenziert nach den einzelnen BB ist erkennbar, dass im BB 21 im Jahr 2011 lediglich Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Vorjahr einen leichten Rückgang aufwies. Die in vorangegangener Übersicht enthaltenen Bundesländer des früheren Bundesgebietes verzeichnen im BB 21 jeweils zum dritten Mal in Folge eine Steigerung.

29 Im BB 22 und im BB 23 (sofern vorhanden)¹⁹ wuchs der Personalbestand in allen neuen Bundesländern.

30 In den Kindertageseinrichtungen – vor allem jene, die dem BB 21 zugeordnet waren – vergrößerte sich die Zahl der VZÄ je Tsd. EW im Vorjahresvergleich ebenfalls in allen in Übersicht 10 dargestellten Bundesländern. Der Trend der Vorjahre setzte sich damit auch im Jahr 2011 fort.

Kindertageseinrichtungen: Trend steigen-
der VZÄ-Zahlen setzt sich fort

31 Bei den Unternehmen in privater Rechtsform ist mit Blick auf vorangegangene Jahre kein eindeutiger Trend in der Entwicklung der Personalbestände sichtbar. 2011 sank in den neuen Ländern die Zahl der VZÄ je Tsd. EW im Durchschnitt erstmals seit 3 Jahren. Bei den Kommunen des früheren Bundesgebietes stagnierte der durchschnittliche Personalbestand in diesem Bereich.

5.2 Aufgabenbereiche

32 Die Darstellung des Personalbestandes in den einzelnen Aufgabenbereichen wurde in der Bundesstatistik aufgrund der fortschreitenden Umstellung auf die kommunale Doppik geändert und erfolgt im Ländervergleich erstmals nach vorgegebenen Produktgruppen.²⁰ Dementsprechend wird an dieser Stelle auf einen Vergleich mit Vorjahren verzichtet.

Statistikänderung!
Neu: Produktgruppen

Übersicht 11: Personalbestand (BB 21) nach Produktgruppen 2011 in einzelnen Bundesländern

Die Produktgruppen sind wie folgt untergliedert:

Aufgabenbereich	Summe	VZÄ je Tsd. EW				
		1	2	3	4	5
Sachsen	12,46	4,62	1,17	3,74	0,37	2,56
Thüringen	12,69	4,53	1,68	3,14	0,49	2,84
Sachsen-Anhalt	12,87	5,04	1,14	3,53	0,44	2,73
Brandenburg	14,56	5,70	1,39	4,75	0,41	2,31
Mecklenburg-Vorpommern	11,38	4,86	1,16	2,38	0,39	2,59
neue Länder (gesamt)	12,84	4,92	1,29	3,62	0,41	2,60
Niedersachsen	10,98	3,91	1,32	2,88	0,42	2,44
Rheinland-Pfalz	11,45	4,85	1,48	3,32	0,35	1,45
Schleswig-Holstein	9,86	3,83	1,14	2,46	0,29	2,14
Saarland	10,99	3,77	1,02	2,70	0,37	3,13
früheres Bundesgebiet (gesamt)	11,43	4,05	1,47	2,93	0,37	2,61
Sachsen im Vergleich (in %)	108,96	114,14	79,37	127,42	98,94	98,25

1 = Zentrale Verwaltung
2 = Schule und Kultur
3 = Soziales und Jugend
4 = Gesundheit und Sport
5 = Gestaltung der Umwelt

33 Die Übersicht zeigt, dass die Kommunen aller neuen Bundesländer im Bereich (1) Zentrale Verwaltung personell stärker besetzt sind, als die Kommunen des früheren Bundesgebietes im Durchschnitt. In den Bereichen (2) Schule und Kultur sowie (5) Gestaltung der Umwelt liegen die sächsischen Kommunen in ihrer Personalausstattung sowohl unter dem Durchschnitt der Kommunen der neuen Länder als auch des früheren Bundesgebietes.

¹⁹ Thüringen und Brandenburg weisen seit 2007 bzw. 2006 kein Personal im BB 23 aus.

²⁰ Die entsprechenden statistischen Daten der sächsischen Kommunen (vgl. Übersicht 7) können ab dem kommenden Jahresbericht ebenfalls nur noch nach Produktgruppen dargestellt werden.

Stellungnahmen	<p>6 Stellungnahmen</p> <p>34 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.</p> <p>35 Das SMF schließt sich in seiner Stellungnahme den Kernaussagen und vorgenommenen Schlussfolgerungen zur Personalentwicklung in den sächsischen Kommunen an. Weitere Anmerkungen des SMF wurden im Beitrag berücksichtigt.</p> <p>36 Das SMI unterstreicht nochmals, dass die personelle Stärkung der jüngeren Altersgruppen mit dem Ziel, eine ausgewogene Altersstruktur des Personals zu erreichen, auch weiterhin wesentliches Element in der kommunalen Personalentwicklung bleibe und verweist in dem Zusammenhang auf den Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, Pkt. 6, S. 66, Tz. 36.</p>
Höchster Gesamt-Personalbestand seit 2003	<p>7 Zusammenfassung</p> <p>37 Der Beschäftigtenzuwachs, der sich vorwiegend bei den kommunalen Beteiligungsunternehmen vollzog, führte zum höchsten Gesamt-Personalbestand seit 2003.</p> <p>38 Im Kernhaushalt ist im Vorjahresvergleich die Wochenarbeitszeit je Beschäftigtem im Durchschnitt gestiegen.</p> <p>39 In Kindertageseinrichtungen ist der Anstieg des Personalbestandes seit Jahren ungebrochen. Infolge des seit dem 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruches auf Betreuung auch für unter 3-jährige Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ist insbesondere in den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig aufgrund entsprechender Nachfrage von einer Fortsetzung dieser Entwicklung auszugehen.</p> <p>40 Während die kommunalen BB 21 bis 24 ihre Personalbestände innerhalb der letzten Dekade um rd. 18 % auf rd. 74.300 reduzierten, wuchs die Beschäftigtenzahl in den kommunalen Beteiligungsunternehmen im gleichen Zeitraum um rd. 26 % auf rd. 63.300 Mitarbeiter. Damit sind mittlerweile rd. 46 % aller kommunalen Beschäftigten in den kommunalen Beteiligungsunternehmen tätig. Dies verdeutlicht einmal mehr die Bedeutung der aus dem kommunalen Kernhaushalt ausgelagerten Bereiche.</p> <p>41 Wichtige Aspekte, welche die Kommunen in ihre Personalplanung²¹ weiterhin einzubeziehen haben, sind u. a. die Folgen der demografischen Entwicklung in der Region, die Notwendigkeit einer ausgewogenen Altersstruktur des kommunalen Personals, der in bestimmten Bereichen drohende Mangel an geeignetem Personal, der in der Regel enge finanzielle Rahmen des kommunalen Haushaltes und nicht zuletzt die Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung.</p>
	<p>8 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten</p> <p>42 Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.²² Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2012. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2011. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen Zehnjahreszeitraum abgestellt.</p>

²¹ Zu diesem Themenkreis existieren zahlreiche Veröffentlichungen. Beispielhaft sei genannt: Deutscher Landkreistag, „Zur Ausbildungssituation in den Landkreisen“, SLKT-RS Nr. 298/2012.

²² Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden – im Gegensatz zur kommunalen Kassenstatistik – bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

- 43 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ²³ zugeordnet. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.²⁴ Sofern in den Übersichten Bezug auf die Einwohnerzahl genommen wurde, handelt es sich um die auf Basis der Registerdaten vom 03.10.1990 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen. Die fortgeschriebenen Zensusergebnisse sind insofern noch nicht berücksichtigt. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.
- 44 Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform²⁵ 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich. Daher wurde zu Vergleichszwecken das Hj. 2008 in die entsprechenden Übersichten einbezogen.

²³ Vollzeitäquivalente der Beschäftigten - 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.

²⁴ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf besetzte Stellen.

²⁵ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung bei kreisangehörigen Gemeinden ist ungenügend.

Die konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 stellt an die Rechnungsprüfung enorme Anforderungen.

Die Prüfungsqualität auf örtlicher Ebene sollte durch Arbeitshilfen und gezielte Fortbildung befördert werden.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

- 1 Der SRH hat in den Jahren 2012 und 2013 bei den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen Untersuchungen zu den Themenkomplexen Sicherstellung und Aufgabenspektrum der örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführt.

1.1 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

1.1.1 Organisatorische Umsetzung

- 2 Die organisatorische Umsetzung der örtlichen Rechnungsprüfung ist je nach Gebietskörperschaftsgruppe unterschiedlich gesetzlich geregelt. Landkreise haben nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein RPA zwingend einzurichten. 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.

- 3 Alle 10 Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.

- 4 Von den 22 Städten über 20.000 EW hatte eine Stadt mit 21.375 EW¹ die Aufgabenerledigung auf ein anderes kommunales RPA übertragen. Eine mit den lokalen Verhältnissen vertraute örtliche Prüfung kann damit nur eingeschränkt stattfinden. Die Wahrnehmung von fakultativen Aufgaben sowie die Möglichkeit des Stadtrates zur Übertragung von weiteren Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO kann damit kaum noch erfolgen.

Eigenes RPA bei Gemeinden mit über 20.000 EW erforderlich

- 5 Alle kreisangehörigen Städte mit mehr als 20.000 EW sind Große Kreisstädte mit entsprechend großem Aufgabenumfang und Haushaltsvolumen.

- 6 Der SRH hält es nach wie vor für geboten, die Regelung des § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO dahingehend einzugrenzen, dass Gemeinden ab 20.000 EW eine eigene Rechnungsprüfung einzurichten haben.

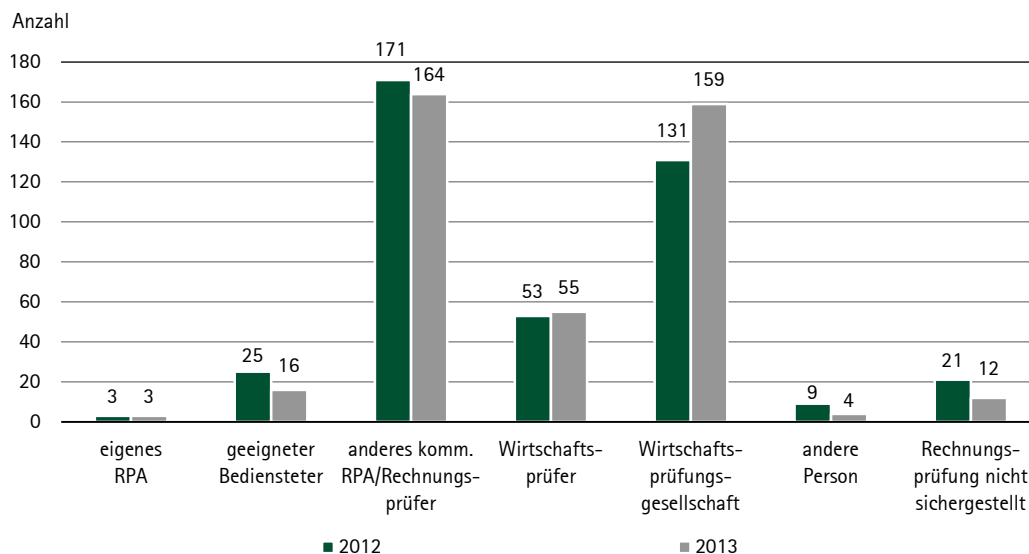
- 7 Immer mehr Gemeinden unter 20.000 EW verzichten auf eigene örtliche Prüfungseinrichtungen bzw. heben bestehende Verträge mit anderen kommunalen Rechnungsprüfungseinrichtungen auf. Die folgende Darstellung (vgl. Übersicht 1) zeigt, wie die Möglichkeiten zur Sicherstellung

Immer weniger kommunale Prüfungseinrichtungen

¹ EW-Zahl am 30.06.2012, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten.

der örtlichen Prüfung von den 413² Gemeinden in den Jahren 2012³ und 2013 genutzt wurden.

Übersicht 1: Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung bei 413 Gemeinden unter 20.000 EW – vergleichend dargestellt in den Jahren 2012 und 2013



- 8 Während im Jahr 2012 noch 199 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durch eigene oder andere kommunale Prüfungseinrichtungen sicherstellten, sind es im Jahr 2013 nur noch 183 Gemeinden (vgl. Übersicht 1). Demgegenüber erhöhte sich die Anzahl der Gemeinden, die Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für die örtliche Rechnungsprüfung beauftragen, von 184 im Jahr 2012 auf 214 im Jahr 2013.
- 9 Der SRH sieht die fortschreitende Reduzierung von kommunalen Prüfungseinrichtungen als kritisch an. Kommunale Rechnungsprüfer haben i. d. R. langjährige Kommunal- und Prüfungserfahrungen, die insbesondere für das neue kommunale Rechnungswesen unverzichtbar sind.
- 10 Nach Einschätzung des SSG sollte der Weg der interkommunalen Zusammenarbeit gerade bei der Rechnungsprüfung stärker genutzt werden, da sich daraus sowohl finanzielle als auch personelle Synergien ergeben können.
- 11 Auch im Jahr 2013 ließen immer noch 4 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durch „andere Personen“ durchführen, wie z. B. pensionierte kommunale Rechnungsprüfer oder Bedienstete anderer kommunaler Körperschaften. Der genannte Personenkreis ist nicht zur Aufgabewahrnehmung im Sinne von § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO befugt.
- 12 Zum Erhebungszeitpunkt, im April 2013, hatten 12 Gemeinden unter 20.000 EW (rd. 3 %) die örtliche Prüfung nicht sichergestellt.

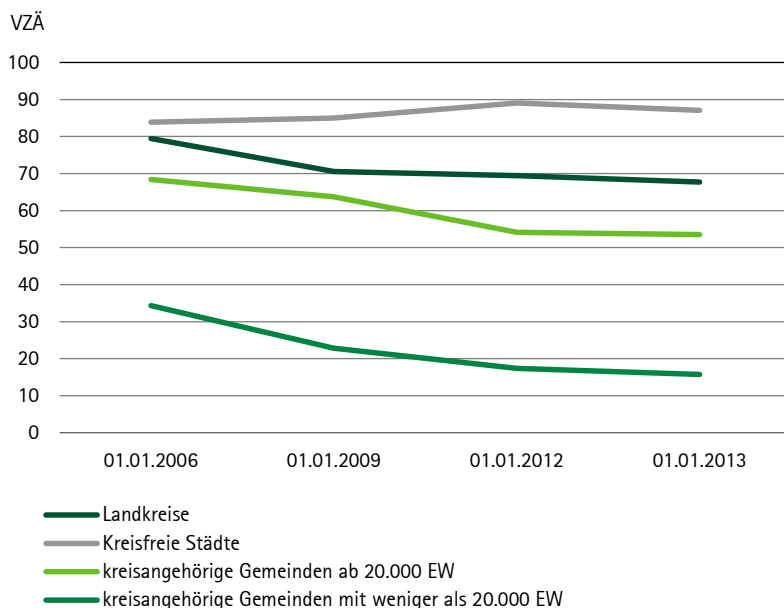
12 Gemeinden ohne örtliche Prüfung

² Bestehende Gemeinden bis zu 20.000 EW zum Gebietsstand 01.01.2013.
³ Erhebung im April 2012.

1.1.2 Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung

13 Der Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung entwickelte sich seit dem Jahr 2006⁴ wie folgt:

Übersicht 2: Entwicklung der Stellenbesetzung bei den örtlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen



14 Die folgende Übersicht 3 stellt die Stellenbesetzung bei den kommunalen Prüfungseinrichtungen zum Stand 01.01.2012 und 01.01.2013 gegenüber:

Übersicht 3: Entwicklung der Stellenbesetzung im Vorjahresvergleich

Gebietskörperschaft	Stellenbesetzung (in VZÄ)			Kommunen mit RPA/Rechnungsprüfern am 01.01.2013 Anzahl	Ø Stellenbesetzung (in VZÄ) je Kommune am 01.01.2013	
	01.01.2012	01.01.2013	Veränderung		RPA	Rechnungsprüfer
Landkreise	69,39	67,70	-1,69	10 von 10	6,77	
Kreisfreie Städte	89,10	87,05	-2,05	3 von 3	29,02	
kreisangehörige Gemeinden ab 20.000 EW	54,10	53,50	-0,60	21 von 22	2,55	
kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW	17,34	15,75	-1,59	19 von 413	1,55	0,69
gesamt	229,93	224,00	-5,93			

15 Bei den **Landkreisen** erfolgten bereits unmittelbar nach der Kreisgebietsreform im Jahr 2008 Stellenreduzierungen, die sich bis zum Jahr 2013 in geringerem Maße fortsetzten. So war die Stellenbesetzung im Jahr 2013 um 1,69 VZÄ gegenüber dem Jahr 2012 zurückgegangen.

16 Bedingt durch die Kreisgebietsreform und die damit verbundene unterschiedliche Anzahl der Ämterverschmelzungen in den neuen Landkreisen, ist die Stellenausstattung der RPÄ der Landkreise nach wie vor differenziert. Die Spannweite reichte von 2,75 bis 11,65 VZÄ.

⁴ Die Darstellung ab dem Jahr 2006 wurde deshalb gewählt, weil die Personalausstattung der RPÄ der kreisangehörigen Gemeinden seitdem fortlaufend zurückgegangen ist. Darstellung bezogen auf den Gebietsstand 01.08.2008.

- Personalausstattung der RPÄ der Landkreise ist anzupassen
- 17 Die Landkreise sollten die Stellenausstattung für ihre RPÄ unter Berücksichtigung der für Dritte erbrachten Leistungen an den „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“⁵ ausrichten.
- 18 Während die Kreisfreien Städte seit dem Jahr 2006 Personal aufstocken konnten, ist im Jahr 2013 ein Rückgang zu verzeichnen. Im Jahr 2013 waren insgesamt 2,05 VZÄ weniger besetzt.
- Fortschreitender Personalabbau gefährdet die Existenz der kommunalen Prüfungseinrichtungen
- 19 Die Stellenbesetzung bei den kreisangehörigen Gemeinden ist im Vergleich zum Vorjahr mit 0,60 und 1,59 VZÄ (vgl. Übersicht 3) nur geringfügig zurückgegangen. Die obige Darstellung (vgl. Übersicht 2) verdeutlicht aber den seit dem Jahr 2006 fortschreitenden Personalabbau. Ein weiterer Stellenabbau kann zu einer Existenzgefährdung der kommunalen Prüfungseinrichtungen führen.
- 20 Die kreisangehörigen Gemeinden über 20.000 EW haben ihren Personalbestand seit dem Jahr 2006 um rd. 22 % von 68,36 auf 53,50 VZÄ verringert. Die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben im gleichen Zeitraum ihr Personal um mehr als die Hälfte, von 34,31 auf 15,75 VZÄ, reduziert. Das entspricht einem Personalabbau von rd. 54 %.
- 6 RPÄ existieren als 1-Mann-Amt
- 21 Allein bei 6 Städten, darunter eine Stadt mit 28.970 EW⁶, lag die Personalausstattung der RPÄ zwischen 0,75 und 1,0 VZÄ. Der Ämterstatus ist damit nicht gerechtfertigt.
- 22 Der SRH verkennt nicht, dass örtliche Verhältnisse und wirtschaftliche Erwägungen zu der Überlegung führen können, dass mehrere Stellen im RPA nicht zu gewährleisten sind. Ein RPA muss aber schon begriffsnotwendig mit mindestens 2 Bediensteten besetzt sein.⁷ Die Einrichtung eines RPA beinhaltet insofern die Installation einer eigenständigen Organisationseinheit in der Verwaltung, die sachnotwendig neben dem Amtsleiter über zumindest einen weiteren Rechnungsprüfer verfügen muss.⁸
- 23 Stellenreduzierungen werden bei vielen Prüfungseinrichtungen der kreisangehörigen Gemeinden künftig nicht mehr möglich sein bzw. führen zur Abschaffung der Prüfungseinrichtung. Die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung bedingt einen adäquaten Personalbestand.
- 24 Mit der Verwaltungsreform im Jahr 2008 sind auf kreisangehörige Gemeinden Aufgaben übergegangen. Das gestiegene Aufgabenpotenzial berührt auch die örtliche Rechnungsprüfung.
- 25 Der SRH empfiehlt den kreisangehörigen Gemeinden, den Fortbestand ihrer Prüfungseinrichtungen mit einer angemessenen Personalausstattung zu sichern.
- 1.2 Aufgabenspektrum der örtlichen Rechnungsprüfung**
- 26 Die örtliche Rechnungsprüfung hat einen hohen Stellenwert. Es sind sowohl Pflichtaufgaben nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erfüllen als auch fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO anheimgestellt. Der Gemeinderat kann der örtlichen Prüfungseinrichtung

⁵ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

⁶ EW-Zahl am 30.06.2012, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten.

⁷ Vgl.: Beratende Äußerung „Empfehlungen zur Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, Seite 13, abrufbar unter <http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/214.htm>

⁸ Vgl. Quecke/Schmid, SächsGemO, § 103 Rdnr. 40, Schlepp/Seeger u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 103 SächsGemO, Nr. 3.

weitere Aufgaben übertragen. Des Weiteren sind ihr bei Eigengesellschaften und kommunal bestimmten Unternehmen Prüfungsbefugnisse gem. § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO einzuräumen bzw. es besteht unter den Voraussetzungen des § 96 Abs. 3 SächsGemO eine Hinwirkungspflicht.

1.2.1 Örtliche Prüfungen im Bereich der kommunalen Doppik

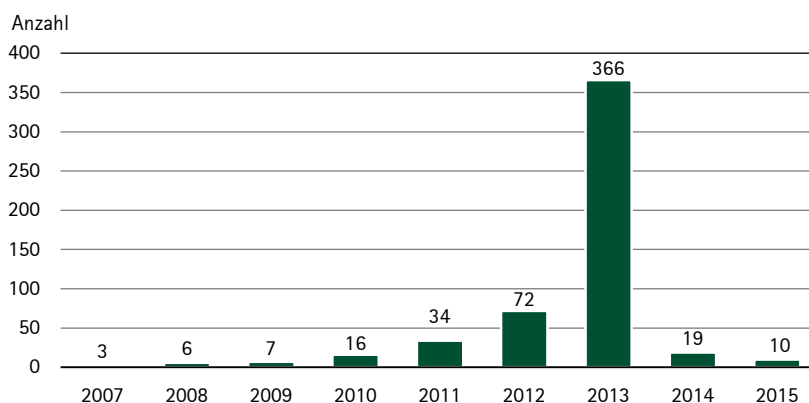
27 Die Einführung der kommunalen Doppik ist seit dem Hj. 2013 für alle kommunalen Körperschaften verpflichtend. Mit Genehmigung des SMI nach § 131 Abs. 1 SächsGemO a. F. stellten bereits sog. Frühstarterkommunen seit dem 01.01.2007 auf das neue Rechnungswesen um.

28 Nach Art. 2 des Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen vom 18.10.2012⁹ können sich Gemeinden wegen Gemeindeeingliederungen/-fusionen von der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltes nach neuem Recht für die Hj. 2013 und 2014 freistellen lassen. Gleiches gilt für Verwaltungs- und Zweckverbände. Insgesamt 28 Gemeinden und ein Zweckverband wollen von diesem Recht Gebrauch machen und die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2014 bzw. 01.01.2015 erstellen.

29 Die Erstellung der Eröffnungsbilanz bei den bestehenden 533 kommunalen Körperschaften ist zu folgenden Terminen erfolgt bzw. geplant.¹⁰

Konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013

Übersicht 4: Erfolgte/geplante Erstellung der Eröffnungsbilanzen bei den kommunalen Körperschaften jeweils zum 01.01.



30 Vor dem Hintergrund der Vielzahl von bevorstehenden örtlichen Prüfungen im Bereich der kommunalen Doppik bedarf es einer zielgerichteten Unterstützung der Prüfungseinrichtungen. Mit der SächsKomPrüfVO-Doppik vom 25.10.2011 liegen die wesentlichen Grundlagen für systematische örtliche Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse vor. Die Regelung lässt eine größere inhaltliche Tiefe bei der örtlichen Rechnungsprüfung erwarten. Die damit einhergehende Prüfungskompetenz muss noch mit doppischen Prüfungserfahrungen, Methodensicherheit sowie Fachkompetenz unteretzt werden.

31 Insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden sollten sich hinsichtlich der örtlichen Rechnungsprüfung den doppischen Herausforderungen stellen und entsprechendes Personal dafür aufstocken. Zweifellos wird sich auch im neuen Rechnungswesen die bisherige fachkompetente örtliche Rechnungsprüfung fortsetzen.

Kommunale Prüfungseinrichtungen im neuen Rechnungswesen unverzichtbar

⁹ Vgl. SächsGVBl. 15/2012 Seite 562 ff.

¹⁰ Geplante Erstellung der Eröffnungsbilanzen, lt. Angaben des SMI fortgeschrieben.

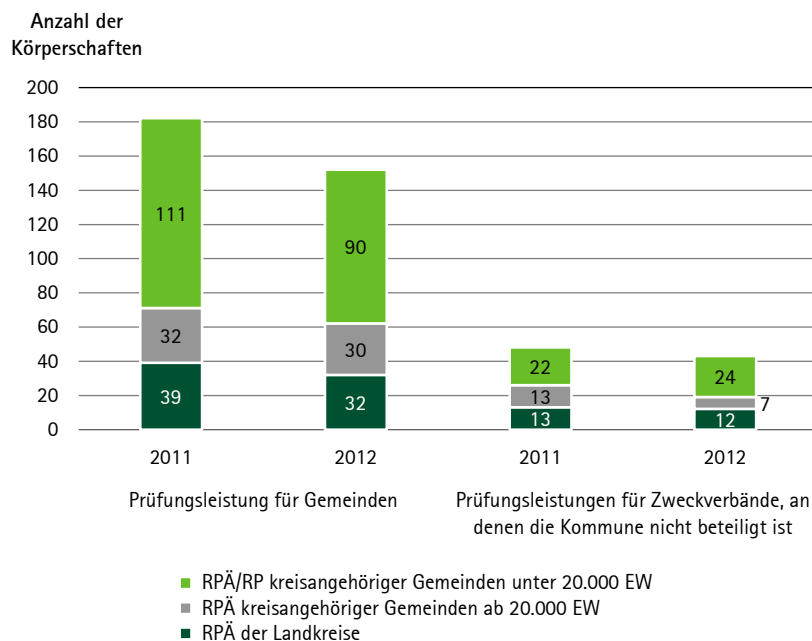
- 32 Dem SMI wird empfohlen, in Anlehnung an die SächsKomPrüfVO-Doppik den kommunalen Rechnungsprüfern Hinweise und Arbeitshilfen an die Hand zu geben. Die sächsischen Bildungseinrichtungen sollten vom SMI auf den Fortbildungsbedarf für kommunale Rechnungsprüfer hingewiesen werden.
- 33 Das SMI hat gemäß Stellungnahme signalisiert, zu prüfen, welche Maßnahmen zielführend und realisierbar für kommunale Rechnungsprüfer sind.

1.2.2 Prüfungsleistungen für Dritte auf der Basis von Zweckvereinbarungen

Übernahme von Prüfungsleistungen für Dritte erwünscht

- 34 Nach wie vor erledigten im Jahr 2012 die meisten kommunalen Prüfungseinrichtungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden örtliche Rechnungsprüfung für andere Gemeinden und Zweckverbände. Allerdings werden zunehmend bestehende Zweckvereinbarungen aufgehoben. Die folgende Grafik zeigt vergleichend die Anzahl der geprüften Gemeinden und Zweckverbände durch kommunale Prüfungseinrichtungen in den Jahren 2011 und 2012.

Übersicht 5: Prüfungsleistungen für Dritte in den Jahren 2011 und 2012



- 35 Gegenüber dem Jahr 2011 wurden im Jahr 2012 insgesamt 30 Gemeinden und 5 Zweckverbände weniger durch andere kommunale Prüfungseinrichtungen vereinbarungsgemäß geprüft. Dies ist u. a. mit der Abschaffung kommunaler Prüfungseinrichtungen zu begründen.
- 36 Das zeigt auch die Umfrage im Jahr 2012, wo noch 171 Gemeinden angaben, die örtliche Prüfung durch eine andere Prüfungseinrichtung sicherzustellen (vgl. Übersicht 1). Tatsächlich wurden aber nur 152 Gemeinden durch diese geprüft (vgl. Übersicht 5).

2 Überörtliche Kommunalprüfung

Eröffnungsbilanzprüfungen erfordern erhebliche Prüfungskapazitäten

- 37 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 131 Abs. 4 SächsGemO zuständig. Bis zum Jahr 2012 galt für die ersten beiden doppeljährigen Jahresabschlüsse eine separate überörtliche Prüfung. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen, am 18.11.2012, ist diese Regelung entfallen. Die Prü-

fung der Jahresabschlüsse hat im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen zu erfolgen.

- 38 In den Jahren 2011 und 2012 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 6: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹¹ (Stand 01.01.2013)	Prüfungen in den Jahren		
		2011	2012	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2011 und 2012)
Landkreise	10	8	13 ¹²	
Kreisfreie Städte	3	3	-	
Gemeinden	435	131	92	27
Verwaltungsverbände	6	3	3	
kommunale Stiftungen	36	-	-	
Eigenbetriebe	115	7	3	
Zweckverbände	169	27	47	11
regionale Planungsverbände	4	2	1	2
sonstige Verwaltungen	4	-	4	1
kommunale Unternehmen	395 ¹³	11	5	
Summe	1.177	192	168	41

- 39 Darüber hinaus erfolgten im Jahr 2012 Querschnittsprüfungen zu den Themen:

- Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung,
- Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden.

- 40 Der SRH hat im Dezember 2012 die Beratende Äußerung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich – Hinweise und Empfehlungen an Kommunen“ veröffentlicht.¹⁴ Der SSG beabsichtigt, gemeinsam mit der Auftragsberatungsstelle Veranstaltungen zur praktischen Umsetzung des Vergaberechts im Unterschwellenbereich anzubieten, insbesondere für kleine Kommunen.

Beratende Äußerung Vergaben im Unterschwellenbereich

- 41 Die konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 und die damit einhergehenden Eröffnungsbilanzprüfungen als zusätzliche Prüfungsaufgaben binden enorme Prüfungskapazitäten. Mit einer Personalausstattung von derzeit 100 Stellen steht die überörtliche Kommunalprüfung vor enormen Herausforderungen. Die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wird der SRH parallel hierzu nur mit kritischer Überprüfung der Schwerpunktsetzung erfüllen können.

3 Stellungnahmen

- 42 Die Empfehlungen des SMI und des SSG wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet, soweit es der SRH für erforderlich hielt.

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 31.12.2012.

¹⁴ Vgl. LT-DS 5/10650 vom 04.12.2012, abrufbar unter www.rechnungshof.sachsen.de, Rubrik: Veröffentlichungen/Beratende Äußerungen.

Kommunale Doppik

Die Umstellung des Rechnungswesens auf Doppik ist ab dem Hj. 2013 grundsätzlich erfolgt.

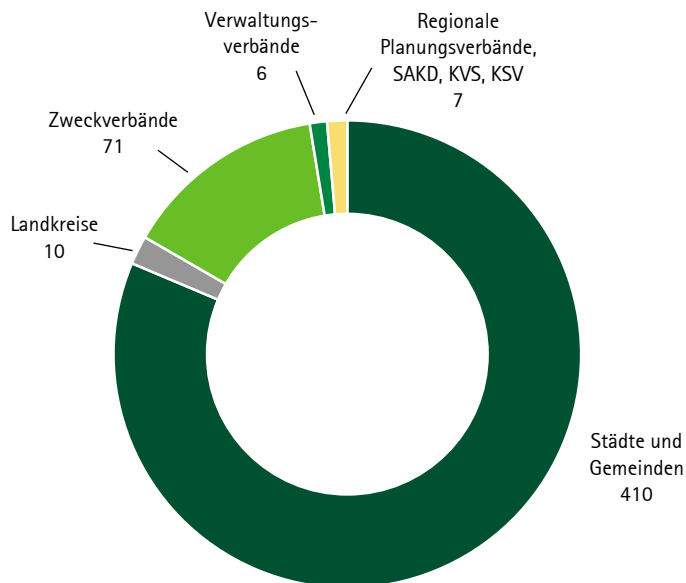
Der Umstellungsprozess wurde generell unterschätzt.

1 Umsetzung der gesetzlichen Regelung zum 01.01.2013

- 1 Die sächsischen Kommunen haben – mit Ausnahme der nach Eigenbetriebsrecht arbeitenden Zweckverbände – die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die kommunale Doppik umzustellen. Rund 95 % der 533 kommunalen Körperschaften hatten diese gesetzliche Vorschrift bis zum 01.01.2013 zu erfüllen. Vor dem Hj. 2013 stellten bereits rd. ein Viertel dieser Körperschaften um.¹ Zu den umstellenden Körperschaften bis zum 01.01.2013 gehören u. a. alle 3 Kreisfreien Städte, alle 10 Landkreise und 71 Zweckverbände.

Umstellung auf Doppik ist erfolgt

Übersicht 1: Anzahl der kommunalen Körperschaften mit doppischem Rechnungswesen im Hj. 2013



- 2 Von der Ausnahmemöglichkeit der Umstellung spätestens bis zum 01.01.2015 aufgrund von Gemeindeeingliederungen/-fusionen machen 28 kreisangehörige Gemeinden und ein Zweckverband Gebrauch. Dabei ist bei 19 kreisangehörigen Gemeinden die Einführung der kommunalen Doppik zum 01.01.2014 geplant.
- 3 Die Umstellung des Rechnungswesens auf Doppik ist damit erfolgt.

2 Umstellungsprozess

- 4 Der Umstellungsprozess wurde generell unterschätzt. Es kam zu Zeitverzögerungen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz. In Einzelfällen wurden dafür mehr als 3 Jahre seit dem Umstellungstermin benötigt. Insbesondere der Aufwand für die Inventur und die Bewertung für das Infrastrukturvermögen und für Vermögensgegenstände, die schon vor 1990 im Bestand der Kommunen waren, wurden verkannt. Neben der Aneignung von neuem Fachwissen in den Bereichen Finanzwesen und örtliche Rechnungsprüfung musste auch in den übrigen Fachbereichen

Zeitverzögerungen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz

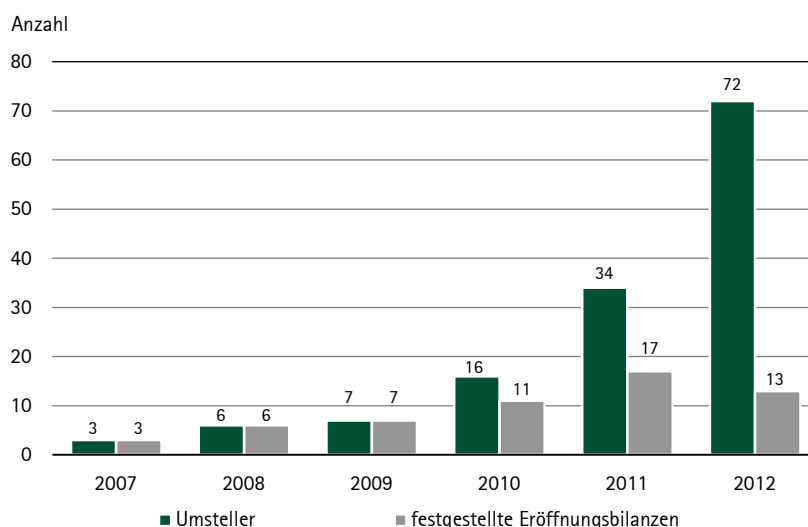
¹ Vgl. Jahresbericht des SRH 2013, Nr. 4 Entwicklung der Kommunalprüfung.

die doppische Denkweise kommuniziert und beachtet werden. Mangelnde Dokumentation und interne Kontrollsysteme bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen führten zur Überschreitung der gesetzlich vorgeschriebenen Frist.

2012 fehlt Feststellungsbeschluss von mehr als 80 %

- 5 Beispielsweise liegt aus dem Jahr 2008 bei einer Kommune erst seit Juli 2013 eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor. Von den 72 kommunalen Körperschaften, die 2012 umgestellt haben, fehlt der Feststellungsbeschluss noch von 59 Körperschaften und damit von mehr als 80 %.

Übersicht 2: Anzahl der Umsteller mit festgestellten Eröffnungsbilanzen



- 6 Aus dem Jahr 2013 liegen von 3 Körperschaften festgestellte Eröffnungsbilanzen vor.

Fristverlängerung für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz

- 7 Der SRH geht davon aus, dass die nunmehr geschaffene Möglichkeit der Fristverlängerung für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz von ehemals 6 auf 15 Monate von den Kommunen größtenteils genutzt wird. Damit ist die Eröffnungsbilanz nach örtlicher Prüfung spätestens zum 30.09.2014 festzustellen und unverzüglich zur überörtlichen Prüfung vorzulegen. Allein durch die Fristverlängerung zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz werden die vielfältigen Probleme nicht gelöst.

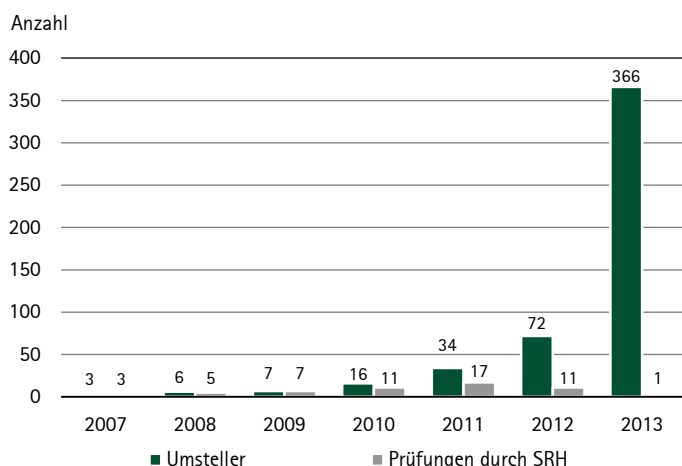
- 8 Die Einführung der kommunalen Doppik bedarf nach wie vor einer Begleitung durch das SMI. Insbesondere bei Kommunen mit einer nicht festgestellten Eröffnungsbilanz aus den Jahren 2010, 2011 und 2012 sind rechtsaufsichtliche Handlungen notwendig.

3 Prüfung der Eröffnungsbilanzen

55 von 60 festgestellten Eröffnungsbilanzen in überörtlicher Prüfung

- 9 Dem SRH liegen 60 festgestellte Eröffnungsbilanzen vor. Bis zum 31.07.2013 prüfte der SRH 55 Eröffnungsbilanzen. Bei rund der Hälfte ist die Prüfung abgeschlossen. Alle Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 und 2009 sind überörtlich geprüft.

Übersicht 3: Prüfung der Eröffnungsbilanzen



10 Die abgeschlossenen Prüfungen durch den SRH ergaben, dass die Eröffnungsbilanzen überwiegend unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung grundsätzlich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage vermitteln. Bei 2 Kommunen erfolgte eine eingeschränkte Bescheinigung, bei 4 Kommunen musste die Bescheinigung versagt werden.

Überwiegend grundsätzlich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage

11 Gründe der Versagung waren insbesondere:

- keine oder nur teilweise Berücksichtigung von Bewertungsvorschriften,
- keine korrekte Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens,
- fehlender Ansatz von Forderungen,
- falsche Vermögenszuordnung,

in einem wesentlichen Umfang für die Beurteilung der Eröffnungsbilanz.

12 Häufige auftretende und schwerwiegende Fehler in den geprüften Eröffnungsbilanzen wurden in den letzten Jahresberichtsbeiträgen zur kommunalen Doppik wiederholt aufgeführt. Auf eine erneute Darstellung wird verzichtet, da es bisher keine davon abweichenden Erkenntnisse gibt.

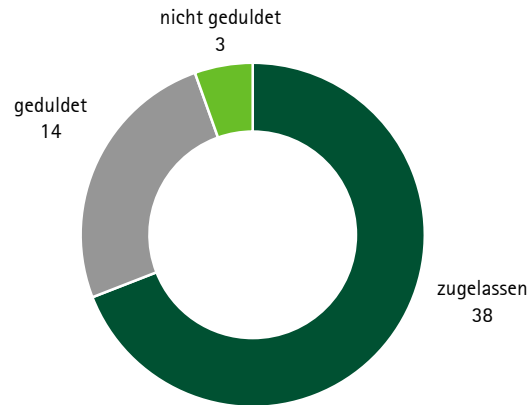
13 Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher keinen versagenden Prüfungsvermerk nach § 10 SächsKomPrüfVO-Doppik erteilt.

14 Derzeit sind 3 HKR-Programme² durch die Prüfung der SAKD nach § 87 Abs. 2 SächsGemO zugelassen. Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen durch den SRH nutzten rd. zwei Drittel der geprüften Körperschaften diese Programme. Demgegenüber wenden 2 Kreisfreie Städte mit einem Bilanzvolumen von zusammen rd. 8 Mrd. € nicht geprüfte, sondern nur geduldete Programme an. Der SRH erwartet, dass angewendete Programme umgehend verifiziert werden, um die notwendige Rechtssicherheit zu erreichen.

Zwei Drittel der geprüften Körperschaften nutzten geprüfte Programme

² Diese sind lt. Internetseite der SAKD: H&H pro Doppik 4, KISA IFRSachsen.Ki-Sa Programmteil HKR Doppik 4.0 und SASKIA.de-IFR kommunale Doppik 4.0.

Übersicht 4: Prüfstatus der verwendeten Programme bei 55 geprüften Eröffnungsbilanzen

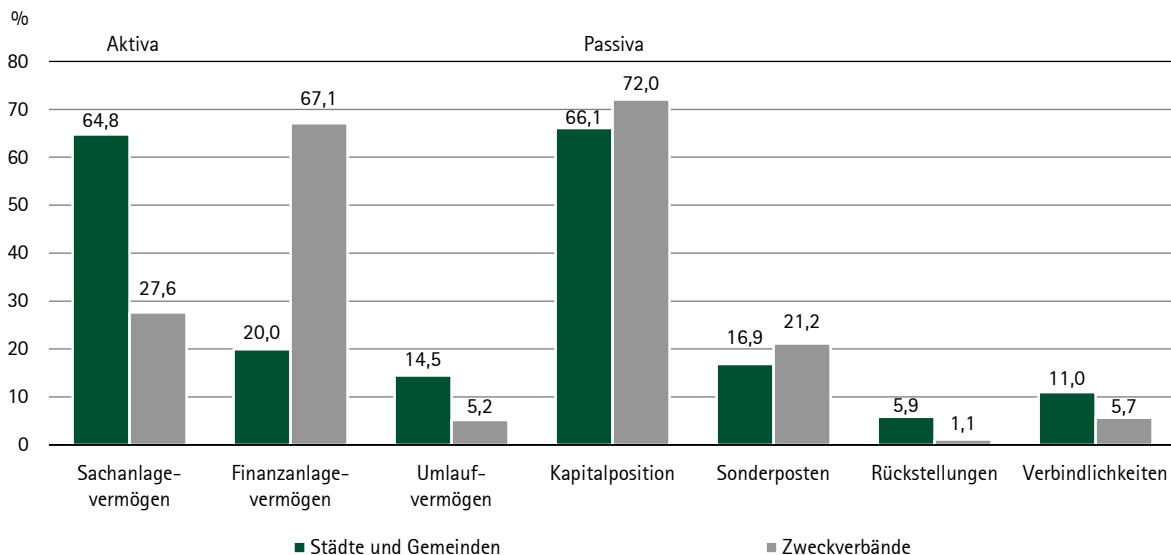


15 Die Notwendigkeit der Prüfung von Programmen durch die SAKD besteht nach wie vor.

4 Bilanzstruktur der Eröffnungsbilanzen

16 Die Bilanzstrukturen der Städte und Gemeinden unterscheiden sich von denen der Zweckverbände. Die bisher überörtlich geprüften Eröffnungsbilanzen weisen im Durchschnitt folgende Bilanzstrukturen aus:

Übersicht 5: Anteil ausgewählter Positionen an der Bilanzsumme



Bei den Städten und Gemeinden: Sachanlagevermögen größter Anteil des Vermögens

17 Bei den Städten und Gemeinden stellt das Sachanlagevermögen den größten Anteil des Vermögens dar. Mehr als die Hälfte des Sachanlagevermögens besteht aus dem Infrastrukturvermögen (u. a. Straßen, Brücken, Tunnel, Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen usw.).

Signifikant höherer Anteil des Finanzanlagevermögens der Zweckverbände

18 Die Eröffnungsbilanzen der Zweckverbände weisen aufgrund der unterschiedlichen spezifischen Aufgabenerfüllungen und der teilweise auf Dritte übertragenen Aufgaben eine andere Struktur auf. Anteile an verbundenen Unternehmen sorgen für eine Vermögensstruktur, die ein hohes Finanzanlagevermögen ausweist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass wegen der zur Gesamtzahl der Eröffnungsbilanzen vergleichsweise geringen Zahl vorliegender Eröffnungsbilanzen ein Zweckverband mit atypisch hoher Bilanzsumme das Bild maßgeblich prägt. Ohne diesen Zweckverband verschiebt sich zwar die Verteilung zugunsten des Sachanlagevermögens, dennoch bleibt auch dann ein signifikant höherer Anteil des Finanzanlagevermögens der Zweckverbände gegenüber dem der Städte und Gemeinden bestehen.

5 Bilanzkennzahlen

- 19 Aus den Eröffnungsbilanzen bietet sich die Bildung von Kennzahlen an. Da diese derzeit auf Bilanzdaten von wenigen Körperschaften beruhen, ist die Aussagekraft beeinträchtigt. Der SRH wird die Bilanzen der künftigen Prüfungen in die Kennzahlenbildung einbeziehen. Kennzahlen aus Eröffnungsbilanzen
- 20 Dem SRH ist bewusst, dass aufgrund der teilweise heterogenen Struktur und Aufgabenwahrnehmung der Kommunen sowie der bestehenden Wahlrechte bei der Bewertung des kommunalen Vermögens ein interkommunaler Vergleich der Kommunen erschwert ist. Zur umfassenden Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Rahmen des Jahresabschlusses und deren Beurteilung ist eine Begrenzung auf eine angemessene Anzahl von Kennzahlen notwendig. Für die sächsischen Kommunen wurde mit dem Projekt „Sächsisches Kommunales Kennzahlensystem“ unter Federführung der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung ein Kennzahlensystem mit empfehlendem Charakter erarbeitet. Erste Erkenntnisse wurden 2012 veröffentlicht.³
- 21 **Das Projekt „Sächsisches Kommunales Kennzahlensystem“ sollte fortgeführt werden.**

6 Stellungnahme

- 22 Das SMI geht davon aus, dass das Phänomen der Fristüberschreitung auf die Frühstart-Kommunen beschränkt bleibe, da diese ihre Eröffnungsbilanzen z. T. bereits parallel zur Entwicklung der Rechtsvorschriften zu erstellen hatten und es daher u. U. zeitweise an der notwendigen Rechtssicherheit mangelte.

³ Vgl. Sachsenlandkurier 4/12, Seite 169.

Im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung zeigten sich zum Teil erhebliche Verstöße gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.

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

- 1 Die stichprobenweise Prüfung der offenen Beitrags- und Gebührenforderungen der AZV „Einzugsgebiet der Talsperre Malter“ und „Landwasser“ im Jahr 2012 ergab, dass diese teilweise seit mehreren Jahren, beim AZV „Landwasser“ in Einzelfällen sogar seit über 10 Jahren, bestanden. Für eine Vielzahl dieser Forderungen wurden weder Beitreibungsversuche unternommen noch verjährungsunterbrechende Maßnahmen ergriffen. In einigen Fällen war daher Zahlungsverjährung eingetreten. Mängel im Forderungsmanagement
- 2 Anhand der Unterlagen des AZV „Landwasser“ konnte in manchen Fällen bspw. nicht einmal nachvollzogen werden, ob gebilligte Stundungen beschieden oder Widersprüche bearbeitet bzw. an die damals zuständige Widerspruchsbehörde weitergeleitet wurden. Aufgrund seines mangelhaften Forderungsmanagements drohte dem AZV „Landwasser“ ein Zahlungsausfall von mehreren 100.000 €. Bei einem erheblichen Teil seiner Forderungen stand jedoch bereits zum Zeitpunkt der Prüfung fest, dass sie nicht mehr zu realisieren waren.
- 3 Der AZV „Landwasser“ führte in seiner Stellungnahme als wesentliche Ursache Unzulänglichkeiten im damaligen Datenverarbeitungssystem an. Bei Mahnläufen seien nicht alle offenen Posten erfasst worden. Auch aus diesem Grund sei im Jahr 2008 die Umstellung auf ein anderes Datenverarbeitungssystem erfolgt. Die konsequente Abarbeitung von Fällen erheblicher Zahlungsausfälle sei schon vor der Prüfung des AZV durch das StRPrA Löbau im Jahr 2012 Schwerpunkt der Arbeit des AZV gewesen.
- 4 Im Jahr 2009 hatte sich ein Gewerbesteuerpflichtiger mit der Bitte an die **Gemeinde Niederwürschnitz** gewandt, eine höhere Vorauszahlung leisten zu dürfen. Die Gemeinde erhöhte daraufhin ohne nähere Prüfung von Unterlagen des Unternehmens im Wege der Anpassung die Vorauszahlungen für 2008 mit Bescheid vom 13.10.2009 auf 263.620 €. Das zuständige Finanzamt hatte jedoch bereits mit Bescheid vom 05.12.2008 den Zerlegungsanteil für Zwecke der Vorauszahlungen für 2008 auf 4.474,95 € vermindert, was einer Steuerschuld von rd. 18 T€ entsprechen hätte. Mit Bescheid vom 29.09.2010 veranlagte die Gemeinde Niederwürschnitz den Steuerpflichtigen endgültig zu einer Gewerbesteuer in Höhe von rd. 35 T€ für das Jahr 2008. Für den zu viel entrichteten Vorauszahlungsbetrag leistete die Gemeinde Niederwürschnitz Erstattungs-zinsen in Höhe von rd. 6 T€ an den Steuerpflichtigen. Überhöhte Vorauszahlungen führten zu unnötigen Erstattungs-zinsen in Höhe von 6 T€
- 5 Ab dem Hj. 2009 verlangte die Gemeinde Niederwürschnitz von o. g. Steuerpflichtigen Gewerbesteuervorauszahlungen von rd. 664 T€ und ab dem Hj. 2011 von rd. 500 T€. Das zuständige Finanzamt hatte jedoch bereits mit Schreiben vom 02.12.2008 einen Bescheid für Zwecke der Vorauszahlung ab dem Jahr 2009 mit einem Steuermessbetrag von 0 € erlassen. Mit Bescheid vom 24.08.2010 setzte das Finanzamt den Steuermessbetrag für Zwecke der Vorauszahlung ab dem Jahr 2011 in Höhe von 13.277,61 € fest.

- 6 Aufgrund der zu hoch festgesetzten Vorauszahlungen für Gewerbesteuer musste die Gemeinde Niederwürschnitz Rückzahlungen an den Steuerpflichtigen leisten. Wie hoch die Rückzahlungen im Einzelnen waren, ging aus den Büchern der Gemeinde nicht hervor, da sie es versäumt hatte, die Forderungen als Kassenausgabereise zu buchen.
- Zügiger Ausgleich innerhalb des Schuldverhältnisses nicht gewährleistet
- 7 Mit Schreiben vom 07.10.2009 bat die Gemeinde Niederwürschnitz den o. g. Gewerbesteuerpflichtigen um zinslose Stundung eines Rückzahlungsbetrages bezüglich der Gewerbesteuer 2008 und 2009 von 411.629 € bis längstens zum 01.03.2011 oder bis zum Verkauf von Grundstücken mit anschließender Aufrechnung gegenseitiger Forderungen. Die Gemeinde wandte sich am 03.06.2010 erneut an den Steuerpflichtigen mit der Bitte um Stundung eines nun zur Rückzahlung fälligen Betrages von 385.323,64 € bis längstens 30.01.2012. Mit gleichlautenden Schreiben vom 14. und 22.12.2010 erbat die Gemeinde wiederum einen Aufschub der Rückzahlung in Höhe von 267.871,92 € bis Juni 2012.
- 8 Dass die Gemeinde um weitere Stundungsanträge gebeten hatte, war nicht auszuschließen, da sie trotz Aufforderung des StRPrA Zwickau z. B. die Antwort des Steuerpflichtigen auf ihr Schreiben vom 23.04.2010 oder das Schreiben des Steuerpflichtigen vom 30.10.2009 nicht vorlegte.
- 9 Der Gemeinde Niederwürschnitz war es aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht möglich, für einen zügigen Ausgleich innerhalb des Schuldverhältnisses zu sorgen. Wirtschaftlich betrachtet stellte dies eine Kreditgewährung durch den Steuerpflichtigen dar.
- Zuschussgewährung ohne erkennbare Grundlage
- 10 Die **Gemeinde Niederwürschnitz** bewilligte in den Jahren 2006 bis 2010 jährlich Zuschüsse an einen Verein im Umfang von 7 bis 10 T€. Der Bürgermeister der Gemeinde war im gleichen Zeitraum vertretungsberechtigtes Mitglied im Vorstand des Vereins.
- 11 Auf welcher Grundlage die Zuschüsse in dieser Höhe an den Verein erfolgten, ging aus den Unterlagen nicht hervor. Die Gemeinde Niederwürschnitz hatte weder Zuwendungsbescheide erlassen, noch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag oder eine privatrechtliche Vereinbarung über die Förderung mit dem Verein geschlossen. Erforderliche Beschlüsse des Gemeinderates waren ebenfalls nicht vorhanden. Zudem war der Bürgermeister der Gemeinde Niederwürschnitz wegen seiner Eigenschaft als Vorstandsmitglied des Vereins in dieser Sache befangen. Trotzdem wirkte er an den Entscheidungen über die Fördermittelbewilligung mit und ordnete die Auszahlungen der Zuschüsse jeweils mit an.
- Einnahmeneerschließung der besonderen Art
- 12 Der Eigenbetrieb der **Gemeinde Niederwürschnitz** kaufte Bier, Spirituosen und alkoholfreie Getränke u. a. beim Hersteller ein und verkaufte diese mit einem „Gemeinkostenzuschlag“ an die Gemeinde, an örtliche Vereine und ortsansässige Getränkehändler weiter. Diese bewirteten damit die Gäste zu verschiedenen gemeindlichen Veranstaltungen. Der Eigenbetrieb verausgabte für den Getränkeeinkauf in den Wirtschaftsjahren 2006 bis 2010 insgesamt rd. 37,5 T€ zzgl. Umsatzsteuer und nahm für den Verkauf dieser Waren an Dritte insgesamt rd. 52,7 T€ zzgl. Umsatzsteuer ein. Zum 31.12.2010 verfügte der Eigenbetrieb nach eigener Aufstellung über einen Lagerbestand von rd. 140 Litern Spirituosen in verschiedenen Flaschengrößen im Einkaufswert von insgesamt rd. 2 T€ zzgl. Umsatzsteuer. Diese Geschäfte des Eigenbetriebes dienten weder einem öffentlichen Zweck, noch war erkennbar, weshalb der Bedarf nicht von Seiten des privaten Getränkehandels ausreichend gedeckt gewesen sein sollte.

- 13 Bereits am 15.12.2006 schlossen der ehemalige Landkreis Löbau-Zittau und eine kreiseigene Gesellschaft, deren Unternehmenszweck u. a. darin bestand, die sonstigen Unternehmensbeteiligungen des damaligen Landkreises zu halten, zu verwalten und zu steuern (im Folgenden: Beteiligungsverwaltungsgesellschaft) einen Managementvertrag. Darin übertrug die Gesellschaft dem Landkreis Aufgaben des Beteiligungsmanagements, z. B. die Interpretation der finanz- und leistungswirtschaftlichen Lage, die Generierung der entsprechenden Berichte im Rahmen des Beteiligungscontrollings oder die Erarbeitung des betriebswirtschaftlichen Teils des Beteiligungsberichtes. Die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft schloss ferner am 05.03.2007 einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit einer weiteren, zur ihrer Holding gehörenden Gesellschaft. Dieser übertrug sie Aufgaben der Betriebsführung, wie das Rechnungswesen, den Einkauf, das Personalwesen und die Informationstechnologie. Nach der Kreisgebietsneugliederung zum 01.08.2008 hielt der Landkreis Görlitz an dieser Konstellation fest; der Landrat unterstellte dem 1. Beigeordneten im Einvernehmen mit dem Kreistag im Rahmen der Festlegung seines Geschäftskreises zudem die Stabsstelle Strategische Steuerung/Beteiligungen. Der 1. Beigeordnete war zugleich Kämmerer und Geschäftsführer der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft.
- 14 Die Übernahme von Aufträgen von Unternehmen des privaten Rechts gehört nicht zu den vom Landkreis gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsLKrO zu erfüllenden Aufgaben. Ein Vertrag, mit dem der Landkreis Aufträge übernimmt, die er sowieso schon kraft Gesetzes erledigen kann und auch muss (Aufgaben im Rahmen der Beteiligungsverwaltung), ist für die Durchführung seiner gesetzlichen Aufgaben nicht erforderlich. Der Vertrag ist auch unwirtschaftlich, weil durch seinen Abschluss und seine Durchführung zusätzlicher Aufwand entsteht, der für die Aufgabenerledigung nicht erforderlich ist; der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz in seiner Ausprägung als Minimalprinzip ist insoweit verletzt.
- 15 Dass der Landkreis eine Vielzahl von Tätigkeiten, die zum Beteiligungsmanagement gehören, tatsächlich selbst ausführt, wirkt sich im Übrigen auf die Zulässigkeit des weiteren Betriebes der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft genauso aus wie der Umstand, dass wesentliche andere Aufgabenbereiche, die dem Beteiligungsmanagement dienen, von der weiteren beauftragten Gesellschaft ausgeführt werden. Ein Landkreis darf ein wirtschaftliches Unternehmen u. a. nur dann errichten und unterhalten, wenn es nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zum (voraussichtlichen) Bedarf steht. Wenn eine Kommune ein Unternehmen gründet und sich von ihm dann Aufgaben übertragen lässt, die sie sowieso kraft Gesetzes erledigen kann, dann gibt es zumindest insoweit offenbar keinen Bedarf für das Unternehmen.
- 16 Es ist dringend geboten, dass der Landkreis seine Beteiligungen und vor allem die Organisation seines Beteiligungsmanagements insgesamt neu strukturiert. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit es sinnvoll ist, eine kreiseigene Beteiligungsverwaltung und daneben eine die Beteiligungen verwaltende Eigengesellschaft zu unterhalten, in denen jeweils dieselben Personen arbeiten. Im Rahmen seines Beteiligungsmanagements muss der Landkreis künftig darauf achten, dass seine Beteiligungsunternehmen wirtschaftlich arbeiten.
- 17 Aufgrund seiner Tätigkeiten als Kämmerer und als unmittelbarer Vorgesetzter der Beschäftigten der Stabsstelle Strategische Steuerung/Beteiligungen auf der einen und als Geschäftsführer der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft auf der anderen Seite waren auch Interessenskollisionen des 1. Beigeordneten zumindest nicht ausgeschlossen.

- 18 In seiner Stellungnahme führte der Landkreis aus, dass er hinsichtlich der Prüfungsfeststellungen zum Managementvertrag und zur Ausgestaltung der Holdingstruktur anderer Auffassung sei.
- Defizite in Vertragsgestaltung zur Aufgabenübertragung
- 19 Im Zweckverband „Erholungsgebiet Kulkwitzer See“ haben sich die Städte Leipzig und Markranstädt zusammengeschlossen, um das Verbandsgebiet in den Bereichen Naherholung und Tourismus zu gestalten, zu bewirtschaften und zu entwickeln. Der Zweckverband hatte mit dem Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages im März 2003 die Umsetzung der Geschäftsbesorgung mit allen übertragbaren Rechten und Pflichten an eine Gesellschaft übergeben. Der Geschäftsbesorger hatte eigentümergeleich alle Geschäfte aus den Rechten und Pflichten des Zweckverbandes zu verwalten und zu führen.
- 20 Für die Erledigung der übertragenen Aufgaben stellte der Zweckverband der Gesellschaft in den Wirtschaftsjahren 2003 bis 2011 Mittel in Höhe von insgesamt rd. 1,22 Mio. € zur Verfügung. Über die aufgabenkonforme Verwendung hatte die Gesellschaft gegenüber dem Zweckverband lediglich hinsichtlich der Jahre 2003 und 2004 berichtet. Da geeignete Kontrollrechte des Zweckverbandes im Geschäftsbesorgungsvertrag nicht vereinbart sind, hat er sie insbesondere in den Jahren ab 2005 auch nicht ausgeübt.
- 21 Der Geschäftsbesorgungsvertrag legt u. a. auch fest, dass etwaige Überschüsse ab dem Jahr 2009 im Verhältnis 60 (Zweckverband) zu 40 (Gesellschaft) aufgeteilt werden. Da es bei der Verteilung des Überschusses für das Geschäftsjahr 2010 (rd. 0,35 Mio. €) zu Meinungsverschiedenheiten kam und eine (anteilige) Auszahlung an den Zweckverband bis zum Ende der Erhebungen zur Prüfung noch ausstand, forderte das StRPrA Wurzen eine Präzisierung bzw. Klarstellung der Regelungen im Geschäftsbesorgungsvertrag hinsichtlich der Grundlagen für die Ermittlung und Aufteilung von Überschüssen.
- 22 Zwischen dem Zweckverband und dem Geschäftsbesorger besteht zudem seit 09.03.2004 ein Pachtvertrag über rd. 70 ha des Verbandsgebietes. Als jährlicher Pachtzins sind 30 T€ vereinbart. Den gemäß Pachtvertrag vereinnahmten Pachtzins zahlt der Zweckverband unter Berufung auf den Geschäftsbesorgungsvertrag regelmäßig an die Gesellschaft zurück, obwohl eben dieser Vertrag die Unentgeltlichkeit der Geschäftsbesorgung festlegt. Das StRPrA Wurzen hat den Zweckverband aufgefordert, die Voraussetzungen zu erwirken, die die Rückzahlung vereinnahmter Pachtzinsen an die Gesellschaft künftig ausschließen. In einem Schreiben zum Prüfungsbericht teilte der Verband lediglich mit, dass man ggf. prüfen müsse, ob eine vorzeitige Kündigung der befristeten Verträge in Betracht kommt, wenn die Gesellschaft einer Vertragsänderung nicht zustimmt.
- 23 Welche Vertragsänderungsabsichten der Zweckverband an die Gesellschaft herangetragen hat, hat er der Prüfungsbehörde bislang nicht mitgeteilt.
- Grundsätze der ordnungsgemäßen Vermögensverwaltung und der Einnahmebeschaffung nicht ausreichend beachtet
- 24 Die **Gemeinde Ohorn** verpachtete seit dem 01.12.2010 verschiedene in ihrem Eigentum stehende Flurstücke. Sie gestattete dem Nutzungsberechtigten die Errichtung, die Erhaltung und den Betrieb von Fotovoltaikanlagen als Freianlagen im Sinne des Erneuerbare Energien-Gesetzes. Die erste Zahlung der Nutzungsentschädigung wäre gemäß dem Vertrag bereits am 15.01.2011, die folgenden Zahlungen jeweils am 10. Werktag nach Ablauf eines Kalendervierteljahres fällig gewesen. Allerdings hatte die Gemeinde in dem Vertrag als Nutzungsentschädigung 2,5 % der vom Energieversorger erhaltenen Einspeisevergütung vereinbart. Bis zur über-

örtlichen Prüfung im April 2012 hatte die Gemeinde von ihrem Pächter weder eine Nutzungsentschädigung vereinnahmt noch schriftlich ihre Zahlung verlangt. Sie wusste lediglich aus Gesprächen mit dem Planer der Anlage, dass der Nutzer wegen Streitigkeiten mit dem Energieversorger noch keine Einspeisevergütung erhalten haben soll. Erst Ende April 2012 verlangte sie vom Pächter eine schriftliche Stellungnahme zum Sachstand. Anfang Mai 2012 antwortete dieser, dass die Probleme noch nicht abschließend geklärt seien, aber die Beteiligten dabei wären, eine Lösung zu finden, die eine annehmbare Einspeisevergütung möglich mache. Der Pächter wollte unaufgefordert auf die Gemeinde zukommen, sobald sich Lösungen gefunden und die Zeitabläufe geklärt hätten. Im September 2012 hatte die Gemeinde dann die Nutzungsentschädigung für das Jahr 2011 erhalten. Nutzungsentschädigungen für das Jahr 2012 waren vom Pächter bis Ende März 2013 nicht geleistet worden.

25 Die Gemeinde verstieß mit dieser Handlungsweise gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung, indem sie die Grundsätze der ordnungsgemäßen Vermögensverwaltung und der Einnahmebeschaffung nicht ausreichend beachtete.

26 Im Zuge der überörtlichen Prüfung der Stadt Torgau für die Hj. 1999 bis 2004 hatte das StRPrA Wurzen die intern festgelegte Ausgabenpraxis betreffend der Betreuung und Ehrung von Beschäftigten beanstandet. Die Stadt war zur künftigen Beachtung der gegebenen Hinweise aufgefordert worden. In ihrer späteren Stellungnahme hat sie dem weder widersprochen noch eine abweichende Auffassung geäußert.

Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht beachtet

27 Dessen ungeachtet leistete die Stadt in den nachfolgenden Haushaltsjahren wiederum Ausgaben für aktive und ehemalige Beschäftigte der Stadtverwaltung in unzulässiger Weise. Beispielsweise in den Jahren 2007 bis 2010 verausgabte die Stadt dafür jährlich zwischen 2,6 und 3,6 T€, insgesamt rd. 13 T€. Als Grundlage für Zahlungen in diesem Zusammenhang berief sich die Stadt auf eine seit dem 01.01.2005 bestehende „Dienstvereinbarung über die Betreuung und Ehrung alters- oder gesundheitsbedingt ausgeschiedener Beschäftigte[r] (Teil I) und von im Dienst stehenden Beschäftigten (Teil II)“ zwischen der damaligen Bürgermeisterin (heute Oberbürgermeisterin) und dem Personalrat. Diese Dienstvereinbarung sieht für eine Reihe von Anlässen Zuwendungen oder Zuschüsse zugunsten ehemaliger und gegenwärtiger Beschäftigter vor. Bezuschusst wird danach eine Teilnahme an der Weihnachtsfeier oder am Betriebsausflug; Zuwendungen erfolgen anlässlich bestimmter Geburtstage und Jubiläen sowie anlässlich der Verabschiedung in den Ruhestand.

28 Dienstvereinbarungen sind nur zulässig, soweit das Sächsische Personalvertretungsgesetz sie vorsieht. Auf die in der vorliegenden Dienstvereinbarung geregelten Gegenstände der Betreuung und Ehrung von Beschäftigten trifft das nicht zu.

29 Die geleisteten Ausgaben für Geburtstage, Weihnachtsfeiern, Betriebsausflüge oder die Verabschiedung in den Ruhestand dienen überwiegend nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und widersprechen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

30 Die Stadt wurde aufgefordert, künftig unzulässige Zuwendungen und Zuschüsse zu den o. g. Anlässen zu unterlassen.

31 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt mit, dass der Personalrat und die Beschäftigten Ende des Jahres 2012 auf die Nichtigkeit der Dienstvereinbarung hingewiesen worden seien.

Ausgaben ohne Bezug zur kommunalen Aufgabenerfüllung

- 32 Die Verwaltung der **Gemeinde Gersdorf** im Landkreis Zwickau leistete Ausgaben, die in keinem Zusammenhang zur kommunalen Aufgabenerfüllung standen. Sie verausgabte z. B. in den Hj. 2006 bis 2009 jährlich rd. 180 € für die Weihnachtsfeiern des Gemeinderates und zahlte 6.130 € im Hj. 2009 für eine Fahrt des Gemeinderates der vergangenen Wahlperiode nach Hamburg mit Übernachtung und Besuch eines Musicals.
- 33 Die Mittelverwendungen entsprachen nicht den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Sinne des § 72 Abs. 2 SächsGemO.

2 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich des Personalwesens

Unzureichende Dokumentation der Aufgaben eines Beschäftigten

- 34 Eine Stadt verpflichtete sich in der Gemeinschaftsvereinbarung mit einer Gemeinde aus dem Jahr 1994 zur Übernahme des damaligen hauptamtlichen Bürgermeisters der Gemeinde nach Ablauf seiner Amtszeit in ein Beschäftigungsverhältnis mit der Stadt.
- 35 Wegen Streitigkeiten über die Ausgestaltung dieses Beschäftigungsverhältnisses schloss die Stadt erst am 20.04.2010 rückwirkend zum 01.08.2008 einen Arbeitsvertrag mit dem zu diesem Zeitpunkt ehrenamtlich tätigen Bürgermeister der Gemeinde und übertrug ihm die Leitung des Bürgerservices im Rathaus der Stadt und ab 01.05.2010 das Projekt zur Einführung der Doppik in den Mitgliedsgemeinden. Es handelte sich um eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von 0,6 VZÄ mit einer Eingruppierung in die Entgeltgruppe 10. Das Brutto-Entgelt für den Zeitraum 01.08.2008 bis 30.04.2010 zahlte die Stadt nach.
- 36 Mit der Gemeinde schloss die Stadt ebenfalls am 20.04.2010 eine Vereinbarung, wonach die Gemeinde die angefallenen Personalkosten für den Zeitraum 01.08.2008 bis 30.04.2010 in voller Höhe und für den Zeitraum 01.05. bis 31.08.2010 zur Hälfte der Stadt erstattete.
- 37 Auf Bitten des ehrenamtlichen Bürgermeisters entband die Stadt ihn mit Wirkung zum 01.09.2010 von seinen Aufgaben als Leiter des Bürgerservices im Rathaus der Stadt und von der Projektleitung zur Einführung der Doppik. Er war daraufhin ausschließlich als Leiter Verwaltungsstelle in der Gemeinde tätig mit einer Arbeitszeit von 0,3 VZÄ.
- 38 Ebenfalls mit Wirkung zum 01.09.2010 schlossen die Stadt und die Gemeinde am 08.11.2010 eine Vereinbarung, wonach die Gemeinde die für den ehrenamtlichen Bürgermeister anfallenden Personalkosten nunmehr in vollem Umfang erstattete.
- 39 Die Stadt verfügte nicht über die erforderliche Stellenbeschreibung und Stellenbewertung zu dieser Stelle. Die ihr vom ehrenamtlichen Bürgermeister vorgelegten Zeitrnachweise gaben keinen Aufschluss darüber, welche Tätigkeiten er in seiner Funktion als ehrenamtlicher Bürgermeister für die Gemeinde und welche Tätigkeiten er in Erfüllung seiner Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis mit der Stadt ausübte.
- 40 Unklarheit herrschte insbesondere darüber, welche Aufgaben die Stadt mittels Arbeitsvertrag übertragen hatte. Dies konnten nur eigene oder ihr als erfüllende Stadt übertragene Aufgaben sein. Die Gemeinde stimmte einer Übertragung der Aufgaben der laufenden Verwaltung an die Stadt im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft bisher jedoch nicht zu und ließ diese vom Personal des Eigenbetriebes der Gemeinde erledigen. Die dem ehrenamtlichen Bürgermeister von der Stadt übertragenen eigenen Aufgaben hatte dieser zum 01.09.2010 wieder abgegeben.

- 41 Die Stadt zahlte somit im Zeitraum 01.08.2008 bis 31.12.2010 ein Brutto-Entgelt in Höhe von rd. 72,7 T€ für den ehrenamtlichen Bürgermeister der Gemeinde, ohne sicherzustellen, dass der Vergütung eine gleichwertige Leistung gegenüberstand.
- 42 Mit Stellungnahme vom 08.07.2013 führte die Stadt aus, dass sie aufgrund eines anhängigen Rechtsstreits vor dem Arbeitsgericht und einer drohenden Verurteilung zum Abschluss eines Arbeitsvertrages mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister der Gemeinde gehandelt habe. Ihr seien jedoch insgesamt lediglich für die Zeit vom 01.05. bis 31.08.2010 für die Anstellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters Personalkosten in Höhe von 50 % entstanden. Die übrigen Personalkosten hätte die Gemeinde getragen. In der Zeit, in welcher der ehrenamtliche Bürgermeister hälftig durch die Stadt bezahlt wurde, habe dieser zusätzlich die Aufgaben als Leiter des Bürgerservices mit allen 4 Standorten in der Stadt und den Mitgliedsgemeinden sowie Projektleiter zur Einführung der Doppik in den Mitgliedsgemeinden erfüllt. Die Stadt führte ferner aus, dass sich der Erstattungsbetrag der Gemeinde auf die Leitung des Bürgerservice im Rathaus der Gemeinde beziehe.
- 43 Der SRH hält an seiner Rechtsauffassung fest. Grundlage für die Einstellung eines Beschäftigten war eine entsprechende Stellenbeschreibung und Stellenbewertung. Die Stadt konnte – unabhängig von den Verrechnungen mit der Gemeinde – nicht belegen, dass der gezahlten Vergütung eine gleichwertige Leistung gegenüberstand.
- 44 Der ehrenamtliche Bürgermeister der **Gemeinde Lampertswalde** hat seit dem 17.06.2007 dieses Amt inne. Hierfür gewährte ihm die Gemeinde ab dem 01.04.2008 eine Aufwandsentschädigung in Höhe von monatlich 1.280 €. Seit dem 22.08.2008 war er gleichzeitig ehrenamtlicher Bürgermeister der Gemeinde Weißig a. R., die ihm eine (weitere) monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 1.020 € gewährte. Überzahlungen bei Aufwandsentschädigung
- 45 Die Zahlung zweier getrennter Aufwandsentschädigungen (zusammen 2.300 €/Monat), die bis zum 30.06.2011 anhielt, verstieß gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung des SMI über die Regelung der Aufwandsentschädigung für die ehrenamtlichen Bürgermeister und die ehrenamtlichen Ortsvorsteher (Aufwandsentschädigungs-Verordnung). Danach erhalten ehrenamtliche Bürgermeister, die mehrere Gemeinden, auch im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft verwalten, eine einheitliche Aufwandsentschädigung, die der Größengruppe entspricht, der die Summe der EW-Zahlen der verwalteten Gemeinden zugrunde liegt. Die einheitliche Aufwandsentschädigung beträgt unter Zugrundelegung der EW-Zahlen 1.420 €. Somit lag eine monatliche Überzahlung in Höhe von 880 € vor.
- 46 Die Gemeinde Lampertswalde, in die die Gemeinde Weißig a. R. zum 01.01.2012 eingemeindet wurde, teilte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht mit, dass der Bürgermeister die Rückzahlungspflicht anerkenne und mit der Gemeinde eine Rückzahlungsvereinbarung abgeschlossen habe.
- 47 Der Bürgermeister erklärte in der Stellungnahme, dass kein Eigenverschulden des Bürgermeisters vorliege. Der Fehler sei trotz mehrfacher Zwischenprüfungen in den Vorjahren erst durch die Prüfung im Jahr 2011 festgestellt worden.
- 3 Prüfungsfeststellung aus dem Bereich des Abgabenrechts**
- 48 Die **Große Kreisstadt Bautzen** erhebt Abwasserbeiträge. Für städtische Grundstücke, die an das zentrale Abwasserentsorgungsnetz angeschlossen waren, verrechnete die Stadt Beiträge mit dem Eigenbetrieb Abwas- Fehlerhafte Beitragsermittlung

serbeseitigung. Im Stadtgebiet befanden sich 7 Grundstücke, die mit einem Schulgebäude desselben Typs bebaut waren. Trotz der identischen Bebauung setzte die Stadt für 5 dieser Grundstücke einen Nutzungsfaktor von 2,0 (dies entsprach einer dreigeschossigen Bebauung) und für 2 der Grundstücke einen Nutzungsfaktor von 2,5 (dies entsprach einer viergeschossigen Bebauung) fest. Aufgrund der jeweils gültigen Abwassersatzung, den vorgelegten Bauunterlagen sowie einer Vor-Ort-Begehung wurde anlässlich der überörtlichen Prüfung festgestellt, dass die Schulgebäude, ohne Berücksichtigung der umliegenden Bebauung, jeweils über 4 Geschosse verfügten. Zwei weitere städtische Grundstücke, auf denen sich Gymnasialgebäude befanden, verfügten entgegen den Darstellungen in der Globalberechnung sowie den Unterlagen zur Beitragsverrechnung (die Stadt erließ trotz ihrer Gläubiger-Schuldner-Identität gegen sich selbst Beitragsbescheide) nicht über eine drei-, sondern (mindestens) über eine viergeschossige Bebauung. Auch der Nutzungsfaktor des städtischen Grundstücks der Schützenhalle wurde mit 1,0 fehlerhaft festgesetzt. Wegen seiner dreigeschossigen Bebauung hätte für das Grundstück mindestens ein Nutzungsfaktor von 2,0 festgesetzt werden müssen.

Beispiel Schützenhalle: angeblich eingeschossige Bebauung



- 49 Aus der fehlerhaften Ermittlung und Verrechnung der satzungsmäßigen Beiträge für diese städtischen Grundstücke resultierte insgesamt ein Liquiditätsvorteil der Großen Kreisstadt Bautzen zulasten ihres Eigenbetriebes von etwa 105 T€. Da Beiträge das in der Gebührensatzung zu verzinsende Anlagekapital mindern, führte dieser Vorteil grundsätzlich auch zu einer Belastung der Abwassergebührensatzung.
- 50 Gegen die Feststellung wurde insbesondere eingewendet, die Verrechnung im damaligen kamerale Haushalt sei nur intern vorzunehmen gewesen. Einnahmen und Ausgaben hätten sich gegenseitig aufgehoben, weshalb die zu geringe Heranziehung der Stadt zu Beiträgen keine hauswirtschaftliche Auswirkung gehabt habe. Der Einwand verkennt jedoch, dass sich die Stadt zur Erledigung der Aufgabe der Abwasserbeseitigung ihres Eigenbetriebes bediente und somit reale Verrechnungen vorzunehmen waren.
- 51 Der SSG, der nachrichtlich ins Stellungnahmeverfahren einbezogen war, hält es für ausgeschlossen, dass sich die fehlerhafte Beitragsverrechnung zwischen der Stadt und dem Eigenbetrieb auf den höchstzulässigen Abwassergebührensatz der Stadt Bautzen auswirkt. Tatsächlich lässt sich ihr Einfluss auf den Abwassergebührensatz auf der Grundlage der vorgenommenen Stichprobenprüfung noch nicht umfassend übersehen. Er hängt von der Dimension der falschen Beitragsverrechnung ab, die erst

nach ihrer Überprüfung für alle städtischen Grundstücke bekannt ist, und kann nur im Wege einer kommunalabgabenrechtskonformen Kalkulation ermittelt werden. Verstärkt wird der Einfluss der fehlerhaften Beitragsverrechnung auf den höchstzulässigen Abwassergebührensatz zudem, weil die Stadt jeweils Sondergebühren nach einem zulässigen Gebührenmaßstab für die Nutzung ihrer Schmutz- und Niederschlagswasserentsorgungsanlagen zu kalkulieren und zu erheben hat statt wie bisher eine einheitliche Abwassergebühr nach dem Frischwassermaßstab. Der SRH hält deshalb an seinen Beanstandungen fest.

Umbau und Sanierung des Schlosses Pirna Sonnenstein zum Landratsamt im Rahmen eines PPP-Projektes

Der Barwertnachteil für den Landkreis beträgt rd. 20,4 %. Das sind rd. 12,72 Mio. €.

Das Vertragswerk benachteiligt den Landkreis erheblich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Umbau und die Sanierung des Schlosses Sonnenstein in Pirna zum LRA des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge im Rahmen eines Public-Private-Partnership-Modells (PPP) wurden durch den SRH geprüft.
- 2 Die Gesamtkosten der Baumaßnahme aus dem PPP-Vertrag betragen rd. 38,1 Mio. €. Die Baumaßnahme wurde anteilig aus dem Bundesländer-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ gefördert. Der Kostenerstattungsbetrag aus Fördermitteln und kommunalem Eigenanteil beträgt rd. 26,3 Mio. €. Der verbleibende Finanzierungsbedarf in Höhe von rd. 11,8 Mio. € wird durch quartalsweise Zahlungen des Landkreises an die finanzierende Bank gedeckt.
- 3 Zu den Gesamtkosten hinzuzurechnen sind die Kosten für die Standortuntersuchungen in Höhe von rd. 626 T€, die Transaktionskosten in Höhe von rd. 1,33 Mio. € und die Entschädigungszahlungen an die unterliegenden Bieter im PPP-Vergabeverfahren in Höhe von 110 T€. Diese Kostenbestandteile wurden teilweise ebenfalls gefördert.
- 4 Der Landkreis zahlt zusätzlich pro Quartal auf ein Instandhaltungskonto ein sowie an den Auftragnehmer Betriebsentgelte, u. a. für Inspektion, Wartung, Betrieb und Schönheitsreparaturen, Reinigung und Pflege der Außenanlagen.
- 5 Das Projektvolumen über 27 Jahre beträgt rd. 92,6 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Landkreises

- 6 Der Wirtschaftlichkeitsnachweis 2009 beruht auf teilweise unzutreffenden Annahmen. Die Baukostenermittlung des Landkreises ist lediglich auf Grundlage einer groben Kostenschätzung erfolgt.
- 7 Im weiteren Verfahren wurden die Baukosten der Eigenrealisierung auf Basis nicht nachvollziehbarer Mehrkosten, Preissteigerungen und zusätzlicher Risiken fortgeschrieben. Auch die Finanzierungskosten hierfür wurden durch Annahmen verteuert, die nicht nachvollzogen werden konnten.
- 8 Die vom Landkreis angesetzten Investitionskosten sind nicht belastbar.
- 9 Im Wirtschaftlichkeitsnachweis des LRA resultiert der Vorteil des PPP-Modells ausschließlich aus den Bewirtschaftungskosten und aus den Risikokosten. Vertraglich wurden für die Bewirtschaftungskosten wie Hausmeisterdienste, Reinigungs- und Pflegedienste, Pflege der Außenanlagen, Winterdienst und das technische Gebäudemanagement insgesamt rd. 709 T€/Jahr vereinbart. Dies entspricht einem Kennwert von 39,52 €/m² Bruttogrundfläche.



Investitionskosten der Eigenrealisierung zu ungenau ermittelt

Langfristige Vereinbarung der Bewirtschaftungskosten für den Landkreis ohne nennenswerte Vorteile

- 10 Der SRH hat die Bewirtschaftungskosten des Verwaltungsgebäudes mit Kennwerten für Büro- und Verwaltungsgebäude aus dem fm.benchmarking Bericht 2010/2011¹ verglichen. Auf der Grundlage von Gebäudekennzahlen können mithilfe dieses Berichtes Vergleichsdaten ausgewertet und Nutzungskosten von Gebäuden beurteilt werden. Für die Bewirtschaftung werden in diesem Bericht als Mittelwert aller untersuchten Bürogebäude 40,26 €/m² Bruttogrundfläche ausgewiesen.
- 11 Der Vergleich zeigt, dass die Bewirtschaftungskosten im PPP-Modell den Mittelwert geringfügig unterschreiten.
- 12 Dem Landkreis entstehen durch die langfristige Bindung an einen privaten Partner keine nennenswerten Vorteile bei den Bewirtschaftungskosten.
- 13 In der Variante Eigenbau wurden demgegenüber für die Bewirtschaftung 64,53 €/m² Bruttogrundfläche angesetzt. Dieser Wert überschreitet den Mittelwert erheblich.
- 14 Der im Wirtschaftlichkeitsnachweis des Landkreises für die Bewirtschaftung ausgewiesene Vorteil beruht auf zu hohen Annahmen bei der Variante Eigenrealisierung.
- 15 Die Ermittlung der Risikokosten ist nicht nachvollziehbar (zur Risikoverteilung im Einzelnen vgl. Pkt. 2.4). Risikokosten wurden zudem durch die gleichzeitige Veranschlagung eines Baubudgets doppelt erfasst.
- 16 Der Wirtschaftlichkeitsnachweis ist zur Ermittlung der Risikokosten nicht belastbar.
- 17 Der vom Landkreis in seinem Wirtschaftlichkeitsnachweis angesetzte PSC (Public-Sector-Comparator) ist nicht belastbar.
- 18 Der SRH hat aufgrund der im Wirtschaftlichkeitsnachweis festgestellten Mängel eigene Untersuchungen angestellt. Statt des vom Landkreis ermittelten Barwertvorteils in Höhe von 10 % hat der SRH einen Barwertnachteil von rd. 15,4 % festgestellt. Ohne Berücksichtigung der Risikokosten fällt das Ergebnis noch deutlicher zuungunsten der PPP-Variante aus. Der Barwertnachteil beträgt dann rd. 20,4 %. Das entspricht rd. 12,72 Mio. €.

Bewirtschaftungskosten für Eigenrealisierung zu hoch angesetzt

Ermittlung des SRH ergibt deutlichen Nachteil der PPP-Variante

2.2 Wirtschaftlichkeit von Public-Private-Partnership

- 19 Der Vergleich mit anderen realisierten LRÄ² zeigt, dass im LRA Pirna optimierte Gebäudestrukturen geschaffen wurden. Es wurden zudem insgesamt 15 Großraumbüros errichtet.

Tabelle 1: Flächenvergleich mit den vom SRH geprüften Baumaßnahmen zur Errichtung neuer Kreissitze

	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C
Nutzfläche pro Mitarbeiter ³ (m ² /MA)	19,07	25,33	20,94	18,64

- 20 Der Kennwert Nutzfläche pro Mitarbeiter liegt bei 19,07 und unterschreitet damit den Kennwert der Vergleichslandkreise A und B deut-

¹ fm.benchmarking Bericht 2010/2011; Institut für Baumanagement, Gebäudemanagement; basiert auf den Daten von 2.800 Gebäuden.

² Der SRH hat in den Jahren 2011/2012 die Baumaßnahmen zur Unterbringung des Kreissitzes und Zentralisierung der Verwaltung in 3 Landkreisen geprüft und in seinem Jahresbericht 2012, Band II die Prüfungsergebnisse veröffentlicht.

³ Ohne Archiv und Kfz-Zulassung.

lich. Lediglich der Landkreis C hat noch wirtschaftlichere Flächenverhältnisse geschaffen.

Tabelle 2: Kostenvergleich mit den vom SRH geprüften Baumaßnahmen zur Errichtung neuer Kreissitze

	Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C
Gesamtbaukosten pro m ² Nutzfläche ^{4, 5} (€/m ²)	3.290	1.682	2.874	2.864
Gesamtbaukosten pro Arbeitsplatz ⁶ (€/Arbeitsplatz)	63.706	36.692	55.119	49.830

- 21 Obwohl es sich bei den Umbaumaßnahmen an den LRÄ der Landkreise B und C ebenfalls um denkmalgeschützte Objekte mit entsprechenden Anforderungen handelt und der bauliche Standard vergleichbar ist, liegen die ermittelten Kostenvergleichswerte für das LRA des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge deutlich über den Werten der anderen Landkreise.
- 22 So liegen die geplanten Gesamtbaukosten pro m² Nutzfläche rd. 96 % über dem Kennwert des Landkreises A und rd. 14 % über den Kennwerten der Landkreise B und C. Noch deutlicher wird dies bei Vergleich der Gesamtbaukosten pro Arbeitsplatz. Diese liegen beim PPP-Projekt Pirna Sonnenstein rd. 74 % über dem Wert des Landkreises A. Der Wert übersteigt den Vergleichswert des Landkreises B um rd. 16 % und den Wert des Landkreises C um rd. 28 %.
- 23 Die Baukosten bei PPP betragen rd. 38,1 Mio. €. Der SRH hat demgegenüber für die Eigenrealisierung Baukosten in Höhe von rd. 29,3 Mio. € ermittelt. Die Rechnung des SRH wird durch die Kostenwerte der Vergleichslandkreise bestätigt.
- 24 **Der private Partner hat kleiner aber teurer gebaut. Die Baukosten liegen erheblich über den veranschlagten Baukosten der Vergleichsobjekte.**

Nutzfläche pro Mitarbeiter niedrig, Baukosten pro Arbeitsplatz zu hoch

2.3 Projektvertrag

- 25 Der Projektvertrag ist sehr unübersichtlich und umfangreich. Ein mehrere tausend Seiten umfassendes Vertragswerk birgt die Gefahr, dass Rechte und Pflichten der vertragsschließenden Parteien nicht überschaubar sind und zu Unklarheiten im Vollzug des Vertrages führen können.
- 26 Die Regelungen zur Finanzierung im Projektvertrag sind so kompliziert, dass der Landkreis bspw. für die den Abschluss der Jahresrechnung betreffende Frage nach der aktuellen Bemessung des Schuldenstandes Leistungen von Beratern in Anspruch genommen hat.
- 27 Trotz umfangreicher vertraglicher Regelungen wurden durch den Landkreis bisher ergänzende Leistungen für Nachbesserungen in Höhe von rd. 286 T€ beauftragt.
- 28 **Beim Bau sind Mehrkosten entstanden.**
- 29 Vertragskonform forderte der private Partner bereits vor Übergabe des Objektes an den Landkreis eine höhere Vergütung hinsichtlich der Bewirtschaftungskosten. Dem Landkreis entstehen durch die langfristige Bindung an einen privaten Partner keine nennenswerten Vorteile. Die



Mehrkosten sind entstanden

⁴ Ohne Archiv und Kfz-Stellplatzanlage.

⁵ Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 10.

⁶ Ohne Archiv und Kfz-Stellplatzanlage.

Vergütung des privaten Partners für den Betrieb des LRA wurde an jährliche Indexsteigerungen gebunden.

- 30 Für die Bewirtschaftung steigen die Kosten vertragskonform gegenüber dem ursprünglich vereinbarten Entgelt.

2.4 Risikoverteilung

- 31 Risiken sollte der Partner tragen, der die Risiken besser einschätzen und steuern bzw. beeinflussen und somit deren Kosten minimieren kann. Danach sollen Risiken des Baus wie bspw. das Baupreisrisiko oder das Risiko der Bauzeitüberschreitung üblicherweise beim privaten Partner liegen. Risiken der Gebäudeauslastung bzw. der Verwaltung verbleiben beim öffentlichen Bauherrn. Der Private preist regelmäßig die durch den Vertrag auf ihn übertragenen Risiken in sein Entgeltangebot ein.
- 32 Auf den privaten Partner übertragene Risiken werden demnach von der öffentlichen Hand finanziert.
- 33 Vorliegend sind Risiken, die überwiegend dem privaten Partner zugeordnet wurden, durch vertragliche Klauseln abgedeckt worden. So war bspw. das Risiko der Baukostenüberschreitung wegen der zuvor vertraglich vereinbarten hohen Baukosten überschaubar. Die Baukostenobergrenze enthielt einen großen Puffer. Zudem wurde zusätzlich ein Baubudget von 1,4 Mio. € für Mehrkosten vereinbart.
- 34 Das Risiko für Baukostenüberschreitung war durch die hohen vertraglich vereinbarten Baukosten überschaubar.
- 35 Auch das Risiko für die Bauzeitverlängerung wurde nur scheinbar vom privaten Partner übernommen. Die Finanzierung des PPP-Projektes erfolgt u. a. durch den Einsatz von Städtebaufördermitteln. Der Projektvertrag regelt zwischen den Vertragsparteien, wie bei durch den Auftragnehmer verschuldetem Bauzeitverzug und daraus resultierendem Verfall öffentlicher Fördermittel zu verfahren ist. Der private Partner trägt nach diesem Vertrag nur 2,5 % dieses Schadens.
- 36 Sollte es wegen einer durch den Auftragnehmer verschuldeten Bauzeitverzögerung zu höheren Zwischenfinanzierungskosten kommen, so sind diese Kosten zu 40 % vom Auftragnehmer zu tragen. 60 % der höheren Zwischenfinanzierungskosten würden daher den Landkreis belasten. Weitere Ansprüche des Auftraggebers sind ausgeschlossen. Gemäß Projektvertrag stehen bei einer Beschleunigung des Baufortschrittes durch den Auftragnehmer 40 % der eingesparten Zwischenfinanzierungskosten dem Auftragnehmer zu. Vorliegend waren Bauzeit und Fördermittelabruf so großzügig bemessen, dass eine Bauzeitbeschleunigung gelang. Der Landkreis musste an den privaten Partner rd. 77,7 T€ an Beschleunigungskosten zahlen, weil Abschlagsrechnungen früher gestellt worden sind. Eine vorzeitige Fertigstellung des Vertragsobjektes erfolgte jedoch nicht.
- 37 Der Landkreis wird durch diese Klauseln benachteiligt. Das Risiko der Bauzeitverlängerung trägt nicht, wie im Wirtschaftlichkeitsnachweis dargestellt, der private Partner, sondern die öffentliche Hand.
- 38 Auch bei den Kosten für Ver- und Entsorgung erfolgte nur eine scheinbare Übertragung der Risiken auf den Privaten. Der Private garantiert im Projektvertrag die vereinbarten festgeschriebenen Maximalverbräuche. Werden diese Maximalverbräuche unterschritten, teilen sich der Landkreis und die Projektgesellschaft die Einsparungen jeweils zur Hälfte. Die Auswertung durch den SRH ergab, dass der vertraglich vereinbarte Ansatz der Heizenergie für die PPP-Variante um rd. 35 % über der Variante

Eigenrealisierung und um rd. 84 % über dem tatsächlichen Verbrauch aus dem Jahr 2012 liegt.

39 Die Obergrenze ist offensichtlich so auskömmlich veranschlagt, dass eine Unterschreitung in jedem Fall eintreten wird. Diese Unterschreitung erfordert keinen erhöhten technischen Aufwand bzw. kein Know-how des privaten Partners, sondern ergibt sich aus dem hohen vereinbarten Maximalverbrauch. Im Jahr 2012 wurde der garantierte Maximalverbrauch um 872.420 kWh unterschritten. Der Projektgesellschaft stehen aufgrund der „Einsparungen“ rd. 43.500 € zu.

40 **Der Ansatz der Obergrenze für Wärme im Vertrag ist zu hoch.**

41 Auch bei der Obergrenze des Wasser- und Abwasserbedarfs hat der SRH festgestellt, dass der Ansatz um rd. 90 % über dem Ansatz der Variante Eigenrealisierung und um rd. 77 % über dem tatsächlichen Verbrauch aus dem Jahr 2012 liegt. Der Projektgesellschaft stehen aufgrund der Einsparung rd. 6.030 € im Jahr 2012 zu.

42 **Der Ansatz der Obergrenze für Wasser und Abwasser im Vertrag ist zu hoch. Der Private trägt nur scheinbar das Risiko für die garantierten Maximalverbräuche. Tatsächlich wurden die Verbrauchsobergrenzen so hoch angesetzt, dass kein Risiko für den Privaten entsteht. Zudem werden rechnerische Einsparungen aufgrund der zu hohen Verbrauchsansätze geteilt und erhöhen damit den Gewinn des privaten Partners. Über die Vertragslaufzeit von 25 Jahren entstände dem Landkreis bei diesem Verbrauchswert ein Nachteil von rd. 1,24 Mio. €.**

43 **Der SRH konnte nicht erkennen, dass ein nennenswertes Risiko auf den Privaten übertragen worden ist. Der öffentliche Bauherr trägt den überwiegenden Teil der Risiken. Die dem privaten Partner zugeordneten Risiken wurden durch die vertraglichen Vereinbarungen auf ein Minimum reduziert bzw. auf die öffentliche Hand zurückdelegiert.**

Risikoverteilung für den Landkreis nachteilig

2.5 Beratungsleistungen externer Dritter

44 Der Landkreis hat sich bei der Vorbereitung und Durchführung des PPP-Verfahrens umfangreich beraten lassen. Für Beratungsleistungen wurden insgesamt Honorare in Höhe von rd. 1,33 Mio. € brutto fällig. Obwohl sowohl bei der wirtschaftlichen Beratung als auch bei der technischen Beratung der Schwellenwert erheblich überschritten wurde, hat der Landkreis es versäumt, diese Verträge nach VOF auszuschreiben.

45 **Bei der Vergabe der Beratungsleistung hat der Landkreis gegen die VOF verstoßen.**

Vergabe der Beratungsleistungen ohne Berücksichtigung der VOF

2.6 Eröffnungsfeier

46 Für die Eröffnungsfeier sind Kosten in Höhe von rd. 45 T€ angefallen. Pressemitteilungen zufolge wurden zur Eröffnungsfeier 500 Gäste geladen. Aufwendungen in Höhe von 90 € pro Gast erscheinen sehr hoch.

3 Stellungnahmen

47 Der Landkreis legt in seiner Stellungnahme dar, der Wirtschaftlichkeitsvergleich sei nach den geltenden Bestimmungen erfolgt und durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde geprüft und bestätigt worden. Den Berechnungen hätten „vorsichtige Preiskalkulationen auf der Basis von Erfahrungswerten“ zugrunde gelegen.

48 Der Projektvertrag sei umfangreich, jedoch in den wesentlichen Vertragsbestandteilen übersichtlich. Der Landkreis generiere Vorteile aus den Bewirtschaftungskosten. Durch die Preisindexierung sei der Landkreis gegen unzutreffend hohe Betriebskostensteigerungen abgesichert.



Trotz Denkmalschutzforderungen und umfangreicher Außenanlagen habe der Landkreis unterdurchschnittliche Betriebskosten generieren können.

- 49 Die Baukosten der endgültigen Realisierung seien sorgfältig kalkuliert und durch die Oberfinanzdirektion geprüft worden.
- 50 Die Berechnungen des SRH würden auf fehlerhaften Basiswerten, falschen Ansätzen und Rechenfehlern beruhen. Der SRH würde Vorteile „negieren“, die sich aus der „weitgehend vertraglichen Übertragung“ von Risiken auf den privaten Partner ergeben würden.
- 51 Die Regelung zur Teilung von Einsparungen bei den Kosten für die Ver- und Entsorgung bei Unterschreitung von festgesetzten Maximalverbräuchen sei seit der Inbetriebnahme des Gebäudes ausgesetzt. Derzeit zahle der Landkreis nur den tatsächlichen Verbrauch. Der Landkreis strebe eine Überprüfung bzw. Korrektur der Maximalverbräuche an.
- 52 Die Beratungsleistungen seien im notwendigen Umfang und unter Beachtung des Vergaberechts in Anspruch genommen worden.
- 53 Das SMI sieht von einer eigenen Stellungnahme ab.

4 Schlussbemerkungen

- 54 Die Auffassung des Landkreises zur Qualität des Wirtschaftlichkeitsnachweises vermag die Feststellungen des SRH nicht zu entkräften.
- 55 Vorteile bei den Bewirtschaftungskosten vermag der SRH für den Landkreis nicht erkennen. Diese Kosten liegen, wie dargestellt, nur geringfügig unter dem Mittelwert der Gebäudekennzahlen des fm.Benchmarking Berichtes.
- 56 Die vom SRH kritisierten Baukosten der Variante Eigenrealisierung sind entgegen der Darstellung des Landkreis nicht von der Oberfinanzdirektion geprüft worden. Gegenstand einer überschlägigen Prüfung war nur das Angebot des „Bestbieters“, also der PPP-Variante.
- 57 Der SRH hat seinen eigenen Berechnungen die Angaben aus den Unterlagen des Landkreises zugrunde gelegt. Die Kritik des Landkreises zur Berechnung des SRH ist unzutreffend.
- 58 Der Landkreis bemüht sich im Zuge der Prüfung des SRH um Korrektur der zu hoch angesetzten Maximalverbräuche für Wärme und Wasser. Er hat mit seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ein Protokoll vom 24.09.2013 übergeben, aus dem hervorgeht, dass bis zum 30.04.2014 ein Nachtrag zum Projektvertrag angestrebt werde. Die Bemühungen des Landkreises zur Schadensbegrenzung werden begrüßt.
- 59 Der SRH hat das Verfahren zur Vergabe der Beratungsleistungen geprüft. Die Feststellungen zum Verstoß gegen die VOF bleiben bestehen.

Durch Verstöße gegen Vergabevorschriften waren Transparenz und Wettbewerb nicht immer gewährleistet.

Durch ordnungsgemäße Planungen, mehr Koordinierung sowie hinreichende Kontrollen sind unnötige Ausgaben vermeidbar.

1 Feststellungen aus den turnusmäßigen Prüfungen

- 1 Die Stadt Bad Muskau gestaltete in den Jahren 2009 und 2010 für rd. 1.039 T€ ihren Marktplatz zur Verbesserung der kurörtlichen und städtebaulichen Entwicklung zu einer touristischen Freifläche um. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erhielt die Stadt 90 % der förderfähigen Kosten als Zuwendung.
- 2 Die Stadt beauftragte ein Ingenieurbüro mit den wesentlichen Planungsleistungen für die Umverlegung des Medienbestandes. Nachdem das Büro schon erhebliche Leistungen erbracht hatte, betraute sie auch ihre Eigengesellschaft mit der Planung und Durchführung der Umverlegung. Damit hatte die Stadt bestimmte Leistungen doppelt beauftragt und vergütet. So entstanden unnötige Ausgaben von rd. 3,2 T€. Dem erhöhten Koordinierungs- und Kontrollaufwand trug die Stadt ungenügend Rechnung. Dies hatte Mehrkosten zur Folge.

Doppelte Beauftragung von Planungsleistungen verursachte Mehrkosten und erhöhten Koordinierungsaufwand
- 3 Die Stadt hatte im Zuge der ersten Planung auch eine Analyse der Schadstoffklassen des zu entsorgenden Asphaltaufbruchs beauftragt. Das Ergebnis hatte sie jedoch der Eigengesellschaft nicht zur Verfügung gestellt. Daneben verzichtete die Stadt auf die Vorlage und Freigabe der Entwurfs- und Ausführungsplanung. Spätestens mit der Kontrolle der Ausschreibungsunterlagen hätte die Stadt bemerken müssen, dass die Entsorgung von belastetem Asphalt fehlt. Die Eigengesellschaft bot diese Leistung als Nachtragsleistung an. Die Preise hierfür lagen jedoch deutlich über denen der bereits für die anderen Bauabschnitte gebundenen Auftragnehmer. Vor diesem Hintergrund hätte die Stadt vor Beauftragung des betreffenden Nachtrags eine anderweitige Vergabe zwingend prüfen müssen. Sie hätte dadurch Ausgaben von rd. 4,2 T€ vermeiden können.

Informations- und Kontrolldefizit führte zu überbewerteten Nachtragsleistungen
- 4 Nach weitgehendem Abschluss der Umverlegung der Medien stellte ein Unternehmen fest, dass durch die neu angelegte Oberflächenhöhe die Trinkwasserleitung an mehreren Stellen nicht mehr frostsicher überdeckt war. Aus demselben Grund war auch die Mehrzahl der neu errichteten Schächte für die Schmutz- und Regenentwässerung zu hoch. Durch die Korrektur dieser Fehler entstanden Kosten von rd. 7,4 T€.

Umverlegung der Medien beeinträchtigte Trinkwasser- und Abwassersystem
- 5 Infolge der unzureichenden Koordination der Tätigkeit der Planer wurden für die Anbindung des Brunnenschachtes unterschiedliche technische Lösungen sowie eine nicht dem Gestaltungsziel entsprechende Schachtdeckung vorgesehen und auch realisiert. Die danach notwendigen Umbauarbeiten verursachten Kosten von etwa 2,0 T€.
- 6 Darüber hinaus überzahlte die Stadt einige Unternehmer, die abzurechnende Mengen nicht korrekt ermittelt hatten, z. B. für den Aufbruch und die Entsorgung des Asphalts oder die Pflasterbefestigung.

- Planungsleistungen wurden dem Wettbewerb entzogen
- Unklare Honorarvereinbarung verschuldete überhöhtes Honorar
- Unkorrekte Abrechnungen führten zu unerkannten Überzahlungen
- Öffentliche Auftragsvergabe ohne Wettbewerb
- Vergabebeschlüsse unter Ausschluss der Öffentlichkeit
- Falsches Liquiditäts- und Zahlungsmanagement führt zu Mehrkosten von rd. 16,9 T€
- 7 Die Stadt **Bad Muskau** errichtete in den Jahren 2009 bis 2011 für 3.008 T€ auf dem Gelände einer ehemaligen Mittelschule eine neue zweizügige Grundschule mit Ganztagsangebot und Hort. Sie erhielt dafür Zuwendungen nach der Förderrichtlinie Schulhausbau im Rahmen der VwV KommInfra2009. Bei der Vergabe der Planungsleistungen beachtete die Stadt die VOF nicht. Sie vergab alle Planungsleistungen an ein Ingenieurbüro, jedoch im Rahmen einer stufenweisen Beauftragung. Eine Schätzung des Gesamtauftragswertes nahm sie nicht vor, sodass sie nicht feststellte, dass dieser oberhalb der Schwellenwerte zur Anwendungsverpflichtung der VOF lag.
 - 8 Außerdem war der Umfang der vereinbarten Leistungen zur Tragwerksplanung wegen des Fehlens schriftlicher Vereinbarungen unklar. Das hatte zur Folge, dass auch die Grundlagen der Honorarermittlung nicht eindeutig waren. Das StRPrA ermittelte nach der HOAI 1996 ein um 2,2 T€ zu hoch abgerechnetes Honorar.
 - 9 In mehreren Fachlosen überzahlte die Stadt die ausführenden Unternehmen. Diese hatten die Abrechnungsmengen nicht korrekt ermittelt. Die beauftragten Ingenieurbüros und die Stadt hatten die Fehler im Zuge der Rechnungsprüfung nicht festgestellt. Die Überzahlungen betrafen die Fachlose Abbrucharbeiten (rd. 2,4 T€), Bauhauptleistungen (rd. 14,9 T€), Fassadenbekleidung und Innenputz (rd. 6,4 T€), Trockenbauarbeiten (rd. 3,0 T€), Estricharbeiten (rd. 0,3 T€) und Fliesenlegerarbeiten (rd. 1,0 T€).
 - 10 Aufgrund unserer Feststellungen hat die Stadt für beide Maßnahmen insgesamt rd. 28 T€ erfolgreich von ausführenden Unternehmen und beteiligten Planungsbüros zurückgefordert.
 - 11 Der **AZV Delitzsch** beauftragte im Juni 2005 eine Gesellschaft mit der Verbrauchsabrechnung für Anschlussnehmer im Verbandsgebiet. Der Vertrag, der zunächst bis zum Jahresende 2006 laufen sollte, verlängerte sich seither jährlich um ein weiteres Kalenderjahr. Teilweise erfolgte eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Entgelte. Obwohl bereits der abschätzbare Auftragswert (rd. 340 T€) über dem Schwellenwert gem. § 2 VgV (200 T€) lag, hatte es der AZV unterlassen, europaweit auszuschreiben. Auch die direkte Beschaffung mehrerer Fahrzeuge, darunter ein „Saug-Druck-Tankfahrzeug“ zum Preis von rd. 122,2 T€ (netto), erfolgte unter Missachtung des vergaberechtlichen Wettbewerbsgebots. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden verletzt.
 - 12 Zudem fasste der **AZV Delitzsch** mehrfach in seinen Verbandsversammlungen Vergabebeschlüsse, insbesondere zu Planungs- und Bauleistungen, im schriftlichen Verfahren (Umlaufverfahren). Dabei handelte es sich bspw. um 2 Bauaufträge von mehr als 1,2 Mio. €. Die kommunalrechtlichen Voraussetzungen (§ 47 Abs. 2 Satz 1 und § 19 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG i. V. m. § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO), die vor allem ein Abweichen vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit rechtfertigen würden, lagen dafür nicht vor. Solche Vergaben stellen keine Gegenstände einfacher Art dar. Einige Nachweise über das jeweilige Abstimmungsergebnis waren mangels Unterschriften der Mitglieder der Verbandsversammlung nicht geeignet, den ordnungsgemäßen Ablauf des Umlaufverfahrens zu belegen.
 - 13 Die Stadt **Kurort Oberwiesenthal** hatte zum 31.05.2007 an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für das ehemalige Jugendtouristhotel einen Gesamtbetrag von rd. 1,8 Mio. € inkl. Zinsen zu leisten. Die Stadt beglich die Schuld in 4 Raten, beginnend erst am 13.09.2007. Dadurch entstanden weitere Zinsforderungen der Bundesanstalt von rd. 56 T€.

- 14 Durch den Einsatz der vorhandenen liquiden Mittel der Stadt und die Nutzung des rechtlich möglichen Kassenkredits hätte die Stadt bereits zum 31.05.2007 die Gesamtverbindlichkeit bis auf rd. 535 T€ und damit den weiteren Zinsaufwand gegenüber der Bundesanstalt mindern können. Diese Minderung hätte unter Berücksichtigung eines zusätzlichen Zinsaufwandes für die Aufnahme des Kassenkredits eine Haushaltsmehrbelastung von rd. 16,9 T€ vermieden.
- 15 Im Jahr 2009 schloss die **Stadt Kurort Oberwiesenthal** einen schriftlichen Vertrag über die Anfertigung einer Entwurfs- und Kostenplanung für eine Straßenbaumaßnahme, die im Rahmen des Kurentwicklungskonzeptes auch zur verkehrlichen Entlastung des Marktplatzes führen sollte. Die Stadt beglich 2010 die erste Abschlagsrechnung in Höhe von 23.800 € einschließlich USt. Die Entwurfsplanung sah dabei vor, dass das ehemalige Forstamtsgebäude abgerissen und eine sog. Schleppkurve über das Grundstück führen sollte. Auf der verbleibenden Restfläche wollte die Stadt einen „Museumsgarten“ verwirklichen. Diese Planung stand einem Kooperationsvertrag, ebenfalls aus dem Jahr 2009, über den Umbau des ehemaligen Forstamtes in Oberwiesenthal und des Schlosshofes in der tschechischen Partnerstadt jeweils zu Informationszentren diametral entgegen. Diese Planungen führten zu erheblichen Schwierigkeiten innerhalb des Meinungsbildungsprozesses im Stadtrat.
- 16 Der Stadtrat beschloss erst 2011 bei Gegenstimmen und gegen erhebliche Bedenken eines Teils der Stadträte die Verschiebung der Straßenbaumaßnahme. Ausschlaggebend waren die erkennbare Grenze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt, insbesondere durch die Erhöhung des Eigenmittelanteils aufgrund einer Absenkung des Fördersatzes und der Vorrang der Investition in das Ski- und Heimatmuseum im ehemaligen Forstamtsgebäude. Auf der anderen Seite wurde die Entscheidung zum Fortgang des Vorhabens „Sanierung und Umbau des ehemaligen Forstamtsgebäudes zum Ski- und Heimatmuseum“ mit einem Gesamtumfang von 1,65 Mio. € nach mehrfacher Befassung im Stadtrat und unter Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde im Jahr 2012 nur von 6 Stadträten einer Fraktion sowie dem Bürgermeister getroffen.
- 17 Für die Planungsleistungen zur Entlastung des Marktplatzes hatte die Stadt erhebliche Haushaltsmittel gebunden, ohne dass absehbar war, in welchem Zeitraum sie in Gestalt der neuen Straßenführung einen Nutzen für die Stadtentwicklung erzielen konnte.
- 18 Eine bessere Abstimmung und Koordinierung der touristischen Konzeption der Stadt hätte sowohl den Meinungsbildungsprozess innerhalb des Stadtrates erleichtert, die Planungskosten verringert und unnötige Verwaltungshandlungen, wie das Stellen von Fördermittelanträgen oder die Vorbereitung von Stadtratssitzungen mit gleichem Verhandlungsgegenstand vermieden.
- 19 Einige Stadträte der **Stadt Kurort Oberwiesenthal** kamen ihren Verpflichtungen zur Teilnahme an Rats- oder Ausschusssitzungen und damit zur verantwortungsbewussten Erfüllung ihrer Aufgaben aus der ehrenamtlichen Tätigkeit nur unzureichend nach. So nahmen im Jahr 2011 insgesamt 4 von 14 Stadträten an weniger als der Hälfte der 10 Ratssitzungen teil. Zwei von diesen Stadträten waren nicht einmal bei einem Drittel der jeweiligen Ausschusssitzungen anwesend. Lediglich in Ausnahmefällen ist ein Stadtrat aus dringenden persönlichen oder beruflichen Gründen und bei rechtzeitiger Anzeige vor Sitzungsbeginn von der Teilnahme freigestellt. Dauerhaft bzw. verstärkt auftretende Entschuldigungsgründe können einer verantwortungsbewussten Mandatsausübung entgegenstehen. Die Stadt hätte die Verhängung eines Ordnungsgeldes nach § 19 Abs. 4 SächsGemO prüfen müssen.

Unzureichende Tourismuskonzeption führt zu sich widersprechenden Planungen mit unnötigen Kosten

Ungenügende Mandatsausübung einiger Stadträte

2 Dauerthemen: Mangelnde Prüfbarkeit und mangelhafte Prüfung von Rechnungen

- 20 Auf 2 Problemfelder stoßen die Prüfer von Baumaßnahmen seit Jahren bei nahezu allen Prüfungen.
- Gründe für mangelnde Prüfbarkeit der abgerechneten Leistungen:
- 21 Das Erste ist die mangelnde Prüfbarkeit der Abrechnung. Bei kommunalen Baumaßnahmen ist die VOB/B anzuwenden. § 14 VOB/B trifft dabei Regelungen zur Abrechnung. Die Abs. 1 und 2 bestimmen näher, wie die Abrechnung darzustellen ist, welche Abrechnungsbestimmungen zu beachten sind und welche Unterlagen der Auftragnehmer der Abrechnung beizufügen hat.
- Aufmaßblätter fehlen
- 22 In der Praxis sind gerade diese Abrechnungsunterlagen häufig nicht so aussagefähig, wie sie sein müssten. Es fehlen regelmäßig Aufmaßblätter. Im Zeitalter moderner (Büro-)Technik werden auch oft nur Ausdrucke aus den Abrechnungsprogrammen beigelegt. Aus diesen sind die Rechenwege der Mengenermittlungen meist nicht erkennbar, oft fehlt auch ein räumlicher Bezug. Hier wären die entsprechenden Berechnungsformeln und räumlichen Angaben zu ergänzen. Auch bei handschriftlichen Aufmaßen fehlen oft zur Prüfbarkeit erforderliche Angaben, meistens der konkrete örtliche Bezug, z. B. eine Raumangabe oder ein Bezug zu einem Ausführungsplan. Teilweise können aber auch die Maßangaben nicht aus den in Bezug genommenen Zeichnungen entnommen werden. Im Hochbau sind besonders die Abrechnungen der Gewerke Elektrotechnik sowie Heizungs- und Sanitärarbeiten sowie die entsprechenden Dämmarbeiten nicht prüffähig, und zwar für den Teil der Leistungen, der Kabel, Leitungen und Rohre betrifft. Die „Mengenermittlungen“ enthalten meistens Zahlenkolonnen, die auch dann nicht nachvollziehbar sind, wenn sie eine Angabe des Leistungsorts enthalten. Das Argument, dass die Leistungen „vor Ort aufgemessen“ worden seien, entbindet den Auftragnehmer nicht von der Pflicht, nachvollziehbare Aufzeichnungen hierüber seiner Rechnung beizufügen.
- Rechenwege zur Mengenermittlung sind nicht nachvollziehbar
- Ein räumlicher/örtlicher Bezug fehlt
- Differenzen bestehen zwischen Maßangaben in der Abrechnung und Zeichnung
- Mengenermittlungen sind nicht durch (Auf-)Zeichnungen belegt
- Unzulässige Umrechnungsfaktoren werden genutzt
- 23 Bei Schüttgütern wird gelegentlich bei der Mengenermittlung nicht beachtet, dass grundsätzlich nach der Kubatur im eingebauten Zustand abzurechnen ist. Stattdessen wird der Abrechnung eine Umrechnung der gelieferten und in der Regel auch eingebauten Masse (Gewicht) in das Raummaß mittels eines Umrechnungsfaktors zugrunde gelegt. Unabhängig davon, dass so die maßgeblichen Abrechnungsvorschriften nicht beachtet werden, ist der Umrechnungsfaktor oft nicht zutreffend. Er wird in der Regel als „Erfahrungswert“ benutzt, z. B. für Kies 1,8 t/m³. Es existieren jedoch weder allgemein verbindliche noch auf Erfahrungswerten beruhende, überwiegend anerkannte Umrechnungsfaktoren von Masse in Raummaß. Das Gewicht von Materialien ist u. a. von der ganz spezifischen Art, vom Feuchtegehalt und vom Verdichtungsgrad abhängig. Lediglich Laborproben des eingebauten Materials bzw. auf solchen Proben beruhende Angaben des Lieferanten könnten einen zutreffenden Umrechnungsfaktor liefern.
- Liefer- und Entsorgungsnachweise fehlen
- 24 Aber nicht nur der Umfang der Leistungen, also die abgerechnete Menge, wird unzureichend nachgewiesen, sondern auch die Art der Leistung. Sämtliche eingebaute Materialien müssen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen, deshalb gehören auch die Liefernachweise aller Baustoffe und Bauteile zu den Abrechnungsunterlagen. Sie müssen spätestens mit der Schlussrechnung dem Auftraggeber vollständig im Original übergeben werden. Ebenso verhält es sich mit nachweispflichtigen Materialentsorgungen, wie z. B. für schadstoffbelastetes Abbruchmaterial.
- Eigentliche Nachtragsleistungen werden in Anlehnung an eine Leistung aus dem Leistungsverzeichnis abgerechnet
- 25 Zuweilen ist die Praxis anzutreffen, dass Leistungen, die nicht im Leistungsverzeichnis enthalten waren, die aber während der Bauarbeiten notwendig werden, nicht als Nachtragsleistungen angeboten, beauftragt

und vergütet, sondern als „Äquivalent“ einer vorhandenen Leistungsposition abgerechnet werden. Ein einfaches Beispiel: Das Leistungsverzeichnis enthält die Position „Kristallspiegel Größe 0,5 m² liefern und in Aussparung der Fliesenfläche einbauen“. Tatsächlich werden jedoch Spiegel der Größe 0,7 m² verwendet. In der Abrechnung taucht „1,4 Stück Kristallspiegel Größe 0,5 m²“ auf, anstatt eines Nachtrags für den Spiegel Größe 0,7 m². Es ist jedoch nicht zwingend, dass bei einer sachgerechten, den Vorschriften des § 2 Abs. 5 und 6 VOB/B folgenden Nachtragspreiskalkulation eine solche proportionale Preisentwicklung zutreffend ist. Noch weniger nachvollziehbar ist es, wenn in gänzlich andere Leistungen „umgerechnet“ wird, z. B. für im Leistungsverzeichnis vergessene, aber geforderte Bestandsunterlagen wird eine bestimmte Menge Schüttmaterial zur Untergrundverbesserung abgerechnet. Auch wenn diese Abrechnungen möglicherweise der Höhe nach eine korrekte Vergütung ausweisen, so bleiben sie dennoch nicht sachgerecht und nicht VOB-konform.

26 Ein zweites Problem ist überwiegend bei kleineren Kommunen anzutreffen: Die verwaltungsinterne Prüfung von Rechnungen wird nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen.

Unzureichende verwaltungsinterne Prüfung von Rechnungen

27 Gemäß § 11 Abs. 1 KomKVO/SächsKomKBVO sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Die Richtigkeit ist schriftlich zu bescheinigen. Die Mitarbeiter der Verwaltung sind also zur sachlichen und rechnerischen Prüfung der Rechnungen verpflichtet. Auch dann, wenn diese Prüfung einem Dritten, bspw. einem Ingenieurbüro, übertragen wurde, bleibt die Kommune kommunalrechtlich allein für ihre Wirtschaftsführung verantwortlich. Sie hat deswegen auch bei der Beauftragung Dritter die Obliegenheit sicherzustellen (z. B. durch stichprobenartige Kontrollen), dass ihr nicht aufgrund offensichtlicher und damit leicht vermeidbarer Fehler wirtschaftliche Nachteile entstehen. Bei Wahrung der erforderlichen Sorgfalt müssen dabei zumindest die offenliegenden Mängel erkannt werden. Dennoch wird im Rahmen der überörtlichen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass:

- bei Schlusszahlung geleistete Abschlagszahlungen nicht korrekt berücksichtigt werden,
- bei Abschlagszahlungen zu Recht einbehaltene Skonti mit der Schlusszahlung wieder ausgezahlt werden,
- Rechnungen doppelt bezahlt werden,
- Ingenieurleistungen sowohl als Bestandteil einer (Schluss-)Rechnung als auch mit separater Rechnung vergütet werden,
- Sicherheitsleistungen doppelt ausgezahlt werden,
- vereinbarte Abzüge, z. B. als Kostenerstattung für Baustrom und Bauwasser, nicht vorgenommen werden,
- einfache Rechenfehler übersehen werden.

Beispielsweise einfache Rechenfehler oder Doppelzahlungen bleiben unerkannt

28 Formelle Vorgaben, wie sie hier vor allem thematisiert werden, werden oft als lästig und überflüssig angesehen. Ihre Einhaltung ist aber kein Selbstzweck und die Beachtung einzufordern kein Formalismus, denn die entsprechenden Vorschriften sollen die Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit der Abrechnungen ermöglichen; sie dienen damit dem unmittelbaren finanziellen Interesse der Kommune. Sowohl die Kommunen als auch die Rechtsaufsichtsbehörden sind daher aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Prüfbarkeit und die Prüfung von Abrechnungen zu verbessern.

3 Stellungnahmen

29 Zu den Einzelfällen aus Teil 1 lägen dem SMI gegenwärtig keine Erkenntnisse vor. Eine rechtsaufsichtliche Befassung wurde zugesichert.

Personaleinsatz für den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

Der effiziente Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Unterhaltsvorschussstellen erfordert eine optimierte Arbeits- und Ablauforganisation, entsprechende Personalressourcen und eine leistungsfähige Datenverarbeitung, auch an den Schnittstellen zum kommunalen Rechnungswesen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat mit einer Querschnittsprüfung den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) in den Landkreisen, die Qualität der Aufgabewahrnehmung sowie die Aufbau- und Ablauforganisation untersucht und - dokumentiert in den Akten - verschiedene Fallbearbeitungsarten vorgefunden. Ziel der Prüfung war, festzustellen, ob Aufgabenstandards, Organisationsstrukturen und die personelle Besetzung ausschlaggebend für den zeitnahen und effektiven Rückgriff sind und insofern auch die entsprechenden Rückholquoten beeinflussen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Organisation in den Landkreisen

2.1.1 Zentrale oder dezentrale Sachbearbeitung

- 2 Bei den Aufgaben zum Vollzug des UVG handelt es sich um Pflichtaufgaben, für deren Erfüllung nach § 1 Abs. 1 SächsAüGUVG die Landkreise und Kreisfreien Städte zuständig sind. Diese richteten in den Jugendämtern Unterhaltsvorschussstellen ein. Zentrale oder dezentrale Sachbearbeitung
- 3 Mit der Kreisgebiets- und Funktionalreform 2008 war auch die Aufgabe der Durchführung des UVG in den fusionierten Landkreisen neu zu organisieren. Unterschiedlich gewachsene Organisationsstrukturen sowie unterschiedliche EDV-Programme zur Aufgabendurchführung waren zusammenzuführen.
- 4 Bei den örtlichen Erhebungen in 3 Landkreisen war nur beim Landkreis Mittelsachsen eine Vereinheitlichung der Aktenführung und der Arbeitsabläufe erkennbar. Dieser Landkreis entschied sich für die Zentralisierung der Bearbeitung von Leistungen nach dem UVG an einem Standort.
- 5 Die Landkreise Bautzen und Leipzig behielten die Bearbeitung von Leistungen nach dem UVG an den früheren Standorten der Altkreise bei. Der Landkreis Bautzen versuchte zumindest im Teilbereich „Rückgriff“ die Bearbeitung der gesamten Akten am Standort, der auch Dienstsitz der Sachgebietsleiterin ist, zusammenzuführen.
- 6 Die im Landkreis Mittelsachsen festgestellten Synergieeffekte fehlten in den anderen Landkreisen. Der SRH erkannte während der örtlichen Erhebungen, dass die Arbeit der Sachgebietsleitung durch eine Aufteilung des Personals auf mehrere Standorte innerhalb eines Landkreises erschwert war. Dies zeigte sich durch fehlenden einheitlichen Umgang mit unterhaltsrechtlichen Vermerken, Vertretungsregelungen, Fahrten zwischen den einzelnen Dienstorten etc. Synergieeffekte bei der zentralen Aufgabenerledigung
- 7 Die dezentral organisierten Landkreise rechtfertigen ihre Organisationsstruktur mit dem sonst fehlenden Kontakt zu den Antragstellern und Unterhaltspflichtigen. Dieses erwartete Defizit wirkt sich aber tatsächlich nicht aus, wie die Ergebnisse des Landkreises Mittelsachsen zeigen.

Die Kommunikation der Antragsteller mit der Unterhaltsvorschussstelle erfolgt nach dem Erstantrag in der Regel schriftlich oder telefonisch. Unterhaltspflichtige sprechen selten direkt in der Unterhaltsvorschussstelle vor.

- 8 Mit einer Zentralisierung des Personaleinsatzes lassen sich Arbeitsabläufe und Aktenführung optimieren und vereinheitlichen. Informationen fließen schneller, kurze Entscheidungswege sind gegeben und die Vertretungen des Personals lassen sich besser organisieren. Die Zusammenarbeit der Sachbearbeiter Bewilligung und gerichtlicher Rückgriff sowie die Kontrolle der Umsetzung dienstlicher Hinweise durch die Sachgebietsleitung lassen sich bei einer auch räumlich gestrafften Organisation verbessern.
- 9 Die Zentralisierung der Aufgabe Unterhaltsvorschuss an einem Standort würde den Zielen der Landkreisreform Rechnung tragen, Synergieeffekte zu nutzen und die Verwaltung zu verschlanken.

2.1.2 Sachgebietsleitung

- 10 Die Unterhaltsvorschussstellen werden in allen Landkreisen durch Sachgebietsleiter/-innen geführt, wobei die Organisationsstrukturen des Landkreises Görlitz und des Vogtlandkreises ähnlich sind. In den anderen Landkreisen hat die Sachgebietsleitung zusätzlich noch operative Aufgaben, insbesondere des gerichtlichen Rückgriffs, wahrzunehmen.
- 11 Mit dem gerichtlichen Rückgriff hat der Landkreis Leipzig sogar ausschließlich die Sachgebietsleiterin betraut. Darüber hinaus sind von derselben Person aber weitere 10 Sachbearbeiter der Unterhaltsvorschussstelle und 10 Sachbearbeiter Beistandschaften fachlich anzuleiten und zu unterstützen.

Leitungsspanne in einem Sachgebiet bis 1 : 15

- 12 Die Leitungsspanne beschreibt, wie viele Sachbearbeiter einem Leiter zugeordnet werden können. Als Erfahrungswert aus vorangegangenen Organisationsprüfungen sieht der SRH bis 1 : 15 an, um bei entsprechender leistungsfähiger IT-Unterstützung der Arbeit in den Sachgebieten eine sachgerechte Aufgabenerledigung zu gewährleisten.
- 13 Beeinflusst wird die angemessene Leitungsspanne u. a. durch den Umfang der Aufgaben und die zu tragenden Entscheidungsbefugnisse. Wird zusätzlich eine spezielle Teilsachbearbeitung wahrgenommen, wie in einigen Landkreisen der gerichtliche Rückgriff, können beide Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllt werden. Es können weder rechtzeitig Entscheidungen für die Sachbearbeiter getroffen, noch Fristen in Bezug auf Mahn- und Klageverfahren gewahrt werden.

2.1.3 Sachbearbeitung

- 14 Die Landkreise beschäftigen Sachbearbeiter zur Leistungsbewilligung und zur Durchführung des außergerichtlichen Rückgriffs, ferner Sachbearbeiter für den gerichtlichen Rückgriff. Diese Aufgaben sollten, aufgrund der speziellen Anforderungen, Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes wahrnehmen, da es auch deren Aufgabe ist, vollstreckbare Titel gegen die Unterhaltsschuldner zu schaffen.
- 15 Im Landkreis Mittelsachsen nahm mit 0,8 VZÄ und im Landkreis Meißen mit 0,25 VZÄ diese Aufgabe zusätzlich zu den Sachbearbeitern noch die Sachgebietsleitung wahr.
- 16 Im Erzgebirgskreis, im Vogtlandkreis und im Landkreis Meißen übernahm das Rechtsamt die Prozessvertretung und die Titelschaffung und im Landkreis Leipzig ausschließlich die Sachgebietsleiterin.

- 17 Eine Ausnahme bildete hier der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit einer ganzheitlichen Fallbearbeitung (Leistungsbewilligung, außergerichtlicher und gerichtlicher Rückgriff).
- 18 Im Jahr 2011 bearbeiteten die Sachbearbeiter in den geprüften Landkreisen durchschnittlich rd. 456 Fälle pro VZÄ. Dabei besteht keine einheitliche Auffassung dazu, was als „ein Fall“ zu erfassen ist. Ebenso sind mit den dem SRH vorliegenden Aufgabenerfassungen keine Aussagen zur Qualität der Aufgabenerledigung verbunden. Nicht nur das „ob“, sondern auch das „wie“ der Aufgabenerledigung beeinflussen aber die Fallzahlen.

Durchschnittlich 456 Fälle pro VZÄ

Fallbearbeitung aller Landkreise 2011¹

Landkreis	lfd. Fälle je VZÄ	Gesamtfallzahl je VZÄ (inkl. lfd. Fälle)
Bautzen	190	454
Erzgebirgskreis	172	514
Görlitz	158	423
Leipzig	200	266
Meißen	204	657
Mittelsachsen	279	338
Nordsachsen	216	630
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	245 ganzheitliche Fallbearbeitung	
Vogtlandkreis	209	466
Zwickau	208	570
durchschnittliche Fallbearbeitung pro VZÄ	rd. 208	rd. 456

- 19 Der Bundesrechnungshof zitierte in seiner Prüfungsmitteilung das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Praxis der Aufgabenerledigung im Bereich Unterhaltsvorschuss wie folgt: „Eine konsequentere Bearbeitung der Rückgriffsfälle dürfte zu einer nennenswerten Einnahmesteigerung führen. Die unzureichende Personalausstattung zeigt sich in der Praxis als ein gewichtiges Hindernis für die zeitaufwendige Rückgriffsdurchsetzung. ... Eine wichtige Ursache für die geringen Rückgriffsquoten liegt in der teilweise zu geringen Personalausstattung der zuständigen Stellen“.²
- 20 Der SRH hat sich bereits im Jahresbericht 2004 zu den personellen Voraussetzungen in den Unterhaltsvorschussstellen geäußert³ und 2012 Ergebnisse der Querschnittsprüfung zum Vollzug des UVG in den Kreisfreien Städten⁴ vorgelegt. Der Beitrag „Steuerung des Vollzuges des UVG durch das Ministerium“ zeigt darüber hinaus Defizite bezüglich der Datengrundlagen und zielbezogenen Auswertungen zu den Rückgriffsbemühungen durch die Fachaufsicht auf.⁵
- 21 Probleme in der Bearbeitung des Rückgriffs waren auch bei den Landkreisen feststellbar. Dies führte häufig zur Verwirkung oder sogar zur Verjährung offener Forderungen. Die Personalausstattung und die fachliche Qualifikation des Personals sind ausschlaggebend für eine zeitnahe und effektive Bearbeitung des Rückgriffs.

¹ In den Stellungnahmen, z. B. der Landkreise Leipzig, Mittelsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge wurde mitgeteilt, dass im Erhebungsbogen nicht alle Fälle angegeben waren. So fehlten u. a. Fälle mit offenen Forderungen der Sachbearbeiter Rückgriff bzw. eingestellte Fälle mit z. T. noch erheblichen Forderungen, die nicht erfasst und weshalb eine kurzfristige Aussage zu deren Anzahl und Gesamtvolumen nicht erfolgen konnte.

² Vgl. Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, „Steuerungsaspekte beim Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes“ vom 14.12.2010, Seite 18.

³ Vgl. Jahresbericht 2004 Unterhaltsvorschüsse und -ausfallleistungen, Beitrag Nr. 45, Seite 343 ff.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2012, Band II, Beitrag Nr. 7, Seite 91.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2013, Band I, Beitrag Nr. 18, Seite 151.

Neue Instrumente nach Inkrafttreten des Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetzes	<p>22 Am 01.07.2013 trat das Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz in Kraft, das den Unterhaltsvorschussbehörden über erweiterte Auskunftsmöglichkeiten eröffnet, Unterhaltsschuldner stärker in die Verantwortung zur Zahlung des Unterhaltes nehmen zu können. Wenn die Unterhaltsleistung voraussichtlich auf längere Zeit gewährt werden muss, können auch künftige Leistungen gerichtlich geltend gemacht werden.</p> <p>23 Diese neuen Instrumente müssen nunmehr in die Betrachtung der Organisations- und Personalstrukturen einbezogen werden.</p>
	<p>2.2 IT-gestützte Verfahren</p>
	<p>24 Unterschiedliche Softwarelösungen in den einzelnen Außenstellen erschweren die Arbeit der Sachbearbeitung, der Haushaltsüberwachung und des Controllings innerhalb der Unterhaltsvorschussstellen.</p> <p>25 Die Landkreise Bautzen, Leipzig, Meißen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Zwickau waren aufgrund der vorhandenen Software nicht in der Lage, dem SRH die Fälle in Bezug auf die Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen zur Verfügung zu stellen, für die eine Sollstellung bis zur Zeitbuchung gem. § 28 Abs. 2 KomKVO aufgeschoben wird. Gleiches gilt für Angaben zu den Mahn- und Klageverfahren. Hieran haben die unterschiedlichen IT-Ausstattungen und Softwarelösungen einen erheblichen Anteil. So pflegten die Unterhaltsvorschussstellen vom SRH abgeforderte Daten zu den offenen Forderungen aus nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüchen zwar in das Fachprogramm (z. B. Prosoz14plus) ein, konnten diese aber aufgrund fehlender Programmfunktionen nicht auswerten und somit nicht dem SRH zur Erfassung zur Verfügung stellen.</p>
Fehlende Softwareschnittstellen erschweren die Umstellung auf die Doppik	<p>26 Ferner erwarten Unterhaltsvorschussstellen wegen der Umstellung auf die Doppik große Schwierigkeiten. Bei der Umstellung müssten alle Fälle/Akten „angefasst“ und deren Daten neu eingegeben werden, weil aufgrund fehlender Schnittstellen zwischen einigen Jugendamtsprogrammen und dem neuen Doppikprogramm eine Datenübertragung nicht unterstützt werde.</p>
	<p>3 Folgerungen</p>
Organisationsuntersuchungen erforderlich	<p>27 3.1 Die Landkreise sind aufgefordert, die Organisation der Unterhaltsvorschussstellen zu überprüfen. Die bereits von einigen Landkreisen durchgeführten Organisationsuntersuchungen, mit Aufgabenkritik und -analyse sollten als Basis zur Optimierung der Prozesse und Strukturen genutzt werden. Insbesondere sollten die Landkreise mit dezentraler Bearbeitung diese Organisationsform überdenken.</p> <p>28 3.2 Die Sachgebietsleitungen sollten von operativen Aufgaben entlastet und die Leitungsspannen überprüft werden.</p> <p>29 3.3 Für die Unterhaltsvorschussstellen ist eine Verknüpfung der Jugendamtsprogramme mit den jeweiligen HKR-Programmen sicherzustellen, um den Datenaustausch zu erleichtern, Doppelerfassungsaufwand zu vermeiden und die Umstellung auf die Doppik reibungslos zu gewährleisten. Der SRH regt an, in diesen Prozess die SAKD koordinierend einzubinden.</p>
Vergleichsring aufbauen	<p>30 3.4 Den Landkreisen wird empfohlen, geeignete Kooperationspartner zu finden, die diese Prozesse begleiten. Mit dem SMS als Fachaufsichtsbehörde, den kommunalen Spitzenverbänden und zusammen mit den Kreisfreien Städten sollte ein Vergleichsring für Sachsen aufgebaut werden,</p>

um Aufgabenstandards und Vergleichswerte zum Personaleinsatz in den Unterhaltsvorschussstellen zu erarbeiten.

4 Stellungnahmen

- 31 Das **SMS** verweist auf die Vorteile einer zentralen Sachbearbeitung zur Optimierung der Arbeitsabläufe in den Landkreisen. Die Überprüfung der Organisation der Unterhaltsvorschussstellen sei geeignet, das Selbstorganisationspotential vor Ort zu stärken. Es erscheine für die Effektivität der Unterhaltsvorschussstelle dienlich, die Sachgebietsleitung von operativen Aufgaben weitestgehend zu entlasten. Eine ausschließliche Beauftragung der Sachgebietsleitung mit dem gerichtlichen Rückgriff sei nicht ratsam, gleiches gelte für unterschiedliche Softwarelösungen, bei denen die damit einhergehenden Kommunikationsprobleme sich nachteilig auf die fachliche Arbeit auswirken könnten. Im Ergebnis teilt das Ministerium die Feststellungen des SRH, sieht aber keine Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Fachaufsicht, da dies in der organisierten Verantwortung der Kommune läge. Den fachlichen Austausch zwischen den Kommunen zur Weiterentwicklung des UVG und zur Optimierung seiner Umsetzung befürwortet das Ministerium ausdrücklich.
- 32 Die **SAKD** teilte mit, dass sie bereit sei, gemeinsam mit den betroffenen Verwaltungen die Sachverhalte konkret zu analysieren und individuelle Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Ferner würde sie auch die Entwicklung entsprechender Schnittstellen zwischen Anwendern und Verfahrensherstellern koordinieren und verweist auf bereits bestehende Standards.
- 33 Die **Landkreise Bautzen und Nordsachsen** bestätigten die Feststellungen des SRH. Darüber hinaus unterstützen die Landkreise erneut die Vorschläge und Empfehlungen des SRH für die Erarbeitung von Personalstandards und Vorgaben zu Organisationsstrukturen.

5 Schlussbemerkungen

- 34 Die eingegangenen Stellungnahmen unterstreichen den bestehenden Veränderungsbedarf in den Unterhaltsvorschussstellen. Mit einer optimierten Arbeits- und Ablauforganisation sowie einer leistungsfähigen Datenverarbeitung lassen sich Personalressourcen besser nutzen und ein effizienter Vollzug des UVG in den Kommunen gewährleisten.

Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden

Beim Einsatz von Zinsderivaten in Zweckverbänden zeigten sich Mängel.

Die von den Zweckverbänden abgeschlossenen CMS-Memory-Swaps führten zu hohen Verlusten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Prüfung knüpft thematisch an den vom SRH geprüften Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in den Jahren 2006 bis 2009 an. Damals hatten 5 Landkreise und 35 Städte und Gemeinden Zinsderivate eingesetzt (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 32).
- 2 Die erneute Prüfung beschränkte sich auf den Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden im Zeitraum vom 01.01.2010 bis 31.12.2012. Gegenstand der Prüfung waren Neuabschlüsse, Restrukturierungen¹ und vorzeitige Auflösungen von Zinsderivaten in diesem Zeitraum. Bereits bestehende Zinsderivate, die vor dem Prüfungszeitraum abgeschlossen, aber nicht verändert/restrukturiert wurden, blieben insoweit unberücksichtigt.
- 3 In die Querschnittsprüfung wurden 164 Zweckverbände im Freistaat Sachsen mittels eines elektronischen Fragebogens einbezogen. Die Abfrage ergab, dass 6 Zweckverbände (4 Zweckverbände für Wasser/Abwasser/Trinkwasserversorgung und 2 Freizeitbäder) in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 13 Zinsderivate neu abgeschlossen, restrukturiert oder vorzeitig beendet haben.
- 4 Schwerpunkte der Prüfung dieser Zweckverbände waren die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, das Vorliegen einer hinreichenden und qualifizierten Finanzverwaltung und prägende Merkmale der Zinsderivate. Der SRH hat im Rahmen dieser Querschnittsprüfung keine umfassende inhaltliche Prüfung der einzelnen Zinsderivate vorgenommen. Vielmehr wurden die Einhaltung rechtlicher Grundlagen und das finanzielle Risiko untersucht.

2 Rechtliche Grundlagen

- 5 Der Einsatz von Zinsderivaten war für Zweckverbände im Prüfungszeitraum zur Steuerung bzw. Begrenzung des Zinsänderungsrisikos grundsätzlich zulässig. Untersagt waren und sind spekulative Derivatgeschäfte, etwa zur Erwirtschaftung gesonderter Gewinne.
- 6 Die wesentlichen kommunalrechtlichen Vorschriften des Freistaates Sachsen auf Gesetzes- und Verordnungsebene enthalten keine Regelungen zu Zinsderivaten (SächsGemO, SächsKomZG, KomHVO, SächsKomHVO-Doppik). Ihr Einsatz unterliegt den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, dem allgemeinen Spekulationsverbot sowie dem nunmehr in der SächsGemO verankerten besonderen Spekulationsverbot für Finanzgeschäfte.
- 7 Erstmals wurden mit der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 14.12.2007 allgemeingültige Regelungen zum Einsatz von Zinsderivaten durch kommunale Körperschaften getroffen. Die dort enthaltenen Anforderungen an den Einsatz und die Durchführung solcher Finanzinstrumente wurden bis zur Gegenwart zahlreichen Änderungen unterworfen.

Zahlreiche Änderungen in den VwV bis zur Gegenwart

¹ Restrukturierung ist die vorzeitige Auflösung eines bestehenden Zinsderivates unter gleichzeitigem Abschluss eines neuen Zinsderivates.

Auf eine Phase der Verschärfung² folgte mit der VwV KommHHWi bzw. VwV KommHHWi-Doppik vom 09.02.2012³ eine Lockerung der Anforderungen. Es entfielen u. a. die ausdrücklichen Verpflichtungen, eine Dienstanweisung zum Einsatz solcher Finanzinstrumente zu erlassen, die Marktentwicklung zu beobachten, die fortlaufende Überwachung sicherzustellen und die Wirtschaftlichkeit des Zinsderivates durch einen Beschäftigten einer anderen Organisationseinheit überprüfen zu lassen. Ebenso aufgehoben wurde das Verbot, derivative Zinsgeschäfte in Fremdwährungen abzuschließen.

- 8 Nach Abschn. A Ziff. II Nr. 2 der VwV KommHHWi(-Doppik) in der - aktuellen - Fassung vom 06.12.2012 dürfen kommunale Gebietskörperschaften gem. § 72 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO keine spekulativen Finanzgeschäfte abschließen. Spekulativ sind gemäß der o. g. VwV solche Finanzgeschäfte, die, ohne Geldanlagen im Sinne des § 89 Abs. 3 SächsGemO zu sein, objektiv auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind. Daher sind derivative Zinsgeschäfte, die abgeschlossen werden, um sich gegen das Zinsänderungsrisiko aus Kreditgeschäften abzusichern (Zinssicherungsgeschäfte), zulässig, soweit sich eine Unzulässigkeit nicht aus anderen Rechtsgründen ergibt. Alle anderen Zinsderivate qualifiziert die VwV KommHHWi (-Doppik) als Zinsoptimierungsgeschäfte und erachtet sie wegen Verstoßes gegen das Spekulationsverbot als unzulässig.
- 9 Ergänzend sind die Hinweise des SMI zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts und zur kommunalen Wirtschaftsführung sowie zur rechtsaufsichtlichen Beurteilung der kommunalen Haushalte zwecks dauerhafter Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (AnwHinwKommHHR) vom 14.12.2007 heranzuziehen.

3 Allgemeine Prüfungsergebnisse

3.1 Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Rechtsgrundlagen

- 10 9 einzelne Zinsderivate wurden vor dem Inkrafttreten der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 20.12.2010 abgeschlossen bzw. restrukturiert. Die heranzuziehende Rechtsgrundlage war damit die VwV KommHHWi vom 14.12.2007. Im Geltungsbereich der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 20.12.2010 erfolgte der Vertragsabschluss von weiteren 2 Zinsderivaten und im Anwendungsbereich der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 09.02.2012 der Abschluss und die Auflösung von jeweils einem Derivat.

Vorliegen einer Ermächtigung zum Einsatz von Zinsderivaten

Regelung in der Verbandssatzung erforderlich

- 11 Zur dauerhaften Ermächtigung des Verbandsvorsitzenden zum Abschluss von Zinsderivaten war bis zur o. a. Änderung der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 09.02.2012 eine Regelung in der Verbandssatzung erforderlich. Diese lag bei keinem der Zweckverbände vor.
- 12 Teilweise sprach die jeweilige Verbandsversammlung unmittelbar dem Geschäftsführer eine dauerhafte Ermächtigung zum Abschluss von Zinsderivaten aus. Die Verbandsversammlung kann Aufgaben nur an Verbandsorgane (Verbandsvorsitzender, Verwaltungsrat) übertragen, jedoch nicht direkt an einen Geschäftsführer.

² Vgl. VwV KommHHWi und VwV KommHHWi-Doppik vom 20.12.2010.

³ Im Folgenden VwV KommHHWi(-Doppik) genannt.

Vorliegen und Inhalt von Dienstanweisungen

- 13 4 Zweckverbände hatten das Verfahren zum Abschluss von Zinssicherungsgeschäften in einer Dienstanweisung geregelt und darin den Geschäftsführer, Verbandsvorsitzenden bzw. Verwaltungsratsvorsitzenden für die Betreuung von Zinsderivatgeschäften bestimmt.
- 14 Zwar entfiel aufgrund der Änderung der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 09.02.2012 das ausdrückliche Erfordernis einer Dienstanweisung;⁴ der SRH hält ihr Vorliegen aus Gründen interner Kontrolle gleichwohl für dringend erforderlich.
- 15 Die vorliegenden Regelungen der Zweckverbände, die über eine Dienstanweisung zum Einsatz von Zinsderivaten verfügten, waren insgesamt mangelhaft. Nur ein Zweckverband besaß eine Dienstanweisung/Betriebsanordnung mit den aktuellen Rechtsgrundlagen zum Einsatz von Zinsderivaten. 2 Zweckverbände bezogen sich in ihren Dienstanweisungen noch auf den sog. Derivateerlass des SMI vom 28.04.1999.⁵ Eine Aktualisierung erfolgte bis zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Zulässigkeit bestimmter Derivattypen

- 16 Die Zweckverbände sahen in ihren Dienstanweisungen und Verbandsbeschlüssen keine Regelungen zur Unzulässigkeit bestimmter Derivattypen bzw. Beschränkungen auf vergleichsweise risikoarme Zinsderivate mit überschaubaren Vertragsinhalten vor. Somit waren bspw. Zinsderivate mit hochkomplexen Zinsformeln nicht von vornherein als unzulässig ausgeschlossen. Vielmehr hatten 2 Zweckverbände in ihren Dienstanweisungen den gesetzlichen Rahmen zum Einsatz von Zinsderivaten unzulässig erweitert. Sie gaben darin an, dass im Hinblick auf die am Markt angebotenen Zinssicherungsinstrumente eine Beschränkung auf die im sog. Derivateerlass des SMI genannten Finanzinstrumente nicht möglich sei.

Gesetzlicher Rahmen zum Einsatz von Zinsderivaten teilweise unzulässig erweitert

3.2 Finanzverwaltung

Angebotseinholung

- 17 Mit Ausnahme der 3 CMS-Memory-Swaps⁶ holten die Zweckverbände überwiegend zwischen 3 und 7 Angebote ein. Eine Ursache für die unterlassene Einholung weiterer Angebote dürfte in der komplexen Struktur der CMS-Memory-Swaps liegen, die einen Vergleich mit Angeboten anderer Kreditinstitute nahezu unmöglich macht (vgl. Nr. 4).
- 18 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet die Einholung mehrerer Angebote.

Keine Angebotseinholung bei CMS-Memory-Swaps

Eigene Wirtschaftlichkeitsprüfung

- 19 Eigene Wirtschaftlichkeitsberechnungen hatten 2 Zweckverbände durchgeführt, einer davon teilweise. Von keinem der Zweckverbände konnte der zum Ende der Laufzeit erwartete Zinsvorteil beziffert werden.
- 20 Die Erstellung eines Best Case-/Worst Case-Szenarios wurde nur von 3 Zweckverbänden (in einem Fall nur für 1 Zinsderivat) bejaht. Ein Zweckverband gab an, Simulationen aufgrund der Zinsmeinung durchgeführt zu haben.

⁴ Die VwV KommHHWi(-Doppik) vom 20.12.2010 enthielt unter dem Abschn. A Ziff. II Nr. 1 Buchst. a, Doppelbuchst. cc das Erfordernis der Erstellung einer Dienstanweisung zum Einsatz von Zinssicherungs- und Zinsoptimierungsinstrumenten. Für den Zeitraum zuvor wird auf die Nr. II 3 Buchst. c, Doppelbuchst. ee AnwHinwKommHHR vom 14.12.2007 hingewiesen.

⁵ Das SMI nimmt in o. a. Schreiben zur Frage der gemeindehaushaltsrechtlichen Genehmigungspflicht von Swap- und Cap-Verträgen und zum Spekulationsverbot Stellung.

⁶ CMS=Constant Maturity Swap

Keine besonderen Qualifikationen der betreffenden Beschäftigten

Qualifikation der verantwortlichen Beschäftigten

- 21 Keiner der mit Zinsderivaten befassten Beschäftigten verfügte über eine bankspezifische Berufsausbildung oder einen vergleichbaren Berufsabschluss. In 2 Zweckverbänden verfügten die mit Zinsderivaten befassten Beschäftigten über ein abgeschlossenes Hochschul-/Fachhochschulstudium, ein Beschäftigter über einen VWA-Abschluss und in einem Zweckverband nahmen die Beschäftigten an Seminaren bzw. „Beratungen“ teil. 2 Zweckverbände gaben keine besonderen Qualifikationen der betreffenden Beschäftigten an.
- 22 Die Kreativität von Kreditinstituten bei der Erstellung neuer Finanzprodukte erfordert auf Seiten des Zweckverbandes entsprechend qualifiziertes Personal. Die Vertragsbedingungen der Finanzprodukte sind wegen ihrer Komplexität oftmals schwer durchschaubar. Der notwendige Sachverstand kann nur durch gezielte Fortbildung oder die Einschaltung unabhängiger Dritter gewährleistet werden.
- 23 Problematisch ist, dass Schulungen vielfach durch die Banken selbst angeboten werden und somit immer ein bestimmtes Eigeninteresse unterstellt werden kann. Die Bank ist Dozent und Marktpartner zugleich.

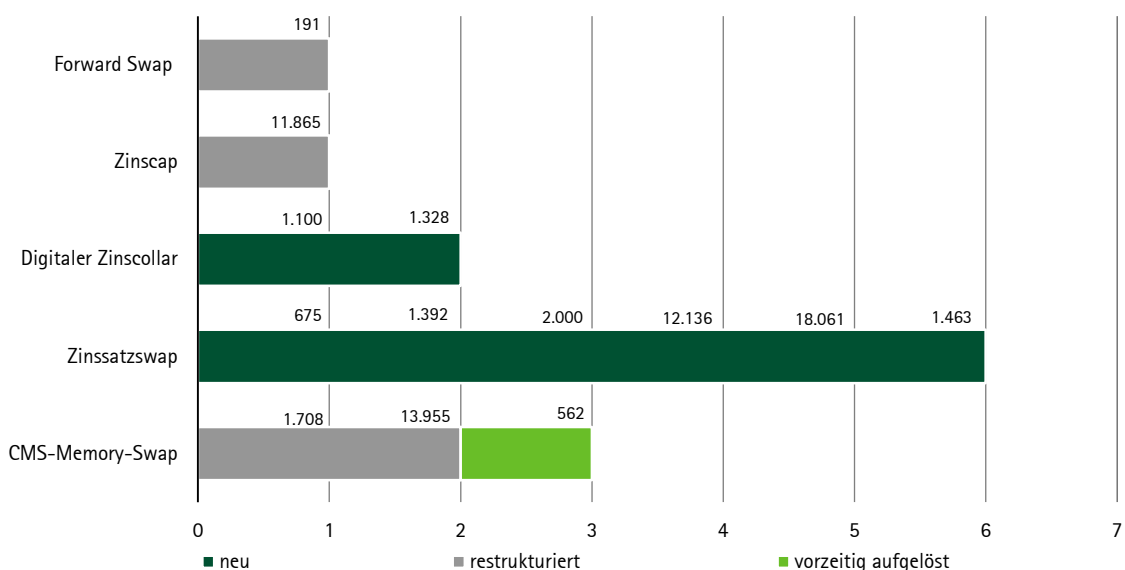
Controlling

- 24 Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der abgeschlossenen Zinsderivate erfolgte bei einem Zweckverband jährlich, bei 4 Zweckverbänden monatlich und bei einem Zweckverband nie. 3 Zweckverbände (davon einer teilweise) gaben die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Zinsderivates durch eine andere Organisationseinheit an.
- 25 Das frühzeitige Erkennen unerwünschter Entwicklungen am Kapitalmarkt erfordert eine kontinuierliche Überwachung der Zinsentwicklung. Der SRH hält an dieser Voraussetzung für einen rechtmäßigen Einsatz von Zinsderivaten fest, auch wenn die Änderung der VwV KommHHWi(-Doppik) vom 09.02.2012 entsprechende ausdrückliche Vorgaben für zukünftig abzuschließende Geschäfte entfallen ließ (s. o.).

3.3 Zinsderivate

- 26 In nachfolgender Übersicht werden die einbezogenen Zinsderivate dargestellt:

neu abgeschlossene/restrukturierte/aufgelöste Zinsderivate in den Jahren 2010 – 2012 unter Angabe des jeweiligen Kreditvolumens in T€



- 27 Den Derivatgeschäften der Zweckverbände lag ein Kreditvolumen von insgesamt rd. 66,4 Mio. € zugrunde. Darunter befand sich ein Zweckverband mit einem zugrunde liegenden Kreditvolumen von insgesamt 45,6 Mio. €.
- 28 Insgesamt entstanden den geprüften Zweckverbänden im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 aus den Derivatgeschäften im Saldo zusätzliche Zinsausgaben von insgesamt rd. 1,95 Mio. €.⁷
- 29 Die Zinsderivate wurden - außer beim Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland (vgl. Nr. 4.3.2) - im Wesentlichen mit einer Laufzeit von 5 und 10 Jahren abgeschlossen.
- 30 Die Höhe des Marktwertes neu abgeschlossener Zinsderivate war den Zweckverbänden nicht bekannt. Lediglich bei 3 restrukturierten Finanzprodukten hatten die Zweckverbände Kenntnis über dessen aktuelle Höhe.

4 Besondere Prüfungsergebnisse

- 31 3 Zweckverbände, darunter 2 Freizeitbäder, schlossen jeweils einen sog. CMS-Memory-Swap ab. Dabei orientierte sich die Zinszahlung der Bank an einem kurzfristigen Zinssatz (hier dem 3-Monats-Euribor). Der im Gegenzug vom Zweckverband geschuldete Zinssatz hatte als Bezugsgröße einen längerfristigen Zinssatz, den sog. 10-Jahres-EUR-CMS-Satz.⁸ Dieser längerfristige Zinssatz ist über die Laufzeit nicht konstant und wird regelmäßig angepasst.

- 32 2 der von den Zweckverbänden restrukturierten CMS-Memory-Swaps verfügten über einen Hebelfaktor und durch die Berücksichtigung der Vorperiode über einen sog. Memory-Effekt. Durch diesen wird der Zinssatz der Vorperiode stetig fortgeschrieben. Eine negative Entwicklung des Zinssatzes der letzten Periode wirkt sich entsprechend auf die darauffolgende aus. Daher ergibt sich auch bei einer positiven Entwicklung des für den Zweckverband ausschlaggebenden Zinssatzes keine sofortige Verbesserung der Zinsbelastung. Zusätzlich wirkt innerhalb der Zinsformel ein Faktor als Hebeleffekt, der das Risiko erhöht.

2 CMS-Memory-Swaps mit Hebelfaktor und Memory-Effekt

4.1 Zweckverband Körse-Therme Kirschau

- 33 Der Zweckverband hatte im Jahr 2007 einen Vertrag über einen CMS-Memory-Swap mit einer Laufzeit von 10 Jahren und einem anfänglichen Bezugsbetrag von rd. 1,95 Mio. € abgeschlossen. Nach 2 Restrukturierungen in den Jahren 2008 und 2009 wurde der CMS-Memory-Swap im Jahr 2010 nochmals restrukturiert. Der Auflösungsvertrag vom 26.05.2010 sah eine Sonderzahlung des Zweckverbandes an das Kreditinstitut von rd. 6,1 Mio. € vor. Am 28.05.2010 schloss der Zweckverband einen neuen Vertrag mit Laufzeitbeginn 30.03.2010 und einer Laufzeitverlängerung bis zum Jahr 2025 ab. Dieser Vertrag schloss eine Sonderzahlung des Kreditinstitutes an den Zweckverband in Höhe von rd. 6,2 Mio. € ein. Im Saldo erhielt der Zweckverband einen Betrag von 100 T€ über ein gleichartiges Finanzprodukt mit geänderten Konditionen und einer erheblich verlängerten Laufzeit. Der negative Marktwert des Zinsderivates zum Zeitpunkt der Restrukturierung in Höhe von 4,1 Mio. € wurde in das neue Swapgeschäft „eingepreist“. Dies führt zu einer Verschiebung von Zahlungsströmen in die Zukunft.

„Einpreisung“ des negativen Marktwertes bei Restrukturierung

⁷ Ohne Berücksichtigung eines CMS-Memory-Swap, da dieser aufgrund eines gerichtlichen Vergleiches vorzeitig aufgelöst wurde.

⁸ Zinssatz für 10-Jahres-Gelder gemäß Bildschirmveröffentlichung auf der Reuters Seite ISDAFIX2 gegen 11:00 Uhr Ortszeit Frankfurt am zweiten Bankarbeitstag des Finanzplatzes TARGET vor dem Ende des jeweiligen Berechnungszeitraumes.

34 Der neue Vertrag sah folgende Zahlungsvereinbarungen vor:

Die Bank zahlte über die gesamte Vertragslaufzeit an den Zweckverband eine variable Verzinsung (3-Monats-Euribor). Der Zweckverband zahlte zunächst für 18 Monate einen Festzins in Höhe von 0,95 %. Im Anschluss daran erfolgte bis zum Ende der Laufzeit im Jahr 2025 die Zinsberechnung unter Einbeziehung eines CMS-Zinssatzes nach folgender Formel:

Zinssatz der Vorperiode* minus 4,75 x (10-Jahres-EUR-CMS-Satz minus 3,8 %)

* Der Zinssatz der Vorperiode (variabler Satz B) war mit mindestens 0,6 % p. a. angegeben.

Spekulationen auf den Anstieg des 10-Jahres-CMS-Satzes

35 Das vorliegende Zinsderivat spekulierte auf eine bestimmte zukünftige Zinsentwicklung, den Anstieg des 10-Jahres-CMS-Satzes.

36 Obwohl das Zinsderivat im März 2010 restrukturiert wurde, entstanden dem Zweckverband, nachdem die Zinseinnahmen und Zinsausgaben im Jahr 2011 im Wesentlichen ausgeglichen waren, in den Jahren 2010 bis 2012 Zinsausgaben im Saldo von nahezu 9 T€.

37 Der Zweckverband hat sich durch die Restrukturierung mit einer deutlichen Vertragsverlängerung um 8 Jahre und dem damit verbundenen Risiko einer negativen Zinsentwicklung eine vermeintliche Vergünstigung „erkauft“. Aufgrund der verlängerten Vertragslaufzeiten ist das Risiko zum Vertragsende aus Sicht des SRH aber nicht kalkulierbar.

38 Nach Angaben des Zweckverbandes erstellte dieser vor der Restrukturierung des Zinsderivates eine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung, die die Vorteilhaftigkeit des Zinsderivates gegenüber anderen Finanzierungsformen aufzeigte. Zwar gab der Zweckverband an, ein Best Case-/Worst Case-Szenario erstellt zu haben, jedoch konnte er einen Zinsvorteil zum Ende der Laufzeit nicht beziffern.

4.2 Zweckverband Allwetterbad Großschönau

39 Der Zweckverband hatte im Jahr 2007 einen CMS-Memory-Swap mit einer 10-jährigen Vertragsbindung und einem Bezugsbetrag von rd. 820.866 € abgeschlossen.

40 Folgende Zahlungsvereinbarungen wurden getroffen:

Die Bank zahlte an den Zweckverband über die gesamte Vertragslaufzeit eine kurzfristige variable Verzinsung (3-Monats-Euribor). Der Zweckverband zahlte in den ersten 2 Jahren einen festen Zinssatz von 2,5 % an die Bank. Im Anschluss daran erfolgte eine variable Verzinsung unter Einbeziehung eines CMS-Zinssatzes nach folgender Formel:⁹

Wenn (10-Jahres-EUR-CMS-Satz minus 2-Jahres-EUR-CMS-Satz) \leq 0,17 %
dann Zins der Vorperiode plus 1,3 % p. a.

Wenn (10-Jahres-EUR-CMS-Satz minus 2-Jahres-EUR-CMS-Satz) $>$ 0,17 %
dann Zins der Vorperiode minus 0,2 % p. a.

Spekulation auf Zinsdifferenz zwischen dem 2-Jahres- und dem 10-Jahres-EUR-CMS-Satz

41 Der Zweckverband spekulierte auf eine Zinsdifferenz zwischen dem 2-Jahres- und dem 10-Jahres-EUR-CMS-Satz. Das Risiko einer Zinspanne ist nicht kalkulierbar und damit aus Sicht des SRH als spekulativ im Sinne des § 72 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO einzuschätzen.

⁹ Originalschreibweise lt. Vertrag:

Wenn (10y CMS iA* - 2y CMS iA) \leq 0,17 % dann Zins der Vorperiode + 1,3 % p. a.

Wenn (10y CMS iA - 2y CMS iA) $>$ 0,17 % dann Zins der Vorperiode - 0,2 % p. a.

* iA: Das Fixing der Referenzzinssätze findet am Ende des jeweiligen Berechnungszeitraumes (in arrears) statt.

- 42 Der Zweckverband erstellte vor Abschluss des Zinsderivates keine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung, die die Vorteilhaftigkeit des Zinsderivates gegenüber anderen Finanzierungsinstrumenten hätte aufzeigen können. Ebenso konnte kein Zinsvorteil zum Ende der Laufzeit beziffert werden.
- 43 Nach Angaben des Zweckverbandes entwickelte sich der CMS-Memory-Swap, über die gesamte Laufzeit betrachtet, positiv. Der Zweckverband löste den Vertrag im August 2012 vorzeitig auf.

4.3 Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland

4.3.1 CMS-Memory-Swap

- 44 Der Zweckverband nahm im Jahr 2010 an einem bereits mehrfach restrukturierten CMS-Memory-Swap eine weitere Restrukturierung vor. Der Bezugsbetrag von anfänglich rd. 14 Mio. € belief sich im Zeitpunkt dieser Restrukturierung auf 12,3 Mio. € bei einer Laufzeit bis zum Jahr 2023.

- 45 Der neue Vertrag sah folgende Zahlungsvereinbarungen vor:

Die Bank zahlte für rd. 2 Jahre einen Festzins von 5,03 % und danach einen variablen Zins (3-Monats-Euribor) an den Zweckverband.

- 46 Für den Zweckverband wurden folgende Zahlungsvereinbarungen getroffen:

Für die ersten 18 Monate:

Zahlung eines Festzinssatzes von 0,5 % an die Bank.

Für weitere 3 Monate:

0,95 % + 2,75 x (3,84 % minus 10-Jahres-EUR-CMS-Satz)

Im Anschluss und bis zum Jahr 2023:

10-Jahres-EUR-CMS-Satz + 2,75 x (3,84 % minus 10-Jahres-EUR-CMS-Satz)

- 47 Im Zuge der Restrukturierung/Auflösung des CMS-Memory-Swaps zahlte der Zweckverband einen Betrag von 23,5 Mio. € in Höhe des negativen Marktwertes an das Kreditinstitut und erhielt für die Geschäftsfortsetzung in einem neuen Vertrag eine Zahlung von 23,5 Mio. €.

- 48 Nach Angaben des Zweckverbandes erfolgte keine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung. Ein Best Case-/Worst Case-Szenario wurde nicht berechnet. Ebenso konnte der erwartete Zinsvorteil zum Ende der Laufzeit nicht beziffert werden.

- 49 Die vom Zweckverband erwünschte Zinsoptimierung blieb letztendlich aus, sodass nach Abschluss eines gerichtlichen Vergleiches inzwischen eine Rückabwicklung des Vertrages erfolgte. Zum Zeitpunkt des Vergleiches hatte das Zinsderivat nach Angaben des Zweckverbandes einen negativen Marktwert von rd. 80,25 Mio. €. Im Rahmen der Stellungnahme teilte das SMI mit, dass durch den Abschluss des o. g. Vergleichs ein Verlust in Höhe von 1,9 Mio. € eingetreten sei.

Erwünschte Zinsoptimierung blieb letztendlich aus

4.3.2 Festsatzswaps

- 50 Es bestanden im Zweckverband weitere Derivate, die im Prüfungszeitraum unverändert blieben oder planmäßig ausliefen und daher nicht in die Prüfung einbezogen wurden. 3 Festsatzswaps mit einem Bezugsbetrag von insgesamt rd. 31,7 Mio. € wurden neu abgeschlossen. Die Laufzeit beträgt etwa 30 Jahre, obwohl die aus dem Jahr 2002 datierende

Dienstanweisung grundsätzlich nur eine Laufzeit von 5, 7 und 10 Jahren vorgab.

- 51 Die mit dem 3-Monats-Euribor zzgl. Marge verzinsten Grundgeschäfte wurden zunächst nur befristet bis zum 01.01.2013 und 30.03.2016 abgeschlossen. Danach sollen die Margen der Grundgeschäfte etappenweise bis zum Ende der Laufzeit in den Jahren 2040 bzw. 2041 jeweils neu ausgeschrieben und abgeschlossen werden.
- 52 Nach Auffassung des Zweckverbandes Wasser und Abwasser Vogtland wird die zeitliche Konnexität jeweils für mittelfristige Zeiträume immer wieder geschaffen. Der Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland begründete sein Vorgehen damit, dass von Seiten der Banken seit der Finanzkrise keine akzeptablen Margen für längere Laufzeiten angeboten werden.
- 53 Der SRH hat grundsätzliche Bedenken beim Abschluss von Zinsderivaten mit derart langen Laufzeiten, da Gesamtprognosen zur Zins- und Liquiditätsentwicklung praktisch nicht mehr möglich sind.¹⁰ Auch der Zweckverband hielt kürzere Laufzeiten in seiner Dienstanweisung für sachgerecht.
- 54 Zeitliche Konnexität besteht nicht, da der Zweckverband das Zinsderivat bedienen muss, unabhängig von den Konditionen des zu verlängernden Grundgeschäftes.

4.4 Bewertung der CMS-Memory-Swaps

CMS-Memory-Swaps mit komplexen Zinsformeln nicht zur Zinssicherung geeignet

- 55 Gemäß Abschn. A Ziff. II Nr. 2 VwV KommHHWi(-Doppik) ist der Abschluss von derivativen Zinsgeschäften zulässig, um sich gegen das Zinsänderungsrisiko aus Kreditgeschäften abzusichern. Die beispielhaft dargestellten CMS-Memory-Swaps mit ihren komplexen Zinsformeln sind aus Sicht des SRH nicht zur Zinssicherung geeignet. Entsprechende Derivate sind grundsätzlich mit erheblichen Risiken verbunden. Ursächlich sind hierfür zum einen die Komplexität entsprechender Rechtsgeschäfte und zum anderen die zweifelsohne bestehende Prognoseunsicherheit über die künftige (langfristige) Entwicklung der Zinssätze. Derartige Derivate sind nach Ansicht des SRH als spekulativ einzuschätzen.

5 Hinweise/Empfehlungen

Ergänzung der VwV erforderlich

- 56 Nach Auffassung des SRH ist bei den Anwendern ein unabhängiges Controlling organisatorisch getrennt von den Aufgabenbereichen Abschluss und Verwaltung einzurichten. Ergänzend dazu sollte eine unabhängige Prüfung und Bewertung des Finanzgeschäftes durch Dritte stattfinden. Die diesbezüglichen Lockerungen ausdrücklicher Anforderungen durch die VwV KommHHWi(-Doppik) vom 09.02.2012 hält der SRH ebenso für bedenklich wie den Wegfall des Erfordernisses einer Dienstanweisung.
- 57 Der SRH empfiehlt, die VwV KommHHWi und VwV KommHHWi-Doppik vom 09.02.2012 um entsprechende Vorgaben zum Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten zu ergänzen. Die Definition eines spekulativen Geschäfts, wie sie in der VwV KommHHWi(-Doppik) vorgenommen wird, hält der SRH für nicht ausreichend. Sie sollte um solche Geschäfte erweitert werden, die aufgrund ihrer Vertragsgestaltung ein unbegrenztes oder unverhältnismäßiges Verlustrisiko beinhalten.
- 58 Weiterhin sollten auch die Anforderungen an die Konnexität weiter spezifiziert werden.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Nr. 32 Derivative Finanzinstrumente Seite 270 f.

6 Stellungnahmen

- 59 Das SMI verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es die Kommunen und Zweckverbände mit Rundschreiben vom 07.07.2011 und 02.03.2012 aufgefordert habe, eigenverantwortlich zu prüfen und zu entscheiden, wie die kommunalen Körperschaften mit den bereits abgeschlossenen derivativen Zinsgeschäften umgehen. Weiterhin seien in enger Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden 2 Informationsveranstaltungen beim SSG durchgeführt worden, für die ausgewiesene Experten verpflichtet werden konnten. Das Handeln der Staatsregierung habe dazu geführt, dass die negativen Auswirkungen der abgeschlossenen Zinsderivatgeschäfte minimiert werden konnten.
- 60 Das SMI ist der Auffassung, dass die Anforderungen an die Zulässigkeit von Zinsderivaten in der VwVKommHHWi bzw. VwV KommHHWi-Doppik vom 09.02.2012 hinreichend geregelt seien. Mit dem Inkrafttreten des Spekulationsverbotes seien die vom SRH geforderten Voraussetzungen für ein sachgerechtes Risikomanagement für neu abgeschlossene, nicht spekulative Finanzgeschäfte nicht mehr erforderlich und die Restriktionen nunmehr entbehrlich.
- 61 Die Forderung des SRH zur Änderung der Verwaltungsvorschriften erachtet das SMI als nicht sachgerecht. Da nach dem 02.03.2012 nur noch reine Zinssicherungsgeschäfte ohne spekulativen Charakter abgeschlossen werden dürften, bedürften diese Geschäfte nach Ansicht des SMI keines besonderen Risikomanagements.

7 Schlussbemerkungen

- 62 Der SRH hält an seiner Forderung fest, dass die Vorgaben zum Einsatz von Zinssicherungsgeschäften in der VwVKommHHWi bzw. VwV KommHHWi-Doppik in der derzeit gültigen Fassung konkretisiert werden sollten.
- 63 Die gesetzliche Verankerung des Spekulationsverbotes ist zu begrüßen. Der SRH ist jedoch insbesondere aufgrund seiner zugrunde liegenden Prüfungserfahrungen der Auffassung, dass das Spekulationsverbot, solange sein Umfang nicht ausdrücklich festgeschrieben wird, zu unbestimmt ist. Die Abgrenzung zwischen Zinssicherungs- und Zinsoptimierungsgeschäften ist ohne Vorgabe weiterer Kriterien für die kommunalen Körperschaften insbesondere aufgrund der Komplexität der seitens der Banken angebotenen Produkte mit erheblicher Unsicherheit behaftet.
- 64 CMS-Memory-Swaps mit komplexen Zinsformeln (Hebelfaktor und Memory-Effekt) sind nicht geeignet, um sich gegen das Zinsänderungsrisiko abzusichern und besitzen daher einen spekulativen Charakter. Sie sollten in Konkretisierung des Spekulationsverbotes untersagt werden.
- 65 Die Beispiele aus der Praxis erfordern eine Klarstellung des Begriffs der zeitlichen Konnexität.
- 66 Zinssicherungsgeschäfte bedürfen nach Ansicht des SRH aufgrund ihrer Vielschichtigkeit generell eines besonderen Risikomanagements und entsprechender organisatorischer Vorkehrungen.

Kommunale Gesellschaften der Tourismusbranche

Die geprüften Kommunen haben als Gesellschafter von Unternehmen der Tourismusbranche ihre Überwachungs- und Steuerungspflichten nicht ausreichend wahrgenommen. Sie haben es versäumt, für die Unternehmen strategische Zielstellungen zu erarbeiten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung bei 4 ausgewählten Kommunen die Haushalts- und Wirtschaftsführung in Gesellschaften der Tourismusbranche geprüft. Die Prüfung umfasste auch die Wahrnehmung der Steuerungs- und Überwachungsfunktion durch die Gesellschaftsorgane. Die Ergebnisse beziehen sich im Wesentlichen auf die Jahre 2008 bis 2010.

2 Wirtschaftliche Lage der Gesellschaften

- 2 Unternehmensgegenstand in den geprüften Gesellschaften waren neben den freiwilligen Aufgaben wie Tourismusförderung und -marketing, Betrieb und Unterhaltung der touristischen Einrichtungen weitere sehr unterschiedliche Geschäftsfelder, die teilweise Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge (z. B. Museen, Bibliotheken, Freizeiteinrichtungen) sowie Pflichtaufgaben (z. B. Winterdienst, Grünanlagenpflege) betrafen.
- 3 Die kommunalen Gesellschafter sicherten die Handlungsfähigkeit der Gesellschaften in der Regel durch die Gewährung ertragswirksamer Zuschüsse, Einmalzahlungen in die Kapitalrücklagen und den Abschluss von Betriebsführungsverträgen zur Vergütung zusätzlicher Leistungen.
- 4 Für die Überlassung wesentlicher Betriebsgrundlagen schlossen die Kommunen mit den Gesellschaften Miet-, Pacht und Nutzungsüberlassungsverträge. Eine Kommune überließ ihrer Gesellschaft entgegen § 90 Abs. 2 SächsGemO wesentliche Betriebsgrundlagen unentgeltlich.
- 5 Mit einer Ausnahme konnte keine der geprüften Gesellschaften als wirtschaftlich stabil betrachtet werden. Die Handlungsfähigkeit der Gesellschaften konnte nur durch dauerhaft gewährte Zuschüsse sichergestellt werden, die jährlich stiegen.

3 Prüfungsergebnisse

- 6 **3.1** Die Gesellschafter haben es versäumt, strategische Zielstellungen für die Gesellschaften zu erarbeiten. Aussagefähige Unternehmenskonzepte lagen demzufolge ebenfalls nicht vor.
- 7 Die in Ermangelung von Konzepten von den Geschäftsführungen z. T. herangezogenen Instrumente wie Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Lageberichte und Marketingkonzepte hält der SRH nicht für geeignet, die strategische Zielrichtung der Gesellschaft abzubilden. Die gelegentlich erklärte Absicht eines Gesellschafters, die Förderung des Tourismus als wichtigste Aufgabe der Kommune anzusehen, ist als Unternehmensstrategie erkennbar nicht ausreichend.
- 8 Die Kommunen sollten Unternehmensstrategien erarbeiten, die die langfristigen Zielstellungen der Gesellschafter in Bezug auf die Geschäftstätigkeit beinhalten, Grundlagen der finanziellen Ausstattung sowie Chancen und Risiken der Gesellschaften aufzeigen.
- 9 Eine solche Unternehmensstrategie bildet die Basis für das daraus zu entwickelnde Unternehmenskonzept als Arbeitsgrundlage für die Geschäftsführung.

Fehlende Unternehmenskonzepte

Unzureichende Steuerung und Überwachung durch die Gesellschaftsorgane

- 10 **3.2** Die Organe der Gesellschaften kamen ihrer Verpflichtung zur Überwachung der Gesellschaften und der Geschäftsführung nur unzureichend nach. In 2 der geprüften Gesellschaften waren Aufsichtsräte eingerichtet, diese hatten die Überwachung der Geschäftsführung zu gewährleisten. In den Gesellschaften ohne Aufsichtsrat oblag die Überwachung der Geschäftsführung der Gesellschafterversammlung.
- 11 In einer Gesellschaft war eine sog. Arbeitsgruppe eingerichtet, die kein gewähltes und gesetzlich legitimiertes Organ und auch im Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen war. Die für die Überwachung zuständige Gesellschafterversammlung tagte nur einmal im Jahr.
- 12 In einer Gesellschaft fanden die Gesellschafterversammlungen gemeinsam mit den Gemeinderatssitzungen und ohne die notwendige klare Trennung statt. Dies ist sowohl aus kommunalrechtlicher wie auch aus gesellschaftsrechtlicher Sicht unzulässig. Da gem. § 98 Abs. 1 SächsGemO der Bürgermeister die Gemeinde allein in der Gesellschafterversammlung vertritt und er in diesem Fall gleichzeitig Geschäftsführer der Gesellschaft war, fand keine Funktionstrennung und auch tatsächlich keine Überwachung der Tätigkeit des Geschäftsführers und der Gesellschaft statt. Die Gemeinde beabsichtigt, zukünftig eine klare Trennung vorzunehmen.
- 13 Teilweise kamen die Geschäftsführungen den Berichtspflichten gegenüber dem jeweiligen Aufsichtsorgan nicht im erforderlichen Maße nach. In einer Kommune wurden u. a. Verstöße gegen die Zustimmungspflichten beim Abschluss von Verträgen festgestellt. Die Aufsichtsorgane haben es versäumt, die Geschäftsführungen nachdrücklich zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten aufzufordern.
- 14 Durch die Vernachlässigung der Überwachungspflicht seitens des Aufsichtsrates wurden in einer Gesellschaft wiederholte Kompetenzüberschreitungen des Geschäftsführers sowie dessen persönliche Vorteilsnahme zulasten der Gesellschaft nicht erkannt.
- 15 Nach § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO darf eine Eigengesellschaft nur unterhalten werden, wenn die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält. Aufgrund seiner Verantwortung für das kommunale Vermögen und die Aufgabenerfüllung hat der kommunale Gesellschafter bei der Festlegung des Gesellschaftsvertrages sowie weiterer vertraglicher Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem kommunalen Unternehmen das Regelwerk so zu gestalten, dass die gesetzlichen Bestimmungen umfassend beachtet werden und der gemeindliche Einfluss gesichert wird. Für die Sicherung des gemeindlichen Einflusses ist ein Überwachungsorgan erforderlich, das aufgrund seiner Organstellung sowohl dem Gemeindegewirtschaftsrecht als auch dem Gesellschaftsrecht genügt.
- 16 **Die Kommunen als Gesellschafter haben alle Voraussetzungen für die notwendige Überwachung der Gesellschaften zu schaffen und eine Wahrnehmung dieser Funktion durch das jeweilige Organ zu gewährleisten.**

Unzureichende Kosten- und Leistungsrechnung

- 17 **3.3** Für Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung der Gesellschaften waren die Kosten- und Leistungsrechnungen nicht ausreichend. Selbst vorhandene Daten wurden ungenügend zur wirtschaftlichen Entscheidungsfindung aufbereitet und ausgewertet.

- 18 Die Kosten- und Leistungsrechnung ist auch als Grundlage zur Festsetzung von Benutzungsentgelten und Vergütungen der Gesellschaften für zusätzliche Leistungen, die für die Kommunen erbracht werden, von besonderer Bedeutung.
- 19 Keine der geprüften Gesellschaften verfügte über eine Kosten- und Leistungsrechnung, die den tatsächlichen Erfordernissen entsprach. So waren u. a. die Verwaltungskosten nicht verursachungsgerecht umgelegt worden.
- 20 Eine Kommune hat mit einem Betriebsführungsvertrag zusätzliche Leistungen auf die Gesellschaft übertragen. Der Umfang der Leistungen und die Bemessung des Entgelts waren nicht nachvollziehbar.
- 21 Die Kosten- und Leistungsrechnungen sind entsprechend den Anforderungen der Gesellschaften weiterzuentwickeln. Kosten und Erlöse der Verwaltungskostenstelle sind nach einem festgelegten Schlüssel auf die Einzelkostenstellen zu verrechnen. Die Vergütung zusätzlicher Leistungen ist auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung festzulegen.
- 22 Die Prüfungsverfahren sind noch nicht in allen Fällen abgeschlossen. Soweit sich die geprüften Kommunen, deren Rechtsaufsichtsbehörden, das SMI oder der SSG zum Jahresberichtsbeitrag geäußert haben, wurde dies berücksichtigt.

Leipzig, den 05.11.2013

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

05. November 2013

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.