



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2014

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Vorwort

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter vermitteln insgesamt das Bild einer geordneten Haushaltswirtschaft in den sächsischen Kommunen. Das belegen die Analysen sowie die Querschnitts- und Einzelprüfungsergebnisse. Die Städte, Gemeinden und Landkreise konnten im Gesamtsaldo sogar einen Finanzierungsüberschuss erwirtschaften.

Die Kommunen sind auch beim Abbau von Kreditschulden und der Konsolidierung der Haushalte weiter vorangekommen. Dennoch sind – ebenso wie beim Land – die eigenen Einnahmen nach wie vor noch zu gering, um vor allem die erforderlichen Investitionen auch in Zukunft mit einem sachgerechten Eigenanteil zu finanzieren. Rückläufige und vom Niveau her unzureichende Ersatz- oder Neuinvestitionen stellen ein vergleichbares Nachhaltigkeitsproblem und ein vergleichbares Risiko für den Haushalt dar wie eine Verschuldung. Die künftigen finanziellen Rahmenbedingungen sind somit auch für die Kommunen eine große Herausforderung.

Ferner zeigen die Analysen aber auch, dass mehr und mehr kommunale Aufgaben aus den Kernhaushalten ausgelagert und von kommunalen Unternehmen oder Dritten erfüllt werden. Deshalb widmet sich dieser Kommunalbericht schwerpunktmäßig den Fragestellungen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung. Um die Aufgabenerfüllung zu sichern und Risiken zu minimieren, bedarf es einer kontinuierlichen Steuerung und Kontrolle durch die Kommunen.

Die Haushalte der sächsischen Kommunen stehen im Jahr 2014 noch immer ganz im Zeichen der Doppik. Bereits seit 2007 konnten sich die Kommunen auf die Umstellung von der bisherigen Kameralistik auf das doppelte Rechnungswesen vorbereiten. Auch wenn im Freistaat fast alle Kommunen inzwischen doppisch buchen, liegt nur bei rund 20 % der Kommunen eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor. Da daraus auch Verzögerungen bei den Jahresabschlüssen entstehen, fehlen für die Entscheidungsträger viele relevante Informationen zur Beurteilung der kommunalen Finanzlage. Dies gilt umso mehr, als durch die Umstellung auf die Doppik in der Finanzstatistik Sondereffekte bei Vorjahresvergleichen und Jahresreihen auftreten, die die Interpretation der Daten erschweren.

Der Sächsische Rechnungshof begleitet diesen Umstellungsprozess zur Doppik in beratender Rolle und versteht sich hierbei als Dienstleister für die Kommunen. Daher prüft der Rechnungshof nicht nur die Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse, sondern erarbeitet auch Lösungsvorschläge, die er 2013 bereits benannt hat und im vorliegenden Bericht vorstellt und weiter erläutert. Die Grundidee besteht darin, durch eine transparente und nachvollziehbare Systematik den Haushaltsausgleich kurz- und mittelfristig zu erleichtern.

Der Beitrag „Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung“ im vorliegenden Band II des Jahresberichts führt Ausführungen auf kommunaler Ebene weiter, die im ersten Band bereits im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums thematisiert wurden. Außerdem ist mit der Prüfung zum Kulturraum Stadt Leipzig bereits ein Bericht aus dem kommunalen Bereich in Band I enthalten.



Die ersten Adressaten des Jahresberichts sind Landtag und Staatsregierung. Die Kommunen sollen mit den Feststellungen und Empfehlungen in ihrer Arbeit unterstützt werden. Das gemeinsame Ziel ist es, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und damit eine optimale Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu erreichen.

Ich danke allen Beteiligten, die zum Gelingen dieses Jahresberichts beigetragen haben. Dies gilt zum einen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und des Sächsischen Rechnungshofs. Besonderer Dank gebührt den geprüften Stellen, Aufsichtsbehörden und Verbänden.

Leipzig, im November 2014
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in blue ink, reading "Karl-Heinz Binus". The signature is written in a cursive, flowing style.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	17
Einleitung	-	19
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	23
Kommunale Verschuldung	2	45
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	59
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	4	73
Kommunale Fraktionsfinanzierung	5	83
Kommunale Doppik - Sachstand	6	89
Aktuelle Themen der kommunalen Doppik	7	93
Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen	8	97
Beteiligungssteuerung	8.1	97
Beteiligungsmanagement	8.2	101
Beteiligungscontrolling und Überwachung der Beteiligungen	8.3	105
Situation ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen	9	111
Verkehrslandeplätze kommunaler Eigengesellschaften	10	119
VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich	11	129
Neubau der Integrierten Regionalleitstelle Chemnitz	12	135
Schulbaumaßnahmen der Stadt Leipzig	13	139
Weitere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Bau- und Vergabebereich	14	143
Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung	15	149

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Im Jahr 2013 profitierten die sächsischen Kommunen von erhöhten laufenden Zuweisungen und der günstigen Steuereinnahmesituation.

Trotz des aktuell positiven Gesamtfinanzierungssaldos werden die Handlungsspielräume geringer. Deshalb sind weitere Konsolidierungsanstrengungen notwendig. Die Kommunen stehen insbesondere vor der Herausforderung, für die notwendigen Investitionen Eigenmittel zu erwirtschaften.

Tendenziell wächst vor allem der *laufende* Haushalt der Kommunen; sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig. Demgegenüber werden immer weniger Mittel im ‚investiven‘ Teil des Haushaltes, der *Kapitalrechnung*, ausgewiesen. Die Investitionstätigkeit der Kommunen sinkt, aber auch die mit der Einführung der kommunalen Doppik stringenter Anwendung der Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung von Investitionen und Instandsetzungen führt bei der buchungstechnischen Darstellung der Ausgaben zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen (Kapitalrechnung) und laufendem Sachaufwand (laufende Rechnung).

Gemessen am Finanzierungssaldo, der im Jahr 2013 bei insgesamt rd. 232 Mio. € lag, hat sich die Finanzlage der sächsischen Kommunen 2013 gegenüber dem Vorjahr verbessert. Ihnen standen die seit 1992 umfangreichsten Deckungsmittel zur Verfügung. Ausgabeseitig war im Jahr 2013 die größte Zunahme bei dem laufenden Sachaufwand zu verzeichnen. Seit dem Jahr 2005 stieg dieser jährlich.

Die Investitionsquote erreichte einen neuen Tiefstand. Die zurückgehenden Investitionen korrelieren mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen. Ersatzinvestitionen haben zunehmend Vorrang vor Neuinvestitionen. Die größten Bedarfe liegen im Bereich Verkehrsinfrastruktur.

Bundesweit wurde im Jahr 2013 in den Kernhaushalten der Kommunen ein Finanzierungsüberschuss i. H. v. rd. 1,7 Mrd. € erwirtschaftet. Werden die Extrahaushalte in das Ergebnis einbezogen, reduziert sich dieser Überschuss auf 1,1 Mrd. €. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommunen der neuen Bundesländer sowohl rückblickend als auch weiterhin deutlich stärker von den diversen Zuweisungen abhängen als die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes, die nach wie vor erheblich höhere Steuereinnahmen aufweisen.

Die im Jahr 2013 vergleichsweise komfortable Zuweisungs- und Steuereinnahmesituation der Kommunen in Sachsen lässt nicht darüber hinwegsehen, dass der auslaufende Solidarpakt und die Folgen des demografischen Wandels künftig den finanziellen Handlungsspielraum einschränken werden, sofern die Kommunen keine geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

Die Kommunen dürfen den in einzelnen Bereichen drohenden Investitionsstau nicht auf die kommende Generation verlagern. Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, notwendige Investitionen bei begrenzter finanzieller Kapazität nachzuholen. Fördermaßnahmen wie die Investitionszuschüsse 2014 und das Straßen-Sofortprogramm unterstützen die sächsischen Kommunen hierbei, lösen aber nicht das langfristige Problem, dass insbesondere Reinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren sind. Solide Planungsgrundlagen hinsichtlich der Höhe des Investitionsbedarfes sind zu schaffen.

Neben Gemeindeeingliederungen und -vereinigungen sollten die sächsischen Kommunen zur Verwaltungsoptimierung die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen, die das am 01.01.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts u. a. eröffnet.

In der Statistik werden von den doppisch buchenden Kommunen momentan keine Daten der Ergebnisrechnung erfasst. Damit bleiben die Einflüsse bspw. der Rückstellungen und Abschreibungen auf die kommunale Haushaltslage statistisch unberücksichtigt. Für eine *umfassende* Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen sind diese Daten aus Sicht des SRH künftig jedoch wesentlich.

2 Kommunale Verschuldung

Die sächsischen Kommunen, Eigenbetriebe und kommunalen Gesellschaften konnten ihre Kreditschulden verringern. Die kommunalen Gesellschaften nahmen jedoch verstärkt Kassenkredite in Anspruch.

Die Eigengesellschaften weisen bundesweit die höchsten Schulden je Einwohner aus. Deshalb sind konsolidierte Gesamtabschlüsse dringend erforderlich.

Dem weiteren Abbau der Kreditschulden und damit der in der Regel längerfristigen Verpflichtungen stand im Jahr 2013 eine Zunahme der Kassenkredite gegenüber. Dies war sowohl bei der vergleichenden Betrachtung der kommunalen Schulden der Bundesländer festzustellen als auch innerhalb Sachsens – die Kassenkreditzunahme erfolgte hier jedoch vorwiegend bei den kommunalen Gesellschaften.

Werden allein die Schulden der Kommunen betrachtet, hat Sachsen nach Baden-Württemberg und Brandenburg den niedrigsten Schuldenstand je EW. Unter Hinzunahme der Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände weist Sachsen von allen *neuen* Bundesländern die höchsten Schulden je EW aus.

Der Ländervergleich verdeutlicht, dass bei der Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche nicht außer Acht bleiben dürfen. Maßstab muss die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben sein – unabhängig von der gewählten Organisationsform. Insofern wäre es unzureichend, allein die Schuldenlage der kommunalen Haushalte zu betrachten. Dies gilt umso mehr, als Sachsen bei Einbezug der ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften) seine Position unter den Ländern mit vergleichsweise niedrig verschuldeten Kommunen aufgeben muss.

Der Anteil der Schulden der kommunalen Haushalte Sachsens an der gesamten Verschuldung der sächsischen Kommunen ist im Jahr 2013 von rd. 23,6 % auf rd. 22,4 % gesunken.

88 von insgesamt 442 Gebietskörperschaften in Sachsen hielten die Verschuldungsrichtwerte für die kommunalen Kernhaushalte gem. VwV KomHHWi-Doppik zum 31.12.2013 nicht ein. Demgegenüber hatten 24 Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Dresden, zum gleichen Zeitpunkt nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen und waren in ihren Kernhaushalten ansonsten schuldenfrei.

Die Haftungssumme der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen der sächsischen Kommunen nahm deutlich zu. Hauptverursacher war die Kreisfreie Stadt Leipzig, die ihre Haftungssumme im Jahr 2013 mehr als verdoppelte. In Sachsen weist nach Leipzig nur die Kreisfreie Stadt Dresden eine noch höhere Haftungssumme aus.

Der nach derzeitiger Rechtslage ab dem Jahr 2016 zu erstellende Gesamtabschluss sollte geeignet sein, ein vollständiges, mithin sachgemäßes Bild der Schuldsituation zu zeichnen und diese im Zusammenhang mit der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu beurteilen. Die Überlegungen des SMI zur Verschiebung des Zeitpunktes, ab dem der Gesamtabschluss verpflichtend zu erstellen ist, auf den 31.12.2021 sieht der SRH deshalb kritisch.

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

03

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten lag nahezu unverändert bei rd. 137.770 Mitarbeitern.

Die Kindertageseinrichtungen vergrößern weiterhin ihren Personalkörper. Die Zahl der Beschäftigten in Maßnahmen zur Arbeitsförderung sinkt kontinuierlich.

Der Anstieg der VZÄ im Jahr 2013 in den BB 21 bis 24 um insgesamt 0,7 % gegenüber dem Vorjahr fußt im Wesentlichen auf dem Personalszuwachs in den Kindertageseinrichtungen. Die Zahl der Beschäftigten ist in den BB 21 bis 24 hingegen um insgesamt 0,1 % zurückgegangen.

Im kommunalen Kernhaushalt erhöhte sich die Zahl der VZÄ 2013 im Vorjahresvergleich stärker (+610) als die der Beschäftigten (+227). Bei den Personalausgaben wirken neben dem Anstieg der Beschäftigtenzahl auch Tarifanpassungen, sodass die Personalausgaben in den zurückliegenden drei Jahren verhältnismäßig stärker stiegen als der Personalbestand.

Bei Betrachtung der Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt haben sich die Verhältnisse mittlerweile deutlich zu Ungunsten der jüngeren Mitarbeiter verschoben. Rückblickend ist zu konstatieren, dass der bisherige Personalabbau zum Großteil durch Altersabgänge realisiert wurde.

Seit dem Jahr 2011 ist im Kernhaushalt ein kontinuierlicher Anstieg der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit festzustellen, weil die Zahl der VZÄ jeweils stärker wuchs als die der Beschäftigten. Dies lässt auf eine abnehmende Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten schließen, u. a. auch durch die sinkende Zahl an Mitarbeitern in Altersteilzeit.

Eine vorausschauende Personalplanung und -entwicklung sowie die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit gewinnen weiter an Bedeutung, um angesichts des demografischen Wandels, des absehbaren Fachkräftemangels und der knapper werdenden finanziellen Ressourcen die kommunale Aufgabenerfüllung zu sichern.

4 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

04

Die große Anzahl noch nicht vorgelegter Eröffnungsbilanzen wird enorme Kapazitäten bei der Prüfung binden.

Damit entsteht ein Spannungsfeld zwischen turnusmäßigen Prüfungen und der zeitnahen Prüfung von Eröffnungsbilanzen, wodurch prüfungsfreie Räume nicht auszuschließen sind.

Die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, des Vergaberechts sowie die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen durch die Kommunen gaben Anlass zu Beanstandungen.

Zum 15.10.2014 wurden erst 121 der 536¹ kommunalen Eröffnungsbilanzen zur überörtlichen Prüfung vorgelegt. Der Vorlagezeitpunkt der verbliebenen Eröffnungsbilanzen ist vielfach ungewiss. Diese temporäre Aufgabenmehrung bis voraussichtlich 2016 stellt eine große personelle Herausforderung für den SRH dar und kann nur unter zeitweiligem Aufschub der turnusmäßigen Kommunalprüfungen gewährleistet werden.

Die turnusmäßigen, überörtlichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen in den Prüfungsjahren 2012 und 2013 zeigten z. T. erhebliche Mängel auf. Die Große Kreisstadt Auerbach mietete seit Mitte der 90er Jahre eine Kegelbahn für insgesamt rd. 200 T€ an, ohne dass dies aus Sicht des SRH zur Aufrechterhaltung des Kegelsports in der Stadt notwendig war. Als mangelhaft musste die Einziehung von Abwassergebührenforderungen einer Gemeinde gegenüber einem Unternehmen eingeschätzt werden, dessen Geschäftsführer dem Gemeinderat angehörte und als stellvertretender Bürgermeister fungierte. Die Gemeinde Schönwölkau bezahlte über Jahre hinweg, ohne eine schriftliche Vereinbarung, erhöhte Stundensätze für den Winterdienst. Die Große Kreisstadt Markkleeberg entzog Reinigungsleistungen für ein Gymnasium dem europaweiten Wettbewerb. Dem Bürgermeister der Gemeinde Burkhardtsdorf wurden von der Gemeinde 3 zinslose Darlehen über insgesamt 34 T€ gewährt, teilweise ohne schriftliche Vereinbarung. Eine Gemeinde und deren erfüllende Stadt kamen der Zahlungspflicht für die Beiträge zur Sozialversicherung auf die Aufwandsentschädigungen aus der Tätigkeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters nicht rechtzeitig nach. Eine Rückforderung der ausgezahlten Arbeitnehmeranteile scheiterte.

Bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen fanden in 2 Landkreisen in aller Regel keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Ermittlung der kostengünstigsten Finanzierung statt. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die Ausgaben eines Landkreises für 2 Dienstkraftfahrzeuge des Landrates waren unangemessen hoch.

5 Kommunale Fraktionsfinanzierung

Die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der den Fraktionen und Gruppen in Kreistagen gewährten Sach- und Haushaltsmittel ist häufig nicht gewährleistet.

Eine Konkretisierung der Vorschriften über die Nachweisführung sowie die Zulässigkeit und Grenzen der Mittelverwendung sind nach wie vor dringend erforderlich.

Die erneute Prüfung der Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen und Gruppen sowie deren Verwendung bei 3 Landkreisen zeigte auf, dass nach wie vor erhebliche Unsicherheiten, insbesondere hinsichtlich des Charakters der Finanzierung, der Art der Nachweisführung sowie der Zulässigkeit und der Grenzen der Verwendung der für ihre Aufgabenerfüllung bereitgestellten Haushaltsmittel bestehen. Nach Einschätzung des SRH ist die Zielstellung des Gesetzgebers, mit der Einfügung des § 31a SächsLKrO bzw. des § 35a SächsGemO Rechtssicherheit für die Bildung, die Öffentlichkeitsdarstellung und die Finanzierung von Fraktionen zu schaffen, insofern teilweise nicht erreicht worden.

Die überörtliche Prüfung ergab die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln, z. B. die Finanzierung der Bewirtung oder Beschaffung von Geschenken anlässlich persönlicher Jubiläen von Fraktionsmitgliedern. Die Fraktionen und Gruppen verwendeten die Mittel insbesondere im

¹ Stand: 31.07.2014

Zusammenhang mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit, aber auch sonst, z. T. zugunsten und von politischen Parteien und Wählervereinigungen.

Die Nichteinhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit war in vielen Fällen zu beanstanden, ebenso wie die mangelhafte Nachweisführung.

Die Landkreise prüften Verwendungsnachweise der Fraktionen und Gruppen in den Kreistagen nicht oder nur unzureichend.

Fraktionen haben bei der Bewirtschaftung der ihnen gewährten Haushaltsmittel nach Auffassung des SRH über die gesetzlich bestimmte „einfache Nachweisführung“ (vgl. § 35a Abs. 3 Satz 4 SächsGemO bzw. § 31a Abs. 3 Satz 3 SächsLKrO) hinaus die Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts und den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten.

Der SRH hält aufgrund der wiederholten Prüfungsfeststellungen verbindliche Vorgaben zum Umgang mit Fraktionsmitteln für erforderlich. Darüber hinaus sollte das SMI den Erlass von Hinweisen für die Finanzierung der Fraktionen und Gruppen in den Gemeinderäten und Kreistagen prüfen, damit diese die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß und rechtssicher bewirtschaften können.

6 Kommunale Doppik – Sachstand

06

Lediglich 21 kommunale Körperschaften haben im Jahr 2014 noch ein kamerales Rechnungswesen. Die Umstellung auf die kommunale Doppik erfolgt bei diesen Körperschaften 2015.

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz bereitet den Körperschaften nach wie vor Schwierigkeiten. Nur bei rd. 20 % der doppisch buchenden Kommunen liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor.

Im Jahr 2014 haben im Freistaat Sachsen alle 10 Landkreise, 423 Städte und Gemeinden, 71 Zweckverbände, 6 Verwaltungsverbände, 4 regionale Planungsverbände sowie SAKD, KVS und KSV ein doppisches Rechnungswesen. Lediglich 20 Gemeinden und ein Zweckverband buchen noch nach der Kameralistik.

Der überwiegende Teil hat zum 01.01.2013 auf die Doppik umgestellt. Davon hatten jedoch im Oktober 2014 lediglich 10 % eine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dieser Zeitverzug wird seitens des SRH kritisch gesehen, da wesentliche Basisdaten für die künftige Haushaltsplanung und für die Jahresabschlüsse fehlen. Bei den Umstellern der Jahre 2007 bis 2012 wird in Einzelfällen seit mehr als 3 bis 5 Jahren doppisch gebucht, ohne festgestellte Eröffnungsbilanzen vorliegen.

Geplante Termine der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanz werden regelmäßig weiter in die Zukunft verschoben. Eine hohe Anzahl von Körperschaften kann keine Aussage zur geplanten Feststellung der Eröffnungsbilanz geben.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher keinen versagenden Prüfungsvermerk erteilt. In 2 Fällen entsprach der Prüfungsvermerk nicht der Auffassung des SRH.

Nach wie vor ist die gesetzlich vorgeschriebene Programmprüfung der eingesetzten HKR-Programme im Bereich des doppischen Rechnungswesens durch die SAKD unzureichend. Wie im Jahr 2013 sind derzeit nur 3 HKR-Programme geprüft.

7 Aktuelle Themen der kommunalen Doppik

Mängel in der Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens erfordern Korrekturen der Eröffnungsbilanz.

Bei den Regelungen zum doppelischen Haushaltsausgleich sollte der kommunale Eigenanteil für bisherige Investitionen in geeigneter Weise entlastend Berücksichtigung finden.

Bei den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen wurden wesentliche Prüfungsfeststellungen getroffen, die Korrekturen der kommunalen Eröffnungsbilanzen erfordern. Es wurde mehrfach festgestellt, dass Kommunen zu Zwecken der Erstbewertung auf die Recherche von Anschaffungs- oder Herstellungskosten verzichteten.

Mehrfach kamen die Kommunen den gesetzlichen Vorgaben zur Festlegung von Nutzungsdauern nicht bzw. nicht sachgerecht nach. Daher wurden die ortsüblichen Verhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt und der kommunale Vermögensverzehr nicht wirklichkeitsgetreu dargestellt. Die Trennung von plan- und außerplanmäßigen Abschreibungen erfolgte ebenfalls in vielen Fällen nicht. Dies kann für künftige Haushaltsjahre Nachteile bewirken.

In einigen Fällen wurde festgestellt, dass die tatsächliche Nutzung von Grundstücken (Realnutzungsart) nicht korrekt festgelegt wurde. Die Realnutzung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl des korrekten Bodenrichtwertes und somit auf die Höhe des Eröffnungsbilanzansatzes.

Mehrfach war die Erfassung und Bewertung des Straßenvermögens durch eine sehr starke Zergliederung in Kleinstflächen gekennzeichnet. Mit Blick auf die Bewirtschaftung und künftige Investitionsvorhaben ist zu überprüfen, ob Anlagegüter zu sinnvollen Einheiten zusammengefasst werden können.

Eine Vielzahl der sächsischen kommunalen Körperschaften wird mit den doppelischen haushaltsrechtlichen Regelungen einen Ausgleich des Ergebnishaushalts mittelfristig nicht erreichen können. Eine wesentliche Ursache der Ergebnisdefizite ist in den planmäßigen Abschreibungen des Anlagevermögens begründet. Den Körperschaften sollte künftig ein noch zu definierender Anteil des Basiskapitals zum Ausgleich des Ergebnishaushalts zur Verfügung stehen.

8 Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten, des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte fortlaufend kritisch überprüfen. In der Vergangenheit lag bei den geprüften Kommunen dazu keine langfristige Gesamtstrategie vor.

Nicht alle geprüften Kommunen verfügen über eine angemessene laufende Überwachung ihrer Unternehmen und entsprechende Überwachungsorgane.

Das kommunale Engagement in privatrechtlichen Unternehmen birgt Risiken und erfordert die Errichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements. Teilweise fehlen bislang dafür wichtige Grundlagen wie Beteiligungsrichtlinien.

Die Kommunen bleiben für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben auch verantwortlich, wenn sie dazu Unternehmen in privater Rechtsform gegründet haben bzw. eine Beteiligung an solchen Unternehmen halten.

Der SRH hat in 10 Kommunen mit 20.000 bis 40.000 Einwohnern die Betätigung bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Kommune allein oder gemeinsam mit Dritten unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ab dem Hj. 2010 geprüft.

Die vorgefundenen Beteiligungsstrukturen sind sehr unterschiedlich und in der Mehrzahl historisch gewachsen. Neben den Ausgliederungen, z. B. der Wohnungsgesellschaften Anfang der 90er Jahre spielten häufig Fragen der steuerlichen Optimierung, der bestmöglichen „Fördermittelabschöpfung“ und der Möglichkeit zur Tarifflexibilisierung im Bereich der Personalkosten eine entscheidende Rolle. Eine langfristige Gesamtstrategie lag dem Aufbau des Portfolios deshalb regelmäßig nicht zugrunde. Die so entstandenen, teilweise unübersichtlichen Strukturen erschweren heute in einigen Kommunen die Steuerung.

Für einige Beteiligungen sind der öffentliche Zweck der Aufgabenerfüllung und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips infrage zu stellen. Kommunale Unternehmen sollen öffentliche Güter für die Bürger ihrer Kommune bereitstellen. Es ist grundsätzlich nicht ihre Aufgabe, sich darüber hinaus wirtschaftlich zu betätigen. Die Kommunen müssen ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten, des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte fortlaufend kritisch überprüfen.

Der erhebliche Anteil des in privatrechtlichen Unternehmen gebundenen kommunalen Vermögens, die Schuldenbelastung dieser Unternehmen und deren finanzielle Verflechtung, teils untereinander, teils mit den Kommunen, bergen Risiken für den kommunalen Kernhaushalt und erfordern die Einrichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements.

9 Situation ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen

09

Eine zukunftsfähige, ausgewogene Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung erfordern aufgrund der komplexen Zusammenhänge eine Vernetzung aller maßgeblichen Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene, um gemeinsam Strategien sowie praxisnahe Handlungskonzepte zu entwickeln.

Die kommunalen Gesellschafter sind verpflichtet, die Chancen und Risiken für den Fortbestand der eigenen Wohnungsunternehmen sorgfältig und fundiert zu prüfen sowie auf einer solchen Grundlage die sachgerechten unternehmerischen Entscheidungen ohne zeitlichen Verzug zu treffen.

Die Situation in den geprüften Kommunen und Wohnungsunternehmen bestätigt eine in Sachsen weit verbreitet anzutreffende, bisher nicht gelöste Problematik, die geprägt ist von vergleichsweise alter Bausubstanz mit entsprechend hohen Aufwendungen für Bauunterhalt, hohen und aufgrund der demografischen Entwicklung perspektivisch steigenden Leerständen sowie Mieterlösen, die kaum die Kosten decken.

Die in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen wurden in den überwiegenden Fällen dauerdefizitär betrieben. Eine Trendwende ist aufgrund der spezifischen Unternehmenssituation und der äußeren Einflüsse derzeit nicht zu erkennen.

Die vergleichsweise solide Eigenkapitalausstattung mehrerer Wohnungsunternehmen darf nicht dazu verleiten, ein seit Jahren zu beobachtendes Aufzehren des Eigenkapitals durch Ausgleich der Verluste und eine stetige Verringerung der Bilanzsumme als schicksalhaft hinzunehmen.

Bei den vom SRH geprüften Wohnungsunternehmen liegen die Leerstandsquoten im Bereich der Wohneinheiten mit fast 15 % deutlich über dem Landesdurchschnitt von rd. 10 %. Die Zahlen sind trotz erfolgten Rückbaus und teils vermehrter Anstrengung zum Abbau von Instandhaltungsdefiziten vor allem für die Fortexistenz der kleineren Unternehmen schon vor der erwarteten sog. 2. Leerstandswelle besorgniserregend.

Das Vorhalten von „bezahlbarem Wohnraum“ für breite Schichten der Bevölkerung sowie die soziale Verantwortung gegenüber ihren Mietern erachten viele der kommunalen Gesellschafter nach wie vor als eine vorrangige Aufgabe.

Ist der öffentliche Zweck aber nicht mehr gegeben, fordern die genannten gemeindewirtschaftlichen Regelungen (§ 94a Abs. 1 SächsGemO) vom kommunalen Gesellschafter eine Reaktion, die sowohl im Interesse einer verantwortlichen Haushaltswirtschaft liegt, als auch unternehmerischem Handeln entspricht.

Sollte es bei hoch verschuldeten Wohnungsunternehmen nicht möglich sein, beispielsweise durch geänderte Geschäftsmodelle, Fusionen auf den lokalen Wohnungsmärkten oder weitere Restrukturierungsmaßnahmen den stetigen Verzehr der wirtschaftlichen Substanz aufzuhalten, muss der kommunale Gesellschafter auch eine Veräußerung des Unternehmens oder seiner Bestände in Erwägung ziehen.

10 Verkehrslandeplätze kommunaler Eigengesellschaften

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen an dauerdefizitären, auf laufende Zuschüsse angewiesene Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen kontinuierlich überprüfen. Dabei ist auf eine wirtschaftliche Tragfähigkeit zu achten, ggf. ist das Engagement zu beenden.

Die kommunalen Gesellschafter müssen die Vorgaben des EU Beihilfenrechts vor der Gewährung von Zuschüssen oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteilen an die Eigengesellschaften zum Betrieb der Verkehrslandeplätze beachten.

Neben den beiden Verkehrsflughäfen in Dresden und Leipzig-Halle mit überregionaler Bedeutung existierten in Sachsen im Zeitraum 2008 bis 2012 12 Verkehrslandeplätze zur regionalen Verkehrsversorgung, zur Hälfte betrieben von kommunalen Eigengesellschaften. Der Betrieb dieser Verkehrslandeplätze erfolgte überwiegend defizitär. Die Gesellschaften erwirtschafteten in den meisten Fällen lediglich Jahresverluste. Wesentliche Ursache dafür waren die nicht kostendeckenden Entgelte für Landungen und weitere Serviceleistungen.

Aufgrund nur geringer Entfernungen zu weiteren Verkehrslandeplätzen bzw. Flughäfen in Sachsen, Brandenburg und Thüringen besteht ein hoher Konkurrenzdruck. Die Entgelte wurden auch deshalb in der Vergangenheit allgemein niedrig gehalten und auflaufende, durch den jeweiligen öffentlichen Träger auszugleichende Verluste in Kauf genommen.

Die Mehrheit der kommunalen Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen waren auf Gesellschafterzuschüsse angewiesen, um ihren Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten.

Zahlungen aus öffentlichen Mitteln an die Betreibergesellschaften können den Wettbewerb im Flughafensektor² verzerren und somit eine europarechtlich unzulässige Beihilfe darstellen. Dahingehend hat sich

² Die EU-Kommission erfasst im Begriff „Flughafensektor“ unterschiedliche Kategorien von Flughäfen, deren konkrete Klassifizierung von der Anzahl der jährlichen Passagiere abhängig ist.

die bisherige Situation im Flughafenbereich durch die neuen Leitlinien der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2014 weiter verschärft. Danach sollen die Flughäfen nach einem Übergangszeitraum von 10 Jahren gänzlich ohne Betriebskostenzuschüsse auskommen.

Dienen bestimmte Flughafentätigkeiten der Verkehrslandeplätze der Daseinsvorsorge, so können diese Tätigkeiten aufgrund eines förmlichen Betrauungsaktes als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) i. S. v. Artikel 106 Abs. 2 AEUV (DAWI) angesehen werden. Ausgleichszahlungen für die Erbringung derartiger, im öffentlichen Interesse stehender Dienstleistungen sind unter bestimmten Voraussetzungen mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar und stellen keinen wettbewerbsverzerrenden Eingriff in den Markt dar.

Die kommunalen Gesellschafter müssen sich deshalb zur Zukunft der eigenen Verkehrslandeplätze positionieren. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob sich kommunale Eigner ihre Landeplätze unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge weiter leisten können und wollen.

Die wesentlichen Kriterien für den Betrieb von Verkehrslandeplätzen erschöpfen sich auf nationaler Ebene weitgehend in politischen Programmsätzen. Soweit Verkehrslandeplätze als Teil der Daseinsvorsorge vorgehalten werden sollen, muss dies deutlich aus den Landesentwicklungs- und Regionalplänen als planerische Grundentscheidungen hervorgehen. Im Übrigen müssen sich die Verkehrslandeplätze dem Wettbewerb stellen.

11 VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich

11

Ein breit angelegter Wettbewerb führt zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen.

Der Auswahl und Anzahl der Teilnehmer bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben muss größte Beachtung geschenkt werden.

Die Auswertung der Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich“ wurde fortgeführt.

Bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben besteht das Risiko, dass durch eine zu geringe zahlenmäßige sowie örtliche Begrenzung des Bewerberkreises zu wenige Angebote abgegeben werden. Gleichzeitig verdeutlicht die statistische Auswertung aber auch, dass sich die Einbeziehung örtlicher Unternehmen in den Bewerberkreis positiv auf die Höhe der Kostendifferenz zwischen dem geschätzten Auftragswert zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens und dem bezuschlagten Angebotspreis auswirken kann. Das erfasste Einsparpotenzial lag dennoch unter dem von Öffentlichen Ausschreibungen.

Bei den ausgewerteten Öffentlichen Ausschreibungen war die Kostendifferenz gegenüber den anderen Vergabearten doppelt so hoch.

12 Neubau der Integrierten Regionalleitstelle Chemnitz

12

Der Neubau der Integrierten Regionalleitstelle wurde ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Überschwemmungsgebiet errichtet.

Der Kaufpreis des Baugrundstücks war zu hoch.

Der Rettungszweckverband muss die Kontrolle der Planer verstärken.

Der vom Rettungszweckverband favorisierte Standort befindet sich teilweise im ausgewiesenen Überschwemmungsgebiet. Obwohl noch ein anderer Standort infrage gekommen wäre, wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Der Rettungszweckverband hat dadurch gegen § 10 Abs. 2 der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft verstoßen.

Das von der Verkäuferin (Stadt Chemnitz) zur Festlegung des Kaufpreises erstellte Wertgutachten lag dem Rettungszweckverband nicht vor. Er akzeptierte den von der Stadt Chemnitz im Rahmen der Kaufverhandlungen vorgesehenen Kaufpreis von 286,91 €/m² ohne eingehende Prüfung.

Die veranschlagten Bauwerkskosten wurden zu hoch angesetzt. Dies führt zu einem haushaltsrechtlich unzulässigen finanziellen Polster für die Baudurchführung.

Das Baugrundgutachten wurde bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses nicht berücksichtigt. Der Rettungszweckverband hat es versäumt, seine gegenüber dem Planer bestehenden Kontrollpflichten wahrzunehmen.

13 Schulbaumaßnahmen der Stadt Leipzig

Die neu gebaute Pablo-Neruda-Grundschule deckt den bestehenden Bedarf nicht.

Eine fehlerhafte Einschätzung der vorhandenen Altlasten und der Grundwasserverhältnisse führte zu Bauzeitverzug und erheblichen Mehrkosten.

Das Projektmanagement der Stadt Leipzig muss optimiert werden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Vorbereitung der Baumaßnahme und bei der Kostensteuerung.

Die Bedarfsprognose des Schulnetzplanes wurde bei der Planung der Neubaumaßnahme nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die Grundschule zu klein gebaut wurde.

In der Wettbewerbsbekanntmachung ist das Ziel des Auslobers nicht klar definiert. Für die Konzeption eines Gebäudeentwurfes ist es wesentlich, frühzeitig die Ziele und die Einhaltung von Qualitätskriterien zu berücksichtigen, um Änderungen in fortgeschrittenen Planungsphasen zu vermeiden und Kostensicherheit zu erlangen. Der SRH empfiehlt, künftig eine klare und unmissverständliche Aufgabenstellung zu erarbeiten.

Die Aufgabenstellung an den Bodengutachter war insgesamt unzureichend und führte zu falschen Planungsgrundlagen und in der Folge zu Mehrkosten durch weitere Gutachten und Bauzeitverzögerungen. Das Hochbauamt ist seinen Koordinations- und Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen.

Eine belastbare und jederzeit aktuelle Kostenkontrolle und -steuerung ist nicht möglich. Das Kostenmanagement der Stadt Leipzig ist zu optimieren.

Die überörtliche Prüfung kommunaler Bauvorhaben deckte erneut unwirtschaftliches und vergaberechtswidriges Handeln der Kommunen auf.

Die kommunalen Bauherren müssen sich ihrer Mitwirkungspflicht bei der Grundlagenermittlung von Bauvorhaben bewusst werden.

Bei der Beauftragung und Abrechnung von Leistungen im Zusammenhang mit kommunalen Baumaßnahmen kam es durch fehlende Kontrollen und z. T. grobe Missachtung von gesetzlichen Vorschriften zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die öffentlichen Auftraggeber. Aufgrund von Manipulationen im Vergabeverfahren zum Umbau des Dorfsentrums der Gemeinde Rammenau forderte der Zuwendungsgeber fast 25 T€ zzgl. Zinsen zurück. Eine unzureichende Rechnungsprüfung bei verschiedenen Baumaßnahmen in der Großen Kreisstadt Zittau führte zu Überzahlungen von insgesamt über 40 T€. Durch die Vereinbarung einer unzutreffenden Honorarzone kam es für die Projektsteuerung zur Erschließung des Industriegebietes Oelsnitz-Taltitz „Neue Welt“ in der Großen Kreisstadt Oelsnitz/Vogtland zu Mehrkosten von rd. 50 T€. Die Große Kreisstadt Markkleeberg entzog die Planungsleistungen für die Komplettsanierung einer ehemaligen Mittelschule dem europaweiten Wettbewerb.

Zusätzlich setzt sich der Jahresberichtsbeitrag mit den Auswirkungen von fehlenden Grundlagenermittlungen durch die Bauherren und baubegleitenden Planungen auseinander.

15 Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung

Die Aufwendungen für die rechtliche Betreuung haben sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt. Die breite Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene behindert erfolgreiche Maßnahmen zur Kostendämpfung. Die Möglichkeit einer Zusammenführung der Finanz- und Aufgabenverantwortung auf örtlicher Ebene ist zu untersuchen.

Die Betreuungsbehörden nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht in erforderlichem Umfang wahr. Insbesondere mangelte es an der Vollständigkeit und Belastbarkeit der Daten zu den geführten Betreuungen. Die zugrunde liegende gesetzliche Regelung war nicht immer praxisgerecht.

Die staatliche Förderung der Betreuungsvereine entfaltete auch aufgrund fehlender kommunaler Kofinanzierung nur eine sehr begrenzte Wirkung.

Ansatzpunkte für eine Kostendämpfung im Betreuungswesen sieht der SRH vor allem im Gestaltungsbereich der Landkreise und Kreisfreien Städte. Diese sind mit Hilfe vorbeugender und begleitender Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts in der Lage, Betreuungen zu vermeiden oder ihren Umfang zu begrenzen. Der SRH schlägt deshalb vor, die Möglichkeit einer Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der kommunalen Ebene unter Beachtung des Konnexitätsprinzips zu untersuchen.

Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
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
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KomPrO/Kom-PrüfVO	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
StLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

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. Gegenstand des Jahresberichts

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 2013, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2014 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des Jahresberichts, Band I, bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge im Abschnitt II informieren über ausgewählte Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Bemerkenswerte Ergebnisse, die sich aus Nachprüfungen und Nachfragen zu früheren Jahresberichtsbeiträgen ergeben haben, sind im Abschnitt III dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in dem vorliegenden Band II des Jahresberichts zusammen.

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 sind.

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs übersandt worden. Ihnen wurde somit Gelegenheit gegeben, im kontradiktorischen Verfahren ihre Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugswise wiedergegeben.

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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 außerdem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EU-Mitteln, die über den sächsischen Landeshaushalt gewährt werden.

Der Jahresbericht vermittelt kein repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns, da die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorgehensweisen aber in der Regel unerwähnt bleiben. Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung

Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

III. Politische Entscheidungen

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

Der Rechnungshof kann jedoch Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze den Normzweck nicht mehr umfassend erfüllen oder zu vom Gesetzgeber nicht intendierten Auswirkungen führen.

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Der Rechnungshof kontrolliert, ob die vom Parlament erteilten Auflagen durch die geprüften Stellen erfüllt und die zugesagten Verbesserungen umgesetzt werden. Gegebenenfalls mündet das follow up der jeweiligen Prüfung in eine erneute Prüfung. Den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle wird somit Rechnung getragen.

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2012. Beschlussfassung und Entlastung des Präsidenten durch das Parlament standen bis Redaktionsschluss noch aus.

VI. Prüfungsspiegel vom 01.07.2013 bis 30.06.2014

Im Zeitraum vom 01.07.2013 bis zum 30.06.2014 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl begonnenen Prüfungen insgesamt	80	6	122	208
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	47	8	104	159
Gutachten, Sonderberichte	3			3

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 52 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 22 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen. Die hohe Anzahl der durch die Ressorts erlassenen Richtlinien ist zuvorderst dem Anlaufen der neuen EU-Förderperiode 2014 - 2020 geschuldet.

VII. Beratende und gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Der Rechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und einzelne Staatsministerien beraten. Soweit der Rechnungshof den Landtag berät, unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung (§ 88 SäHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung:

Den Landtag hat der Rechnungshof in diesem Jahr mit dem Sonderbericht „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ (vgl. LT-DS 5/14244) unterrichtet. Der Staatsregierung wurden die Sonderberichte zur Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Mittel-

deutschen Flughafen AG (MFAG) und zur Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH (SPM) vorgelegt.

VIII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

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

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal durch den Thüringer Rechnungshof dauert noch an. Im Rahmen der Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR, die der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs durchgeführt hat, wurden die wesentlichen Prüfungsergebnisse an die Ministerpräsidenten der MDR-Staatsvertragsländer zur Unterrichtung der Landtage gesandt. Die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2012 ist abgeschlossen.

IX. 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

X. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht, Band II, wurde am 11. Dezember 2014 veröffentlicht.

Im Internet sind die Jahresberichte auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Im Jahr 2013 profitierten die sächsischen Kommunen von erhöhten laufenden Zuweisungen und der günstigen Steuereinnahmesituation.

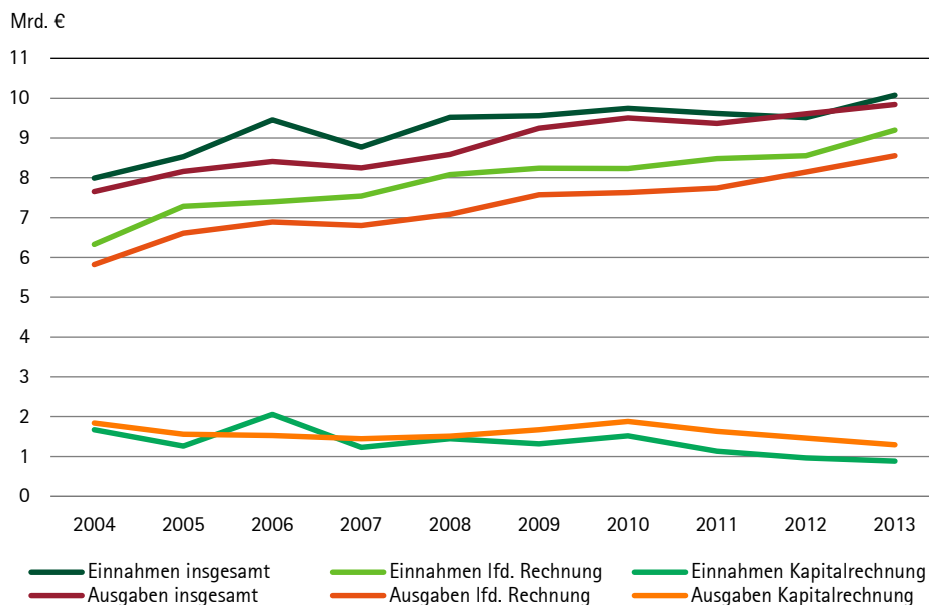
Trotz des aktuell positiven Gesamtfinanzierungssaldos werden die Handlungsspielräume geringer. Deshalb sind weitere Konsolidierungsanstrengungen notwendig. Die Kommunen stehen insbesondere vor der Herausforderung, für die notwendigen Investitionen Eigenmittel zu erwirtschaften.

1 Überblick und Gesamtbeurteilung

1.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

- 1 Das Haushaltsvolumen der Kommunen wuchs im Jahr 2013 insgesamt. Nicht nur die bereinigten Einnahmen überstiegen erstmals 10 Mrd. €. Auch die bereinigten Ausgaben erreichten mit rd. 9,8 Mrd. € den nach 1995 höchsten Wert. Der Finanzierungssaldo lag bei rd. 232 Mio. €. Haushaltsvolumen gestiegen, Finanzierungssaldo rd. 232 Mio. €
- 2 Anhand der Betrachtung der vergangenen 10 Jahre (vgl. Übersicht 1) wird deutlich, dass tendenziell vor allem der *laufende* Haushalt der Kommunen wächst, sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig. Demgegenüber werden immer weniger Mittel im investiven Teil des Haushalts, der *Kapitalrechnung*, ausgewiesen. Die Investitionstätigkeit der Kommunen sinkt, aber auch die mit der Einführung der kommunalen Doppik stringenter Anwendung der Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung von Investitionen und Instandsetzungen führt bei der buchungstechnischen Darstellung der Ausgaben zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen (Kapitalrechnung) und laufendem Sachaufwand (laufende Rechnung). Nachlassende Investitionstätigkeit

Übersicht 1: Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Kommunen Sachsens, differenziert nach laufender Rechnung und Kapitalrechnung



- 3 Nachfolgend wird die Entwicklung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen im Detail dargestellt, analysiert und zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen bzw. mit anderen Bundesländern verglichen.

4 Dass zum 01.01.2013 alle¹ sächsischen Kommunen ihr Rechnungswesen auf die kommunale Doppik auszurichten hatten, ist bei der Auswertung der Kassenstatistik, die nach wie vor nach kamerale Gruppen geführt wird, zu berücksichtigen. Hinsichtlich der möglichen Auswirkungen dieser Umstellung wird auf die Übersicht 31 im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 46 f. hingewiesen.

Übersicht 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vorjahresvergleich

	2012	2013		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
bereinigte Gesamteinnahmen	9.450	10.072	2.492,1	6,6
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	8.520	9.193	2.274,5	7,9
darunter:				
Steuern (netto)	2.593	2.718	672,6	4,8
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	733	828	204,8	12,9
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	180	182	45,1	1,1
Gewerbesteuer (netto)	1.181	1.209	299,2	2,4
Grundsteuer A und B	477	477	118,0	-0,0
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.985	2.204	545,2	11,0
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	623	685	169,4	9,8
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	1.033	1.189	294,2	15,1
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	707	723	179,0	2,2
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	579	609	150,7	5,1
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	929	879	217,5	-5,4
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	744	724	179,0	-2,7
Veräußerung von Grundstücken	82	79	19,5	-3,7
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	23	6	1,6	-72,3
Beiträge und ähnliche Entgelte	21	19	4,8	-6,2
bereinigte Gesamtausgaben	9.567	9.840	2.434,6	2,9
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	8.097	8.551	2.115,7	5,6
darunter:				
Personalausgaben	2.534	2.617	647,4	3,2
laufender Sachaufwand	1.673	1.892	468,1	13,1
soziale Leistungen	2.586	2.675	661,9	3,4
Zinsausgaben	104	96	23,8	-7,7
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.043	1.229	304,0	17,8
allgemeine Umlagen an Gemeinden/ Gemeindeverbände	673	730	180,6	8,4
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.470	1.289	318,9	-12,3
darunter:				
Sachinvestitionen	1.254	1.098	271,7	-12,4
darunter:				
Baumaßnahmen	1.081	930	230,2	-14,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	195	140	34,6	-28,2
Finanzierungssaldo	-117	232	57,5	-

1.2 Finanzierungssaldo

5 Nur bei den laufenden Einnahmen und Ausgaben erzielten im Jahr 2013 alle Gebietskörperschaftsgruppen einen positiven Saldo.

¹ Ausnahmeregelung: § 131 Abs. 8 SächsGemO.

Übersicht 3: (Finanzierungs-)Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen; Vergleich der Kassenstatistiken

Jahr	gesamt	darunter: Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	KSV
Mio. €					
Saldo laufende Rechnung					
2012	423	144	318	-29	-10
2013	642	237	324	47	34
Saldo Kapitalrechnung					
2012	-540	-170	-328	-43	0
2013	-410	-139	-211	-59	0
Finanzierungssaldo gesamt					
2012	-117	-25	-10	-72	-10
2013	232	98	113	-12	33

- 6 Gemessen am Finanzierungssaldo hat sich die Finanzlage der sächsischen Kommunen 2013 gegenüber dem Vorjahr verbessert. Konnte 2012 weniger als die Hälfte aller Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo ausweisen, waren 2013 rd. zwei Drittel aller Kommunen dazu in der Lage, darunter 4 der 10 Landkreise und 2 der 3 Kreisfreien Städte². Im Umfang von rd. 44,6 Mio. € wurde der Finanzierungssaldo durch das gebildete Vorsorgevermögen gem. § 23 SächsFAG positiv beeinflusst (vgl. auch Tz. 31).

Positiver Finanzierungssaldo bei rd. zwei Dritteln der sächsischen Kommunen

1.3 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen

Übersicht 4: Entwicklung ausgewählter Quoten³ der sächsischen Kommunen

Quote der	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%										
Steuerdeckung	21,0	22,2	23,3	25,7	28,9	23,9	24,4	27,0	27,0	27,6
Schlüsselzuweisungen	39,7	32,3	28,4	26,6	25,6	26,6	26,8	25,2	23,2	24,0
Personalausgaben	35,5	30,2	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8	31,6	31,2	30,6
Sozialleistungen	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9	31,0	30,7	30,7	32,0	31,3
Investitionszuweisungen	66,9	70,1	38,6	77,2	80,9	84,3	84,2	83,5	79,5	82,3
Investitionen	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8	15,6	17,7	15,3	13,0	11,2

- 7 Die Investitionsquote erreichte einen neuen Tiefstand. Im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen entwickelte sie sich wie folgt:

Neuer Tiefstand der Investitionsquote

Übersicht 5: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen⁴

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%										
Kreisfreie Städte	15,3	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5	15,1	10,8	9,2	9,3
kreisangehörige Gemeinden	27,8	23,6	23,4	22,6	21,2	23,6	24,8	23,2	20,8	17,2
Landkreise	17,1	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5	10,2	8,7	6,2	4,8
KSV	0,1	0,7	0,1	0,1	0,2	0,3	0,9	0,8	0,0	0,0

² Dies waren die Landkreise Erzgebirgskreis, Bautzen, Leipzig und Nordsachsen sowie die Kreisfreien Städte Chemnitz und Leipzig.

³ 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.

⁴ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

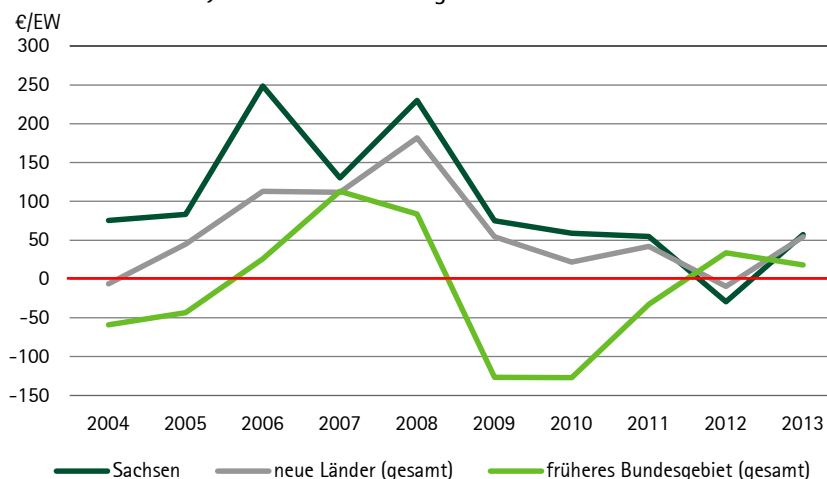
2 Ländervergleich

2.1 Finanzierungssaldo

Bundesweit: Finanzierungsüberschuss ähnlich dem Vorjahr

- 8 Im Jahr 2013 wurde in den Kernhaushalten der Kommunen bundesweit ein Finanzierungsüberschuss in Höhe von rd. 1,7 Mrd. € erwirtschaftet (2012: rd. 1,8 Mrd. €). Werden die Extrahaushalte⁵ in das Ergebnis einbezogen, reduziert sich dieser Überschuss auf 1,1 Mrd. € (2012: rd. 0,9 Mrd. €).

Übersicht 6: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes⁶



2.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

Übersicht 7: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für das Jahr 2013 innerhalb des Bundesgebietes

			Sachsen	neue Länder (gesamt)	früheres Bundesgebiet (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	672,6	644,8	1.102,9
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ⁷		1.043,7	1.116,8	820,0
	darunter:				
	allgemeine Schlüsselzuweisungen		545,2	533,9	365,4
	investive Zuweisungen		179,0	161,7	78,0
Ausgaben für	Personal		647,4	671,2	669,4
	soziale Leistungen		661,9	668,4	697,2
	Sachinvestitionen		271,7	240,3	285,1
Quoten der	Steuerdeckung	%	27,6	26,0	40,5
	Investitionen		11,2	9,7	10,5
	soziale Leistungen		31,3	30,4	29,7
	Zinsausgaben ⁸		1,0	1,2	2,0

- 9 Bei dem hier vorgenommenen Vergleich ist zu beachten, dass der Kommunalisierungsgrad⁹ der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlich hohen Einnahmen bzw. Ausgaben führt.¹⁰ Zudem ist die

⁵ 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.

⁶ Datenbasis sind die Kassenstatistiken der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

⁷ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

⁸ Zinsausgabenquote: Prozentanteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

⁹ Der niedrigste Kommunalisierungsgrad wird dem Bundesland Saarland mit 40,0 % zugeschrieben; der höchste Hessen mit 52,5 %. Der Durchschnitt liegt bei 47,9 %. Sachsen weist einen Kommunalisierungsgrad von 48,8 % auf. Vgl. Sachsenlandkurier 6/2013, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013, S. 10.

¹⁰ Zum Beispiel 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 Leistungsbeiträgen).

Umstellung des Rechnungswesens der Kommunen auf die kommunale Doppik nicht in allen Bundesländern gleichermaßen verpflichtend, sodass sich bspw. im Bereich Sachinvestitionen Divergenzen ergeben können (vgl. Tz. 2). Des Weiteren sind teils erhebliche Unterschiede in der Finanzsituation zwischen den einzelnen Kommunen anzutreffen.

10 Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommunen der neuen Bundesländer sowohl rückblickend als auch weiterhin deutlich stärker von den diversen Zuweisungen abhängen als die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes, die nach wie vor erheblich höhere Steuereinnahmen aufweisen.

11 Die Ausgaben für Personal und für soziale Leistungen liegen in den letzten Jahren bundesweit gesehen zunehmend auf ähnlichem Niveau.

Bundesweit ähnliches Niveau bei den Personal- sowie den Sozialausgaben

12 Die Zinsausgabenquote ist insgesamt seit mehreren Jahren rückläufig. Seit dem Jahr 2007 liegt die Quote der sächsischen Kommunen jeweils unter dem Durchschnitt der Kommunen der neuen Länder und der Länder des früheren Bundesgebietes.

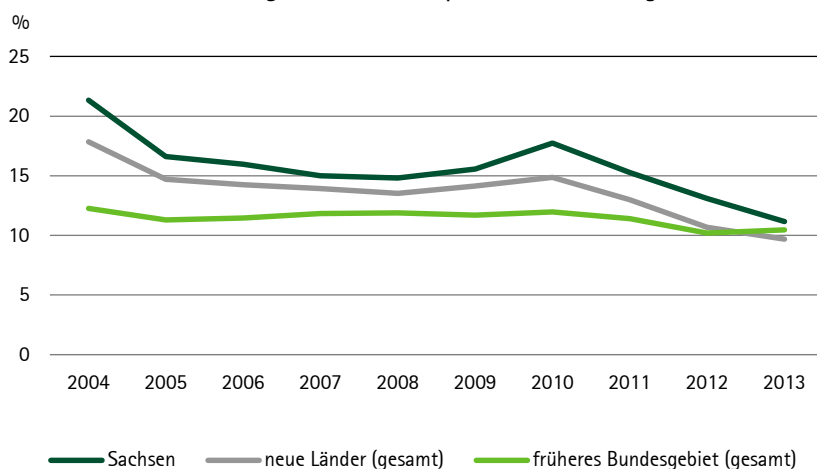
Niedrige Zinsausgabenquote in Sachsen

2.2.1 Entwicklung der Investitionsquoten

13 Der zunächst bundesweite, aus Konsolidierungserfordernissen vieler Kommunen resultierende Trend eines Rückgangs der kommunalen Investitionen seit dem Auslaufen des Konjunkturpakets II setzte sich 2013 insbesondere bei den Kommunen der neuen Länder ungebrochen fort. Die Investitionsquoten haben hier die im 10-Jahres-Vergleich niedrigsten Werte erreicht (vgl. Übersicht 8). Insofern ist das positive Gesamtergebnis der Kommunen auch Folge rückläufiger Investitionstätigkeit.

Positives Gesamtergebnis der Kommunen auch als Folge rückläufiger Investitionstätigkeit

Übersicht 8: Entwicklung der Investitionsquoten im Ländervergleich¹¹



14 Neben den o. g. Konsolidierungserfordernissen ist die sinkende Investitionsquote insbesondere auch Ergebnis der mit der Umstellung auf die kommunale Doppik einhergehenden strikteren begrifflichen Abgrenzung und daraus resultierenden Verschiebung vom Investitionsbereich zum Ausgabenschwerpunkt Erhaltungsaufwand. Die zurückgehenden Investitionen korrelieren mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen. Insofern kann nicht von einem Rückgang des Investitionsbedarfes ausgegangen werden.

15 Festzustellen ist, dass die alleinige Betrachtung der Investitionsquote den Bedingungen des doppischen Haushaltssystems zunehmend nicht mehr gerecht wird, da die Bedeutung des Erhaltungsaufwandes darin nicht abgebildet wird.

¹¹ Datenbasis sind die Kassenstatistiken der Gemeinden und Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

Schwerpunkt Ersatzinvestitionen	16	<p>2.2.2 Zum Investitionsbedarf</p> <p>Ersatzinvestitionen haben zunehmend Vorrang vor Neuinvestitionen.¹² Die größten Bedarfe werden im Bereich Verkehrsinfrastruktur gesehen; gefolgt von den Bereichen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Straßenbeleuchtung.¹³ Angaben zur Höhe des Investitionsbedarfs liegen nur punktuell vor.</p>
Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur	17	<p>Hinsichtlich der kommunalen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung forderte die Verkehrsministerkonferenz den Bund in ihren Beschlüssen vom 02.10.2013 sowie vom 02./03.04.2014 auf, eine Anschlussregelung über 2019 hinaus für das Entflechtungsgesetz¹⁴ sowie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz¹⁵ bis spätestens 2015 zu schaffen. Eine Weiterführung der Gesetze sollte auch den Einsatz der Mittel für den Erhalt und die Sanierung ermöglichen. Die Konferenz sieht eine Unterfinanzierung vor allem bei Leistungen des Erhalts und Betriebes – insbesondere auch bei den nachgeordneten kommunalen Netzen.¹⁶</p>
	18	<p>Nicht außer Acht bleiben darf zudem die Wirkung der auch künftig zu erwartenden Baupreissteigerungen.¹⁷ Die Mehrung der Anlagensubstanz fällt damit vergleichsweise geringer aus, als die investiven Ausgaben dies nahelegen.</p>
<p>3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen</p>		
	<p>3.1 Überblick</p>	
Bereinigte Einnahmen +6,6 %	19	<p>Die bereinigten Einnahmen stiegen von 2012 auf 2013 – nach 2-jährigem Einnahmenrückgang – um rd. 6,6 % an.</p>
Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen	20	<p>Die Einnahmen der sächsischen Kommunen bestehen (einschließlich der Zahlungen gleicher Ebene, die insbesondere bei den Landkreisen von Relevanz sind) durchschnittlich etwa zur Hälfte aus Zuweisungen, zu etwa einem Viertel aus Steuereinnahmen, zu rd. 10 % aus den Umlagen der Gemeinden und im Übrigen aus Gebühren, Abgaben und sonstigen Einnahmen.</p>
	21	<p>Die nachfolgende Übersicht gibt die Durchschnittswerte aller sächsischen Kommunen wieder. Beim Vergleich der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen ändert sich die Verteilung, da bspw. bei den Landkreisen keine Steuereinnahmen fließen und andererseits die Kreisumlage eine wesentliche Einnahme darstellt.¹⁸</p>

¹² Diverse Studien, Fachbeiträge u. dgl. äußern sich zum Umfang und zu den Schwerpunkten des kommunalen Investitionsbedarfes. Zum Beispiel:

Hesse, Lück, Redlich: Kommunalen Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen, Ergebnisse einer empirischen Studie des ÖPP-Kompetenzzentrums Sachsen 2011/2012, Leipzig, September 2012. Universität Leipzig, ÖPP-Kompetenzzentrum Sachsen am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management.

Eck, Ragnitz et al.: ifo Dresden berichtet 2/2014, Straßen marode, Brücken gesperrt: Eine Bestandsaufnahme zum Thema öffentliche Infrastrukturinvestitionen in Deutschland.

KfW-Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2014, in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik, Frankfurt am Main, Mai 2014.

Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 02.10.2013 in Berlin sowie Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 02./03.04.2014 in Leipzig zu Pkt. 4.3 der Tagesordnung: Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.

¹³ Hesse, Lück, Redlich, a. a. O., S. 17.

¹⁴ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz).

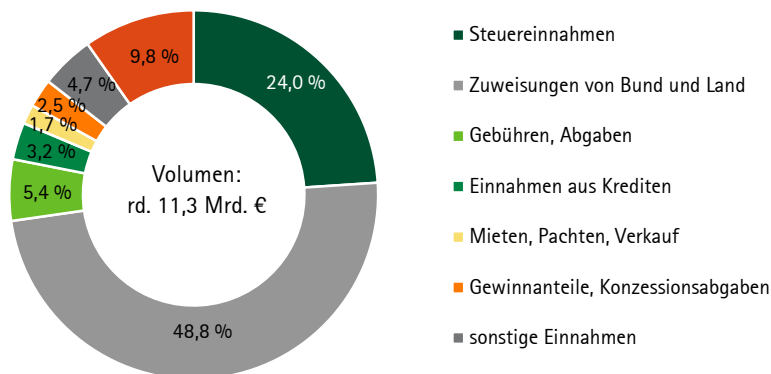
¹⁵ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG).

¹⁶ Vgl. Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz, a. a. O., Pkt. 1, S. 2 und Pkt. 12, S. 8 sowie Beschluss der Verkehrsministerkonferenz, a. a. O., Pkt. 6.

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17, Reihe 4.

¹⁸ Zur Einnahmenstruktur nach Gebietskörperschaften siehe Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Übersicht 9, S. 24 am Beispiel des Jahres 2012.

Übersicht 9: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen im Jahr 2013, einschließlich Zahlungen gleicher Ebene



- 22 Werden die Einnahmen um die Zahlungen gleicher Ebene (im Wesentlichen die Umlagen) bereinigt, um damit die interkommunalen Zahlungen nicht doppelt zu berücksichtigen, steigt der Anteil der Zuweisungen auf rd. 55 % und der Anteil der Steuereinnahmen auf rd. 27 %.
- 23 Gegenüber 2012 hat sowohl das Volumen der Zuweisungen als auch das der Steuereinnahmen und der allgemeinen Umlagen von Gemeinden (vgl. dazu Pkt. 4.6.2) zugenommen. Prozentual gesehen vergrößerte sich der Anteil der Zuweisungen um knapp 1 %-Punkt.

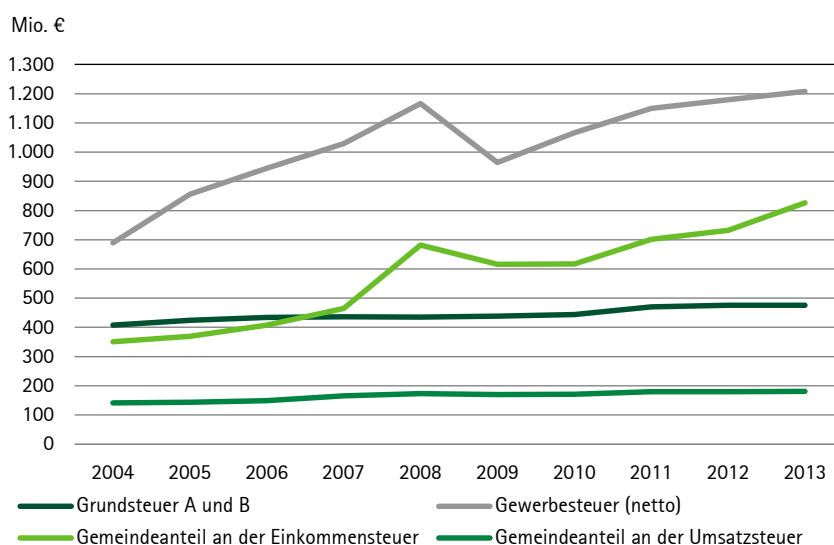
Zunahme der wichtigsten Einnahmen

3.2 Steuereinnahmen nach Steuerarten

- 24 Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2013 ihre bislang¹⁹ höchsten Steuereinnahmen. Sie lagen im Durchschnitt bei rd. 673 €/EW.
- 25 Blieben die Grundsteuereinnahmen und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nahezu konstant, stiegen die Gewerbesteuereinnahmen (netto) um rd. 2,4 % gegenüber dem Vorjahr. Ebenso stieg der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aufgrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung um rd. 12,9 %. Insbesondere bei der Grundsteuer ist aufgrund der in Sachsen vielerorts bereits recht hohen Hebesätze²⁰ auch künftig wenig Zuwachs zu erwarten.

Rekordsteuereinnahmen 2013

Übersicht 10: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Steuereinnahmen:
Durchschnitt rd. 673 €/EW

¹⁹ Ausgehend vom Jahr 1992, seit die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

²⁰ Beispielsweise gehören die Hebesätze der Grundsteuer B bei den Kreisfreien Städten Dresden (635 %) und Leipzig (650 %) zu den deutschlandweit höchsten Sätzen. Zu beachten sind die Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen bei der Erhebung der Grundsteuer in den neuen Bundesländern und in den Ländern des früheren Bundesgebietes.

- 26 Die Kreisfreien Städte konnten ihre Gesamtsteuereinnahmen jeweils steigern (im Durchschnitt um rd. 8,4 %). Bei den kreisangehörigen Gemeinden gelang dies etwas mehr als 70 % der Kommunen. Bei der Gewerbesteuer verzeichneten die Kreisfreien Städte insgesamt einen Anstieg um rd. 11,4 %, die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt jedoch einen Rückgang um rd. 3,4 %.

3.3 Zuweisungen und ähnliche Mittel

3.3.1 Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

Finanzausgleichsmasse 2013
rd. 2,87 Mrd. €

- 27 Die Finanzausgleichsmasse für die sächsischen Kommunen umfasste für das Jahr 2013 rd. 2,87 Mrd. €. Darin enthalten waren Korrekturbeträge aus den Istergebnissen der Hj. 2010 und 2011 von insgesamt rd. 164 Mio. €. Wesentlichster Bestandteil der Finanzausgleichsmasse waren die allgemeinen Schlüsselzuweisungen mit rd. 2,2 Mrd. €.

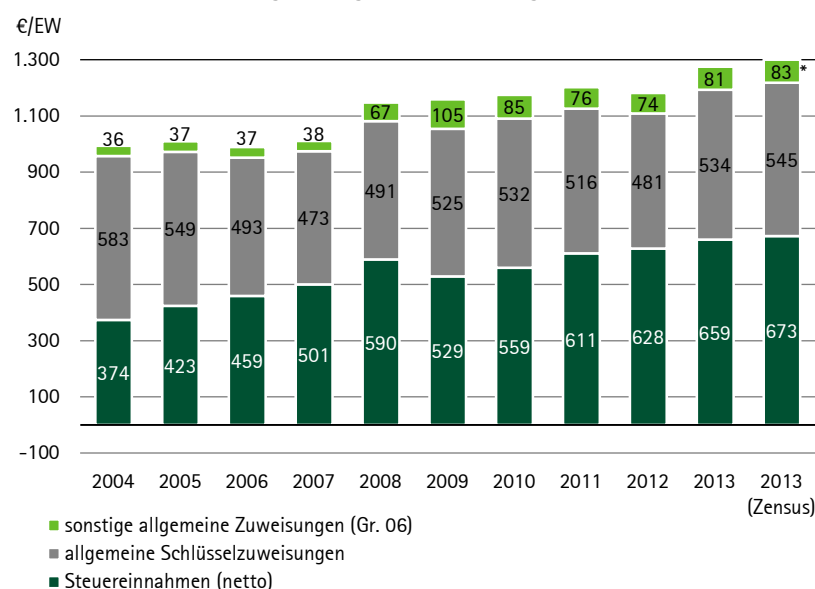
- 28 Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Finanzausgleichsmasse wird auf Pkt. 5.1 dieses Beitrages verwiesen.

3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

- 29 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).
- Seit 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. €.

Übersicht 11: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel²¹



²¹ Im Diagramm wurden die Werte in €/EW für das Jahr 2013 zum einen auf Basis der fortgeschriebenen Einwohnerzahlen der Registerdaten vom 03.10.1990 berechnet und zum anderen auf Basis der Zensusdaten vom 09.05.2011.

* Davon in 2013 auf Basis der Zensusdaten: Zuweisungen für übertragene Aufgaben gem. § 16 Abs. 1 SächsFAG in Höhe von rd. 30 €/EW; Mehrbelastungsausgleich (vgl. Tz. 29, 2. Anstrich) in Höhe von rd. 41 €/EW; übrige sonstige allgemeine Zuweisungen in Höhe von rd. 12 €/EW, darunter der ergänzende Mehrbelastungsausgleich gem. § 16a SächsFAG.

30 Im Jahr 2013 beliefen sich die allgemeinen Deckungsmittel auf rd. 5,26 Mrd. € bzw. rd. 1.301 €/EW, wenn die auf Basis der Zensusdaten fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden. Den Kommunen standen damit nicht nur fast 8 % höhere Deckungsmittel als im Vorjahr zur Verfügung, sondern auch die seit 1992 umfangreichsten Deckungsmittel. Bislang umfangreichste Deckungsmittel im Jahr 2013

31 Im Jahr 2013 erhielten die Kommunen neben den Schlüsselzuweisungen rd. 44,6 Mio. € zur Bildung eines (dezentralen) kommunalen Vorsorgevermögens gem. § 23 SächsFAG. Die Aufteilung der Mittel erfolgte entsprechend dem Anteil jeder Kommune an der Schlüsselmasse. Vorbehaltlich der vom Gesetzgeber in Abhängigkeit der Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel noch zu treffenden Entscheidung soll der dafür gebildete Sonderposten bis Ende 2019 aufgelöst werden. Das Vorsorgevermögen ist nicht zur Liquiditätssicherung vorgesehen. Kommunales Vorsorgevermögen

3.3.3 Erstattungen und laufende Zuweisungen

32 Zum 3. Mal in Folge erhöhten sich die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land²². Im Jahr 2013 flossen rd. 1.189 Mio. € an die Kommunen; rd. 15 % mehr als im Vorjahr. Der größte Zuwachs (prozentual und absolut) erfolgte darunter bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke an die Landkreise sowie bei den Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes an den Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV). In diesen Mitteln ist 2013 erstmals die Lernmittelpauschale²³ enthalten.

33 Seit 2012 ist der Erzgebirgskreis als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassen. Bei den Landkreisen Leipzig und Görlitz wurde die bisherige Zulassung 2012 jeweils auf den gesamten Landkreis erweitert.²⁴ Damit stiegen auch die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Bund²⁵ im Jahr 2012 deutlich an (um fast 40 %). Im Jahr 2013 wuchs der Umfang dieser Bundesmittel dagegen vergleichsweise geringfügig um rd. 2 % auf rd. 723 Mio. €.

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

34 Die Einnahmen der Kapitalrechnung umfassten im Jahr 2013 noch rd. 879 Mio. € und waren damit zum 3. Mal in Folge rückläufig. Etwa 82 % (rd. 724 Mio. €) dieser Einnahmen waren investive Zuweisungen vom Land. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,7 % (vgl. hierzu auch Pkt. 4.4). Rückgang der investiven Zuweisungen vom Land

²² 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.

²³ Vgl. § 12 Lernmittelverordnung vom 25.03.2013.

²⁴ Optionsausübung im Sinne der Kommunalträger-Zulassungsverordnung (KomtrZV). Weitere sog. optierende Kommunen sind in Sachsen die Landkreise Meißen und Bautzen. Die Optionsausübung des Landkreises Mittelsachsen (Altlandkreis Döbeln) endete zum 31.12.2012.

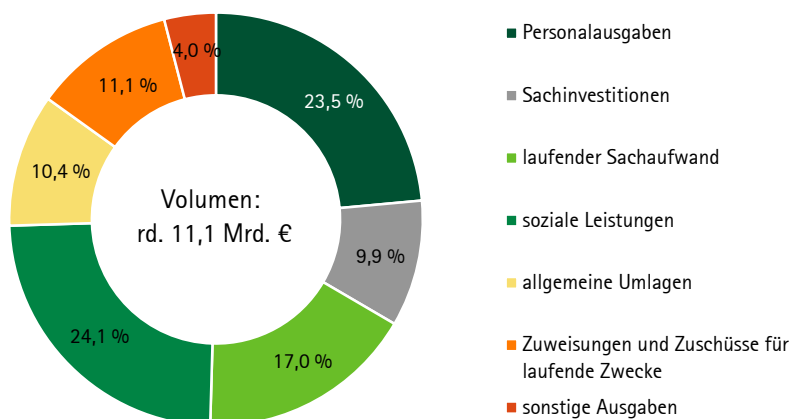
²⁵ UGr. 160 und 170 Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund (doppisch: Kto. 6480 Kostenerstattungen und Kostenumlagen vom Bund sowie Kto. 6140 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Bund), UGr. 192 und 193 Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (doppisch: Kto. 6191, Produktuntergruppe (PUG) 3124 und 3125).

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

4.1 Überblick

- Bereinigte Ausgaben: +2,9 % 35 Die bereinigten Ausgaben wuchsen 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,9 %. Die größte Zunahme war bei dem laufenden Sachaufwand zu verzeichnen.
- Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen 36 Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Ausgabenblöcke im Durchschnitt aller sächsischen Kommunen und die jeweiligen Anteile an den Gesamtausgaben (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene) für das Jahr 2013. Beim Vergleich der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen ändert sich die Verteilung, da bspw. bei den kreisangehörigen Gemeinden keine sozialen Leistungen verausgabt werden.²⁶

Übersicht 12: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen im Jahr 2013, einschließlich Zahlungen gleicher Ebene

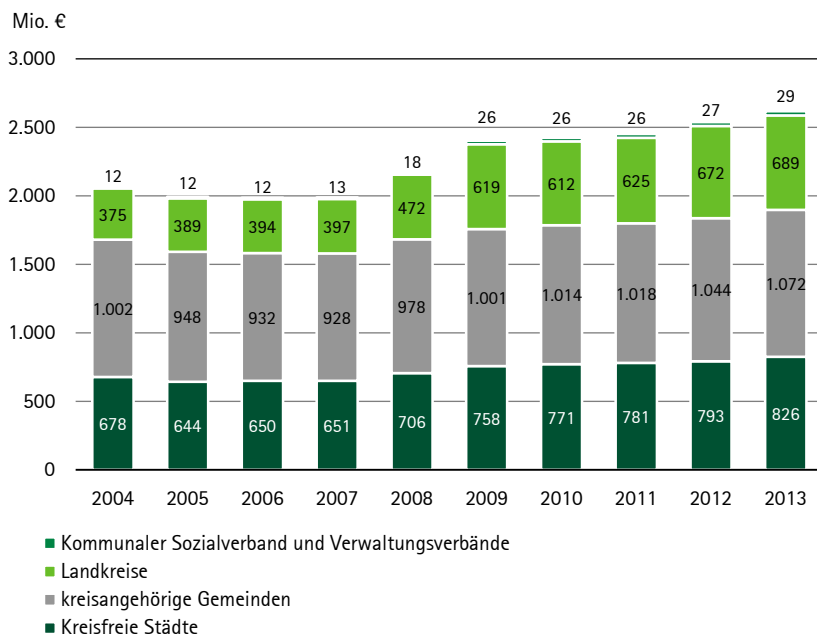


4.2 Personalausgaben

- Weiterhin Anstieg der Personalausgaben 37 Der stetige Anstieg der Personalausgaben setzt sich weiterhin fort. Im Jahr 2013 betrug er rd. 3 % gegenüber dem Vorjahr. Die jüngsten Tarifvereinbarungen (vgl. Tz. 79) lassen eine Fortführung dieser Entwicklung erwarten. Der Personalzuwachs (VZÄ) blieb im gleichen Zeitraum mit durchschnittlich rd. +1 % hinter der rd. 3 %igen Ausgabensteigerung zurück.
- Personalausgabenwuchs beim KSV 38 Die prozentual größte Personalausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr verzeichnete der KSV mit rd. +9,6 %. Ursächlich ist u. a. ein Zuwachs an Personal aufgrund der Aufgabenübernahme der Heimaufsicht zum 01.01.2013 auf der Grundlage des Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetzes²⁷ sowie die Einrichtung einer Anlauf- und Beratungsstelle des Freistaates Sachsen zum Fonds „Heimerziehung in der DDR“ seit dem 01.07.2012.

²⁶ Zur Ausgabenstruktur nach Gebietskörperschaften siehe Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Übersicht 15, S. 28 am Beispiel des Jahres 2012.
²⁷ Bis dahin lag die Zuständigkeit bei der LD Sachsen.

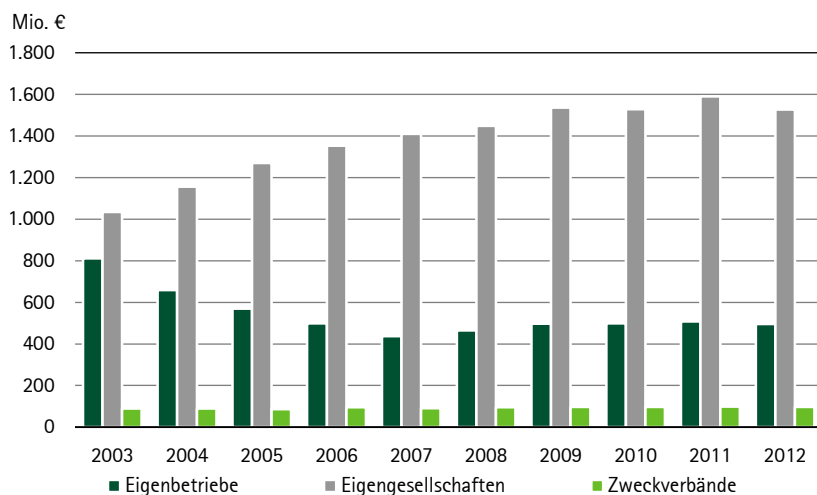
Übersicht 13: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen



39 Sowohl bei den Eigenbetrieben als auch bei den Zweckverbänden war der Personalbestand im Jahr 2012 leicht rückläufig. Die Anzahl der Eigenbetriebe verringerte sich im Jahr 2012 von 124 auf 116 und die der Eigengesellschaften von 494 auf 489. Entsprechend war ein Rückgang der Personalausgaben festzustellen: bei den Eigenbetrieben um rd. 2,4 %, bei den Eigengesellschaften um rd. 3,9 % und bei den Zweckverbänden um rd. 1,3 %.²⁸

40 Der größte Anteil der Personalausgaben entfällt bei Eigenbetrieben und Eigengesellschaften insgesamt auf den Aufgabenbereich Krankenhäuser.

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

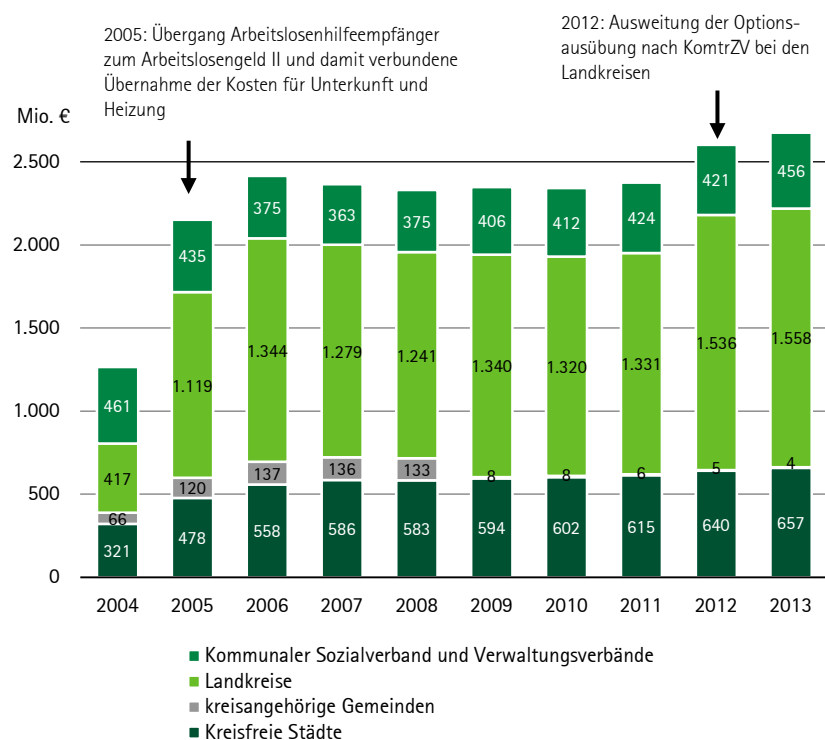


²⁸ Ausgaben für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften fließen nicht in die kommunale Kassenstatistik ein, da diese nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung enthält. Sie sind jedoch gleichfalls statistisch erfasst und werden in Übersicht 14 dargestellt.

4.3 Ausgaben für soziale Leistungen

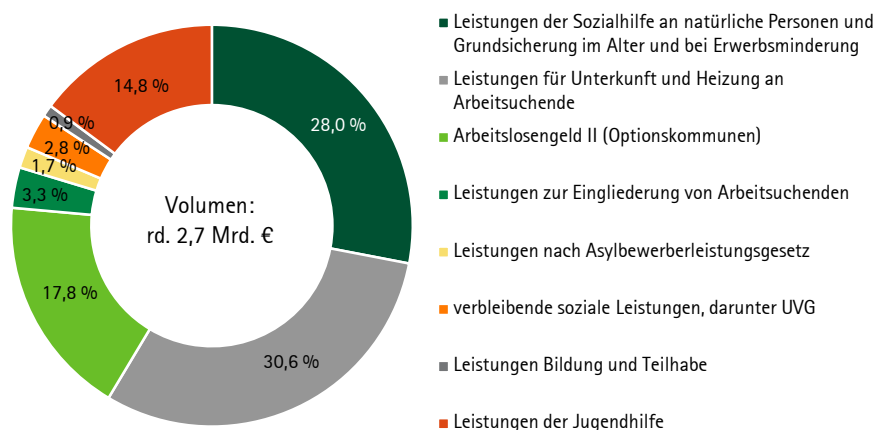
- 41 Im Jahr 2013 nahmen die Sozialausgaben der Kommunen zum dritten Mal in Folge zu, jedoch in geringerem Umfang als noch im Jahr zuvor.
- 42 Am stärksten wuchsen die Sozialausgaben beim KSV - sowohl prozentual (rd. +8,3 %) als auch absolut (rd. +35,1 Mio. €).
- 43 Niedrigere Sozialausgaben als im Vorjahr wiesen von den Kreisfreien Städten die Stadt Dresden aus (rd. -1,8 % bzw. rd. -3,9 Mio. €) und von den Landkreisen die Kreise Meißen (rd. -0,3 % bzw. rd. -0,5 Mio. €) und Mittelsachsen (rd. -21,1 % bzw. rd. -25,2 Mio. €). Letzterer hatte mit Ablauf des Jahres 2012 die Aufgaben, die er auf dem Gebiet des Altlandkreises Döbeln als Optionskommune wahrgenommen hat, beendet. In diesem Zusammenhang werden auch niedrigere Einnahmen in Form von Bundeserstattungen verbucht.

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



4.3.1 Einzelbetrachtung ausgewählter Sozialausgaben

Übersicht 16: Struktur der sozialen Leistungen im Jahr 2013



44 Die umfänglichsten der in Übersicht 16 dargestellten sozialen Leistungsarten haben sich im Vorjahresvergleich wie folgt entwickelt:

Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (KdU)

45 Die KdU-Leistungen²⁹ wiesen einen Anstieg um rd. 9,2 Mio. € (rd. 1 %) auf insgesamt rd. 818 Mio. € auf.

Arbeitslosengeld II bei Optionskommunen (ALG II)

46 Die ALG-II-Leistungen³⁰ blieben im Vorjahresvergleich - trotz des Wegfalls des Altkreises Döbeln als optierende Kommune ab dem Jahr 2013 - nahezu unverändert (rd. -0,4 %) und beliefen sich zum 31.12.2013 auf rd. 477 Mio. €. Die zum 01.01.2013 gestiegenen Regelbedarfe nach § 20 Abs. 5 SGB II beeinflussten diese Entwicklung.

Leistungen der Jugendhilfe

47 Bei den Jugendhilfeleistungen³¹ war ein Zuwachs um insgesamt rd. 35,2 Mio. € (rd. 10 %) auf rd. 397 Mio. € zu konstatieren, sowohl bei den Leistungen innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen. Bei Letzteren fielen die erhöhten Ausgaben ausschließlich bei den Kreisfreien Städten an.

Leistungen der Sozialhilfe, der Grundsicherung und nach UVG

48 Die Kassenstatistik weist die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb (bisher UGr. 781) und innerhalb (UGr. 782) von Einrichtungen aufgrund geänderter Vorgaben der Bundesstatistik nicht mehr gesondert aus. Diese sind mittlerweile in den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb (Gr. 73) und in (Gr. 74) Einrichtungen enthalten. Im kassenstatistischen Vorjahresvergleich kann daher nur festgehalten werden, dass die Summe der genannten Ausgaben³² um rd. 7 % gestiegen ist. Der Anstieg erfolgte bei allen Gebietskörperschaftsgruppen.³³ Ursächlich sind z. T. die zum 01.01.2013 gestiegenen Regelbedarfe (§ 28 a SGB XII). Zum 01.01.2014 wurden diese erneut erhöht.

49 Ausweislich der Sozialhilfestatistik³⁴ war in den zurückliegenden Jahren zudem ein stetiger Zuwachs bei den Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu verzeichnen. Für 2012 lagen diese bei rd. 116,7 Mio. € und waren damit rd. 5,8 % höher als im Jahr zuvor.

50 Im Jahr 2013 hat der Bund aufgrund einer entsprechenden Änderung im SGB XII 75 % der in 2013 entstandenen Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernommen. Damit wurde der Anstieg der von den Kommunen zu tragenden Sozialausgaben abgedeckt. Ab 2014 trägt der Bund 100 % der betreffenden Kosten.

51 Wie für die Leistungen der Grundsicherung bereits geschildert, werden auch die Leistungen nach dem UVG (UGr. 780) nicht mehr separat ausgewiesen. Sie sind kassenstatistisch nunmehr Teil der Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (a. F.) bzw. § 16d Abs. 7 SGB II (UGr. 7882). Im Vorjahresvergleich war die Summe dieser Ausgaben³⁵ nach zuvor mehrjährigem Anstieg rückläufig.

²⁹ UGr. 691, 783.

³⁰ UGr. 694, 786, d. h. ohne Kosten der Unterkunft.

³¹ UGr. 76, 77.

³² Gr. 73, 74, UGr. 781, 782.

³³ Ausgenommen Verwaltungsverbände, die keine Sozialausgaben ausweisen.

³⁴ Statistik: Sozialhilfe: Reine Ausgaben der Sozialhilfe für Kap. 4 SGB XII - Grundsicherung.

³⁵ UGr. 780, 7882.

52 Auf weitere Verschiebungen bei der Übertragung doppischer Daten in die kamerale Struktur der Kassenstatistik wurde im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Übersicht 31, S. 46 f. bereits hingewiesen.

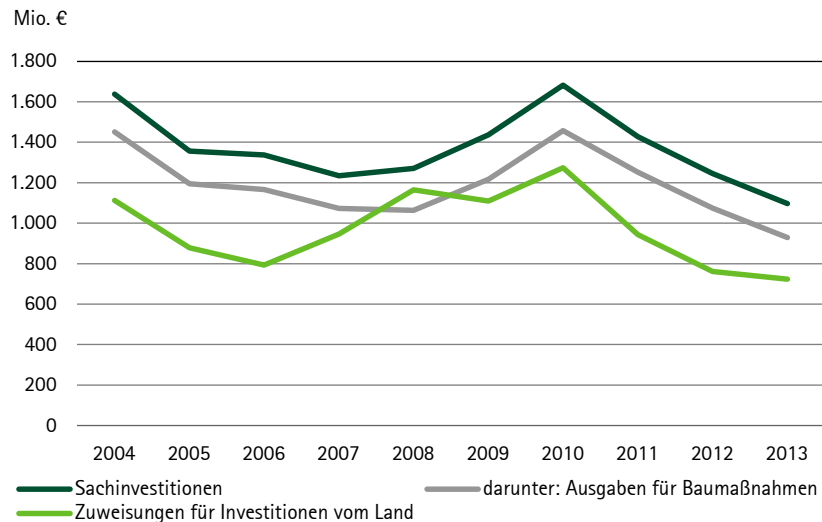
4.4 Sachinvestitionen

2013: bislang geringste Mittel für Sachinvestitionen und investive Zuweisungen

53 Im Jahr 2013 verausgabten die sächsischen Kommunen die bislang³⁶ geringsten Mittel für Sachinvestitionen und erhielten die niedrigsten investiven Zuweisungen.

54 Zur Frage des Investitionsbedarfs wird auf die Ausführungen unter Pkt. 2.2.2 dieses Beitrages verwiesen.

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



Entwicklung des investiven Bereiches bei den Gebietskörperschaftsgruppen: Anstieg nur bei den Kreisfreien Städten

55 Im Durchschnitt aller Kommunen lag der Rückgang an investiven Zuweisungen vom Land im Jahr 2013 bei rd. 2,7 % gegenüber dem Vorjahr. Die Ausgaben für Sachinvestitionen gingen insgesamt um rd. 12,4 % zurück, darunter die für Baumaßnahmen um rd. 14 %. Bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen stellte sich die Situation wie folgt dar:

Übersicht 18: Vorjahresvergleich des investiven Bereiches nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	Veränderung gegenüber Vorjahr
		in T€	in T€	
Kreisfreie Städte	Zuweisungen für Investitionen vom Land	149.748	224.030	49,6 %
	Sachinvestitionen	285.892	298.131	4,3 %
	darunter: Baumaßnahmen	240.501	251.061	4,4 %
kreisangehörige Gemeinden	Zuweisungen für Investitionen vom Land	447.657	419.901	-6,2 %
	Sachinvestitionen	804.570	673.579	-16,3 %
	darunter: Baumaßnahmen	716.571	581.689	-18,8 %
Landkreise	Zuweisungen für Investitionen vom Land	146.449	79.654	-45,6 %
	Sachinvestitionen	163.007	126.351	-22,5 %
	darunter: Baumaßnahmen	124.267	97.679	-21,4 %

56 Nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen zeigte sich 2013 ein heterogenes Bild:

³⁶ Ausgehend vom Jahr 1992, seit die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

- 57 Der Erzgebirgskreis sowie die Landkreise Mittelsachsen, Meißen und Leipzig verzeichneten deutliche Rückgänge bei Sachinvestitionen und investiven Zuweisungen. Ihre Ausgaben für Sachinvestitionen lagen zudem unter dem einwohnerbezogenen Durchschnitt der Landkreise. Der Vogtlandkreis investierte trotz zurückgegangener investiver Zuweisungen mehr als im Vorjahr und in überdurchschnittlichem Maße. Als einziger Landkreis wies Nordsachsen eine Zunahme sowohl bei den Sachinvestitionen als auch bei den investiven Zuweisungen aus.
- 58 Die Kreisfreien Städte erhielten 2013 jeweils höhere investive Zuweisungen als im Vorjahr. Während Chemnitz und Dresden ihre Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten, waren diese in Leipzig rd. 5 % niedriger als im Vorjahr.
- 59 Bei der Frage nach den Ursachen dieser Entwicklungen ist neben der individuellen Haushaltslage der Kommunen, bei denen die Maßgabe des ausgeglichenen Finanzhaushaltes insbesondere die Höhe der investiven Eigenmittel begrenzt, stets auch die strengere Anwendung der Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung von Investitionen und Instandsetzungen³⁷ in der kommunalen Doppik zu berücksichtigen. Diese führen zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand (vgl. beispielhaft Übersicht 19). Im Jahr 2013 mussten zudem etliche Kommunen aufgrund des Hochwassers geplante Investitionsmaßnahmen zugunsten kurzfristig dringlicher Wiederaufbaumaßnahmen zurückstellen³⁸.

4.5 Laufender Sachaufwand

- 60 Der laufende Sachaufwand stieg, nachdem der Großteil der sächsischen Kommunen zum 01.01.2013 die kommunale Doppik eingeführt hat, deutlich an. Gegenüber dem Vorjahr wuchs er um rd. 219 Mio. € (rd. 13,1 %) auf insgesamt rd. 1.892 Mio. €.
- 61 Als Ursachen kommen nicht nur tatsächliche Mehrbedarfe und die vergleichsweise gute Einnahmensituation im Jahr 2013, die mehr Unterhaltungsmaßnahmen zuließ, in Betracht. Weitere Gründe sind die bereits erwähnten Verschiebungen zwischen Sachinvestitionen und laufendem Sachaufwand, was am Beispiel der Gr. 50 und 51 verdeutlicht werden soll. Der Ausgabenanstieg von 2012 auf das Jahr 2013 war hier im Vergleich zu Vorjahren überproportional hoch.

Mit Doppikeinführung deutliche Zunahme des Sachaufwandes

Übersicht 19: Vergleich der Jahre 2011 bis 2013 am Beispiel der Gr. 50 und 51

Grupp. (kameral)	Konto (doppisch)	Bezeichnung	2011 in Mio. €	2012 in Mio. €	2013 in Mio. €	Veränderung 2012/2011	Veränderung 2013/2012
50	7211	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	104,4	114,7	173,6	9,9 %	51,3 %
51	7221	Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	157,5	160,3	196,6	1,8 %	22,6 %

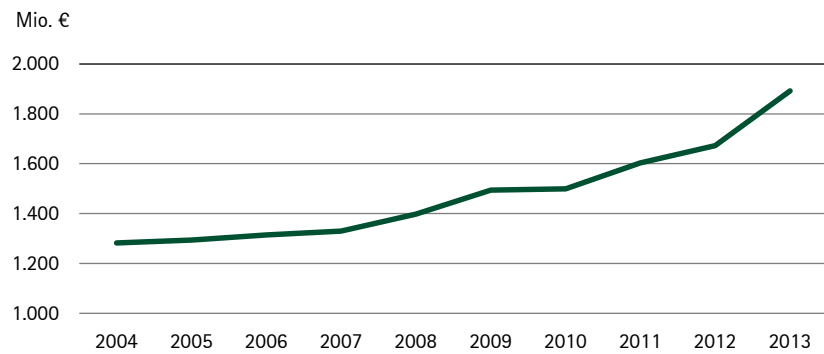
- 62 Darüber hinaus führt die Zuordnung bestimmter Doppikkonten zu kameralen Gruppierungen dazu, dass das Volumen einzelner Gruppierungen in der Kassenstatistik zunimmt. Dies betrifft z. B. die UGr. 668 Vermischte Ausgaben und die UGr. 84 Weitere Finanzausgaben.

³⁷ Zur Abgrenzung der Begriffe Investition und Instandhaltung siehe FAQ 2.28 des SMI (Stand: 21.12.2009).

³⁸ Laut Information des SSG im Rahmen seiner Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag.

63 Seit dem Jahr 2005 hat sich der laufende Sachaufwand jährlich erhöht.

Übersicht 20: Entwicklung des laufenden Sachaufwandes³⁹



4.6 Weitere Ausgaben

4.6.1 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse

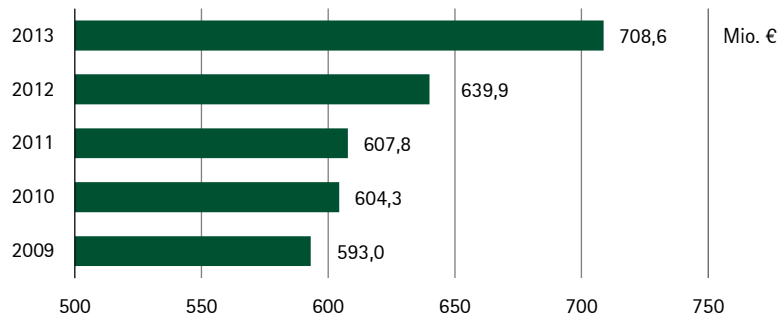
64 Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Gr. 71) stiegen 2013 im Vorjahresvergleich um rd. 18 % auf rd. 1.229 Mio. €. Während die Mittel für kommunale Sonderrechnungen (rd. 438 Mio. €) wenig höher als im Vorjahr waren, nahmen die Ausgaben an übrige Bereiche um rd. 28 % auf rd. 462 Mio. € und an private Unternehmen um rd. zwei Drittel auf rd. 178 Mio. € zu.

65 Ihre Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (Gr. 98) reduzierten die sächsischen Kommunen im Jahr 2013 demgegenüber um fast 30 % auf rd. 140 Mio. €. Der größte Rückgang war bei den Zuweisungen und Zuschüssen an private Unternehmen in den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu verzeichnen (rd. -33 Mio. € bzw. rd. -72 %). Mit diesen Mitteln finanziert die Kommune die Durchführung investiver Maßnahmen bei Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet ist, deren Trägerschaft jedoch Dritte übernommen haben.

4.6.2 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

66 Zu den Umlagen in diesem Sinne zählen die Kreisumlage, die Finanzausgleichsumlage (vgl. Pkt. 5.2) und sonstige Umlagen. Insbesondere die Kreisumlage, die 2013 einen Anteil von rd. 97 % an den allgemeinen Umlagen hatte, ist im Vergleich zum Vorjahr merklich gestiegen (rd. +11 %). Neben höheren Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden infolge der positiven Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen in den Vorjahren sind die in allen Landkreisen - mit Ausnahme Mittelsachsens - zum Jahr 2013 gestiegenen Kreisumlagesätze ursächlich.⁴⁰

Übersicht 21: Entwicklung der Kreisumlage⁴¹



³⁹ Die dargestellten Werte wurden der Kassenstatistik des jeweiligen Jahres entnommen.

⁴⁰ Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.5.3, S. 36.

⁴¹ Die UGr. 8320 wird in der Kassenstatistik erst seit 2009 separat ausgewiesen; davor zusammen mit den sonstigen Umlagen.

67 Die Landkreise konnten damit ihren finanziellen Handlungsspielraum etwas verbessern, wobei die Unterschiede in der Haushaltslage der einzelnen Landkreise zu beachten sind. So konnten bspw. 6 von 10 Landkreisen auch im Jahr 2013 nur einen negativen Finanzierungssaldo erwirtschaften.

5 Aktuelle Entwicklungen

5.1 Kommunalen Finanzausgleich

68 Im Jahr 2014 steht den Kommunen die im 10-Jahres-Rückblick mit rd. 3,2 Mrd. € höchste Finanzausgleichsmasse zur Verfügung. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr erfolgt zugunsten des Vorsorgevermögens (rd. 307 Mio. €) und der investiven Schlüsselzuweisungen.

2014: Höchste Finanzausgleichsmasse im Vergleich der letzten 10 Jahre

5.2 Finanzausgleichsumlage

69 Die Finanzausgleichsumlage wird gem. § 25a SächsFAG erhoben. Sie dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Steuerkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab.

Übersicht 22: Entwicklung der Anzahl abundanter⁴² Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage⁴³ in Sachsen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anzahl	12	4	4	5	8	16	25	28

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl	28	29	30	34	36	34	30
Mio. €	-	25,9	29,0	17,7	27,1	16,2	19,8

70 Seit Einführung der Umlage wurde von 59 verschiedenen Kommunen ein Umlagevolumen von insgesamt rd. 136 Mio. € aufgebracht. Etwas mehr als die Hälfte dieses Volumens (rd. 72 Mio. €) entrichteten 11 Kommunen⁴⁴, die seit 2009 stets als abundant einzustufen waren.

2014 entrichten 30 Kommunen rd. 20 Mio. € Finanzausgleichsumlage

71 Die Zahl der abundanten Gemeinden sank das zweite Jahr in Folge. 2 Gemeinden⁴⁵ sind 2014 erstmals umlagepflichtig. Bei weiteren 19 Kommunen stieg die Umlage 2014 gemäß Festsetzung gegenüber dem Vorjahr. Die Gemeinde Wachau ist im Jahr 2014 sowohl absolut (rd. 4,1 Mio. €) als auch einwohnerbezogen (rd. 952 €/EW) der größte Umlagezahler.

5.3 Entwicklungen im Sozialbereich

Leistungen für Unterkunft und Heizung

72 An den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligt sich der Bund gem. § 46 Abs. 5 Satz 2 SGB II seit dem Jahr 2014 mit 27,6 %. Hinzu kommen weitere 3,1 % für das Jahr 2014, um die Leistungen zur Bildung und Teilhabe (BuT) entsprechend zu berücksichtigen.⁴⁶

Höhere Bundesbeteiligung

⁴² 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).

⁴³ Angaben gemäß Festsetzung.

⁴⁴ Dies sind - in der Reihenfolge ihres bisher gezahlten Umlagevolumens - die Gemeinden: Boxberg/O. L. mit rd. 23,8 Mio. €, Neukieritzsch, Wachau, Hartmannsdorf, Niederdorf, Weißborn/Erzgeb., Glaubitz, Spreetal, Steinberg, Lampertswalde sowie Espenhain mit rd. 1,3 Mio. €. Das SMF weist in seiner Stellungnahme auf die verfassungsgerichtlich bestätigte Sachgerechtigkeit der Finanzausgleichsumlage hin und ergänzt, dass die Abschöpfungsquote der abundanten Gemeinden mit 50 % (ab dem 3. Jahr) deutlich unter der Transferentzugsrate der zuweisungsabhängigen Gemeinden (75 %) liege.

⁴⁵ St. Egidien und Wülknitz.

⁴⁶ Vgl. § 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II i. V. m. der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014 - BBFestV 2014.

Entlastung der Kommunen von
Kosten der Eingliederungshilfe

Eingliederungshilfe – Bundesteilhabegesetz

- 73 Im Vorgriff auf das neue Bundesteilhabegesetz sollen die Kommunen ab 2015 bundesweit bereits um jährlich 1 Mrd. € von den Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (nach SGB XII) entlastet werden. Dies erfolgt hälftig durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende (KdU) gem. § 46 Abs. 5 SGB II sowie durch eine höhere Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer.⁴⁷
- 74 Mit Einführung des o. g. Gesetzes ist eine jährliche Entlastung der Kommunen im Umfang von rd. 5 Mrd. € vorgesehen. Im Jahr 2012 betragen die Nettoausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen deutschlandweit rd. 13,7 Mrd. €. Dies waren rd. 5,8 % mehr als 2011.⁴⁸
- 75 In Sachsen lagen die entsprechenden Nettoausgaben im Jahr 2012 bei rd. 411,4 Mio. €, davon rd. 311,5 Mio. € beim KSV.⁴⁹ Dies entsprach einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr in Höhe von rd. 10,2 %.

Asylbewerberleistungen

- 76 Zur Unterstützung bei der Unterbringung von Asylbewerbern erhalten die Landkreise und die Kreisfreien Städte im Jahr 2014 für die infrastrukturelle Grundversorgung und für Instandsetzungsmaßnahmen eine Investitionspauschale in Höhe von 20 Mio. €. ⁵⁰
- 77 Zur Verbesserung der Verfahrensweise bei der Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern wurde durch das SMI unter Beteiligung der Kommunen ein entsprechendes Konzept erarbeitet (Stand 02/2014).
- 78 Die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hatten sich zuletzt innerhalb eines Jahres um mehr als 50 % erhöht und lagen zum Jahresende 2013 bei fast 46 Mio. €, wovon knapp 70 % der Ausgaben den Landkreisen und die übrigen rd. 30 % den Kreisfreien Städten zuzuordnen waren.

Tariferhöhung

5.4 Tarifierhöhungen und Einführung eines Mindestlohns

- 79 Zum 01.04.2014 erfolgte die Tarifeinigung für kommunale Beschäftigte u. a. dahin gehend, dass ab 01.03.2014 die Tabellenentgelte nach TVÖD um 3 %, mindestens aber um 90 € und ab 01.03.2015 um weitere 2,4 % steigen. Die Mindestlaufzeit des Tarifvertrages endet am 29.02.2016. Mehr als drei Viertel der sächsischen Kommunen sind Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband. Ausgliederungen und Privatisierung kommunaler Aufgaben sind mögliche Folge der Tariferhöhung.

Mindestlohn

- 80 Ab dem 01.01.2015 wird ein bundesweiter Mindestlohn in Höhe von 8,50 € brutto pro Zeitstunde eingeführt.⁵¹ Eine Mindestlohnkommission soll in 2-jährigem Turnus, erstmalig zum 01.01.2017, durch Rechtsverordnung über eine Anpassung des Mindestlohnes entscheiden. Laut Gesetzesbegründung ließen sich die Kosten für die öffentliche Hand durch gestiegene Löhne und Gehälter (noch) nicht quantifizieren.

⁴⁷ Am 20.08.2014 beschloss das Bundeskabinett den Gesetzentwurf zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (Stand Redaktionsschluss).

⁴⁸ Daten 2011 und 2012: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

⁴⁹ Vgl. LT-DS 5/12282.

⁵⁰ Vgl. Medieninformation des SMF vom 26.11.2013.

⁵¹ Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 11.08.2014, vgl. BGBl. Teil I Nr. 39 vom 15.08.2014. Eine Ausnahme sieht das Gesetz für Zeitungszusteller(innen) vor. Bis zum Jahr 2017 gelten Übergangsregelungen.

5.5 Investitionspauschale 2014 und Sofortprogramm Straßen

81 Die Kreisfreien Städte und Landkreise erhielten vom Freistaat Sachsen im Investitionsprogramm 2014 Jahr 2014 eine Investitionspauschale in Höhe von 20 Mio. €⁵², die einwohnerzahlabhängig für kreisliche Aufgaben zugewiesen wurde.

82 Darüber hinaus sollen die Kommunen mithilfe eines Sofortprogramms für die kommunalen Straßen im Umfang von 50 Mio. € in die Lage versetzt werden, ihre Straßen nachhaltig instand zu setzen. Die Mittel hierfür werden aus dem laufenden Landeshaushalt 2014 bereitgestellt.⁵³

5.6 Gebietsänderungen von Gemeinden

83 Zum 01.01.2014 gab es in Sachsen infolge weiterer Eingliederungen bzw. Vereinigungen noch 429 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte. Zum 01.07.2014 reduzierte sich die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden um eine weitere. 432 Gemeinden zum 01.01.2014

Übersicht 23: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl	1.626	...	515	511	505	499	493	485	470	458	438	432

84 Der Freistaat Sachsen fördert Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden i. S. v. § 9 Abs. 3 und 4 SächsGemO mit Bedarfszuweisungen gem. § 22 Abs. 2 Nr. 4 SächsFAG.⁵⁴ 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.

5.7 Zum Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik

85 Stichtag der Doppikumstellung war der 01.01.2013. Die Möglichkeit der späteren Umstellung bis 2015 gem. § 131 Abs. 8 SächsGemO nutzen lt. Angaben des SMI 6 Kommunen im Jahr 2014 und 20 Kommunen im Jahr 2015. Frühestens mit Umstellung aller Kommunen kann wieder mit einer statistisch einheitlichen Datenbasis gerechnet werden.

86 In der Statistik werden von den doppisch buchenden Kommunen momentan keine Daten der Ergebnisrechnung erfasst. Damit bleiben die Einflüsse bspw. der Rückstellungen und Abschreibungen auf die kommunale Haushaltslage statistisch unberücksichtigt. Für eine umfassende Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes der Kommunen sind diese Daten aus Sicht des SRH künftig jedoch wesentlich.

6 Folgerungen

87 Die im Jahr 2013 vergleichsweise komfortable Zuweisungs- und Steuereinnahmesituation der Kommunen in Sachsen lässt nicht darüber hinwegsehen, dass der auslaufende Solidarpakt und die Folgen des demografischen Wandels künftig den finanziellen Handlungsspielraum einschränken werden, sofern die Kommunen keine geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen. Finanzieller Handlungsspielraum wird enger

⁵² § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Gewährung einer Investitionspauschale für die infrastrukturelle Grundversorgung an die Kreisfreien Städte und Landkreise im Jahr 2014 vom 17.12.2013.

⁵³ Vgl. Medieninformation der Sächsischen Staatskanzlei vom 08.07.2014 zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2015/2016 des Freistaates Sachsen.

⁵⁴ Vgl. dazu im Einzelnen VwV Bedarfszuweisungen Pkt. IV. Laut LT-DS Nr. 5/14478 wurden im Jahr 2013 rd. 7,1 Mio. € an diesbezüglichen Bedarfszuweisungen bewilligt und ausgezahlt. Auf die VwV des SMI über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden vom 12.11.2013 (VwVGebÄ), in Kraft seit 06.12.2013 i. V. m. den „Grundsätzen für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ des SMI wird ergänzend hingewiesen.

- Investitionen sichern 88 Die Kommunen dürfen den in einzelnen Bereichen drohenden Investitionsstau – schwerpunktmäßig bei der Verkehrsinfrastruktur – (vgl. Tz. 16 ff.) nicht auf die kommende Generation verlagern. Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, notwendige Investitionen bei begrenzter finanzieller Kapazität nachzuholen. Fördermaßnahmen wie die Investitionspauschale 2014 und das Straßen-Sofortprogramm (vgl. Tz. 81 f.) unterstützen die Kommunen hierbei, lösen aber nicht das langfristige Problem, dass insbesondere Reinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren sind. Solide Planungsgrundlagen hinsichtlich der Höhe des Investitionsbedarfes sind zu schaffen.
- Verwaltungsoptimierung durch interkommunale Zusammenarbeit 89 Neben Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden (vgl. Tz. 84) sollten die sächsischen Kommunen zur Verwaltungsoptimierung die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen, die das Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts, das am 01.01.2014 in Kraft trat, u. a. eröffnet: Mit § 71 Abs. 2 und 3 SächsKomZG wurden die Zweckvereinbarung zur Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften sowie der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle eingeführt und mit § 73a SächsKomZG die kommunalen Arbeitsgemeinschaften.
- Doppische Ergebnisse für Überwachung und Steuerung nutzen 90 Die für eine umfassende Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der sächsischen Kommunen erforderlichen Daten der Ergebnisrechnung (vgl. Tz. 86) sollten aus Sicht des SRH mindestens Eingang in das Frühwarnsystem des SMI finden, das über den Internetauftritt des Statistischen Landesamtes⁵⁵ der interessierten Öffentlichkeit zugänglich ist. Das SMI arbeitet nach eigenen Angaben bereits an einer doppelten Version des Frühwarnsystems, in das auch spezielle Daten der Ergebnisrechnung einfließen sollen. Das SMI sollte ferner die generelle Aufnahme entsprechender Daten in die amtliche Statistik mit Nachdruck verfolgen. Die Kommunen sind aufgefordert, doppelte Jahresabschlüsse zeitnah zu erstellen, um die Validität der statistischen Daten zu sichern.
- Stellungnahmen 91 **7 Stellungnahmen**
Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen des SMF, SMI, SSG und SLKT wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.
- 92 Die Ausführungen zum Investitionsbedarf (Pkt. 2.2.2) ergänzt der SSG mit dem Hinweis, dass bei den laufenden Finanzierungsdiskussionen auf Bundes- oder Landesebene die neuen Bedingungen des doppelten Haushaltswesens häufig keine Rolle spielten. Eine auf Investitionen beschränkte Förderpolitik blende die Problematik der Abschreibungsbelastung der kommunalen Haushalte und die Notwendigkeit zur langfristigen Unterhaltung des vorhandenen Anlagevermögens aus. Die Politik müsse für solche Fragen noch stärker sensibilisiert werden.
- 93 Die Forderung des SRH nach statistischer Erfassung doppischer Haushaltsdaten (Tz. 86 und 90) wird vom SSG unterstützt. Das SMI nimmt zu diesem Punkt wie folgt Stellung: Die statistische Erfassung von Daten der Ergebnisrechnung wäre aus Sicht des SMI wünschenswert. Der Freistaat habe darauf allerdings nur einen beschränkten Einfluss. Zunächst wäre hierzu eine Änderung des § 3 Abs. 2 FPStatG erforderlich. Die Problematik sei bereits Thema im Unterausschuss Kommunale Wirtschaft und Finanzen der Innenministerkonferenz bzw. dessen AG Haushaltsrecht gewesen. Letztere habe festgestellt, dass es sachlich zwar sinnvoll sei, künftig eine Änderung des FPStatG anzustreben, zum damaligen Zeit-

⁵⁵ <http://www.statistik.sachsen.de/apps11/fws/>

punkt jedoch aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Umstellung in den Ländern keinen aktuellen Bedarf gesehen, die Kommunen bereits umfassend auf doppische Erhebungsmerkmale zu verpflichten. Auch eine gesetzlich bestimmte Öffnungsklausel im FPStatG für Länder, bei denen die Umstellung auf die Doppik abgeschlossen ist, sei nicht für erforderlich gehalten worden. Da die Umstellung noch immer nicht abgeschlossen ist, habe sich an der Beschlusslage bislang nichts geändert. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass nicht in allen Bundesländern eine Verpflichtung zur Einführung der Doppik besteht. Insofern werde es auch künftig eine Erhebung von Einzahlungen und Auszahlungen aus der Finanzrechnung geben, um ein bundesweites Gesamtbild der Kommunen weiterhin zu ermöglichen.

94 Der SSG vertritt hinsichtlich der Forderung nach geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen (Pkt. 6) die Ansicht, dass das Konsolidierungspotenzial, insbesondere bei den Personal- und Sachaufwendungen der Städte und Gemeinden, weitgehend erschöpft sei und weiterführende Konsolidierungsmaßnahmen nur über politisch nicht immer durchsetzbare Einschnitte bei den Aufgaben denkbar seien.

95 Der SLKT sieht das Augenmerk in den kommenden Jahren bei sinkenden Zuweisungen zunehmend auf Instandhaltung und Erhalt bestehender Infrastruktur statt auf Neuinvestition liegen und hält eine stärkere Prioritätensetzung hinsichtlich des bestehenden Verkehrsnetzes auch im Hinblick auf künftige demografische Entwicklungslinien für angezeigt.

96 Zu der von SMI und SSG unterstützten Forderung, zwecks Verwaltungsoptimierung die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen, merkt der SSG an, dass die Problematik der Umsatzbesteuerung der interkommunalen Zusammenarbeit gelöst werden müsse, da die Besteuerung sonst zu einer deutlichen Verteuerung der Aufgabenerfüllung führen könne.

8 Schlussbemerkung

97 Trotz des aktuell positiven Gesamtfinanzierungssaldos werden die Handlungsspielräume in den Kommunalhaushalten geringer. Die Kommunen stehen insbesondere vor der Herausforderung, für die notwendigen Investitionen Eigenmittel zu erwirtschaften.

9 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten

98 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁵⁶ im Jahr 2013 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁵⁷. Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2012. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen 10-Jahres-Zeitraum umfassen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern nicht anders angegeben.

Datenquellen

99 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2013 zugrunde.⁵⁸ Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Sofern nicht anders angegeben, wurden bei Pro-Kopf-Angaben bis 2010 die auf Basis der Registerdaten vom 03.10.1990 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen verwendet. Ab 2011 wurden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse zugrunde gelegt. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

Gebietsstand vom 01.01.2013 im vorliegenden Beitrag

Zensus berücksichtigt

⁵⁶ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

⁵⁷ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

⁵⁸ Die zum 01.01.2014 und 01.07.2014 erfolgten Gemeindegemeinschaften bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen weiter verringerten, finden in vorliegendem Beitrag noch keine Berücksichtigung (vgl. Pkt. 5.6).

- Verschiebungen bei der Übertragung von doppischen Daten in die kamerale Struktur
- 100 Zur Verwendung der statistischen Daten wird im Übrigen auf die Ausführungen im Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 44, Tz. 103 bis 106 verwiesen.
 - 101 Dem SRH liegen die kassenstatistischen Daten der sächsischen Kommunen nach wie vor nach kameraler Haushaltssystematik vor, d. h. nach den Gruppierungsnummern lt. VwV Gliederung und Gruppierung. Für eine einheitliche Ergebnisdarstellung werden bis auf Weiteres die Finanzrechnungsdaten der Kontenklassen 6 (Einzahlungen) und 7 (Auszahlungen) der bereits doppisch buchenden Kommunen in kamentalistische Daten umgesetzt. Die unterschiedlichen Haushaltssystematiken lassen eine Übertragung der doppischen Daten in die kamerale Struktur nicht ohne Einschränkungen zu. Dies wirkt entsprechend auch auf den Aussagegehalt der Kassenstatistikdaten – insbesondere beim Vergleich über mehrere Jahre. Auf die Übersicht 31 im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 46 f. wird verwiesen.
 - 102 Das Statistische Landesamt will laut Information des SMI ab 2015 speziell für sächsische Institutionen eine doppische Version der kommunalen Kassenstatistik erstellen.
 - 103 Die Umstellung auf die kommunale Doppik mit jeweils landespezifischen Regelungen erschwert auch den länderübergreifenden Vergleich der finanzstatistischen Daten. Das Statistische Bundesamt weist auf mögliche Verwerfungen hin.

Kommunale Verschuldung

Die sächsischen Kommunen, Eigenbetriebe und kommunalen Gesellschaften konnten ihre Kreditschulden verringern. Die kommunalen Gesellschaften nahmen jedoch verstärkt Kassenkredite in Anspruch.

Die Eigengesellschaften weisen bundesweit die höchsten Schulden je Einwohner aus. Deshalb sind konsolidierte Gesamtabschlüsse dringend erforderlich.

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. Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2014 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. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. In den Übersichten können in den Salden Rundungsdifferenzen entstehen. Ergänzend wird auf die Vorbemerkungen im Jahresbericht 2010 des SRH, S. 203 verwiesen.

Datenstand: Schuldendaten für das Jahr 2013

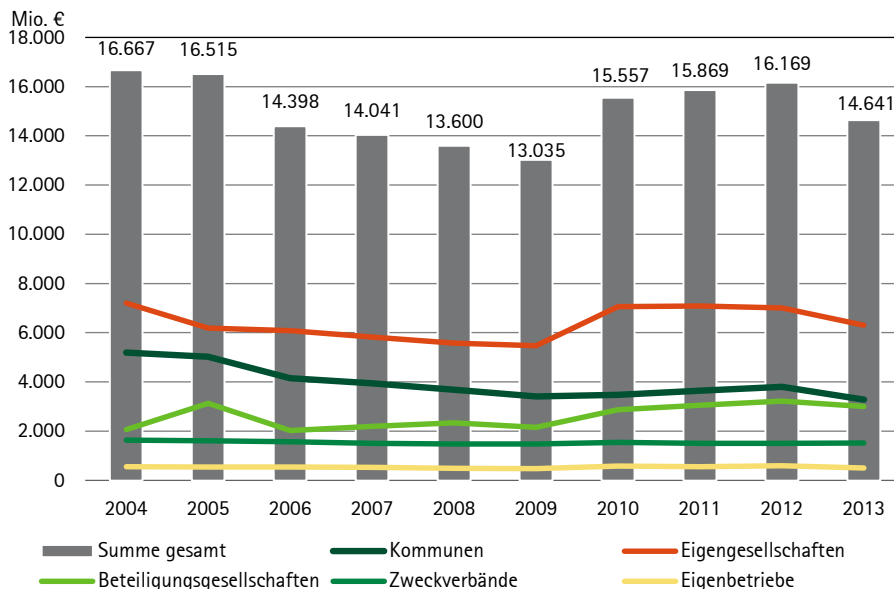
Gebietsstand: 01.01.2014

2 Überblick

- 2 Die Statistik wies zum 31.12.2013 rd. 1,5 Mrd. € bzw. rd. 9,4 % weniger Schulden (gesamt) als im Vorjahr aus. Mit Ausnahme der Zweckverbände³ verzeichneten alle ausgelagerten Bereiche sowie die kommunalen Haushalte niedrigere Schulden als im Vorjahr (vgl. Übersicht 1).

Statistik wies zum 31.12.2013 rd. 9,4 % niedrigere Schulden als im Vorjahr aus

Übersicht 1: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche im Einzelnen und insgesamt



¹ Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände mit kameralistischem bzw. doppischem 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, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften (letztere mit mehr als 1 Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht).

³ Im Detail betrifft dies die Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Wegfall der sog. sonstigen übrigen Verbindlichkeiten aus der Statistik

3 Hauptursache dieser Entwicklung ist, dass die sog. sonstigen übrigen Verbindlichkeiten⁴ seit dem Berichtsjahr 2013 statistisch nicht mehr erfasst werden. Das heißt, ein Schuldenabbau fand in dem Umfang, wie in Übersicht 1 dargestellt, tatsächlich nicht statt, sondern beruht größtenteils auf der geänderten Vorgabe der statistischen Erfassung. Am Beispiel der Schulden der Kommunen soll dies nachfolgend (vgl. Pkt. 4.1) erläutert werden.

3 Erneute Änderung der Statistik

Entwicklung des Schuldenbegriffes in der Statistik

4 Die in den vorangegangenen Jahresberichtsbeiträgen zur kommunalen Verschuldung bereits dargelegten Änderungen in der Schuldenstatistik sind durch eine weitere zu ergänzen. Ab dem Berichtsjahr 2013 werden bei den übrigen Verbindlichkeiten nur noch die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen erfasst. Die sog. sonstigen übrigen Verbindlichkeiten entfallen ersatzlos. Nachfolgend wird die Entwicklung des (statistischen) Schuldenbegriffes veranschaulicht.

Übersicht 2: Entwicklung des Schuldenbegriffes in der Statistik

vor 2010	seit 2010 rot = Änderungen ab 2012 blau = Änderungen ab 2013
<p>Schuldenstand:</p> <p>Schulden bei öffentlichen Haushalten (ohne Kassenkredite)</p> <p>Kreditmarktschulden i. e. S. bei Kreditinstituten usw.</p> <p>Wertpapierschulden</p>	<p>Schuldenstand:</p> <p>Schulden beim öffentlichen Bereich (Kassenkredite, Kredite)</p> <p>Schulden beim nichtöffentlichen Bereich darunter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulden aus Krediten <ul style="list-style-type: none"> • bei Kreditinstituten • beim sonstigen in-/ausländischen Bereich - Wertpapierschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)
<p>weitere Belastungen:</p> <p>Kassenverstärkungskredite</p> <p>kreditähnliche Rechtsgeschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder - Leasingverträge (inkl. Zinsanteile) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kassenkredite <p>kreditähnliche Rechtsgeschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften - Finanzierungsleasing - ÖPP-Projekte nach ESVG <p>Übrige Verbindlichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen - sonstige übrige Verbindlichkeiten
<p>Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)</p> <p>Innere Darlehen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mittel der Sonderrücklage - Mittel des Sondervermögens ohne Sonderrechnung <p>Zinsausgaben</p>	<p>Versicherungstechnische Rückstellungen - nur im Jahr 2010 -</p> <p>weitere Belastungen:</p> <p>ÖPP-Projekte nach ESVG</p> <p>Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)</p> <p>Zinsausgaben</p>

⁴ Definition siehe Fußnote 11.

4 Kommunale Haushalte

4.1 Erläuterung zum Umfang des Schuldentrückgangs

- 5 Der Vergleich der Jahre 2013/2012 verdeutlicht, dass der Rückgang des Schuldenstandes der Kommunen im Wesentlichen durch den statistischen Wegfall der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten zu begründen ist.

Ursachen des Schuldentrückgangs

Übersicht 3: Schuldentrückgang im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr

	Mio. €	%
Rückgang der Schulden der Kommunen (insgesamt)	-524,8	-13,8
davon		
wegen Wegfalls der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten ⁵	-423,8	-11,1
wegen Abbaus von Kreditschulden ⁶	-92,3	- 2,4
wegen Reduzierung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte	-8,7	- 0,2

- 6 Die Übersicht 3 zeigt auf: tatsächlich verringerten sich die kommunalen Schulden im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um etwas mehr als 100 Mio. €. Der darüber hinaus ausgewiesene Schuldentrückgang ist lediglich Ergebnis der geänderten statistischen Erfassung.

Tatsächlicher Schuldentrückgang ist geringer als die Statistik ausweist

4.2 Detaillierter Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

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

Ifd. Nr.	Position	2012	2012	2013	Veränderung zum Vorjahr
		bisher ⁷	neu	neu	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	SCHULDENSTAND⁸	3.808,1	3.344,8	3.283,3	-524,8
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	5,4	5,4	4,0	-1,4
1.1.1	- Schulden aus Krediten	4,6	4,6	4,0	-0,6
1.1.2	- Kassenkredite	0,8	0,8	-	-0,8
1.2	Schulden beim nichtöffentl. Bereich	3.239,5	3.239,5	3.148,6	-90,9
1.2.1	- Schulden aus Krediten	3.146,6	3.146,6	3.048,7	-97,9
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	3.121,5	3.121,5	3.048,2	-73,3
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	25,0	25,0	0,5	-24,6
1.2.2	- Wertpapierschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	92,9	92,9	99,9	7,0
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	34,8	34,8	26,0	-8,7
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,8	0,8	3,5	2,7
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,0	1,0	1,0	0,0
1.3.3	- Finanzierungsleasing	33,0	33,0	21,6	-11,4
1.4	übrige Verbindlichkeiten	528,5	65,2	104,7	-423,8
1.4.1	- Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	65,2	65,2	104,7	39,5
1.4.2	- sonstige übrige Verbindlichkeiten	463,3	entfällt	entfällt	-463,3
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.454,2	1.454,2	1.799,2	345,0
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	27,6	27,6	31,7	4,1
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.322,4	1.322,4	1.671,3	348,9
2.3	Zinsausgaben ⁹	104,2	104,2	96,2	-8,0

⁵ Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen wurden bereits gegengerechnet.

⁶ Die Kassenkredite, die im Vorjahresvergleich um rd. 6,2 Mio. € gestiegen waren (siehe Übersicht 4), wurden hier gegengerechnet.

⁷ Ausweis der Schulden gemäß bisheriger, bis einschließlich 2012 geltender Statistik.

⁸ Summe der Positionen 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

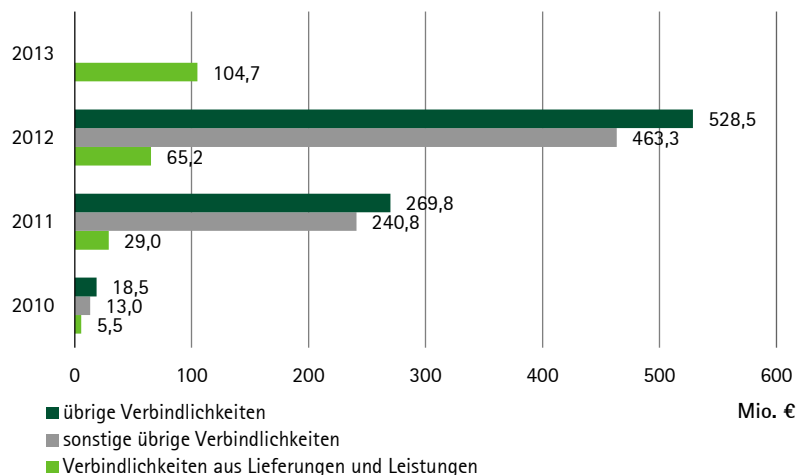
⁹ Zinsausgaben gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

- 7 Folgende Schuldenarten bzw. Belastungen veränderten sich im Vorjahresvergleich in größerem Maße:

Übrige Verbindlichkeiten

- 8 Aufgrund der fortschreitenden Umstellung der sächsischen Kommunen auf die kommunale Doppik¹⁰ wuchs das Volumen der übrigen Verbindlichkeiten jährlich – bis zum Wegfall der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten im Jahr 2013 (vgl. Übersicht 5).¹¹

Übersicht 5: Entwicklung der übrigen Verbindlichkeiten



- 9 Wegen der zumeist kurzfristigen Natur der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, ist zu erwarten, dass der Schuldenstand bei der jeweils stichtagsbezogenen Betrachtung über mehrere Jahre künftig entsprechenden Schwankungen unterworfen sein wird.¹²

Weitere Belastungen

Haftungssumme der Bürgschaften nahm 2013 deutlich zu

- 10 Die weiteren Belastungen der Kommunen, die neben dem Schuldenstand ausgewiesen werden, stiegen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 345,0 Mio. € bzw. rd. 23,7 %. Insbesondere nahm die Haftungssumme der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen zu. Im Vergleich der zurückliegenden 10 Jahre erreichte diese 2013 ihren höchsten Stand.

Hauptverursacher: Kreisfreie Stadt Leipzig

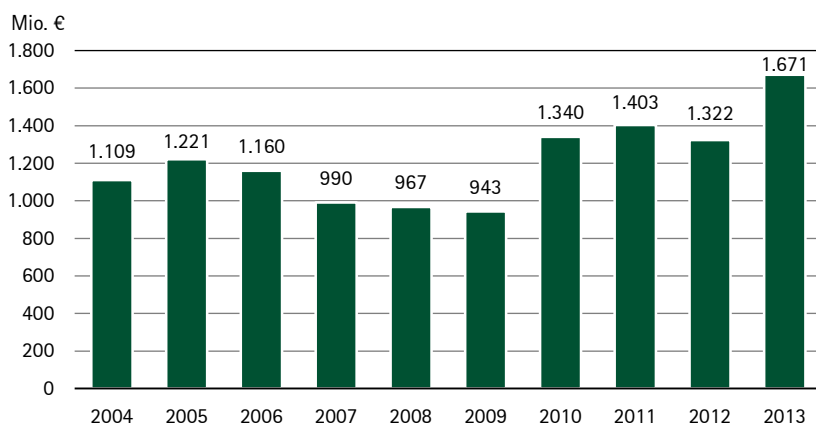
- 11 Die größte Zunahme war bei der Kreisfreien Stadt Leipzig festzustellen, die ihre Haftungssumme von rd. 323 Mio. € im Jahre 2012 auf rd. 650 Mio. € im Jahr 2013 mehr als verdoppelte. Ausweislich des Haushaltsplanes 2014 der Stadt wurden mit den Bürgschaften zum 31.12.2013 Kredite der städtischen Unternehmen im Umfang von rd. 304 Mio. € besichert. Etwa 56 Mio. € waren für Garantien ausgewiesen und weitere 290 Mio. € für eine Kapitalausstattungsvereinbarung zwischen der Stadt und einem städtischen Unternehmen. Letztgenannte Vereinbarung bestand lt. den Haushaltsplänen der Stadt bereits seit 2010 in dem genannten Haftungsumfang, war jedoch erstmals zum 31.12.2013 in die Statistik eingeflossen.

¹⁰ Umstellungspflicht zum 01.01.2013, Ausnahmeregelung: § 131 Abs. 8 SächsGemO.

¹¹ Sonstige übrige Verbindlichkeiten sind alle sonstigen, nicht aus Lieferungen und Leistungen entstandenen Verbindlichkeiten, wie z. B. sonstige Verbindlichkeiten gegenüber dem öffentlichen Bereich. Es handelt sich mehrheitlich um Fördermittel, die noch nicht einem Vermögensgegenstand zugeordnet worden sind, d. h. wo ein Sonderposten noch nicht gebildet wurde.

¹² Exkurs: In der Statistik werden die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen seit dem Jahr 2010 abgefragt und wurden bislang von den doppisch buchenden Kommunen gemeldet. Das Statistische Bundesamt hat mittlerweile eine „Zuordnungshilfe zur Ermittlung der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“ herausgegeben, die seit den Erhebungen für das Jahr 2013 gilt. Dort ist aufgelistet, welche kameralen Gruppierungen den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen zugeordnet werden können. Infolgedessen melden nunmehr auch die kameral buchenden Kommunen entsprechende Daten. Vgl. SLKT-Rundschreiben 278/2013 vom 11.07.2013.

Übersicht 6: Entwicklung der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Haftungssumme)

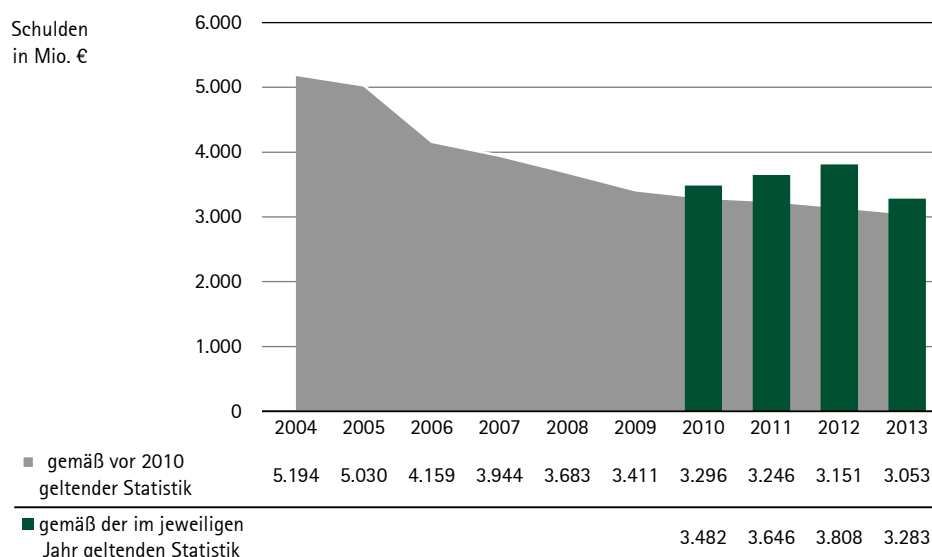


- 12 In Sachsen weist nach Leipzig nur die Kreisfreie Stadt Dresden mit rd. 668 Mio. € (rd. +4 % gegenüber Vorjahr) zum 31.12.2013 eine noch höhere Haftungssumme für Bürgschaften und dergleichen aus. Dies entspricht einem Betrag von rd. 1.271 € je EW für Dresden bzw. rd. 1.242 € je EW für Leipzig. Der sächsische Durchschnitt liegt bei rd. 414 € je EW. Die Haftungssumme der Kreisfreien Stadt Dresden unterliegt laut SMI der regelmäßigen Kontrolle der Rechtsaufsicht. Ein Einschreiten der Rechtsaufsicht war auskunftsgemäß bisher nicht veranlasst.

4.3 Entwicklung der kommunalen Schulden im Zeitverlauf

- 13 Um die Vergleichbarkeit im Zeitverlauf zu gewährleisten, werden die Schuldenstände in nachfolgender Übersicht ab dem Jahr 2010 nach dem bisherigen, vor 2010 geltenden sowie nach dem dann im jeweiligen Jahr geltenden Schuldenbegriff (d. h. so wie in der Statistik für das jeweilige Jahr enthalten, vgl. dazu auch Übersicht 2) dargestellt.

Übersicht 7: Entwicklung der Schulden der Kommunen nach vor 2010 geltendem und nach den neuen statistischen Schuldenbegriffen



- 14 Nach bisherigem, vor 2010 geltenden statistischen Schuldenbegriff konnten die Kommunen im oben dargestellten 10-Jahres-Rückblick einen jährlichen Schuldenabbau konstatieren. Die seit 2010 erfolgten statistischen Anpassungen führten hingegen zunächst dazu, dass höhere

Schuldenabbau bei Betrachtung nach 'altem' Schuldenbegriff

Schulden ausgewiesen wurden und erst im Jahr 2013 ein Schuldenrückgang.

Schuldendienstquote 15 Die Schuldendienstquote¹³ entwickelte sich wie folgt:

Übersicht 8: Entwicklung der Schuldendienstquote (Angaben in %)

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schuldendienstquote	6,5	6,4	12,7	5,7	5,3	5,5	4,0	4,1	6,2 ¹⁴	6,2

4.4 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

4.4.1 Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung

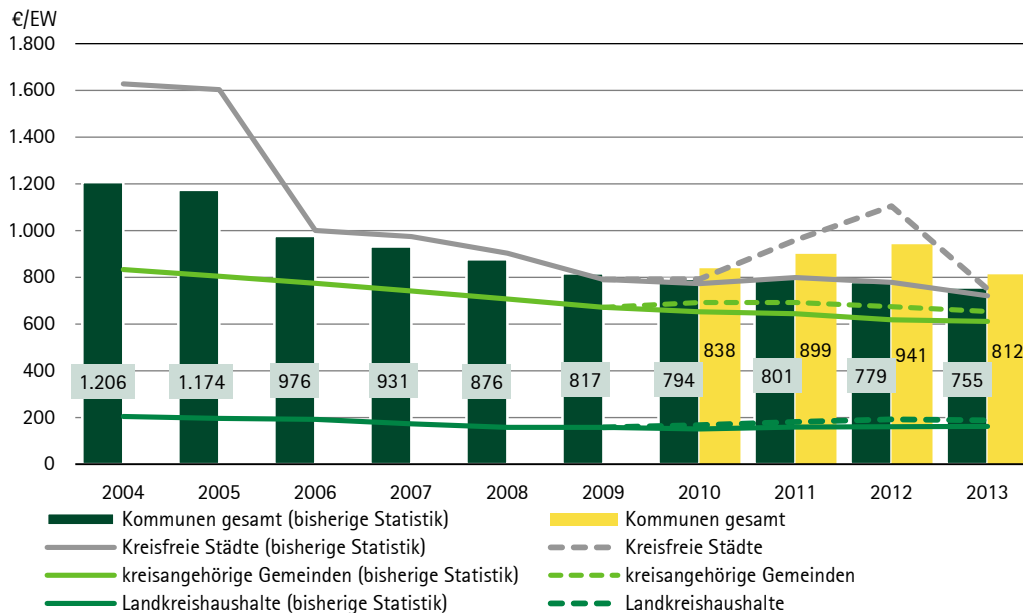
Wegfall der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten wirkt vor allem bei den Kreisfreien Städten

16 Im Vergleich der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen zeigt sich die Auswirkung des Wegfalls der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten aus der Statistik besonders deutlich bei den Kreisfreien Städten (siehe Übersicht 9).¹⁵ Hatten die übrigen Verbindlichkeiten im Jahr 2012 in Chemnitz und Leipzig noch einen Anteil von rd. 32 % bzw. rd. 21 % am Schuldenstand der Kommune, lag der Anteil im Jahr 2013 nur noch bei rd. 2 %.¹⁶

17 Die übrigen Verbindlichkeiten, die ab 2013 de facto nur noch die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen beinhalten, waren in den 3 Kreisfreien Städten insgesamt um mehr als 90 % niedriger ausgewiesen als im Vorjahr.

18 Ab dem Jahr 2011 wurden die fortgeschriebenen Zensus-Einwohnerzahlen berücksichtigt, sodass der Schuldenstand je EW ab dem Jahr 2011 überproportional höher ausfällt.

Übersicht 9: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen¹⁷



¹³ Prozentualer Anteil der Ausgaben für ordentliche und außerordentliche Tilgung (ohne Umschuldung) sowie Zinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen, Daten lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände für das jeweilige Jahr.

¹⁴ 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.

¹⁵ Da der größere Teil der kreisangehörigen Gemeinden sowie der Landkreise erst zum 01.01.2013 sein Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umstellte, waren die übrigen Verbindlichkeiten bis 2012 bei diesen beiden Gebietskörperschaftsgruppen von geringerer Relevanz, sodass der Rückgang im Jahr 2013 hier entsprechend geringer ausfiel.

¹⁶ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Übersicht 6, S. 54.

¹⁷ Die Darstellung erfolgt wiederum nach ‚bisheriger‘ und ‚neuer‘ Statistik, wie unter Pkt. 4.3 bereits beschrieben.

19 Insgesamt 24 Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Dresden¹⁸, hatten zum 31.12.2013 nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen und waren in ihren Kernhaushalten ansonsten schuldenfrei.

20 Völlig schuldenfreie Kernhaushalte wiesen zum 31.12.2013 die folgenden Gemeinden (mit jeweils weniger als 10.000 EW) aus: Claußnitz, Erlau¹⁹, Kriebstein, Leutersdorf und Glaubitz. Diese Gemeinden hatten zugleich keine Schulden in Eigenbetrieben und Eigengesellschaften. Die Gemeinde Leutersdorf hielt jedoch Bürgschaften in Höhe von 38 T€.

Völlig schuldenfreie Kommunen

4.4.2 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

21 Bei der Überprüfung, inwieweit die Verschuldungsrichtwerte der kommunalen Kernhaushalte gem. Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 der VwV KomHHWi-Doppik²⁰ eingehalten wurden, ist zu beachten, dass der statistische Schuldenbegriff von dem der VwV KomHHWi-Doppik abweicht. Im Jahresbericht 2013 des SRH wurde dies ausführlich dargestellt.²¹ Unter Berücksichtigung dessen, hielten 88 von insgesamt 442 Gebietskörperschaften²² die Verschuldungsrichtwerte zum 31.12.2013 nicht ein. Laut SMI stünden die betreffenden Kommunen unter besonderer Beobachtung durch die Rechtsaufsichtsbehörden und erhielten entsprechende Hinweise und Nebenbestimmungen in rechtsaufsichtlichen Bescheiden.

Landkreis Nordsachsen sowie 87 kreisangehörige Gemeinden hielten den Verschuldungsrichtwert nicht ein

Übersicht 10: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten 2013	
		absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	87	20,3
Landkreise	250	1	10,0

22 Wie auch in vorangegangenen Jahren kann der Landkreis Nordsachsen die Verschuldungsrichtwerte nicht einhalten. Die kreisangehörigen Gemeinden mit den einwohnerbezogenen gemäß VwV KomHHWi-Doppik am höchsten verschuldeten Kernhaushalten waren zum 31.12.2013 Rackwitz mit rd. 3.359 €/EW²³, das mittlerweile zu Neukieritzsch eingemeindete Deutzen mit rd. 2.601 €/EW und Machern mit rd. 2.561 €/EW. Das SMI merkt dazu an, dass die Haushaltslage der Gemeinde Rackwitz zwar kritisch sei, in der Hochsetzung der Tilgung von 1 % auf 3 % und angesichts der Sondertilgungen in 2014 und 2015 jedoch positive Ansätze zu sehen seien. Die Gemeinde Machern wird vom SMI aufgrund ihrer Gewerbesteuererinnahmen als hinreichend leistungsfähig und damit in der Lage, die Verschuldenssituation zu bewältigen, eingeschätzt.

¹⁸ Die übrigen 23 Gemeinden hatten jeweils weniger als 10.000 EW.

¹⁹ Eine Stichprobe in einer der Gemeinden ergab: Für die Gemeinde Erlau waren in der Schuldenstatistik, seit die übrigen Verbindlichkeiten und darunter die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen erfasst werden, in keinem Jahr solche Verbindlichkeiten ausgewiesen. Die zum 01.01.2012 aufgestellte Eröffnungsbilanz enthielt demgegenüber jedoch Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen i. H. v. rd. 16,6 T€. Darüber hinaus waren zum 31.12.2012 rd. 47,2 T€ und zum 31.12.2013 rd. 55,5 T€ an Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen vorhanden. Auskunftsgemäß hatte es die Gemeinde versäumt, die entsprechenden Daten an das Statistische Landesamt zu melden.

²⁰ Ab 10.01.2014 KomHHWi-Doppik.

²¹ Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.4, S. 54 f.

²² Zum Gebietsstand 01.01.2014: 3 Kreisfreie Städte, 429 kreisangehörige Gemeinden, 10 Landkreise.

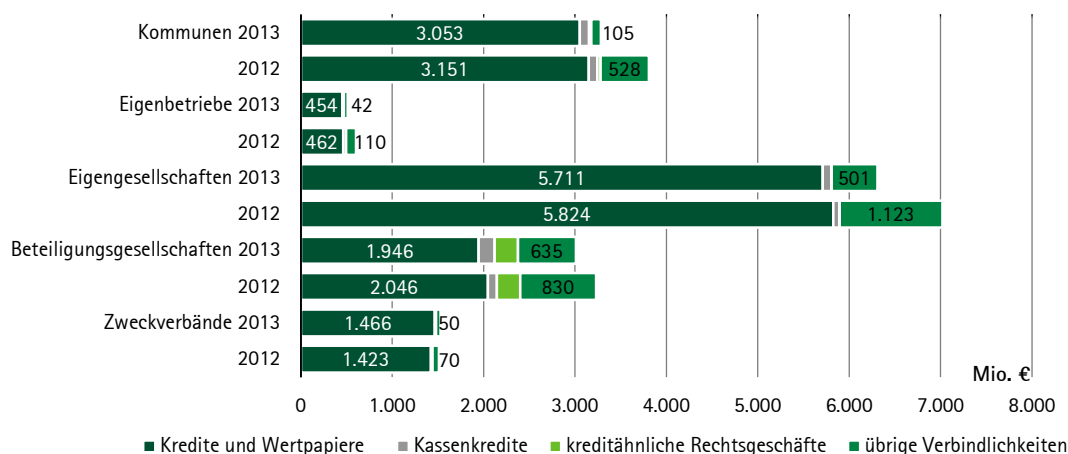
²³ Auch unter Anwendung des statistischen Schuldenbegriffes weist Rackwitz mit rd. 3.361 €/EW die höchste Verschuldung je EW aus.

5 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche

5.1 Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

- 23 Wie bereits am Beispiel der kommunalen Haushalte erläutert, wirkt sich auch bei den ausgelagerten Bereichen die ab 2013 statistische Nichterfassung der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten deutlich aus.
- 24 Bei den Schulden aus Krediten und – sofern vorhanden – Wertpapieren wurden Rückgänge zwischen rd. 1,7 % (Eigenbetriebe) und rd. 4,9 % (Beteiligungsgesellschaften) erzielt. Bei den Zweckverbänden war ein Anstieg um rd. 3,0 % festzustellen. Diese Betrachtungsweise entspricht – unter der Maßgabe, dass einzelne Begrifflichkeiten z. T. präzisiert wurden – dem bis 2010 geltenden Schuldenbegriff.
- 25 Demgegenüber lagen die Rückgänge bei den übrigen Verbindlichkeiten zwischen rd. 23,5 % (Beteiligungsgesellschaften) und rd. 61,7 % (Eigenbetriebe). Auch in absoluten Zahlen waren die Rückgänge der übrigen Verbindlichkeiten größer als die der Kredit- und Wertpapiersschulden, vgl. Übersicht 11.

Übersicht 11: Vorjahresvergleich der Kommunen und der einzelnen ausgelagerten Bereiche nach Schuldenarten



Hoher Kassenkreditzuwachs bei den Gesellschaften

- 26 Bei den Beteiligungsgesellschaften ist zudem auf den im Vergleich zu den Kommunen und den übrigen ausgelagerten Bereichen hohen Zuwachs bei den Kassenkrediten (rd. +76 % auf rd. 172 Mio. €) hinzuweisen. Die Abnahme der Kredite (rd. -100 Mio. €) wurde durch die Zunahme an Kassenkrediten (rd. +74 Mio. €) zum großen Teil aufgezehrt. Eine ebenfalls deutliche Kassenkreditzunahme verzeichneten die Eigengesellschaften mit rd. 34 % auf rd. 92 Mio. €.
- 27 Der Anteil der Schulden der kommunalen Haushalte an der gesamten Verschuldung ist im Jahr 2013 von rd. 23,6 % auf rd. 22,4 % gesunken, weil die Kommunen prozentual betrachtet mehr Kredite abbauten, den größeren Rückgang bei den übrigen Verbindlichkeiten auswiesen und weniger zusätzliche Kassenkredite aufnahmen als die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche.

Übersicht 12: Vorjahresvergleich der Kommunen und der ausgelagerten Bereiche, Anteil an gesamt

Schuldenart	Kommunen			ausgelagerte Bereiche			gesamt		
	2012	2013	Veränderung	2012	2013	Veränderung	2012	2013	Veränderung
	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €	Mio. €	in %
Kredite und Wertpapiere ²⁴	3.151	3.053	-3,1	9.755	9.577	-1,8	12.906	12.629	-2,1
Kassenkredite	94	100	6,6	213	293	37,4	307	393	28,0
kreditähn. Rechtsgeschäfte	35	26	-25,1	260	261	0,4	295	288	-2,6
übrige Verbindlichkeiten ²⁵	528	105	-80,2	2.132	1.227	-42,4	2.661	1.332	-49,9
Summe	3.808	3.283	-13,8	12.361	11.358	-8,1	16.169	14.642	-9,4
%-Anteil an gesamt	23,6	22,4		76,4	77,6				

- 28 In der Gesamtbetrachtung gelang den Kommunen und den aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereichen ein Abbau der Kredit-schulden (einschließlich Wertpapiere) von insgesamt rd. 2,1 %. Kommunen und ausgelagerte Bereiche bauten ihre Kreditschulden um rd. 2,1 % ab
- 29 Die statistische Auswertung zeigt jedoch einen erhöhten Bedarf an Mitteln zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe (Kassenkredite) – insbesondere bei den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Die Rechtsaufsichtsbehörden sollten diese Entwicklung beobachten und bei der Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen berücksichtigen. Gleiches gilt auch für die übrigen Verbindlichkeiten (seit 2013 nur noch aus Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen bestehend), die zwar in der Regel kurzfristiger Natur sind, aber dennoch hinsichtlich möglicher Haushaltsrisiken oder struktureller Defizite überwacht werden sollten, zumal der Anteil der *sonstigen* übrigen Verbindlichkeiten nicht mehr in der Statistik abgebildet wird.
- 30 In der Einzelbetrachtung verzeichneten – untergliedert nach den ausgelagerten Bereichen – folgende Kommunen einwohnerbezogen die jeweils höchste Verschuldung zum 31.12.2013 (in Klammern höchste Verschuldung im Vorjahr): Kommunen mit der höchsten Verschuldung zum 31.12.2013
- Eigenbetriebe: Altenberg rd. 1.956 €/EW (Vorjahr: Schwepnitz rd. 1.782 €/EW²⁶)
 - Eigengesellschaften: Thermalbad Wiesenbad rd. 5.113 €/EW (Vorjahr: rd. 5.320 €/EW)
 - Schulden gesamt²⁷: Pirna rd. 5.504 €/EW (Vorjahr: Leipzig rd. 6.179 €/EW).
- 31 Das SMI ergänzt, dass die Haushaltslage der Gemeinde Thermalbad Wiesenbad von der hohen Verschuldung ihrer Eigengesellschaft nicht unmittelbar berührt werde, da es keine entsprechende Nachschusspflicht der Kommune gebe. Gleiches gelte für die Schulden der Stadt Pirna, wo die Schulden der Eigengesellschaften (z. B. Stadtwerke) mangels vertraglicher Verpflichtung nur bis zur Höhe der gesetzlichen Mindesteinlageverpflichtungen der Stadt zugeordnet werden könnten. In beiden Fällen sei ein repressives Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde bislang nicht erforderlich gewesen.

²⁴ Wertpapiere waren nur bei den Beteiligungsgesellschaften in Höhe von 40 Mio. € (sowohl 2012 als auch 2013) sowie bei den Zweckverbänden in marginalem Umfang erfasst.

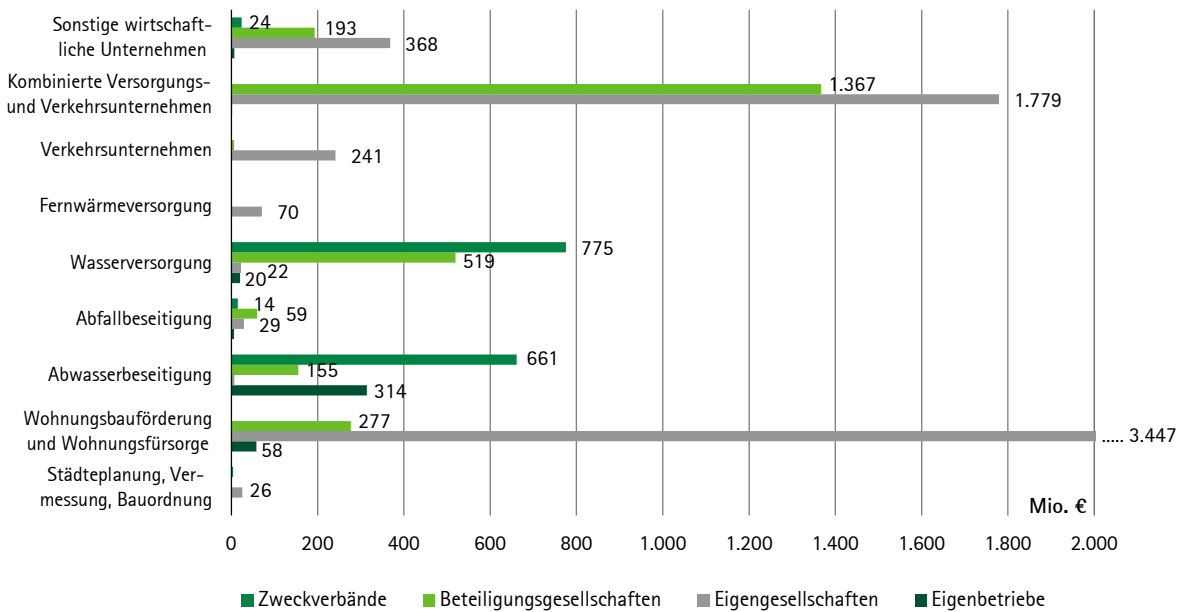
²⁵ Ab dem Berichtsjahr 2013 bestehen die übrigen Verbindlichkeiten nur noch aus Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

²⁶ Im Jahr 2013 wurden die 2012 noch als Eigenbetriebsschulden ausgewiesenen Beträge im Kernhaushalt der Gemeinde Schwepnitz erfasst.

²⁷ Hier: Schulden des Kernhaushaltes, der Eigenbetriebe sowie der Eigengesellschaften.

32 **5.2 Schulden der ausgelagerten Bereiche nach Aufgabenbereichen**
 Nachfolgend wird die Verteilung der Schulden der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie der Eigenbetriebe und Zweckverbände nach Aufgabenbereichen veranschaulicht.

Übersicht 13: Schulden nach Aufgabenbereichen zum 31.12.2013²⁸



33 Zu den Aufgabenbereichen ‚kombinierte Versorgungsunternehmen‘ und ‚Unternehmen der Wirtschaftsförderung‘ lagen keine Einzelangaben vor.

6 Vergleiche mit anderen Bundesländern

34 **6.1 Auswertung der Schuldendaten aus dem Jahr 2012**
 Die folgenden Angaben beziehen sich auf den Stichtag 31.12.2012. Ab dem Berichtsjahr 2012 basiert der Ländervergleich auf den fortgeschriebenen Zensusdaten, sodass der Schuldenstand je EW vergleichsweise etwas höher ausfällt.

²⁸ Beträge unter 10 Mio. € bleiben im Diagramm aus Gründen der Übersichtlichkeit unbeschriftet.

Übersicht 14: Schulden der Zweckverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2012²⁹

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Kommunen (Kernhaushalte)
alle Angaben in €/EW				
Sachsen	373	149	1.734	941
Brandenburg	440	118	1.383	863
Mecklenburg-Vorpommern	468	326	k. A.	1.611
Sachsen-Anhalt	90	100	1.363	1.546
Thüringen	506	140	926	1.113
neue Länder (gesamt)	370	155	1.237	1.151
Niedersachsen	233	286	321	1.761
Rheinland-Pfalz	111	993	434	3.197
Schleswig-Holstein	115	348	212	1.478
Saarland	1.587	1.022	487	3.161
Hessen	191	651	923	3.541
Baden-Württemberg	161	752	1.362	653
Nordrhein-Westfalen	251	609	466	2.868
Bayern	115	354	646	1.132
früheres Bundesgebiet (gesamt)	207	565	667	2.033

Zweckverbände

35 Im Vergleich der o. g. Beträge mit denen der Vorjahre weist Sachsen-Anhalt einen wesentlichen Schuldenrückgang (von rd. 599 €/EW auf rd. 90 €/EW) und damit zum 31.12.2012 die niedrigsten Zweckverbandsschulden je EW aus. Die einwohnerbezogen ohnehin am höchsten verschuldeten Zweckverbände der Kommunen des Saarlands vergrößerten ihr Schuldenvolumen.

Vergleich der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche

Eigenbetriebe

36 Die Aussage für die Zweckverbände des Saarlands trifft ebenso auf die dortigen kommunalen Eigenbetriebe zu. Eine Schuldenreduzierung war bei den Eigenbetrieben in Rheinland-Pfalz zu verzeichnen.

Eigengesellschaften

37 Sofern Daten zu den Eigengesellschaften vorlagen, zeigt der Vergleich der Bundesländer, dass Sachsen wie bereits im Vorjahr die höchsten Schulden je EW ausweist. Auf die unter Fußnote 29 genannten Einschränkungen wird hingewiesen.

Vergleich mit den Schulden der Kommunen

38 Werden allein die Schulden der Kommunen betrachtet, hat Sachsen nach Baden-Württemberg und Brandenburg den niedrigsten Schuldenstand je EW. Unter Hinzunahme der Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände verzeichneten Schleswig-Holstein³⁰, Bayern und Niedersachsen die geringsten Schulden je EW. Sachsen weist danach von allen *neuen* Bundesländern die höchsten Schulden je EW aus.³¹

Einordnung der Schuldenlage Sachsens abhängig von der Betrachtungsweise

²⁹ Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz: Angaben ohne mittelbare Eigengesellschaften. Brandenburg: Angaben ohne übrige Verbindlichkeiten und kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

Mecklenburg-Vorpommern: ohne Angaben zu den Eigengesellschaften.

Schleswig-Holstein: Angaben bei den Eigengesellschaften ohne übrige Verbindlichkeiten und kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

Die z. T. fehlenden Daten wirken sich entsprechend in den angegebenen Beträgen der neuen Länder und des früheren Bundesgebietes aus.

³⁰ Hier ist jedoch zu beachten, dass die Angaben zu den Eigengesellschaften unvollständig sind.

³¹ Ohne Mecklenburg-Vorpommern, da hier Angaben zu den Eigengesellschaften fehlen.

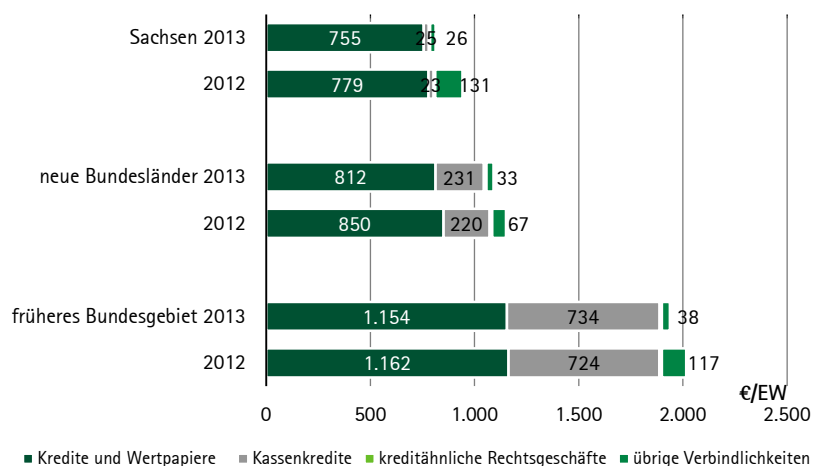
Beteiligungsgesellschaften nicht in den Ländervergleich einbezogen

- 39 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Beteiligungsgesellschaften nicht in die Auswertung einbezogen werden können, da dem SRH diesbezügliche Daten nur für Sachsen vorliegen (vgl. bspw. Übersicht 11). Entsprechend würde sich im Falle einer vergleichenden Gesamtbetrachtung die Beurteilung der Schuldsituation ggf. relativieren.
- 40 Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und das Saarland haben sowohl bei alleiniger Betrachtung der kommunalen Schulden als auch unter Einbezug der Schulden der o. g. aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche die einwohnerbezogen jeweils am höchsten verschuldeten Kommunen. Unabhängig von der Organisationsform, nach der die kommunalen Aufgaben erfüllt werden, wird die angespannte Finanzsituation in den Kommunen dieser Bundesländer deutlich. Entsprechende Entschuldungsprogramme³² sollen hier zur Entlastung beitragen.

6.2 Schulden der kommunalen Haushalte nach Schuldenarten

Vergleich nach Schuldenarten

Übersicht 15: Vorjahresvergleich der Kommunen Sachsens, der neuen Länder sowie des früheren Bundesgebietes nach Schuldenarten in €/EW



Ausweitung der Kassenkredite

- 41 Die Auswirkungen im Zuge des Wegfalls der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten aus der Statistik werden in obiger Übersicht deutlich. Die Schulden aus Krediten und - sofern vorhanden - Wertpapieren (entspricht im Wesentlichen dem bis 2010 geltenden Schuldenbegriff) sind gesunken, die Kassenkredite wurden demgegenüber in unterschiedlichem Maße ausgeweitet.

Kassenkredite betreffen vornehmlich die Kreisfreien Städte

- 42 Entgegen des insgesamt rückläufigen Trends stiegen die Schulden aus Krediten und Wertpapieren je EW in einzelnen Bundesländern des früheren Bundesgebietes. In allen neuen Ländern war diesbezüglich ein Rückgang zu verzeichnen. Die Kassenkredite je EW wuchsen mit Ausnahme Hessens, Baden-Württembergs, Niedersachsens, Schleswig-Holsteins und Bayerns in allen Bundesländern.³³ Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten betrifft überwiegend die Kreisfreien Städte - am umfanglichsten in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Ausnahmen sind Sachsen und Baden-Württemberg, wo die Kreisfreien Städte keine liquiditätssichernden Kassenkredite benötigten, sowie die Kommunen Sachsen-Anhalts, die sämtlich ohne Kassenkredite auskamen.

³² Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.3, S. 60.

³³ Zur Einordnung dieser Entwicklung vgl. bspw. auch Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Drittes Kapitel (Frankenberg, Junkernheinrich): Kommunal Finanzen 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung, S. 308 f. Hier wird u. a. festgestellt, dass Liquiditätskredite teils auch zur Deckung von Haushaltsdefiziten verwendet werden. Die Inanspruchnahme solcher Kredite steige mit dem Zwang des Haushaltsausgleichs, da ein Insolvenzrecht für Kommunen ebenso wenig wie ein Haftungsverband zwischen Kommunen existiert. Eine Abkopplung der Ausgaben von den originären Einnahmen sei zu beobachten.

7 Stellungnahmen

43 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet. Stellungnahmen

44 Zur Verschuldung der Zweckverbände (Tz. 2 und 24) merkt das SMI an, dass die finanzielle Situation bei den einzelnen Zweckverbänden spartenabhängig sehr unterschiedlich sei, sodass auch hinsichtlich der Höhe der Verschuldung entsprechend zu differenzieren sei. So sei der Schuldenanstieg bei den Zweckverbänden zum 31.12.2013 im Wesentlichen auf die Erhöhung von Krediten der Trinkwasserzweckverbände zurückzuführen, während im Bereich der Abwasser- und Abfallverbände die Höhe der Kredite zurückgegangen sei.

45 Das SMI weist im Zusammenhang mit der Entwicklung der Bürgschaften (Tz. 10 f.) darauf hin, dass eine Haftungssumme aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen kommunalhaushaltsrechtlich nur dann von Bedeutung ist, wenn damit das erhöhte Risiko einer möglichen Inanspruchnahme verbunden ist. Vor diesem Hintergrund werde die reine Haftungssumme im Frühwarnsystem des SMI nicht berücksichtigt; ein erhöhtes Risiko einer möglichen Inanspruchnahme werde mit der Vergabe von Punkten als latentes Risiko – wie z. B. bei der Stadt Leipzig – im Frühwarnsystem abgebildet.

46 Das SMI teilt die unter Tz. 29 getroffene Aussage des SRH zum Überwachungserfordernis der Entwicklung der Kassenkredite und der übrigen Verbindlichkeiten und ergänzt, dass es rechtsaufsichtlicher Praxis entspreche, die Genehmigung von Kassenkrediten an die Erfüllung der Voraussetzungen in § 84 SächsGemO zu koppeln.

8 Zusammenfassung und Ausblick

47 Seit dem Jahr 2010 erfolgten jährlich Änderungen in der Schuldenstatistik (vgl. Übersicht 2). Dies erschwert Jahresvergleiche, die daher entsprechender Erläuterungen bedürfen oder teils nur eingeschränkt möglich sind. Statistikänderungen erschweren Jahresvergleiche

48 Dem weiteren Abbau der Kreditschulden³⁴ und damit den in der Regel längerfristigen Verpflichtungen stand im Jahr 2013 eine Zunahme der Kassenkredite gegenüber. Dies war sowohl bei der vergleichenden Betrachtung der kommunalen Schulden der Bundesländer festzustellen als auch innerhalb Sachsens – die Kassenkreditzunahme erfolgte hier jedoch vorwiegend bei den kommunalen Gesellschaften. Abbau der Kreditschulden versus Kassenkreditzunahme

49 Der Ländervergleich (siehe hierzu Übersicht 14) verdeutlicht, dass bei der Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche nicht außer Acht bleiben dürfen. Maßstab muss die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben sein – unabhängig von der gewählten Organisationsform.³⁵ Insofern wäre es unzureichend, allein die Schuldenlage der kommunalen Haushalte zu betrachten. Dies gilt umso mehr, als Sachsen bei Einbezug der ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften) seine Position unter den Ländern mit vergleichsweise niedrig verschuldeten Kommunen aufgeben muss. Bedeutung des Einbezugs der ausgelagerten Bereiche

³⁴ Sofern vorhanden einschließlich Wertpapiersschulden.

³⁵ Auf die Eignung einzelner Organisationsformen für bestimmte kommunale Aufgaben soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

- 50 Das Gesamtbild der Schuldsituation bleibt insofern unvollständig als dass aus einzelnen Bundesländern z. T. Daten fehlen (vgl. Fußnote 29) und zu den Beteiligungsgesellschaften keine direkten Vergleichsdaten vorliegen (vgl. Tz. 39). Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Beteiligungsgesellschaften (wie auch für die Eigen-gesellschaften) birgt auch deren Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial.³⁶ Der nach derzeitiger Rechtslage ab dem Jahr 2016 zu erstellende Gesamtabschluss sollte geeignet sein, ein vollständiges, mithin sachgemäßes Bild der Schuldsituation zu zeichnen und diese im Zusammenhang mit der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu beurteilen. Die Überlegungen des SMI³⁷ zur Verschiebung des Zeitpunktes, ab dem der Gesamtabschluss verpflichtend zu erstellen ist, auf den 31.12.2021 sieht der SRH deshalb kritisch.
- 51 Die Wirkungen von EU-Fiskalpakt und Schuldenbremse auf die kommunale Ebene werden naturgemäß von den Kommunen selbst eher pessimistisch eingeschätzt. Insbesondere werden kurz- und mittelfristig Einsparungen bei freiwilligen Leistungen erwartet. Ein Teil der Kommunen rechnet mit einer Ausweitung der Verschuldung.³⁸
- Minimierung des Kreditbedarfes 52 Bei künftigen Kreditvergaben wird die Haushaltslage der Kommunen die Kreditkonditionen im Zuge der Umsetzung von Basel III stärker beeinflussen. Grundsätzliches Ziel sollte weiterhin sein, den Kreditbedarf zu minimieren.³⁹

³⁶ Auf den Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2, S. 57f., Tz. 32 wird verwiesen.

³⁷ Vgl. Schreiben des SMI an den SSG vom 30.09.2014.

³⁸ KfW Economic Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 64 vom 28.07.2014, Wolff et al.: Kommunale Investitionstätigkeit ausgebremst? Auswirkungen von Schuldenbremse, Fiskalpakt und Doppik-Umstellung.

³⁹ Der für die Kommunen Nordrhein-Westfalens aufgelegte Stärkungspakt Stadtfinanzen beinhaltet u. a. eine Auflistung von 800 Konsolidierungsmaßnahmen. Siehe dazu www.gpanrw.de/beratung.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten lag nahezu unverändert bei rd. 137.770 Mitarbeitern.

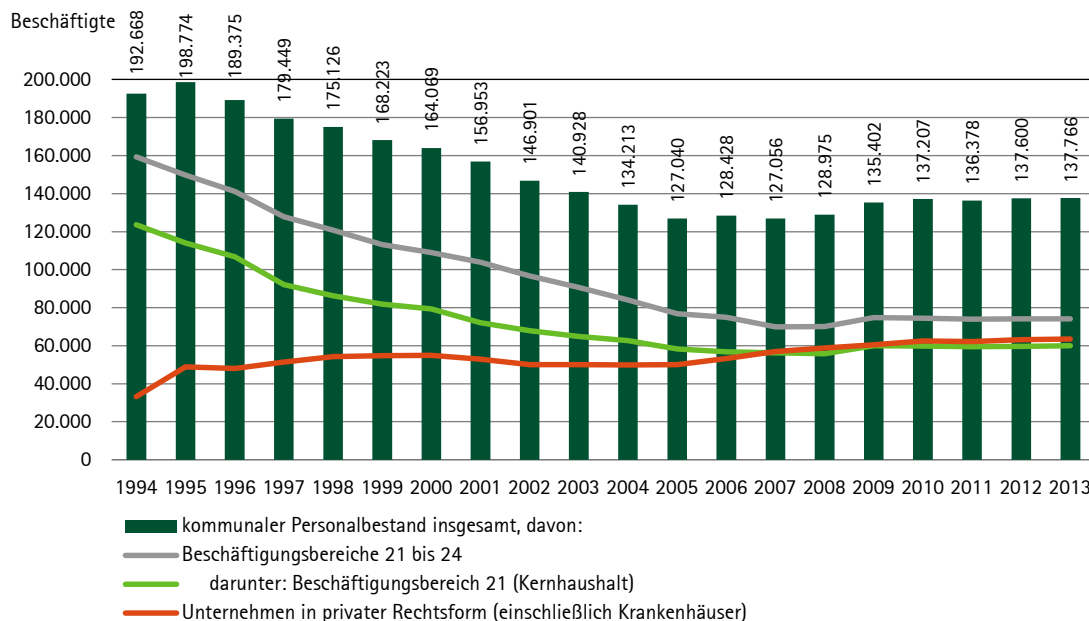
Die Kindertageseinrichtungen vergrößern weiterhin ihren Personalkörper. Die Zahl der Beschäftigten in Maßnahmen zur Arbeitsförderung sinkt kontinuierlich.

1 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

- 1 Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten¹ blieb im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr nahezu konstant. Sie wuchs lediglich um 0,1 % bzw. 166 Mitarbeiter.
- 2 In der nachfolgenden Übersicht wird die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den sächsischen Kommunen² innerhalb der letzten beiden Dekaden dargestellt.³ Es wird ersichtlich, dass sich die Beschäftigtenzahlen in den letzten 4 Jahren weitaus weniger dynamisch entwickelt haben, als in den Jahren zuvor (zur Definition der Beschäftigungsbereiche vgl. Pkt. 9.1).

Beschäftigtenzahlen entwickeln sich weniger dynamisch

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24 und in den kommunalen Beteiligungsunternehmen



- 3 **2 Entwicklung der Personalbestände im Einzelnen**
Der Anstieg der VZÄ im Jahr 2013 in den BB 21 bis 24 um insgesamt 0,7 % gegenüber dem Vorjahr fußt im Wesentlichen auf dem Personalszuwachs in den Kindertageseinrichtungen (KiTas). Die Zahl der Beschäftigten ist in den BB 21 bis 24 hingegen um insgesamt 0,1 % zurückgegangen.

Personalszuwachs in KiTas

¹ Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser, der Zweckverbände und der Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, darunter auch Krankenhäuser.

² Kommunen sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

³ Dem SRH liegen die Beschäftigtenzahlen erst ab dem Jahr 1994 vor.

- 4 Auf die Einzeldarstellung in der folgenden Übersicht wird verwiesen. Unter anderem wird der Einfluss der Zensusergebnisse bei den Werten je Tsd. EW aufgezeigt, welche zum einen auf Basis der fortgeschriebenen Registerdaten vom 03.10.1990 und zum anderen auf Basis der fortgeschriebenen Zensusergebnisse vom 09.05.2011 wiedergegeben werden.

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

	2008	2012	2013	2013		Veränderung 2013/2012		Veränderung 2013/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	je Tsd. EW Zensus	VZÄ	%	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	48.152	52.394	53.004	12,85	13,11	610	1,2	4.852	10,1
darunter:									
- Kernverwaltung	27.475	27.208	k. A.	-	-	-	-	-	-
darunter:									
Beschäftigte GfA ⁴	2.795	3.716	3.524	0,85	0,87	-192	-5,2	729	26,1
- AFG-Beschäftigte ⁵	1.098	518	386	0,09	0,10	-132	-25,5	-712	-64,9
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	7.346	8.491	8.862	2,15	2,19	371	4,4	1.516	20,6
Eigenbetriebe (BB 22)	6.958	7.230	7.006	1,70	1,73	-224	-3,1	48	0,7
darunter:									
- AFG-Beschäftigte	594	603	217	0,05	0,05	-386	-64,0	-377	-63,5
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	1.374	1.876	2.070	0,50	0,51	194	10,3	696	50,7
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.499	3.543	3.544	0,86	0,88	1	0,0	45	1,3
Zweckverbände (BB 24)	2.419	2.238	2.283	0,55	0,56	45	2,0	-136	-5,6
gesamt:	61.027	65.406	65.838	15,97	16,29	432	0,7	4.811	7,9
	Beschäftigte (B.)			je Tsd. EW	je Tsd. EW Zensus	B.	%	B.	%
Unternehmen in privater Rechts- form (ohne Krankenhäuser)	40.176	43.595	43.799	10,62	10,84	204	0,5	3.623	9,0
Krankenhäuser in privater Rechtsform	18.666	19.740	19.809	4,80	4,90	69	0,3	1.143	6,1
gesamt:	58.842	63.335	63.608	15,43	15,74	273	0,4	4.766	8,1
nachrichtlich: BB 21 bis 24	70.133	74.265	74.158	17,98	18,35	-107	-0,1	4.025	5,7

Kernverwaltung ab 2013 nicht mehr in der Statistik ausgewiesen

- 5 Es ist zu beachten, dass das Personal der Kernverwaltung ab 2013 nicht mehr separat aufgeführt wird, da eine Abgrenzung des Personals gem. § 59 SächsKomHVO-Doppik im Rahmen der Personalstandstatistik aufgrund fehlender Produktuntergruppen nicht möglich ist.

Größere Personalbestandsänderungen in folgenden Bereichen:

- 6 Größere Personalbewegungen vollzogen sich in den folgenden Bereichen:

⁴ Beschäftigte GfA = Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

⁵ Dazu zählen per definitionem des Statistischen Landesamtes: Arbeitnehmer in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gem. §§ 260 ff. 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.

Personal in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)

7 Der Rückgang ist zum überwiegenden Teil darauf zurückzuführen, dass die Optionsausübung im Sinne der KomtrZV⁶ im Landkreis Mittelsachsen für das Gebiet des Altkreises Döbeln zum 01.01.2013 endete (vgl. Pkt. 3.3).

Grundsicherung (SGB II):
Rückgang

AFG-Personal

8 Die Statistik wies im Jahr 2013 nur noch etwa halb soviel AFG-Personal (BB 21 und 22) aus, wie im Jahr zuvor. Hintergrund ist, dass Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung bzw. -förderung im herkömmlichen Sinne mittlerweile ausgelaufen sind.⁷

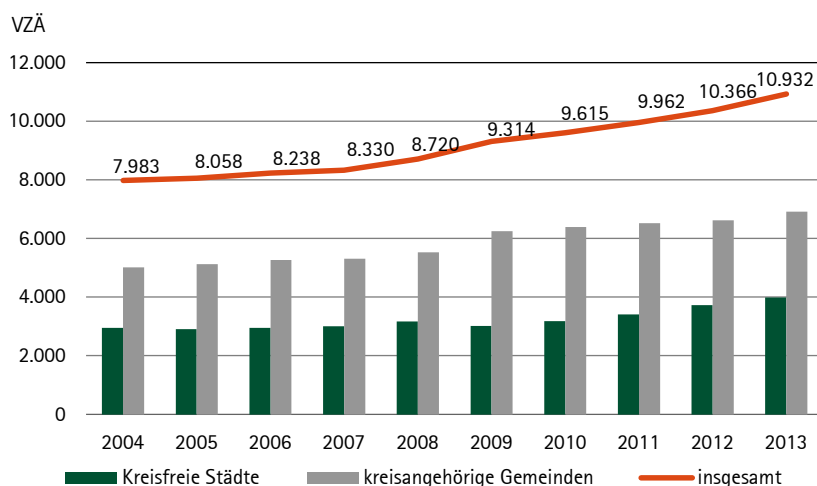
AFG:
Rückgang

Personal in Kindertageseinrichtungen

9 Die anhaltende Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen – nicht zuletzt auch aufgrund des seit 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruches auf Betreuung auch für unter 3-Jährige – wirkt sich entsprechend auf die Entwicklung des Personalbestandes in den kommunalen Kindertageseinrichtungen aus.

Kindertageseinrichtungen:
Anstieg

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen⁸



Beschäftigte in Altersteilzeit in den BB 21 bis 24

10 Das personalpolitische Instrument ‚Altersteilzeitvertrag‘ verliert mit zunehmendem Renteneintritt der Altersteilzeitbeschäftigten an Bedeutung. Die Zahl der betreffenden Personen geht weiter zurück, zuletzt um 1.085. Waren im Jahr 2010 noch knapp 9.000 Mitarbeiter altersteilzeitbeschäftigt, sind es im Jahr 2013 noch rd. 5.170, davon knapp 90 % im Kernhaushalt (BB 21).

Altersteilzeit:
Rückgang

3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand und Personalausgaben

11 Die Zahl der VZÄ im kommunalen Kernhaushalt erhöhte sich 2013 im Vorjahresvergleich stärker (+610) als die der Beschäftigten (+227). Bei den Personalausgaben wirken neben dem Anstieg der Beschäftigtenzahl auch Tarifierungen, sodass die Personalausgaben in den zurückliegenden 3 Jahren verhältnismäßig stärker stiegen als der Personalbestand (vgl. das Diagramm in Übersicht 4). Bei der Betrachtung je EW wird im

BB 21: Zahl der VZÄ erhöhte sich stärker als die der Beschäftigten

Personalausgaben steigen weiter

⁶ § 6 Abs. 1 SGB II benennt die – neben der Bundesagentur für Arbeit infrage kommenden – Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In der KomtrZV sind diese näher spezifiziert. Gemäß der Vierten Verordnung zur Änderung der KomtrZV, BGBl. Jg. 2012 Teil I Nr. 38 vom 23.08.2012 wurde der Altkreis Döbeln zum 01.01.2013 gestrichen.

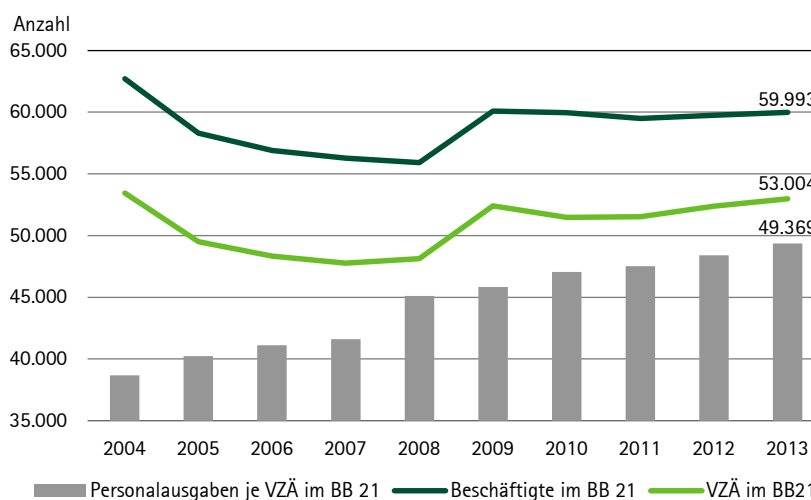
⁷ Die §§ 260 ff. SGB III (Arbeitsförderung) sind aufgrund von Artikel 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011, in Kraft seit 01.04.2012, weggefallen. Vgl. BGBl. Jg. 2011 Teil I Nr. 69 vom 27.12.2011, S. 2854 ff.

⁸ Auf die Einzeldarstellung der Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise wird verzichtet, da diese im Jahr 2013 lediglich 19 VZÄ ausweisen. In der Gesamtzahl sind sie jedoch enthalten.

Jahr 2013 in nachfolgender Tabelle zudem der Einfluss der Zensusergebnisse sichtbar.

Übersicht 4: Entwicklung der Personalbestände und –ausgaben im BB 21⁹

Jahr	Be- schäf- tigte	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)			Personalausgaben (Stand jeweils 31.12.)		
		VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	Veränderung (VZÄ) gegen- über Vorjahr %	absolut Mio. €	je EW €	je VZÄ €
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	2.537	614,4	48.413
2013	59.993	53.004	12,9	1,2	2.617	634,6	49.369
Auf Basis der fortgeschriebenen Zensusdaten ergeben sich für 2013 folgende Änderungen:							
2013			13,1			647,4	



Anstieg der durchschnittlichen
Wochenarbeitszeit

12

3.2 Entwicklung der Wochenarbeitszeit

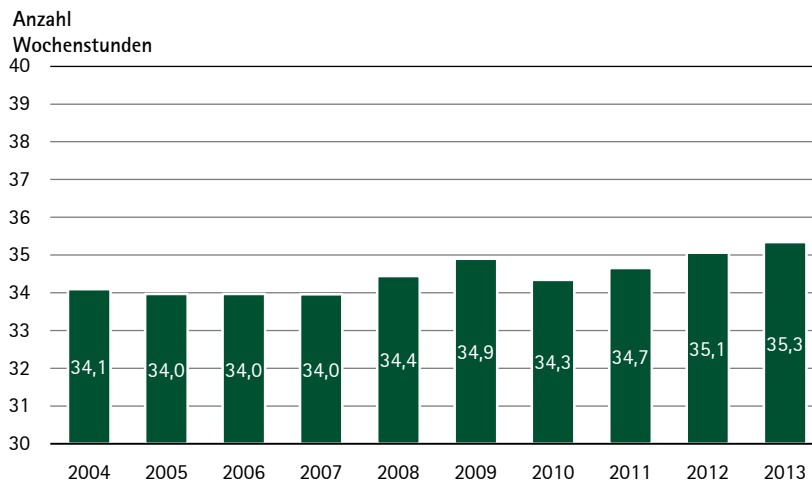
Seit dem Jahr 2011 ist ein kontinuierlicher Anstieg der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit festzustellen, weil die Zahl der VZÄ jeweils stärker stieg als die der Beschäftigten. Dies lässt auf eine abnehmende Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten schließen, u. a. auch durch die sinkende Zahl an Mitarbeitern in Altersteilzeit.¹⁰

⁹ Personalausgaben bis 2012 lt. Jahresrechnungsstatistik; 2013 lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres. Die Ergebnisse des Zensus 2011 fließen erst ab 2013 in die Betrachtung ein. Anmerkung zum Diagramm: Die Auswirkungen des Personalübergangs auf die kommunale Ebene aufgrund der Funktionalreform vom 01.08.2008 sind bei den Personalausgaben bereits in den Zahlen des Jahres 2008 enthalten, da die Kassen- und Jahresrechnungsstatistik jeweils zum Stichtag 31.12. geführt wird. Bei den Beschäftigten- bzw. VZÄ-Zahlen ist dieser Sachverhalt erst in den Zahlen für das Jahr 2009 abgebildet, da Stichtag der Personalstandstatistik der 30.06. ist.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1, Tz. 9, S. 51f.
In die Definition der VZÄ fließen Beschäftigte in Altersteilzeit jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden.

- 13 Von einer 40-Wochenstunden-Vollzeitstelle ausgehend, entwickelte sich die durchschnittliche Wochenarbeitszeit im Kernhaushalt innerhalb der letzten 10 Jahre folgendermaßen:

Übersicht 5: Entwicklung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit im BB 21



3.3 Gebietskörperschaften

Übersicht 6: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21) der einzelnen Gebietskörperschaften¹¹

	2008		2012		2013		Veränderung 2013/2012		Veränderung 2013/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%		
Kreisfreie Städte	18.293	15.594	15.766	12,2	172	1,1	-2.527	-13,8		
kreisangehörige Gemeinden	20.367	22.702	23.086	8,4	384	1,7	2.719	13,4		
Landkreise	9.152	13.547	13.590	4,9	43	0,3	4.438	48,5		
Verwaltungsverbände	149	119	105	2,8	-14	-11,7	-44	-29,5		
KSV	193	432	457	0,1	25	5,8	264	137,0		
BB 21 gesamt:	48.152	52.394	53.004	13,1	610	1,2	4.852	10,1		

- 14 Wie bereits im Vorjahr stockte die Kreisfreie Stadt Leipzig erneut ihr Personal im BB 21 auf. Hingegen wurde das Personal in den Eigenbetrieben der Stadt reduziert. Chemnitz baute fast 100 VZÄ im BB 21 ab. Dresden vergrößerte wiederholt den Personalkörper seiner Eigenbetriebe.
- 15 Bei den Landkreisen ist 2013 der Personalbedarf in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II im Landkreis Mittelsachsen im Umfang von knapp 120 VZÄ gesunken. Hauptursache ist, dass die Optionsausübung im Sinne der KomtrZV im Landkreis Mittelsachsen für das Gebiet des Altkreises Döbeln zum 01.01.2013 endete. Die übrigen Landkreise verzeichneten im BB 21 Personalzuwächse oder -rückgänge (VZÄ) in vergleichsweise geringem Umfang.
- 16 Der Personalzuwachs im kreisangehörigen Raum erfolgte vorwiegend bei Gemeinden der Größenklassen 5 bis unter 10 und 10 bis unter 20 Tsd. EW.

¹¹ Die Angaben der VZÄ je Tsd. EW basieren auf den fortgeschriebenen Zensusdaten. In der Übersicht 6 treten Rundungsdifferenzen auf.

Statistikänderung

- 17 **3.4 Umstellung von Aufgabenbereichen auf Produktgruppen**
Die Darstellung des Personalbestandes in den einzelnen Aufgabenbereichen wurde aufgrund von Vorgaben der Bundesstatistik im Zuge der fortschreitenden Umstellung auf die kommunale Doppik geändert und erfolgt nunmehr nur noch nach vorgegebenen Produktbereichen¹² (im Sinne der VwV Kommunale Haushaltssystematik). Für die Ländervergleiche hatte die Bundesstatistik die Umstellung bereits im vergangenen Jahr vorgenommen.¹³

Zuordnung zu Produktbereichen

- 18 Die insgesamt 53.004 VZÄ der kommunalen Kernhaushalte (BB 21) sind für das Jahr 2013 den Produktbereichen wie folgt zugeordnet.

Übersicht 7: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2013¹⁴

Produktbereich	VZÄ 2013	in %
Insgesamt	53.004	100,0
1 Zentrale Verwaltung	21.513	40,6
11 Innere Verwaltung	14.727	
12 Sicherheit und Ordnung	6.786	
2 Schule und Kultur	4.616	8,7
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.405	
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.211	
3 Soziales und Jugend	16.380	30,9
31 - 35 Soziale Hilfen	5.815	
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	10.565	
4 Gesundheit und Sport	1.517	2,9
41 Gesundheitsdienste	905	
42 Sportförderung	612	
5 Gestaltung der Umwelt	8.980	16,9
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.971	
52 Bau- und Grundstücksordnung	1.165	
53 Ver- und Entsorgung	217	
54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2.497	
55 Natur- und Landschaftspflege	1.515	
56 Umweltschutz	526	
57 Wirtschaft und Tourismus	1.090	

- 19 Daten zurückliegender Jahre nach Aufgabenbereichen sind im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, S. 68, Übersicht 7 ersichtlich.

Personal im kommunalen Bereich durchschnittlich älter als auf Landesebene

- 20 **4 Demografische Entwicklung**
In den 50 sächsischen Gemeinden mit dem höchsten Durchschnittsalter der Einwohner liegt dieses zwischen rd. 49,0 und 51,3 Jahren.¹⁵ Eine ähnliche Altersstruktur spiegelt sich auch in den Verwaltungen wider. Das durchschnittlich älteste Personal ist im kommunalen Bereich tätig. Zum 30.06.2013 lag der Mittelwert dort bei rd. 46,5 Jahren. Im Landesbereich betrug der Altersdurchschnitt des Personals rd. 45,1 Jahre.¹⁶

¹² Jeder Beschäftigte kann statistisch nur einem Produktbereich zugeordnet werden. Ist ein Beschäftigter für mehrere Produktbereiche tätig, wird er in der Regel dem Bereich zugeordnet, für den er mehrheitlich tätig ist. Sind ganze „Teams“ betroffen, sollte die Zuordnung durch die Kommunen so erfolgen, dass sie in der Gesamtheit den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Die Produktbereiche 6 und 7 werden statistisch nicht erfasst, da diesen Bereichen kein Personal zuzuordnen ist.

¹³ Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.2, S. 71.

¹⁴ Hinweis: In Übersicht 7 treten innerhalb der Produktbereiche Rundungsdifferenzen auf. Der Gesamtwert von 53.004 VZÄ basiert auf den genauen, d. h. ungerundeten Werten. Das Statistische Landesamt liefert seit diesem Berichtsjahr nur noch auf ganze Zahlen gerundete VZÄ-Daten. Auf einen Vorjahresvergleich wurde hier verzichtet, da dem SRH die Einzeldaten für das Jahr 2012 nur als VZÄ je Tsd. EW vorliegen und eine Umrechnung nur Näherungswerte liefert.

¹⁵ Vgl. LT-DS 5/11294. Datenstand: 31.12.2011.

¹⁶ Vgl. Medieninformation des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen, 97/2014 vom 12.05.2014.

4.1 Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt (BB 21)

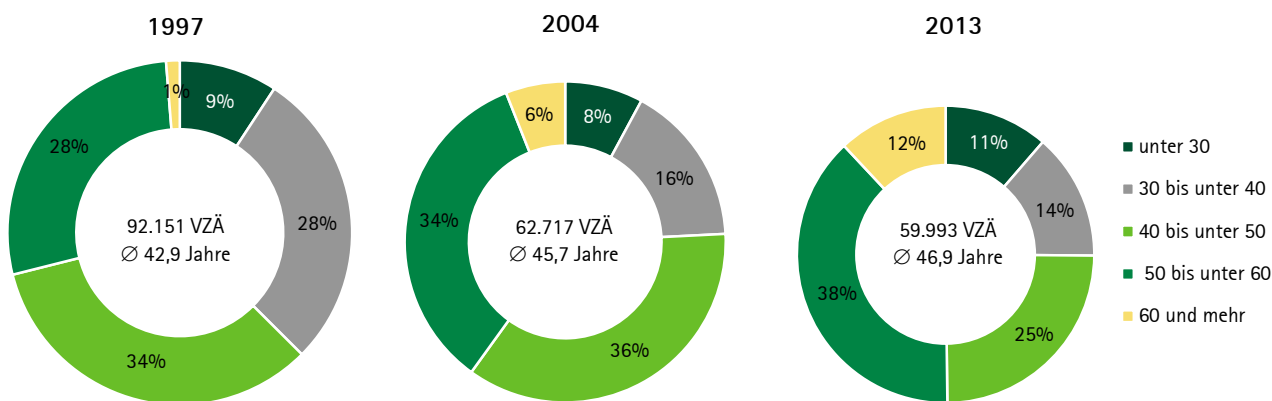
21 Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung der Altersstruktur am Beispiel des Kernhaushaltes. Konnte im Jahr 1997 (seitdem liegen dem SRH entsprechende Daten vor) noch von einer ausgewogenen Altersstruktur gesprochen werden, ist aktuell ein starker Überhang der älteren Jahrgänge festzustellen.

22 Im Jahr 1997 waren die jeweils zusammengefassten Jahrgänge der 30 bis 40, 40 bis 50 und 50 bis 60-Jährigen etwa gleich stark vertreten. Mittlerweile haben sich die Verhältnisse deutlich zu Ungunsten der jüngeren Mitarbeiter verschoben. Besonders die Zahl der über 60-Jährigen hat prozentual stark zugenommen; wesentlich stärker als unter 30-jähriges¹⁷ Personal nachrückt. Rückblickend heißt das, dass der bisherige Personalabbau zum Großteil durch Altersabgänge realisiert wurde.

Unausgewogene Altersstruktur

23 Die Hälfte der Mitarbeiter im Kernhaushalt ist 50 und älter.

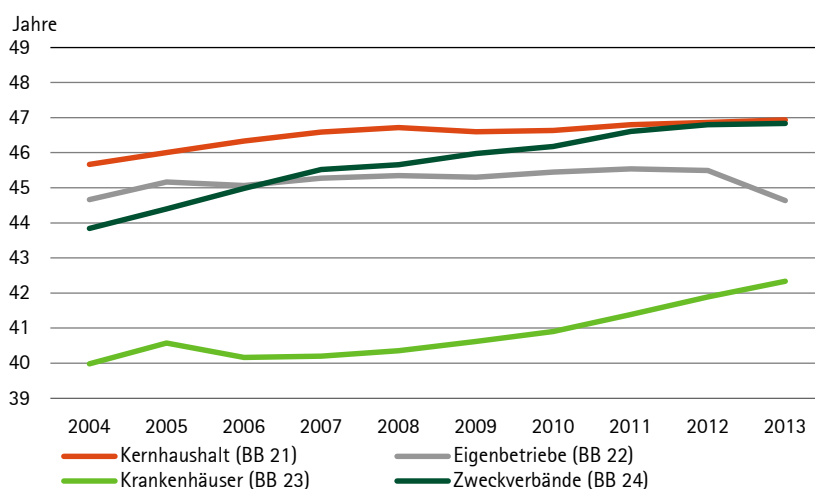
Übersicht 8: Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen



24 Bei den kreisangehörigen Gemeinden stieg das Durchschnittsalter im BB 21 erstmals seit 2009 nicht weiter an. Die Kreisfreien Städte verzeichneten demgegenüber den dritten, die Landkreise den vierten Altersanstieg in Folge.

4.2 Durchschnittsalter in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24

Übersicht 9: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den BB 21 bis 24



¹⁷ Da die Gruppe der unter 20-Jährigen aufgrund der wenigen Jahrgänge, die sie umfasst, verhältnismäßig klein ist, wurde sie mit der Gruppe der 20- bis unter 30-Jährigen zusammengefasst.

Rückgang des Durchschnittsalters bei Eigenbetriebs-Beschäftigten

25 Das Personal im Kernhaushalt (BB 21) ist mit durchschnittlich rd. 46,9 Jahren am ältesten. Der Altersschnitt des Zweckverbandpersonals (BB 24) hat sich mit rd. 46,8 Jahren dem der Kernhaushalte überdurchschnittlich schnell angenähert. Ein ebenfalls im Vergleich zu den übrigen Beschäftigungsbereichen überproportionaler Altersanstieg ist beim Personal der Krankenhäuser (BB 23) zu konstatieren. Lediglich die Beschäftigten in den Eigenbetrieben (BB 22) weisen entgegen dem Trend der übrigen Beschäftigungsbereiche ein niedrigeres Durchschnittsalter als im Vorjahr aus (vgl. Übersicht 9).

Ländervergleich

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

26 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2012 vor. Alle einwohnerbezogenen Angaben hat das Statistische Landesamt auf Basis der fortgeschriebenen Einwohnerzahl der Registerdaten vom 03.10.1990 bereitgestellt.¹⁸

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

27 In den unterschiedlichen kommunalen Bereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2012 wie folgt dar. Die Daten Sachsens können der Übersicht 2 zusätzlich für das Jahr 2013 entnommen werden.¹⁹

Übersicht 10: Personalbestände einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2012²⁰

Bundesland:	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Neue Länder (gesamt)	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	früheres Bundesgebiet (gesamt)
	VZÄ je Tsd. EW										
Kernhaushalte (BB 21)	12,69	12,91	13,04	14,89	10,69	12,97	11,29	11,70	10,07	11,31	11,64
davon:											
- AFG-Beschäftigte	0,13	0,06	0,01	0,16	0,02	0,09	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
- Beschäftigte GfA	0,90	0,43	0,26	0,90	0,46	0,65	0,31	0,24	0,30	0,55	0,32
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2,06	1,91	2,31	3,12	0,80	2,12	1,31	2,33	0,97	0,90	1,51
- verbleibend	9,61	10,51	10,46	10,71	9,41	10,11	9,66	9,13	8,80	9,85	9,80
Eigenbetriebe (BB 22)	1,75	1,13	2,88	0,74	1,03	1,56	0,93	1,66	1,48	1,42	1,44
darunter:											
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,45	-	0,44	0,10	-	0,25	0,01	-	-	-	0,08
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,86	-	0,61	-	0,81	0,49	0,28	0,18	-	-	0,71
Zweckverbände (BB 24)	0,54	1,10	0,82	0,72	0,74	0,75	1,04	1,19	1,26	0,69	1,51
	Beschäftigte je Tsd. EW										
Unternehmen in privater Rechtsform	2,90	2,33	3,79	3,18	3,74	3,12	1,45	0,78	1,76	1,30	1,63

28 Vergleiche mit anderen Bundesländern stehen immer unter dem Vorbehalt möglicher Unterschiede hinsichtlich der Rechtsform, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von

¹⁸ Die Zensusergebnisse werden erst ab dem Berichtsjahr 2013 einbezogen.

¹⁹ Mit Ausnahme der Daten für Unternehmen in privater Rechtsform. Vgl. dazu Fußnote 20.

²⁰ 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 in diesem Punkt nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Sachsen weist für das Jahr 2013 aus: 2,92 Beschäftigte je Tsd. EW bzw. auf Basis der fortgeschriebenen Zensusdaten: 2,98 Beschäftigte je Tsd. EW.

Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

In Übersicht 10 bis Übersicht 12 wurden die 4 sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Aufgaben auf Dritte sowie des Umfangs und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung.²¹

- 29 In Auswertung der Daten aus Übersicht 10 und im Vergleich mit Vorjahren ist auf folgende Entwicklungen hinzuweisen. Aussagen zum BB 21 finden sich außerdem unter Pkt. 5.2.
- 30 Die VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 insgesamt waren zum Stichtag 30.06.2012 nur in Mecklenburg-Vorpommern zurückgegangen. 2012: Rückgang im BB 21 bis 24 insgesamt nur in Mecklenburg-Vorpommern
- 31 Alle in Übersicht 10 aufgeführten Bundesländer wiesen zum 30.06.2012 für die Kindertageseinrichtungen sowohl im BB 21 als auch - sofern vorhanden - im BB 22 erneut einen höheren Bestand an VZÄ je Tsd. EW als im Vorjahr aus. Erneut mehr KiTa-Personal
- 32 Bei den Eigenbetrieben (BB 22) ist der vergleichsweise hohe Personalzuwachs in Sachsen-Anhalt zu erwähnen, der dort seit 2010 anhält. Seit dem Jahr 2007 weist Sachsen-Anhalt den höchsten Stand an VZÄ je Tsd. EW im BB 22 aus. BB 22: Zuwachs vor allem in den Eigenbetrieben Sachsen-Anhalts
- 33 Im Vergleich zu früheren Jahren, in denen sich der Bestand des Zweckverbandspersonals (BB 24) in den einzelnen Bundesländern wenig veränderte, sind im Jahr 2012 deutliche höhere Werte vor allem im früheren Bundesgebiet festzustellen. Die Statistik vermerkt dazu ab dem Berichtsjahr 2012, dass die Angaben zu den Zweckverbänden auch rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (sofern vorhanden) enthält. Dies trug bspw. dazu bei, dass Rheinland-Pfalz, das bis 2011 den niedrigsten Personalbestand im BB 24 auswies, 2012 den zweithöchsten Bestand (nach Schleswig-Holstein) erreichte. Für das frühere Bundesgebiet (gesamt) waren 2011 noch reichlich 40.000 VZÄ im BB 24 ausgewiesen; 2012 mehr als 95.300 VZÄ. BB 24: Erweiterung der Statistik
- 34 Die Entwicklung des Personalbestandes bei den Unternehmen in privater Rechtsform ist im Zeitverlauf sowie im Ländervergleich heterogen. Zuletzt wurde vor allem in Thüringen und Rheinland-Pfalz Personal abgebaut - in Brandenburg hingegen aufgestockt. Unternehmen in privater Rechtsform: heterogene Entwicklung
- 5.2 Produktbereiche im BB 21**
- 35 Der Personalbestand im Ländervergleich wird seit dem Berichtsjahr 2011 statistisch nicht mehr nach Aufgaben-, sondern nach Produktbereichen ausgewiesen. Im Jahr 2012 stieg der Personalbestand mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns in allen in Übersicht 11 dargestellten Bundesländern. In der Gesamtbetrachtung war in den Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes ein größerer Personalzuwachs zu verzeichnen als in denen der neuen Länder. Dennoch weisen die neuen Länder einwohnerbezogen nach wie vor einen höheren Personalbestand auf. Die Produktgruppen sind wie folgt untergliedert:
- 1 = Zentrale Verwaltung
2 = Schule und Kultur
3 = Soziales und Jugend
4 = Gesundheit und Sport
5 = Gestaltung der Umwelt
- 36 Fast alle Bundesländer erhöhten ihren Personalbestand in der Zentralen Verwaltung (außer Saarland) sowie im Bereich Soziales und Jugend (außer Mecklenburg-Vorpommern). Der Bereich Gestaltung der Umwelt wurde mehrheitlich personell reduziert. In Sachsen war dies der einzige der 5 Produktbereiche, in dem Personal abgebaut wurde.

²¹ Nach Angaben des Gemeindefinanzberichtes Sachsen 2012/2013 (vgl. Sachsenlandkurier 6/2013, S. 10) liegt der Kommunalisierungsgrad Sachsens mit 48,8 % leicht über dem Länderdurchschnitt von 47,9 %. Den höchsten Kommunalisierungsgrad weist Hessen auf - den niedrigsten das Bundesland Saarland. Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg haben einen annähernd gleichen Kommunalisierungsgrad wie Sachsen.

- 37 Die Kommunen Brandenburgs weisen nicht nur den einwohnerbezogen höchsten Personalbestand aus, sondern insgesamt auch den größten Anstieg gegenüber dem Vorjahr. Verursacht wurde dieser hauptsächlich durch den Personalzuwachs im Bereich Soziales und Jugend.

Übersicht 11: Personalbestand (BB 21) nach Produktgruppen 2012 in einzelnen Bundesländern; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

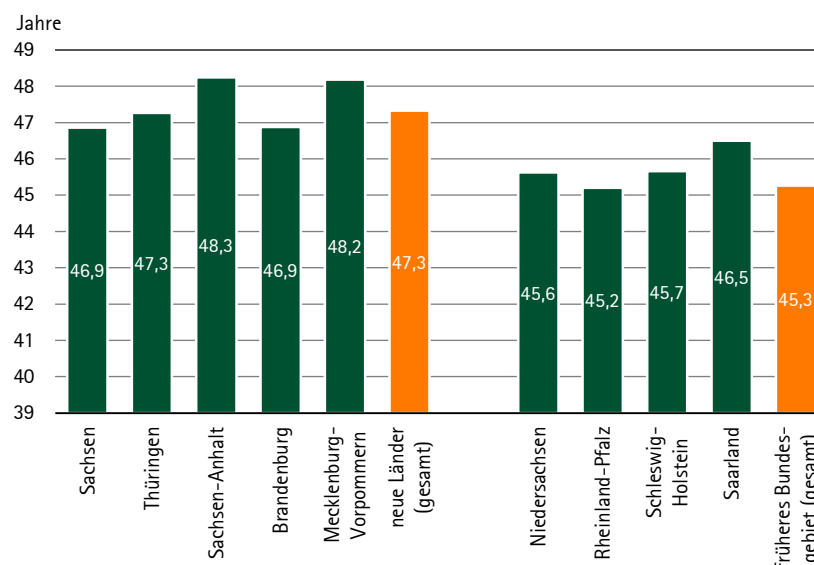
Produktbereich	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	1	2	3	4	5
	2011	2012						
	VZÄ je Tsd. EW							
Sachsen	12,46	12,69	0,23	4,76	1,19	3,92	0,37	2,45
Thüringen	12,69	12,91	0,22	4,61	1,63	3,41	0,48	2,77
Sachsen-Anhalt	12,87	13,04	0,17	5,09	1,13	3,64	0,41	2,76
Brandenburg	14,56	14,89	0,34	5,72	1,38	5,04	0,42	2,33
Mecklenburg-Vorpommern	11,38	10,69	- 0,69	5,01	1,09	2,05	0,31	2,22
neue Länder (gesamt)	12,84	12,97	0,12	5,02	1,28	3,76	0,40	2,51
Niedersachsen	10,98	11,29	0,31	4,06	1,36	3,07	0,43	2,37
Rheinland-Pfalz	11,45	11,70	0,25	4,88	1,49	3,53	0,35	1,46
Schleswig-Holstein	9,86	10,07	0,20	3,92	1,14	2,58	0,30	2,12
Saarland	10,99	11,31	0,32	3,75	1,09	2,96	0,38	3,13
früheres Bundesgebiet (gesamt)	11,43	11,64	0,21	4,10	1,48	3,08	0,38	2,60
Sachsen im Vergleich (in %)	108,96	109,04	0,08	116,16	80,33	127,11	98,75	94,21

- 38 Im Jahr 2013 stieg der Personalbestand der sächsischen Kommunen auf rd. 12,9 VZÄ je Tsd. EW bzw. auf 13,1 VZÄ je Tsd. EW, wenn die fortgeschriebenen Zensusdaten zugrunde gelegt werden (vgl. Übersicht 2).

5.3 Durchschnittsalter in den Kernhaushalten (BB 21)

- 39 Der niedrigste Altersdurchschnitt im BB 21 war zum 30.06.2012 beim Personal in Rheinland-Pfalz mit rd. 45,2 Jahren anzutreffen. Das Durchschnittsalter des Personals im BB 21 der neuen Bundesländer lag durchweg über dem Mittel des früheren Bundesgebietes.

Übersicht 12: Durchschnittsalter der Beschäftigten in den BB 21 in einzelnen Bundesländern zum 30.06.2012



6 Aktuelle Entwicklungen

Neuregelung zum Renteneintritt

- 40 Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz²² wurde u. a. die Bezugsmöglichkeit einer abschlagsfreien Rente ab Vollendung des 63. Lebensjahres bei Erfüllung einer Wartezeit von 45 Jahren eingeführt (§ 236b SGB VI). In Verbindung mit der unter Pkt. 4 dargestellten, vorherrschenden Altersstruktur in den Verwaltungen ist davon auszugehen, dass mit dieser Regelung der in einzelnen Aufgabenbereichen drohende oder bereits herrschende Fachkräftemangel weiter forciert wird. Rente ab 63

Tarifanpassungen

- 41 Ausgabeseitig ist aufgrund der jüngsten Tarifanpassungen von weiter steigenden Personalkosten auszugehen. Auf Pkt. 5.4 im Beitrag Nr. 1 dieses Jahresberichtes wird verwiesen. Ergänzend ist der Tarifabschluss für die kommunalen Krankenhäuser (BB 23) vom 06.03.2013 zu erwähnen, der nach Berechnung des SSG während der 23-monatigen Laufzeit rd. 400 Mio. € zusätzliche Kosten erwarten lässt.²³ Tarifanpassungen

Zum Fachkräftebedarf

- 42 „Zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf das gegenwärtige und zukünftige Arbeitskräfteangebot in Sachsen“ äußert sich das Statistische Landesamt in seinem gleichlautenden Bericht.²⁴ Unter anderem sieht es eine sich zunächst zusehends vergrößernde Diskrepanz zwischen der Zahl an Berufsein- und -aussteigern in Sachsen, welche die Arbeitgeber vor Herausforderungen stelle.²⁵ Zum Fachkräftebedarf

- 43 Auf die kommunale Verwaltung bezogen, ließe sich dadurch im Sinne der Ausgabenoptimierung zwar ein weiterer Personalabbau umsetzen. Der Gefahr, dass dies zulasten der Qualität der Verwaltungsleistungen geht, sollte insbesondere durch neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit begegnet werden (vgl. Beitrag Nr. 1).

Demografische Entwicklung

- 44 Die Zahl der EW in Sachsen schrumpft seit mehr als 50 Jahren - hauptsächlich aufgrund des Geburtendefizits, daneben aufgrund von Wanderungsverlusten²⁶. Letztere sind seit 2011 in leichte Wanderungsgewinne umgeschlagen. Zum 30.06.2013 lebten noch rd. 4,04 Mio. EW im Freistaat Sachsen. Demografie

- 45 Die demografische Entwicklung steht auf allen Verwaltungsebenen im Blickfeld zukunftsgerichteter Betrachtungen. Mit ihrer Demografiestrategie aus dem Jahr 2012 hat die Bundesregierung einen Ebenen übergreifenden Dialogprozess eingeleitet, der stetig fortgeführt wird.²⁷ Zu diesem Themenkreis existiert eine Vielzahl an Veröffentlichungen, so z. B. das Positionspapier Nr. 9/2013 der KGSt zum „Demografischen Wandel in kleinen Kommunen, Auswirkungen und Handlungsempfehlungen“.²⁸ Insbesondere kleinere Kommunen und solche im ländlichen Raum sind demnach gefordert, sich frühzeitig mit der bevorstehenden Entwicklung zu befassen. Dies wird bestätigt, betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung der Kommunen in Sachsen. Einzelne Gemeinden verzeichne-

²² Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23.06.2014, in Kraft seit 01.07.2014.

²³ Vgl. SSG-Mitteilung Nr. 170/13 vom 15.03.2013, Heft 06/2013.

²⁴ Der Bericht ist veröffentlicht in „Statistik in Sachsen“, Jahrgang 19, Nr. 1/2013.

²⁵ Siehe sinngemäß ebd., S. 26.

²⁶ Vgl. unter <http://www.statistik.sachsen.de/html/369.htm> die Angaben unter der Rubrik „Bevölkerung“.

²⁷ Siehe im Einzelnen unter www.demografie-portal.de.

²⁸ Ein weiteres KGSt-Papier zu diesem Thema ist der Bericht Nr. 6/2014 „Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen, strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Finanzmanagements“.

ten im Vergleich der Jahre 1990 und 2011 Einwohnerrückgänge von fast 50 %.²⁹

- 46 Auf die Förderrichtlinie Demografie³⁰ des Freistaates Sachsen wird ergänzend hingewiesen.

7 Stellungnahmen

- Stellungnahmen 47 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.

- 48 Das SMI schließt sich in seiner Stellungnahme den Kernaussagen und Schlussfolgerungen zur Personalentwicklung in den sächsischen Kommunen an. Es nimmt den Hinweis auf die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit von Tz. 43 auf und ergänzt, dass das SächsKomZG diese Kooperationsmöglichkeiten (gemeinsame Dienststellen, Mandatierung von Aufgaben, kommunale Arbeitsgemeinschaften) als Beitrag zur Sicherung der künftigen Leistungsfähigkeit der Kommunen eröffne, um insbesondere spezialisiertes Personal effizienter nutzen zu können.

- 49 Der SSG bestätigt insbesondere die Feststellungen zur demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen auf die Fachkräftesituation in den Kommunen. Er weist auf den drohenden Qualitätsverlust der Verwaltungsarbeit im Falle weiteren Personalabbaus hin. Dieser solle nur dann erfolgen, wenn er nicht zulasten der Verwaltungsqualität geht. Die interkommunale Zusammenarbeit könne beitragen, die Effizienz des Verwaltungshandelns bei gleichbleibender Qualität zu steigern.

- 50 Im Bereich Kindertageseinrichtungen rechnet der SSG auch künftig mit einem weiteren Personalanstieg und damit zugleich mit einem Anstieg der Personalausgaben. Er begründet dies mit einer steigenden Betreuungsquote und mit der nicht auszuschließenden Veränderung des Personalschlüssels durch die Politik.

8 Zusammenfassung

- 51 Eine vorausschauende Personalplanung und -entwicklung sowie die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit gewinnen weiter an Bedeutung, um angesichts des demografischen Wandels, des absehbaren Fachkräftemangels und der knapper werdenden finanziellen Ressourcen die kommunale Aufgabenerfüllung zu sichern.

9 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

9.1 Begriffsdefinitionen

- Begriffsdefinitionen 52 **Kernhaushalt der Kommunen:** Beschäftigungsbereich (BB) 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

- 53 **Eigenbetriebe:** BB 22. Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.

- 54 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.

²⁹ LT-DS 5/11294, Datenstand: 31.12.2011. Der prozentual größte Bevölkerungsverlust wurde in o. g. Zeitraum in Johannegeorgenstadt (-48,8 %), Weißwasser/O. L. (-47,5 %) sowie Hoyerswerda (-46,4 %) registriert.

³⁰ Richtlinie der SK zur Förderung von Maßnahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels (FRL „Demografie“) vom 07.06.2007, zuletzt geändert mit Wirkung vom 28.12.2013.

- 55 **Zweckverbände:** BB 24. Hierzu gehören (ehemals) kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.
- 56 **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** 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.

9.2. Zu den verwendeten statistischen Daten

- 57 Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.³¹ Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2013. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2012. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.
- 58 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ³² zugeordnet. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.³³
- 59 Seit dem Berichtsjahr 2013 liegen VZÄ-Daten nur noch auf ganze Zahlen gerundet vor. Insofern entstehen bei den Übersichten in den Salden Rundungsdifferenzen.
- 60 Die fortgeschriebenen Zensusergebnisse finden ab dem Jahr 2013 Berücksichtigung.
- 61 Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform³⁴ 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich. Daher wird zu Vergleichszwecken das Hj. 2008 in die entsprechenden Übersichten einbezogen.

Hinweise zur Statistik

³¹ Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden – im Gegensatz zur kommunalen Kassenstatistik – bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

³² 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.

³³ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf besetzte Stellen.

³⁴ Vgl. Artikel 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung – SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz – SächsPÜG).

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die große Anzahl noch nicht vorgelegter Eröffnungsbilanzen wird enorme Kapazitäten bei der Prüfung binden.

Damit entsteht ein Spannungsfeld zwischen turnusmäßigen Prüfungen und der zeitnahen Prüfung von Eröffnungsbilanzen, wodurch prüfungsfreie Räume nicht auszuschließen sind.

Die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, des Vergaberechts sowie die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen durch die Kommunen gaben Anlass zu Beanstandungen.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

- 1 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.
- 2 In den Jahren 2012 und 2013 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2014)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2012 und 2013)
		2012	2013	
Landkreise	10	13 ²	9	-
Kreisfreie Städte	3	-	2	1
Gemeinden	429	92	89	24
Verwaltungsverbände	6	3	-	-
Eigenbetriebe	107	3	10	-
Zweckverbände	162	47	73	19
regionale Planungsverbände	4	1	3	1
sonstige Verwaltungen	4	4	3	3
kommunale Unternehmen	395 ³	5 ⁴	- ⁴	-
Summe ⁵	1.120	168	189	48

- 3 Darüber hinaus erfolgte im Jahr 2013 eine Querschnittsprüfung mit dem Thema „Kommunale Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen ab dem Hj. 2010“, in die 10 Kommunen der Größenklasse 20.000 bis 40.000 EW einbezogen wurden.
- 4 Im Freistaat Sachsen sind nach derzeitigem Stand⁶ insgesamt 536 kommunale Eröffnungsbilanzen überörtlich zu prüfen. Die überörtliche Prüfung soll gem. § 131 Abs. 4 Satz 3 SächsGemO innerhalb von 6 Monaten

¹ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

² Unter anderem Altkreise, die zum 01.08.2008 aufgelöst wurden.

³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2013.

⁴ Unternehmensprüfungen erfolgten teilweise im Zusammenhang mit Beteiligungsprüfungen der Kommunen, deshalb nicht separat gezählt.

⁵ Kommunale Stiftungen werden gegenwärtig nicht geprüft.

⁶ Stand zum 31.07.2014.

nach Vorlage der festgestellten Eröffnungsbilanzen durchgeführt werden. Bis zum 15.10.2014 wurden erst 121 Eröffnungsbilanzen zur überörtlichen Prüfung vorgelegt. Damit stehen noch 415 Eröffnungsbilanzen aus. Durch die Änderung des § 131 Abs. 7 SächsGemO zum 18.11.2012 wurde für die Kommunen, die die Doppik erst mit Beginn des Hj. 2013 eingeführt haben, die Frist für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum 31.03.2014 verlängert. Nach Durchführung der örtlichen Prüfung innerhalb von 4 Monaten war deshalb zu erwarten, dass die Eröffnungsbilanzen – mit Ausnahme der von § 131 Abs. 8 SächsGemO erfassten Kommunen – bis zum 30.09.2014 festgestellt und sodann der überörtlichen Prüfungsbehörde unverzüglich zur Prüfung vorgelegt würden. Regelmäßige Abfragen des SRH bei den zu prüfenden Körperschaften ergaben jedoch ein differenziertes Bild. So soll nach den Angaben der kommunalen Körperschaften zwar ein großer Anteil an festgestellten Eröffnungsbilanzen dem SRH in den Jahren 2014 und 2015 vorgelegt werden, jedoch war es einer erheblichen Anzahl von Kommunen bislang nicht einmal möglich, Angaben zum Vorlagezeitpunkt zu machen.

- 5 Die gesetzlich vorgegebene Prüfung der Eröffnungsbilanzen stellt für den SRH eine temporäre Aufgabenmehrung dar, die die Prüfungskapazität in erheblichem Umfang bindet. Die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird in den Jahren bis 2016 eine hohe Anzahl überörtlicher Eröffnungsbilanzprüfungen auslösen, die den SRH personell vor eine große Herausforderung stellt. Die anstehende Aufgabe kann nur unter zeitweiligem Aufschub der turnusmäßigen Kommunalprüfungen nach § 108 und § 109 SächsGemO gewährleistet werden.

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

- 6 Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen durch die StRPrÄ zeigte auch in den Prüfungsjahren 2012 und 2013 z. T. erhebliche Mängel auf:

2.1 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich des Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesens

- 7 Die Große Kreisstadt Auerbach mietete eine Kegelbahn mit Nebenräumen und Sanitäranlagen für monatlich 1.052,16 € einschließlich Betriebskosten. Seit Vertragsschluss im Oktober 1996 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Mai 2012 zahlte die Stadt dafür insgesamt rd. 196.754 € und damit einen nicht unerheblichen Betrag.
- 8 Ausweislich des Belegungsplans nutzte in der Spielzeit 2012/2013 lediglich ein Verein die Kegelbahn für seinen Trainings- und Wettkampfbetrieb. Dieser Verein hatte nach Auskünften der Stadt für die Nutzung allerdings einen eigenen Vertrag mit dem Vermieter geschlossen. Ältere Belegungspläne zum Nachweis darüber, dass in der Vergangenheit weitere Vereine die Kegelbahn nutzten, konnte die Große Kreisstadt Auerbach nicht vorlegen.
- 9 Die Große Kreisstadt Auerbach konnte aufgrund fehlender Unterlagen und lückenhafter Auskünfte nicht nachweisen, dass die Anmietung der Kegelbahn der Förderung des Vereinslebens und des Sports und somit der kommunalen Aufgabenerfüllung diene. Sie hätte der Frage nachgehen müssen, ob tatsächlich ein Bedarf für die Anmietung der Kegelbahn bestand.
- 10 Hinzu kam, dass der Vermieter die Kegelbahn auch Dritten überließ, obwohl bereits seit 1996 ein Nutzungsvertrag mit der Großen Kreisstadt Auerbach bestand und er dieser die Kegelbahn zur alleinigen Nutzung überlassen hatte. Recherchen des StRPrÄ ergaben, dass der Vermieter zumindest im September 2012 auf seiner Internetseite mit der Vermietung der Kegelbahn warb. Dieser Umstand war der Großen Kreisstadt

Vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 200 T€ aus der Anmietung einer Kegelbahn

Auerbach nach eigenen Angaben während der überörtlichen Prüfung nicht bekannt. Insbesondere hatte sie keine Kenntnis über weitere Einnahmen des Vermieters aus der Vermietung der Kegelbahn.

- 11 Durch die Vermietung der Kegelbahn an Dritte war nicht auszuschließen, dass die Große Kreisstadt Auerbach Betriebs- und Nebenkosten zahlte, die durch die anderweitige Vermietung entstanden. Zudem hatte sie gem. § 3 des Mietvertrages für alle Sachbeschädigungen an der Kegelbahn zu haften. Insofern war nicht auszuschließen, dass ihr der Vermieter auch die von Dritten verursachten Schäden anlastete.
- 12 Die Große Kreisstadt wurde durch das StRPrA aufgefordert, die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bzw. Ansprüchen wegen Minderung zu prüfen, auf das Unterlassen der Doppelvermietung hinzuwirken sowie über den Fortbestand des Mietverhältnisses zu entscheiden.
- 13 In ihrer Stellungnahme teilte die Große Kreisstadt Auerbach mit, sie hätte mit der vereinbarten Kaltmiete lediglich rd. 152 T€ für die geleisteten Investitionen des privaten Investors gezahlt, denen gleichzeitig die Investitionen des Vermieters in Höhe von rd. 148 T€ gegenzurechnen wären. Des Weiteren würde die gezahlte und seit 1996 konstant gebliebene Betriebskostenpauschale die tatsächlichen Betriebskosten nicht decken, sodass der Eigentümer gezwungen sei, die Kegelbahn an Dritte zu vermieten. Durch den Nutzungsvertrag vom 21.10.1996 habe sie auch nicht das alleinige Nutzungsrecht der Kegelbahn erlangt. Die Nutzung durch Dritte sei ihr sehr wohl bekannt gewesen. Die Stadt führte ferner aus, dass zu Vertragsbeginn mehrere Vereine die Kegelbahn genutzt hätten, diese sich im Laufe der Vertragszeit dann aber zu einem Verein zusammengeschlossen hätten. Eine Haftung für Schäden Dritter aus dem Vertrag sei nicht zu erkennen.
- 14 Schließlich teilte die Große Kreisstadt Auerbach mit, dass sie den Vertrag, der zum 31.07.2013 auslief, um 1 Jahr mit der Option für insgesamt 3 Jahre verlängert habe, weil sie derzeit keine anderweitige Möglichkeit zur Aufrechterhaltung des Kegelsports sehe. Eine andere Lösung werde aber gesucht. Die formale Prüfung der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen sei noch nicht abgeschlossen.
- 15 Der SRH hält an seinen Ausführungen fest. Zu betrachten sind die Gesamtzahlungen für die Anmietung der Kegelbahn (Kaltmiete und Betriebskostenpauschale). Das alleinige Nutzungsrecht der Großen Kreisstadt ergab sich aus § 1 des Nutzungsvertrages. Die Sorge für einen ordnungsgemäßen Zustand der Mietsache lag zudem ausschließlich in der Verantwortung des Vermieters, der entsprechende Investitionsaufwendungen durch kostendeckende Mieten amortisieren konnte. Gleiches gilt für die Vereinbarung einer ggf. nicht kostendeckenden Betriebskostenpauschale. Zudem sind Betriebskosten zum größten Teil nutzungsabhängig. Die entsprechenden Aufwendungen des Vermieters waren damit auch der Nutzung durch Dritte geschuldet und folglich nicht ausschließlich in Verbindung mit der Auskömmlichkeit der von der Stadt zu zahlenden Betriebskostenpauschale zu bringen.
- 16 Auf den Umstand, dass der die Kegelbahn nutzende Verein einen eigenen Nutzungsvertrag mit dem Vermieter geschlossen hatte, ging die Große Kreisstadt Auerbach in ihrer Stellungnahme nicht ein. Gerade diese Tatsache war aber entscheidend für die Frage, ob ein Bedarf für die Anmietung der Kegelbahn durch die Große Kreisstadt überhaupt bestand.
- 17 Eine **Gemeinde** hatte zum 06.09.2012 offene Forderungen aus Abwassergebühren gegenüber einem Unternehmen in Höhe von 15.138,84 €. Denen lagen unterschiedliche Bescheide der Gemeinde in unterschied-

Mangelhafte Einbeziehung von Abwassergebührenforderungen

licher Höhe seit 2010 zugrunde (Vorauszahlungsbescheid vom 20.07.2010, Abwassergebührenbescheide vom 19.04.2011 und 07.05.2012).

- 18 Das Unternehmen, dessen Geschäftsführer dem Gemeinderat angehörte und der auch als stellvertretender Bürgermeister fungierte, hatte am 03.08.2010 Widerspruch gegen den Vorauszahlungsbescheid eingelegt und leistete keinerlei Zahlungen. Stundung oder Aussetzung der Vollziehung hatte das Unternehmen nicht beantragt. Gleichwohl verhängte der Bürgermeister am 28.10.2010 eine Mahnsperre, sodass es nachfolgend nicht zu Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen kam. Ein diesbezüglicher Widerspruchsbescheid wurde nicht erlassen.
- 19 Gegen die Abwassergebührenbescheide vom 19.04.2011 und vom 07.05.2012 legte das Unternehmen jeweils keinen Widerspruch ein, leistete zu den fixierten Terminen aber auch keine Zahlungen. Die Gemeindeverwaltung, die zeitweise wegen Erkrankung des Bürgermeisters vom stellvertretenden Bürgermeister geleitet wurde, ergriff unverändert keine Vollstreckungsmaßnahmen.
- 20 Erst nachdem die Rechtsaufsichtsbehörde Anfang 2013 einen Widerspruch vom 20.06.2012 zurückgewiesen hatte, zahlte das Unternehmen am 16.04.2013 seine rückständigen Abwassergebühren an die Gemeinde. Nach Auskunft der Verwaltung wurden entgegen § 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 240 Abgabenordnung (AO) bislang keine Säumniszuschläge erhoben.
- 21 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht äußerte sich die Gemeinde nicht zu diesem Vorgang, sodass das StRPrA die Sache der Rechtsaufsichtsbehörde zur weiteren Verfolgung angetragen hat.
- 22 Mit 2 gemeindeansässigen Unternehmen schloss die **Gemeinde Schönwölkau** am 14.11.1997 einen gemeinsamen Vertrag zwecks Räumung der Straßen innerhalb des Gemeindegebietes bei Schneefall. Mit beiden Partnern wurde jeweils ein Netto-Stundensatz in Höhe von damals 50 DM je Stunde (bzw. 25,56 € je Stunde ab dem 01.01.2002) zzgl. MwSt. vereinbart. Nach Auskunft des Bürgermeisters seien bis zum April 2012 keine schriftlichen Veränderungen hinsichtlich der anzuwendenden Stundensätze vorgenommen worden.
- 23 Für die erbrachten Leistungen in den Jahren 2005 und 2006 sowie 2008 bis 2010 stellten beide Unternehmen der Gemeinde statt des vereinbarten Netto-Stundensatzes höhere Stundensätze zwischen 38,25 € und 50 € zzgl. der gesetzlichen MwSt. in Rechnung. Unter Beachtung der in den o. g. Zeiträumen abgerechneten Stunden ergaben sich daraus für die Gemeinde überhöhte Zahlungen an die Unternehmen von rd. 4,4 T€ bzw. rd. 3,6 T€ (jeweils einschließlich der MwSt.).
- 24 Die Gemeinde bezahlte die Rechnungen mit den erhöhten Stundensätzen nach (unzutreffender) Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit anstandslos, ohne die begründenden Unterlagen (Auszüge aus dem Vertrag mit den vereinbarten Stundensätzen waren den Auszahlungsanordnungen nicht beigelegt) überprüft zu haben, womit sie gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen grob verstieß.
- 25 Die Preise für derartige Leistungen sind darüber hinaus regelmäßig dem Wettbewerb zu unterziehen.
- 26 Die Gemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es hinsichtlich der Stundensätze mündliche Vereinbarungen gegeben habe, die durch den Bürgermeister jedoch nicht dokumentiert worden seien. Die Preis-

Bezahlung erhöhter Stundensätze für den Winterdienst über Jahre hinweg ohne schriftliche Vereinbarung

erhöhungen wären zudem angemessen gewesen. Darüber hinaus seien aufgrund der Hinweise der überörtlichen Prüfung zwischenzeitlich sämtliche Verträge zur Schneeberäumung überarbeitet worden und die neuen Verträge würden seit Ende 2012 angewendet. Zudem versicherte sie, künftig den Schrift- und Dokumentationsanforderungen umfassend zu entsprechen.

- 27 Die Große Kreisstadt Markkleeberg schrieb im Hj. 2008 Reinigungsleistungen im Gymnasium Markkleeberg, im Internat und in der angrenzenden Sporthalle für den Zeitraum vom 01.08.2008 bis zum 31.07.2009 öffentlich aus. Der Auftragswert war vor Einleitung des Vergabeverfahrens nicht geschätzt worden.
- 28 Gemäß Ausschreibung endete die Angebotsfrist am 18.06.2008 um 10:00 Uhr. Noch am 16.06.2008 hatte die Stadt fehlende Aufmaßblätter an die Bewerber nachgereicht. Die Angebotsfrist wurde dennoch nicht verlängert.
- 29 Den Zuschlag erhielt ein Unternehmen mit einem Angebotspreis in Höhe von rd. 126,9 T€ brutto. Ein Vergabevermerk wurde nicht gefertigt.
- 30 Der mit dem Auftragnehmer geschlossene Reinigungsvertrag beinhaltete eine einmalige Verlängerungsoption um ein weiteres Jahr bis maximal zum 31.07.2010. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2012 wurde der Vertrag ohne erneute Vergabe noch immer vollzogen.
- 31 Die Große Kreisstadt verstieß gegen die Regeln über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und damit gegen die Grundsätze des Wettbewerbs.
- 32 Für die Prüfung, welche Vergabevorschriften zur Anwendung kommen, waren zunächst die Auftragswerte zu schätzen. Der voraussichtliche Vertragswert war nach § 3 Abs. 1 und 6 Vergabeverordnung (VgV) in der Fassung vom 23.10.2006 aufgrund des größtmöglichen Auftragswertes unter Einbeziehung von Optionsrechten zu schätzen. Vorliegend belief sich der tatsächliche Auftragswert unter Berücksichtigung der einjährigen Verlängerungsoption auf mindestens rd. 253,8 T€ brutto, weshalb die Reinigungsleistungen nach den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der VgV und der VOL/A europaweit auszuschreiben gewesen wären.
- 33 In der Fortsetzung des Reinigungsvertrages über den 31.07.2010 hinaus lag ein neuer Vertragsschluss. Da dieser Vertrag zum Zeitpunkt der Prüfung im November 2012 noch nicht beendet war, wäre aufgrund des Auftragsumfangs im Vorfeld ebenfalls eine europaweite Ausschreibung erforderlich gewesen. Die Fortführung des Vertrages ohne vorherige Ausschreibung war wegen Verstoßes gegen das Vergaberecht sowie die Grundsätze des Wettbewerbs und der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 72 Abs. 2 SächsGemO) unzulässig.

Auftragsvergabe unter Verstoß gegen den Wettbewerb

2.2 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich des Personal- und Dienstrechtes

- 34 Die Gemeinde Burkhardtsdorf gewährte ihrem Bürgermeister ab dem Hj. 2003 3 zinslose Darlehen. Im Hj. 2003 belief sich die Unterstützung auf 15 T€ zur Finanzierung eines überwiegend dienstlich genutzten Kfz. Die Rückzahlung einschließlich Zinsen sollte antragsgemäß bis zum Januar 2004 erfolgen. Tatsächlich setzte die Tilgung erst ab dem Hj. 2006 ein und endete im Dezember 2012. Dies ergab eine Laufzeit von rd. 9 Jahren. Zinsen verlangte die Gemeinde zudem nicht. Im Hj. 2008 gewährte die Gemeinde auf Grundlage eines Darlehensvertrages dem Bürgermeister „im Hinblick auf das bestehende Arbeitsverhältnis“ ein

Unwirtschaftliche Darlehensgewährung an den Bürgermeister

weiteres zinsloses Arbeitgeberdarlehen in Höhe von 15 T€. Die Tilgung fand in 3 jährlichen Raten von 5 T€ jeweils zum Jahresende bis 2010 statt. Im Hj. 2012 erhielt der Bürgermeister auf Antrag eine weitere finanzielle Unterstützung in Höhe von 4 T€. Diese Mittel zahlte er in monatlichen Raten von je 500 € bis Ende 2012 zurück.

- 35 Für die in den Hj. 2003 und 2012 gewährten Darlehen gab es keine schriftlichen Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und dem Bürgermeister zu den Modalitäten der Auszahlung, Rückzahlung und Zinsen. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen hätten diese beiden Darlehen jedoch schriftlicher Verträge bedurft. Nur Geschäfte der laufenden Verwaltung unterlagen nicht dem Gebot der Schriftlichkeit. Dieses Merkmal traf in beiden Fällen nicht zu.
- 36 Zudem verfuhr die Gemeinde nicht sparsam und wirtschaftlich, da sie dem Bürgermeister die Darlehen bei gleichzeitig hoher kommunaler Verschuldung zinslos gewährte. Durch den Zinsverzicht entgingen der Gemeinde nach Berechnungen des StRPrA Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 6 T€. Gleichzeitig erlangte der Bürgermeister einen Zinsvorteil.
- 37 Das StRPrA wies die Gemeinde darauf hin, dass die darlehensweise Gewährung von freiwilligen Arbeitgeberleistungen – wenn überhaupt – nur in eng begründeten Ausnahmefällen erfolgen sollte. Insbesondere bei den Ausreichungen in den Jahren 2008 und 2012 fehlten diesbezügliche Anhaltspunkte. Überdies erschienen auch die Darlehensbeträge überhöht. Der Gemeinde wurde empfohlen, sich hinsichtlich der Voraussetzungen, des Verfahrens, der Vorschusshöhe, des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung sowie der Tilgung an der „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Gewährung von Gehaltsvorschüssen in besonderen Fällen“ zu orientieren.
- 38 Der Bürgermeister teilte in der Stellungnahme mit, dass der gesamte Sachverhalt überprüft werde. Eventuelle Verbindlichkeiten werde er begleichen.
- 39 Die Deutsche Rentenversicherung forderte nach einer Betriebsprüfung im Jahr 2005 für die Jahre 2001 bis 2004 von einer Gemeinde eine Nachzahlung in Höhe von 12.484,47 € für die Aufwandsentschädigung aus der Tätigkeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters, für die Beiträge zur Sozialversicherung zu zahlen waren.
- 40 Dagegen legte die Gemeinde zunächst Widerspruch ein, mit der Begründung, dass die Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Bürgermeister sozialversicherungsfrei sei. Aufgrund des Urteils des Bundessozialgerichtes vom 25.01.2006, Az.: B 12 KR 12/05⁷ zahlte die Gemeinde die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile an die Deutsche Rentenversicherung aus.
- 41 Bei einer erneuten Betriebsprüfung im Jahr 2009 für die Jahre 2005 bis 2008 stellte die Deutsche Rentenversicherung fest, dass die erfüllende Stadt für die Gemeinde zwar bis zum 31.12.2004 und ab dem 01.01.2007 regelmäßig Sozialversicherungsbeiträge aus der Beschäftigung des ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeisters abgeführt hatte, aber nicht für die Jahre 2005 und 2006 und forderte deshalb den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil für diesen Zeitraum in Höhe von 8.804,29 € nach.

Forderungen der Gemeinde gegenüber dem ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister zur Begleichung des Arbeitnehmeranteils an den Sozialversicherungsbeiträgen

⁷ Ausdrückliche Feststellung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von ehrenamtlichen Bürgermeistern einer Mitgliedsgemeinde eines Verwaltungsverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft unter Bestätigung des Urteils des Sächsischen Landessozialgerichtes vom 23.02.2005 (Az.: L 1 KR 38/02).

- 42 Von diesem Betrag entfielen 3.193,40 € auf den Arbeitnehmeranteil, den die Gemeinde vom ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister zurück verlangte. Dieser lehnte die Rückzahlung ab.
- 43 Die Ansprüche der Gemeinde konnte diese grundsätzlich nach § 28g SGB IV nur im Wege des Abzuges geltend machen und die Abzüge nur unter engen Voraussetzungen nach längerer Zeit noch bewirken. Ab dem 01.08.2008 endete das Amt als ehrenamtlicher Bürgermeister und der Anspruchsgegner erhielt keine Aufwandsentschädigung mehr.
- 44 Der ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister war weiterhin Mitglied im Gemeinderat. Die Gemeinde bat deshalb die Rechtsaufsichtsbehörde um die Geltendmachung des Anspruches gem. § 121 Abs. 1 SächsGemO. Das LRA forderte den ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister schriftlich zur Zahlung des Arbeitnehmeranteils an die Gemeinde auf. Dies lehnte er erneut ab.
- 45 Das LRA forderte nunmehr mit Bescheid vom 30.11.2011 den ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeister zur Zahlung von Schadensersatz im Umfang des Arbeitnehmeranteils in Höhe von 3.193,40 € an die Gemeinde auf und begründete dies u. a. mit einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verletzung seiner Dienstpflichten als Bürgermeister i. S. v. § 97 Sächsisches Beamtengesetz a. F. sowie nach § 48 Satz 1 Beamtenstatusgesetz. Ihm hätte spätestens nach Rechtskraft des o. g. Urteils bekannt sein müssen, dass für die gezahlte Aufwandsentschädigung eine Abführungspflicht für Sozialabgaben bestand, sodass die erfüllende Stadt die Arbeitnehmeranteile an ihn unrechtmäßig ausgezahlt hatte und er diese hätte tragen müssen.
- 46 Der ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister legte am 27.12.2011 Widerspruch gegen den Bescheid des LRA ein. Den Widerspruch wies dieses zurück. Daraufhin reichte der Prozessbevollmächtigte des ehemaligen ehrenamtlichen Bürgermeisters am 21.03.2012 beim Verwaltungsgericht Chemnitz Klage gegen den Landkreis und die Gemeinde (vertreten durch den Landkreis) ein. In der mündlichen Verhandlung am 04.07.2013 wies das Gericht darauf hin, dass auch die für Personalangelegenheiten zuständige erfüllende Stadt Dienstpflichten verletzt haben könnte und insoweit eine ermessensfehlerfreie Entscheidung hinsichtlich der Auswahl zwischen mehreren Gesamtschuldern fraglich sei. Das Verfahren wurde infolge dessen nach der Rücknahme des Bescheides vom 30.11.2011 in Gestalt des Widerspruchbescheides durch die Beklagte übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 47 Der Gemeinde war ein wirtschaftlicher Nachteil entstanden und § 72 Abs. 2 SächsGemO war nicht ausreichend beachtet.

2.3 Prüfungsfeststellungen hinsichtlich der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen

- 48 Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung von 2 Landkreisen gab die Beschaffung der Dienstkraftfahrzeuge Anlass zu Beanstandungen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

- 49 Ein Landkreis verzichtete bei den Abschlüssen der Leasing-Verträge mit einer Laufzeit von jeweils 12 Monaten für das personengebundene Dienstkraftfahrzeug des Landrats in den Jahren 2005 bis 2009 auf die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Nach den Erfahrungswerten der Verwaltung sei die Leasingfinanzierung immer die wirtschaftlichste Alternative. Den Beschaffungen der 4 personengebundenen Kfz der Dezenten/Beigeordneten im Jahr 2009, des personengebun-

Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen

denen Kfz des Landrats 2010 und der 9 Kfz für den Fuhrpark im Jahr 2010 lagen zwar Wirtschaftlichkeitsüberlegungen des Landkreises zugrunde, diese waren aber nicht geeignet, die wirtschaftlichste Alternative zu ermitteln.

- 50 Ein weiterer Landkreis beschaffte im Jahr 2009 15 Kfz und im Jahr 2010 9 Kfz für 2 örtliche Fuhrparks und leaste bzw. mietete im Zeitraum von 2008 bis 2011 mit einer jeweiligen Laufzeit von 12 Monaten jeweils 2 Dienstkraftfahrzeuge des Landrats. Auskunftsgemäß wurden regelmäßig keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Bei der Beschaffung der Dienstkraftfahrzeuge für den Landrat sei auskunftsgemäß festgestellt worden, dass die Direktbeschaffung über den Hersteller die kostengünstigste Beschaffungsvariante sei. Aus diesem Grund wurden auch im Vorfeld keine weiteren schriftlichen Angebote eingeholt.
- 51 Die Ermittlung der kostengünstigsten Finanzierung ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 61 SächsLKrO, § 72 Abs. 2 SächsGemO generell geboten. Dabei sind auch verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten, die Unterhaltungskosten sowie evtl. Veräußerungserlöse für den Fall des Verkaufs in die Betrachtung einzubeziehen. Ein Leasing darf demnach nicht teurer sein als eine Eigenfinanzierung bzw. eine Finanzierung über einen Kommunalkredit. Die Kosten sind sorgfältig zu errechnen und die Alternativen zu prüfen. Zum Nachweis der Wahl des wirtschaftlichsten Angebotes sind die Gründe, die zur jeweiligen Entscheidung führen, aktenkundig zu machen.

Vorgaben des Vergaberechts

Nichteinholung von Vergleichsangeboten

- 52 Für die Beschaffung der Dienstkraftfahrzeuge der Landräte konnten in beiden Landkreisen keine schriftlichen Aufforderungen zur Abgabe eines Angebotes vorgelegt werden. Auskunftsgemäß wurden in einem Landkreis unregelmäßig telefonische Preisabfragen bei verschiedenen Autohäusern vorgenommen bzw. in einem Landkreis jeweils 3 Angebote eingeholt, diese seien jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert worden.
- 53 Leasingverträge unterfallen regelmäßig dem Anwendungsbereich des § 1 VOL/A. Nach § 3 Nr. 2 VOL/A muss eine Öffentliche Ausschreibung der Finanzierungsleistung stattfinden, soweit nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe sollte nur stattfinden, sofern eine der Bedingungen des § 3 Nr. 3 oder 4 VOL/A vorliegt. Allerdings sollten nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO und § 18 Abs. 1 VOL/A 2009) auch bei Freihändigen Vergaben regelmäßig 3 Angebote eingeholt werden. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Sächsische Vergabedurchführungsverordnung (SächsVergabeDVO) (gültig bis 13.03.2013) betrug der Höchstwert für eine Freihändige Vergabe nach § 3 Nr. 4 Buchst. p VOL/A 13.000 € (ohne Umsatzsteuer). Gemäß § 4 Abs. 1 Sächsisches Vergabegesetz (SächsVergabeG) n. F. beträgt der Höchstwert für eine Freihändige Vergabe nunmehr 25.000 € (ohne Umsatzsteuer). Berechnungsgrundlage für den Wert ist bei zeitlich begrenzten Verträgen grundsätzlich der Gesamtwert für die Laufzeit dieser Aufträge (vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 1 VgV).
- 54 Gemäß § 20 VOL/A ist das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

Angemessenheit der Ausgaben für Dienstkraftfahrzeuge

- 55 Ein Landkreis leaste bzw. mietete im Zeitraum von 2008 bis 2011 jährlich jeweils einen BMW und einen Audi als Dienstkraftfahrzeuge des Landrates mit einer jährlichen Laufleistung von jeweils 50.000 km. Auskunftsgemäß wurden 2 Fahrzeuge benötigt, da rd. 100.000 km je Jahr zurückgelegt würden und es Leasingverträge nur bis 50.000 km Laufleistung je Jahr gebe. Die in den Fahrtenbüchern dokumentierten tatsächlichen Fahrleistungen im Zeitraum 2009 bis 2011 ergaben für beide Kfz je Nutzungsjahr jeweils rd. 40.000 km. Einzige Ausnahme war der Audi im Zeitraum März 2008 bis März 2009 mit rd. 50.000 km. Die Laufleistung beider Fahrzeuge zusammen hatte im Zeitraum von 2009 bis 2011 stetig abgenommen und lag im letzten Jahr bei 77.996 km.
- 56 Gemäß der Stellungnahme zum Prüfungsbericht wird nur noch ein Dienstkraftfahrzeug für den Landrat beschafft.
- 57 Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfordert es, vor der Beschaffung eines Dienstkraftfahrzeuges auch eine Bedarfsermittlung vorzunehmen. Dabei war kritisch zu hinterfragen, ob unter Berücksichtigung der gefahrenen Kilometer tatsächlich 2 Pkw mit einer jährlichen Laufleistung von jeweils 50.000 km benötigt werden. Unter ökonomischen Gesichtspunkten war aus Sicht des SRH ebenfalls fraglich, ob es sich unbedingt um 2 verschiedene Pkw handeln muss, zumal diese bei vergleichbarem Ausstattungsstandard unterschiedlich hohe Bruttoleasingraten aufwiesen.

Unangemessen hohe Ausgaben für Dienstkraftfahrzeuge

Kommunale Fraktionsfinanzierung

Die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der den Fraktionen und Gruppen in Kreistagen gewährten Sach- und Haushaltsmittel ist häufig nicht gewährleistet.

Eine Konkretisierung der Vorschriften über die Nachweisführung sowie die Zulässigkeit und Grenzen der Mittelverwendung sind nach wie vor dringend erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die StRPrÄ haben im Auftrag des SRH bei 3 Landkreisen erneut die Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen und Gruppen des Kreistages sowie deren Verwendung durch die Fraktionen und Gruppen geprüft.

2 Grundsätze der Fraktionsfinanzierung

- 2 Der SRH hat die Grundsätze für die Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen und deren Verwendung durch die Fraktionen in seinem Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 43, ausführlich dargestellt und insbesondere im Jahresbericht 2010, Beiträge Nr. 34 und 40, darauf Bezug genommen.
- 3 Die Höhe der gewährten Haushaltsmittel muss in einem angemessenen Verhältnis zur Arbeit der Fraktionen für den Gemeinderat bzw. Kreistag und zur finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Die Verteilung der Fraktionsmittel ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG)¹ nach einem Maßstab vorzunehmen, der sich an deren tatsächlichem oder erwartbarem Bedarf bei der Geschäftsführung orientiert. Danach ist eine Bemessung, die sich ausschließlich an der Anzahl der Fraktionsmitglieder ausrichtet, unzulässig.
- 4 Aus der Rechtsnatur und den Aufgaben der Fraktionen folgt, dass die ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ausschließlich zur Finanzierung des notwendigen sächlichen und personellen Aufwandes, der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsteht, und zur sachbezogenen Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden dürfen. Die Mittel sind insoweit zweckgebunden.
- 5 Fraktionen als Teile des Gemeinderates bzw. des Kreistages haben bei der Bewirtschaftung der ihnen gewährten Haushaltsmittel nach Auffassung des SRH über die gesetzlich bestimmte „einfache Nachweisführung“ (vgl. § 35a Abs. 3 Satz 4 SächsGemO bzw. § 31a Abs. 3 Satz 3 SächsLKrO) hinaus die Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts zu beachten.
- 6 Hierfür sind eine ordnungsgemäße Buch- und Belegführung mit Angabe des Verwendungszweckes sowie die Aufbewahrung der Unterlagen entsprechend den für die Kommunen geltenden Vorschriften erforderlich (vgl. §§ 22 Abs. 1 Satz 2 und 34 SächsKomKBVO). Forderungen sind rechtzeitig durchzusetzen und überlassene Mittel müssen für Aufwendungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr ausreichen (vgl. §§ 27 und 28 Abs. 1 SächsKomHVO-Doppik). Die aus Fraktionsmitteln beschafften Vermögensgegenstände sind in einfachen Bestandsverzeichnissen nachzuweisen.

Bemessung der Fraktionsmittel

Beachtung der Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts

¹ Vgl. Urteil vom 05.07.2012, Az.: 8 C 22/11.

	7	Es besteht jedoch auch nach Auffassung des SRH keine Verpflichtung zur
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Haushalts- bzw. Finanzplanung sowie Erstellung eines Jahresabschlusses, ■ Erteilung einer Kassenanordnung vor einer Verwendung der zur Selbstbewirtschaftung überlassenen Mittel, ■ schriftlichen Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, ■ Trennung von sachlicher und zeitlicher Buchung, ■ Erstellung des kassenmäßigen Tages-, Zwischen- oder Jahresabschlusses.
Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	8	Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gilt uneingeschränkt auch für die Bewirtschaftung der Fraktionsmittel.
		3 Prüfungsergebnisse
Nach wie vor erhebliche Rechtsunsicherheit bei der kommunalen Fraktionsfinanzierung	9	Im Rahmen der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass insbesondere hinsichtlich des Charakters der Finanzierung, der Art der Nachweisführung sowie der Zulässigkeit und der Grenzen der Verwendung der für ihre Aufgabenerfüllung bereitgestellten Haushaltsmittel sowohl bei Landkreisen als auch bei den Fraktionen und Gruppen in den Kreistagen nach wie vor erhebliche Unsicherheiten bestehen. Die Zielstellung des Gesetzgebers, mit der Einfügung des § 31a SächsLKrO bzw. des § 35a SächsGemO Rechtssicherheit für die Bildung, die Öffentlichkeitsdarstellung und die Finanzierung von Fraktionen zu schaffen, ist nach Einschätzung des SRH insofern teilweise nicht erreicht worden.
	10	Ein Landkreis gewährte seinen Fraktionen die Mittel nur auf schriftlichen Antrag durch Verwaltungsakt als „Zuwendungen“.
Fraktionsmittel sind allgemeine Haushaltsmittel	11	Bei der Fraktionsfinanzierung handelt es sich nicht um die Gewährung von Zuwendungen an Dritte außerhalb der Kommune, sondern um Haushaltsausgaben für eigene Zwecke.
		3.1 Zweckwidrige Ausgaben der Fraktionen
Zulässigkeit zweckwidriger Ausgaben nach der örtlichen Regelung	12	Soweit die Landkreise Regelungen zur Fraktionsfinanzierung erließen, waren sie teilweise mit den für die Verwendung der Mittel geltenden Vorschriften nicht vereinbar. Zum Teil wurden darin Ausgaben als zulässig erachtet, die nicht oder nicht in jedem Fall in einem Zusammenhang mit dem den Fraktionen kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich standen. Dies betraf bspw. die uneingeschränkte Verwendungsmöglichkeit der Haushaltsmittel für Mitgliedsbeiträge kommunalpolitischer Vereinigungen (kpV) und zur Beauftragung von Gutachten zu Themen des Kreistages.
	13	Die Fraktionen und Gruppen verwendeten einen nicht unerheblichen Teil der ihnen zur Selbstbewirtschaftung überlassenen Haushaltsmittel für Zwecke, die in keinem Zusammenhang mit ihren Aufgaben standen.
Bewirtung von Fraktionsmitgliedern	14	Mehrere Fraktionen setzten die Mittel zur Bewirtung ihrer Mitglieder ein oder beschafften für diese Geschenke anlässlich persönlicher Jubiläen. Eine Fraktion gewährte einem privaten Verein ein zinsloses Darlehen über 5.000 € zur Finanzierung von Prozesskosten.
Erhöhte Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende	15	Eine Fraktion gewährte ihrem Vorsitzenden eine zusätzliche Aufwandsentschädigung von monatlich 100 € ohne Bestehen einer entsprechenden örtlichen Regelung des Landkreises.

16 Die Leistung einer erhöhten Aufwandsentschädigung für den Fraktionsvorsitzenden ist nur aufgrund einer entsprechenden örtlichen Regelung (z. B. Entschädigungssatzung), die die Gemeinde bzw. der Landkreis getroffen hat, zulässig.

17 Eine Funktionszulage aufgrund einer Entscheidung allein der Fraktion ist unzulässig.

3.2 Unzulässige Öffentlichkeitsarbeit und verdeckte Parteienfinanzierung

18 Schwierigkeiten bereitete insbesondere die Abgrenzung zulässiger von unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit. Eine Fraktion finanzierte bspw. im Jahr 2010 Informationsbriefe. In einem Brief informierte sie über die Richtlinie ihres Landkreises zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung für Empfänger von Arbeitslosengeld II. Gleichzeitig forderte sie die Empfänger auch auf, sich gegen ungerechte Bescheide des Landkreises zur Wehr zu setzen. In einem anderen Informationsbrief, für den sie 2.304 € verausgabte, appellierte sie an die Abgeordneten des Landkreises, im Sächsischen Landtag in einer von ihr gewünschten Weise abzustimmen, setzte sich mit der Höhe der Abgeordnetendiäten auseinander und informierte über die Baukostenentwicklung zweier Großprojekte außerhalb der Zuständigkeit des Landkreises. Zudem führte sie eine Informationsveranstaltung zu den Änderungen beim Arbeitslosengeld und bei der Grundsicherung von Arbeitsuchenden und Arbeitenden durch. Eine andere Fraktion führte einen Neujahrsempfang und andere Veranstaltungen durch, deren Zwecke und Teilnehmer nicht mehr nachvollzogen werden konnten.

Unzulässige Öffentlichkeitsarbeit

19 Die Fraktionen und Gruppen verwendeten die Mittel insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit, aber auch sonst, z. T. zugunsten von politischen Parteien und Wählervereinigungen. Die mit Haushaltsmitteln finanzierten Internetseiten der Fraktionen enthielten regelmäßig Links zu den entsprechenden Orts-, Kreis- und Landesverbänden. Teilweise ließen sich auf ihnen Wahlprogramme und sonstiges Werbematerial der die Fraktion oder Gruppe tragenden Parteien abrufen. Zahlreiche zum Abruf bereitgestellte Beiträge waren parteipolitischen Inhalts. Eine Fraktion finanzierte neben ihrem eigenen Internetauftritt auch den einer Wählervereinigung und bezahlte dafür im Jahr 2009 1.867 €. Die Beiträge einer Zeitschrift einer in einem Kreistag vertretenen Gruppe, für deren Druck im Jahr 2009 rd. 2.478 € aufgewendet wurden, fielen ganz überwiegend inhaltlich nicht in die Zuständigkeit des Landkreises. Eine andere Fraktion ließ ihre Mitglieder auf Kosten des Landkreises u. a. zu den Themen Kommunalwahl 2009, Spendenbescheinigungen und Freibetragsgrenzen und Wahlrecht zum Sächsischen Landtag schulen. Einige Fraktionen zahlten aus den Haushaltsmitteln Mitgliedsbeiträge an kommunalpolitische Vereinigungen, deren primärer Zweck in der Durchsetzung von parteipolitischen Zielen und Grundsätzen in der Kommunalpolitik und nicht in der Unterstützung und Beratung der Fraktion bestand.

Unzulässige Mittelverwendung zugunsten politischer Parteien

20 Insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hält sich nur dann im Rahmen des Zulässigen, wenn die Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit einen Bezug zur Arbeit im Gemeinderat bzw. Kreistag haben. Sie muss so gestaltet werden, dass die interessierte Öffentlichkeit allgemeinen Zugang hierzu hat. Eine Öffentlichkeitsarbeit, bei der Bezüge zur Gemeinderats- bzw. Kreistagsarbeit fehlen bzw. hinter allgemein- oder parteipolitische Anliegen zurücktreten, darf nicht mit Haushaltsmitteln finanziert werden.

Zulässige Öffentlichkeitsarbeit

21 Fraktionsmittel dürfen nicht zugunsten von politischen Parteien oder Wählergruppen eingesetzt werden.

Beiträge für kommunalpolitische Vereinigungen	<p>22 Ü bernimmt eine Fraktion die Kosten für Mitgliedsbeiträge oder Fortbildungskosten einer kommunalpolitischen Vereinigung (kpV²), so ist dies nur zulässig, wenn die von der kpV erbrachte Gegenleistung in nicht nur unerheblichem Maße der Fraktion – und nicht nur dem Einzelnen – zugutekommt, indem die Gegenleistung für die Aufgabenerfüllung der Fraktion von Nutzen ist. Andernfalls liegt eine zweckwidrige Mittelverwendung vor.</p> <p>23 So sind bspw. entsprechende Aufwendungen aus Fraktionsmitteln zulässig, wenn die Beratung oder Fortbildung von Fraktionen ausweislich der Satzung der kpV oder tatsächlich eine nicht nur untergeordnete Rolle einnimmt³.</p>
Unwirtschaftliches Handeln der Fraktionen	<p>3.3 Mangelhafte Bewirtschaftung der Fraktionsmittel</p> <p>24 Die geprüften Fraktionen und Gruppen verwendeten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht in jedem Fall wirtschaftlich und sparsam. Beanstandungswürdig waren in nahezu allen Fällen die Reisekostenerstattungen für die Geschäftsführer, Mitarbeiter bzw. Mitglieder der Fraktionen. Teilweise hatten die Reisen zudem keinen Bezug zur zulässigen Fraktionsarbeit. Miet- und Arbeitsverträge schlossen die Fraktionen grundsätzlich unbefristet. Sie liefen damit Gefahr, im Falle ihrer Auflösung Abfindungen zahlen oder über ihr Bestehen hinaus weitere Zahlungen leisten zu müssen. Eine Fraktion honorierte die Tätigkeiten ihres Geschäftsführers zur Vorbereitung der Unterlagen für die überörtliche Prüfung mit 500 €, obgleich dies zu den vertraglich geschuldeten Aufgaben gehörte, für die er monatlich 100 € bezog.</p>
Mangelhafte Nachweisführung	<p>25 Bis auf wenige Ausnahmen führten die Fraktionen und Gruppen keine Nachweise über die von ihnen mit Haushaltsmitteln beschafften Vermögensgegenstände.</p> <p>26 In vielen Fällen war aus Unsicherheit über die anzuwendenden Vorschriften zudem die Belegführung und -aufbewahrung mangelhaft. Teilweise waren die Verwendungszwecke der verausgabten Beträge anhand der geführten Unterlagen nicht oder nicht mehr nachvollziehbar. So ging bspw. aus den „Belegen“ für Bewirtungen nicht hervor, welche Personen aus welchem Anlass diese Leistungen in Anspruch nahmen.</p> <p>27 Die Fraktionen haben die Pflicht, über die Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel einen Nachweis in einfacher Form zu führen (§ 35a Abs. 3 Satz 4 SächsGemO bzw. § 31a Abs. 3 Satz 3 SächsLKrO).</p> <p>3.4 Unzureichende Prüfung der Mittelverwendung</p> <p>28 Die Landkreise prüften Verwendungsnachweise der Fraktionen und Gruppen in den Kreistagen nicht oder nur unzureichend. Rückforderungsansprüche machten sie deshalb in keinem einzigen Fall geltend, selbst dort nicht, wo die Mittelverwendung offensichtlich zweckwidrig war.</p>
Mittelverwendung prüfen	<p>29 Die Kommunen haben die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch die Fraktionen zu prüfen.</p> <p>30 Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel haben die Fraktionen den Gemeinden bzw. Landkreisen nach Feststellung innerhalb einer dafür zu bestimmenden Frist zu erstatten. Die Gemeinden bzw. Landkreise haben</p>

² Die hier betrachteten kommunalpolitischen Vereinigungen sind nicht für jede politische Richtung deckungsgleich mit den sog. kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen; diese können eine Förderung durch den Freistaat etwa aufgrund der „RL des SMI über die Gewährung von Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen“ erfahren.

³ Vgl. auch Menke: in Quecke/Schmid, Kommentar zur SächsGemO, § 35a, Rdnr. 54.

die Fraktionen zur Rückzahlung aufzufordern, ggf. kommt auch eine Verrechnung mit künftigen Ansprüchen der Fraktionen in Betracht.

3.5 Anwendung der Grundsätze für Gruppen

- 31 Da sich auch Gruppen⁴, auch wenn ihnen im Freistaat Sachsen die kommunalverfassungsrechtliche Absicherung fehlt, in einer den Fraktionen angenäherten Weise an der Arbeit im Hauptorgan beteiligen, können die Kommunen auch ihnen Haushaltsmittel gewähren. Haushaltsmittel, die die Kommunen den Gruppen für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung zur Verfügung stellen, unterliegen derselben Zweckbindung und denselben rechtlichen Regeln wie die Mittel der Fraktionen; die Grundsätze der Fraktionsfinanzierung gelten daher für die Gruppen entsprechend.

4 Empfehlungen

- 32 Für die Fraktionsfinanzierung sollte das SMI nach Auffassung des SRH insbesondere die nachfolgend aufgeführten Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts verbindlich vorgeben:

Konkretisierung erforderlich

- wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung,
- Nachweisführung durch Buchführung in einfacher, vollständiger und nachprüfbarer Form,
- Erfordernis begründender Unterlagen für entstandene Aufwendungen,
- Führung eines geordneten Verzeichnisses über Inventar, das aus Mitteln der Gemeinde beschafft wurde (ggf. unter Bestimmung einer Wertgrenze),
- Vorlagepflicht für die Bücher, Belege und des Inventarverzeichnisses gegenüber der Gemeinde unverzüglich nach Ablauf des Haushaltsjahres,
- Rückforderung von Mitteln durch die Gemeinde, soweit diese nach Prüfung nicht zur Wahrnehmung fachlicher Aufgaben verwendet oder nicht verbraucht wurden,
- Aufbewahrungspflicht für die haushaltsrechtlichen Dokumente bis zum Ende der Wahlperiode und anschließende Übergabepflicht an die Gemeindekasse zur weiteren Aufbewahrung,
- Übergabe der mit Mitteln der Gemeinde beschafften Sachen sowie überlassener Räume nach Ablauf der Wahlperiode,
- Vorlage- und Übergabepflichten auch für diejenigen Fraktionen, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres oder der Wahlperiode bestehen.

- 33 Das SMI sollte darüber hinaus den Erlass von Hinweisen für die Finanzierung der Fraktionen und Gruppen in den Gemeinderäten und Kreistagen prüfen, damit diese die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß und rechtssicher bewirtschaften können. Dabei sollten insbesondere die Zulässigkeit und die Grenzen der Mittelverwendung näher bestimmt werden⁵.

Hinweise des SMI zur rechtskonformen Gewährung und Verwendung von Fraktionsmitteln notwendig

- 34 Die Gemeinden und Landkreise sollten im Hinblick auf den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Einzelfall prüfen, inwieweit eine stärkere Nutzung gemeindlicher bzw. kreislicher Ressourcen für Belange der Fraktionen möglich ist. So kommt bspw. eine Erledigung der Kassengeschäfte der Fraktionen durch die Gemeinde- bzw. Kreiskasse in Betracht. Dies würde eine erhebliche Entlastung der Fraktionen von Verwaltungstätigkeiten bewirken und ihnen ermöglichen, sich

Prüfung der Übernahme von Verwaltungstätigkeiten durch die Verwaltung

⁴ Die überörtliche Prüfung eines Landkreises zeigte auf, dass dieser nach seiner Entschädigungssatzung die finanzielle Unterstützung sowohl Fraktionen als auch Gruppen gewährte. Nach § 3 der Geschäftsordnung für den Kreistag betrug die Fraktionsmindeststärke 6 Kreisräte. Fraktionslose Kreisräte konnten sich zu Gruppen mit einer Mindeststärke von 2 Kreisräten zusammenschließen.

⁵ Vgl. z. B. Runderlass Nr. 3/2013 „Fraktionen in Vertretungen kommunaler Körperschaften“ des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg vom 04.12.2013, www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.54117.de.

stärker auf ihre Kernaufgaben, nämlich die Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Kreistag, zu konzentrieren. Ebenso sollte hinsichtlich des Beschaffungswesens abgewogen werden, ob der notwendige Bedarf der Fraktionen an Sachmitteln oder Dienstleistungen in seiner Sachgesamtheit wirtschaftlicher über die Gemeinden bzw. Landkreise gesichert werden kann.

Schaffung örtlicher Regelungen

- 35 Sofern örtliche Regelungen zur Finanzierung von Fraktionen und Gruppen nicht vorliegen, sind solche zu erarbeiten. Bestehende Regelungen sind auf Ihre Vereinbarkeit mit den geltenden Vorschriften zu überprüfen.

5 Stellungnahmen

- 36 Das SMI nimmt die Ausführungen des SRH zur Kenntnis und weist darauf hin, dass die Rechtsaufsichtsbehörden im Falle konkreter Prüfungsfeststellungen diese weiterverfolgen und im Einzelfall die gebotenen Maßnahmen ergreifen werden. Darüber sieht das SMI keinen Bedarf an weiteren gesetzlichen Regelungen, da die einschlägige Kommentarliteratur ausreichende Erläuterungen zur rechtmäßigen Verwendung von gewährten Fraktionsmitteln bietet.

- 37 Der Sächsische Landkreistag und der SSG bestätigen die bestehenden Unsicherheiten im Hinblick auf die kommunale Fraktionsfinanzierung. Eine Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen bzw. weiterführende Hinweise des SMI werden als hilfreich und der Rechtssicherheit dienlich eingeschätzt.

6 Schlussbemerkungen

- 38 Die wiederkehrenden Prüfungsfeststellungen des SRH belegen, dass weitreichende Unsicherheiten hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung gewährter Fraktionsmittel trotz vorhandener Erläuterungen in der Kommentarliteratur bestehen und insoweit verbindliche und einheitliche Leitlinien erforderlich sind.

Kommunale Doppik – Sachstand

Lediglich 21 kommunale Körperschaften haben im Jahr 2014 noch ein kamerales Rechnungswesen. Die Umstellung auf die kommunale Doppik erfolgt bei diesen Körperschaften 2015.

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz bereitet den Körperschaften nach wie vor Schwierigkeiten. Nur bei rd. 20 % der doppisch buchenden Kommunen liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor.

1 Umsetzungsstand

- 1 Nahezu alle kommunalen Körperschaften haben ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt. Lediglich 20 Gemeinden und 1 Zweckverband werden erst 2015 auf die kommunale Doppik umstellen. Die verspätete Umstellung begründet sich in der Ausnahmemöglichkeit aufgrund von Gemeindeeingliederungen/-fusionen.
- 2 Damit haben im Jahr 2014 alle 10 Landkreise, 423 Städte und Gemeinden, 71 Zweckverbände, 6 Verwaltungsverbände, 4 regionale Planungsverbände sowie SAKD, Kommunaler Versorgungsverband Sachsen und KSV ein doppisches Rechnungswesen.

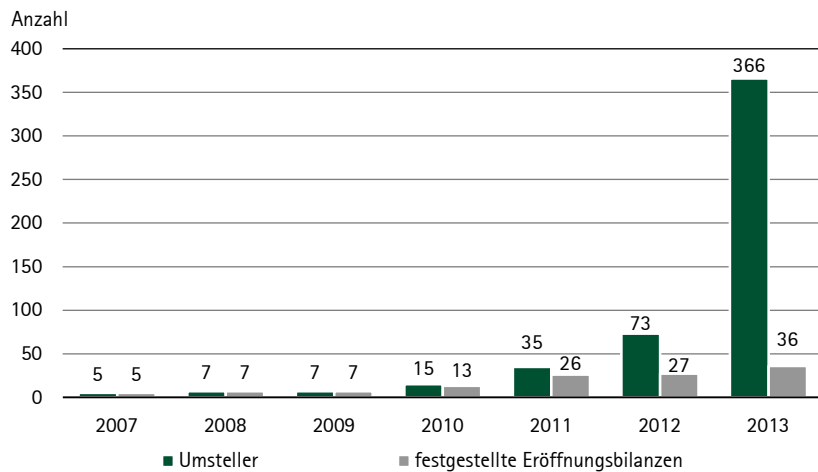
Doppik in nahezu allen kommunalen Körperschaften

2 Umstellungsprozess

- 3 Der Aufwand für die Doppikumstellung wurde unterschätzt. Insbesondere bei der Bewertung des Vermögens im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz kam es zu erheblichen Zeitverzögerungen. Allein die Bewertung von Vermögensgegenständen, die schon vor 1990 im Bestand der Kommunen waren, stellte eine Herausforderung dar. Für den Zeitraum der Umstellung kam es häufig zu einem personellen Mehrbedarf bzw. wurde die Unterstützung von Dritten in Anspruch genommen. Gleichzeitig musste nicht nur im Finanzbereich das nötige Fachwissen angeeignet werden.
- 4 Das SMI und der SSG haben den Prozess der Umstellung seit Beginn begleitet und eine Reihe von Hilfestellungen gegeben. Des Weiteren hat der Gesetzgeber ab dem Hj. 2013 die Frist für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz von ehemals 6 auf 15 Monate verlängert, sodass nach der anschließenden örtlichen Prüfung mit der Feststellung der Eröffnungsbilanz Ende September 2014 zu rechnen war. Mitte Oktober 2014 lagen dem SRH festgestellte Eröffnungsbilanzen von lediglich 36 Körperschaften (10 %), die zum 01.01.2013 umgestellt haben, vor. Kein Landkreis hat bisher seine Eröffnungsbilanz festgestellt.
- 5 Rund 60 % der sog. 142 Frühstarter (Umstellung 2007 bis 2012) haben ihre Eröffnungsbilanz vorgelegt. In Einzelfällen wird seit mehr als 3 bis fast 5 Jahren doppisch gebucht, ohne dass eine festgestellte Eröffnungsbilanz vorliegt.

Doppikumstellung unterschätzt

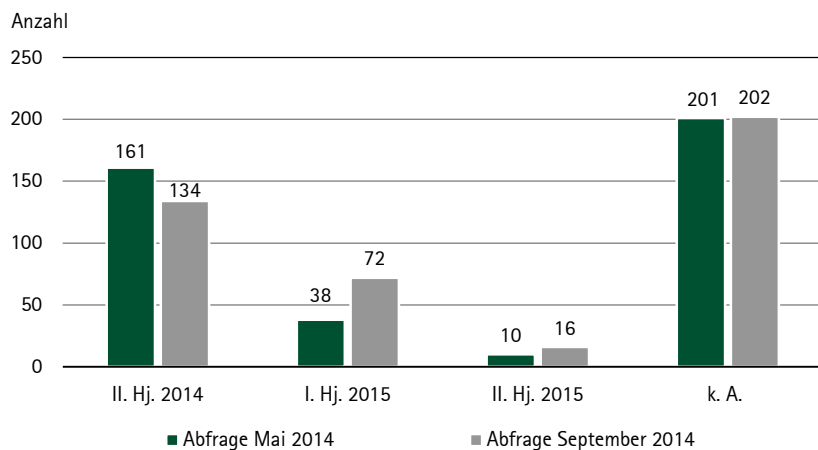
Übersicht 1: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz



Unsichere Planung

- 6 Halbjährliche Abfragen des SRH bei den kommunalen Körperschaften zu Planterminen der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanz belegen, dass regelmäßig die geplanten Termine weiter in die Zukunft verschoben werden. Besonders kritisch ist die hohe Anzahl der Körperschaften, von denen gegenüber dem SRH keine Aussage zur geplanten Feststellung der Eröffnungsbilanz erfolgte.

Übersicht 2: Plantermine zur Feststellung der Eröffnungsbilanz



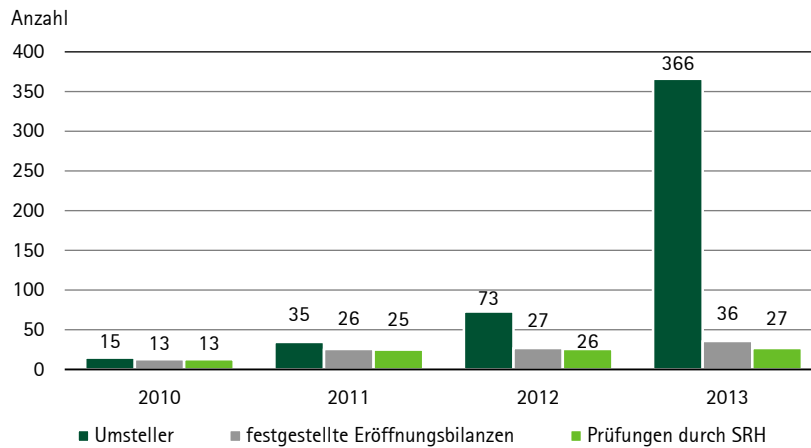
- 7 Laut Umfrage des SMI sind die Plantermine wesentlich positiver. Danach wird die Eröffnungsbilanz bei rd. 25 % der Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden) im Jahr 2014, rd. 70 % im Jahr 2015, rd. 3 % im Jahr 2016 und rd. 1 % im Jahr 2017 voraussichtlich festgestellt (vgl. LT-DS 5/14726 vom 23.07.2014). Der SRH sieht die Einhaltung der Umfrageergebnisse des SMI kritisch. Verzögerungen bei der Feststellung der Eröffnungsbilanz wirken sich auch auf die Jahresabschlüsse aus. Damit fehlen wesentliche Basisdaten für die Haushaltsplanung.
- 8 Ein Hinwirken auf verlässliche und zeitnahe Planungen für die Erstellung der Eröffnungsbilanzen sowie deren Umsetzung, ggf. mit rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, wird als notwendig erachtet.
- 9 Das SMI verwies in seiner Stellungnahme auf das Rundschreiben vom 28.08.2013, indem die Einhaltung der gesetzlichen Fristen angemahnt wurde. Des Weiteren hat das SMI im Ergebnis der o. a. Umfrage die Rechtsaufsichtbehörden gebeten, sich bei Fristüberschreitungen regelmäßig über den aktuellen Sachstand berichten zu lassen und im Rahmen des Entschließungs- und Auswahlermessens im Einzelfall über geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen zu entscheiden.

3 Prüfung der Eröffnungsbilanzen

10 Dem SRH liegen 121 festgestellte Eröffnungsbilanzen vor. Bis zum 15.10.2014 prüfte der SRH 111 Eröffnungsbilanzen. Knapp die Hälfte dieser Prüfverfahren ist abgeschlossen. Alle Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2009 sind überörtlich geprüft.

Zeitnahe Prüfung durch SRH

Übersicht 3: Prüfung der Eröffnungsbilanzen ab 2010



11 Die Prüfungsfeststellungen, deren Wertungen und Folgerungen sind separat im Bericht Aktuelle Themen der kommunalen Doppik dargestellt.

12 Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher keinen versagenden Prüfungsvermerk erteilt.

Örtliche Prüfungsvermerke

13 In 2 Fällen (1 Stadt und 1 AZV) entsprach der uneingeschränkte Prüfungsvermerk der jeweiligen örtlichen Rechnungsprüfung nicht der Auffassung des SRH. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die die örtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen durchführten, haben eine Reihe von gravierenden Fehlern bei der Erfassung und Bewertung des Sachanlagevermögens nicht erkannt.

14 Der AZV hatte bspw. sein Anlagevermögen nicht konsequent einzeln erfasst, bewertet und ausgewiesen. Die Anlagegüter beinhalteten Baukosten für Gesamtbaumaßnahmen. Eine Aufteilung dieser Kosten auf die verschiedenen damit geschaffenen Vermögensgegenstände erfolgte nicht. Auch erfolgte keine Prüfung und Unterscheidung, ob die Kosten nachträgliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten darstellten und damit den ursprünglichen Anlagegütern hinzu zu aktivieren waren, oder ob durch die Aufwendungen eigenständige Vermögensgegenstände entstanden waren.

15 Der Stadt sind dagegen bei der Ersatzbewertung der Gebäude unter Anwendung des gesetzlich genormten Sachwertverfahrens verschiedene Fehler unterlaufen, die die örtliche Prüfung nicht beanstandete. Insbesondere unterblieb die vorgeschriebene Rückindizierung der Herstellungskosten auf den Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung der Gebäude. Dieser Berechnungsfehler führte zu stark überhöhten Werten am Bewertungsstichtag und folglich zu fehlerhaften Werten in der Eröffnungsbilanz und überhöhten Abschreibungen im Ergebnishaushalt.

16 Die Eröffnungsbilanzen entsprachen damit in wesentlichen Positionen nicht den gesetzlichen Vorschriften, sodass ein positiver Prüfungsvermerk vonseiten der örtlichen Rechnungsprüfung als bedenklich einzustufen war.

Unzureichender Stand der
HKR-Programmprüfung

- 17 Nach wie vor ist die gesetzlich vorgeschriebene Programmprüfung der eingesetzten HKR-Programme im Bereich des doppischen Rechnungswesens durch die SAKD unzureichend (vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 05 Tz. 14 und 15). Wie bisher sind nur doppische HKR-Programme gem. § 87 Abs. 2 SächsGemO zugelassen. Im Vergleich zum letzten Jahresbericht hat sich die Anzahl der durch die SAKD geprüften 3 HKR-Programme nicht erhöht.
- 18 **Die Programmprüfung ist dringend zu forcieren.**
- 19 Die SAKD verwies in ihrer Stellungnahme auf die verschiedenen Rechtsänderungen sowie der Auslegungsänderungen relevanter Normen, die nicht nur bei der Programmprüfung, sondern auch bei den Programmherstellern zu Mehraufwendungen und Verzögerungen führten. Für das Jahr 2015 geht die SAKD von zwei weiteren Zertifizierungen eingesetzter HKR-Programme aus.
- 20 Nach Aussage des SSG ist ohne eine Zertifizierung der Programme eine Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse der sächsischen Kommunen nicht gewährleistet, da unterschiedliche Funktionalitäten auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Insbesondere im Bereich der Finanzrechnung kann es zu deutlichen Abweichungen kommen, die dann auch auf die Finanzstatistik durchschlagen können.

5 Fazit

Eröffnungsbilanz als Grundstein

- 21 Die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik wird nach aller Voraussicht im Jahr 2015 auf kommunaler Ebene vollzogen sein. Wesentlich ist, dass mit dem Umstellungszeitpunkt die Eröffnungsbilanz zeitnah erstellt bzw. durch den Rat festgestellt wird, da diese den Grundstein für eine Gesamtbetrachtung des kommunalen Vermögens und seiner Veränderungen darstellt. Das neue Rechnungswesen muss entsprechend seinen Möglichkeiten für die Steuerung genutzt werden.
- 22 Die Nutzung nicht zertifizierter HKR-Programme birgt Risiken.

Aktuelle Themen der kommunalen Doppik

Mängel in der Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens erfordern Korrekturen der Eröffnungsbilanz.

Bei den Regelungen zum doppischen Haushaltsausgleich sollte der kommunale Eigenanteil für bisherige Investitionen in geeigneter Weise entlastend Berücksichtigung finden.

1 Eröffnungsbilanzprüfungen

- 1 Bei den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen wurden wesentliche Prüfungsfeststellungen getroffen, die Korrekturen der kommunalen Eröffnungsbilanzen erfordern. Aufbauend auf vergangene Jahresberichtsbeiträge zur kommunalen Doppik werden diese nachfolgend dargestellt.

Recherche von Anschaffungs- oder Herstellungskosten

- 2 Es wurde mehrfach festgestellt, dass Kommunen individuell Stichtage festlegten, ab denen Anschaffungs- oder Herstellungskostenermittlungen durchgeführt wurden. Vor diesen Zeitpunkten wurde auf die Ermittlung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten grundsätzlich verzichtet. Dies wurde i. d. R. mit Verhältnismäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bzw. mit fehlenden Recherchemöglichkeiten begründet. Die Festsetzung derartiger Stichtage ist aus Sicht des SRH nicht vertretbar, insbesondere wenn der Zeitpunkt nahe am Bewertungs- bzw. Umstellungsstichtag liegt.

Unzureichende Recherche nach Anschaffungs- und Herstellungskosten

- 3 Auch die vor der Einführung der kommunalen Doppik anzuwendende kameralistische Buchführung musste ordnungsgemäß und sicher, die Aufzeichnungen in den Büchern vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar sein. Die Buchungen mussten grundsätzlich durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergab (begründende Unterlagen), belegt sein. Die Bücher und Belege waren sicher und geordnet aufzubewahren. Die gesetzlich normierten Fristen waren einzuhalten. Der Wechsel des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen hat keinen Einfluss auf Aufbewahrungsfristen oder die Möglichkeit der Recherche nach haushaltswirksamen Vorgängen und des Nachweises von zahlungs-, verrechnungs- oder buchungsbegründeten Vorgängen und der Verfügbarkeit der begründenden Unterlagen. Bereits in 2006 wies das SMI im Zuge eines Erlasses (Stand: 09.05.2006, Az.: 23a-2241.80-02/4) darauf hin, dass begründende Unterlagen auch nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen und bis zum Abschluss der vorgesehenen überörtlichen Prüfung aufzubewahren sind.

Prinzip des Vorrangs von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor Ersatzwerten

- 4 In einer Vielzahl von Fällen wurde festgestellt, dass das Prinzip des Vorrangs von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor Ersatzwerten durchbrochen wurde. Oftmals wurden Ersatzwerte zur Vermögensbewertung herangezogen, obwohl eine Wertermittlung auf Basis von Rechnungen und Belegen aus Sicht des SRH möglich gewesen wäre. Auch war festzustellen, dass für Bilanzpositionen (z. B. Straßenvermögen) pauschal auf Ersatzwerte abgestellt wurde und eine Rechnungs- bzw. Belegrecherche vollständig unterblieb.
- 5 Die Bewertung des kommunalen Vermögens ist im Zuge der Eröffnungsbilanz auf Basis von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vorzunehmen. Wertbegründenden Unterlagen, wie z. B. Rechnungen und Belegen, ist auch bei der erstmaligen Vermögensbewertung Vorrang einzuräumen.

Ansatz von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten hat Vorrang

Lediglich bei nachweislicher Nichtverfügbarkeit von Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten ist die Wertermittlung mittels Ersatzwerten zulässig.

- 6 Das SMI weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der im Zusammenhang mit der Erhebung der Bilanzdaten anfallende Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Informationsgewinn stehen soll und Näherungswerte grundsätzlich zulässig seien. Aus Sicht des SRH ist die Nutzung der eingeräumten Erleichterungsmöglichkeiten und Beurteilungsspielräume in den Vorschriften nur insoweit zugelassen, als dass sie keine wesentlichen Auswirkungen auf die Darstellung der kommunalen Vermögenslage haben.

Nutzung der Abschreibungstabelle (Festlegung von Gesamt- und Restnutzungsdauern)

Nutzungsdauern korrekt festsetzen

- 7 Mehrfach war festzustellen, dass Kommunen den gesetzlichen Vorgaben zur Festlegung von Nutzungsdauern nicht bzw. nicht sachgerecht nachgekommen sind. Häufig wurden lediglich die Ober- bzw. Untergrenze des Abschreibungsrahmens zugrunde gelegt oder pauschal der Mittelwert verwendet. Aus Sicht des SRH werden mit diesen Methoden die ortsüblichen Verhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt und der kommunale Vermögensverzehr nicht wirklichkeitsgetreu dargestellt.
- 8 Die planmäßigen Abschreibungen dienen der Darstellung des regulären Verzehrs des kommunalen Vermögens. Als pflichtiger Bestandteil des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens ist ihnen eine besondere Bedeutung beizumessen. Abschreibungen belasten grundsätzlich den kommunalen Haushalt und sind künftig durch die Kommunen zu „erwirtschaften“. Die Nutzungsdauern einzelner Vermögenspositionen wirken sich daher nachhaltig auf die künftige Haushaltswirtschaft aus. Für die Festlegung der kommunalspezifischen Nutzungsdauern ist die Anlage zur SächsKomHVO-Doppik zu verwenden. Innerhalb des dort vorgegebenen Rahmens sind die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Abweichungen von diesen Vorgaben sind im Anhang zur Eröffnungsbilanz bzw. zu den Jahresabschlüssen anzugeben und zu begründen.

Trennung von plan- und außerplanmäßigen Abschreibungen

Wertminderungen differenzieren

- 9 Eine Trennung von plan- und außerplanmäßigen Abschreibungen erfolgte in vielen Fällen nicht. Im Gegensatz zu planmäßigen Abschreibungen stellen außerplanmäßige Abschreibungen ungewöhnliche und nicht planbare Wertminderungen von Vermögensgegenständen dar. Entfallen die Gründe einer außerplanmäßigen Wertminderung, ist der abgeschriebene Betrag dem Vermögensgegenstand wieder zuzuschreiben (Wertaufholung). Eine Wertaufholung ist bei fehlender Differenzierung jedoch grundsätzlich nicht möglich und kann für künftige Haushaltsjahre Nachteile bewirken. Haushaltsbelastungen ergeben sich bspw., wenn durch Baumaßnahmen der Grund für die außerplanmäßige Wertminderung behoben wird, die Wertaufholung jedoch buchhalterisch nicht erfolgt.
- 10 Bereits für Zwecke der Eröffnungsbilanz ist sicherzustellen, dass außerplanmäßige Abschreibungen korrekt im Rechnungswesen dargestellt und getrennt von den planmäßigen Abschreibungen erfasst werden. Stellt sich in einem späteren Jahr heraus, dass die Gründe für eine außerplanmäßige Abschreibung nicht mehr bestehen, ist der Betrag dieser Abschreibung im Umfang der Werterhöhung unter Berücksichtigung der Abschreibungen, die inzwischen vorzunehmen gewesen wären, zuzuschreiben.

Realnutzungsarten zur Bewertung von Grund und Boden

11 In einigen Fällen wurde festgestellt, dass die tatsächliche Nutzung von Grundstücken (Realnutzungsart) nicht korrekt festgelegt wurde. Fehleranfällig war die Zuordnung der Realnutzungsarten insbesondere dann, wenn Abweichungen zwischen eingetragener Nutzung im Grundbuch und der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks bestanden. Um einer wirklichkeitsgetreuen bilanziellen Darstellung des Grund und Bodens Rechnung zu tragen, ist zu Zwecken der Bewertung zwingend die reale, tatsächliche Nutzung zugrunde zu legen.

Reale Nutzungsart darstellen

12 Für die Bewertung des Grund und Bodens liegen oftmals keine Anschaffungskosten, z. B. aus vollzogenen Ankäufen, vor. Die Wertermittlung erfolgt daher überwiegend zu Ersatzwerten mittels Bodenrichtwerten. Die Realnutzung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl des korrekten Bodenrichtwertes und somit auf die Höhe des Eröffnungsbilanzansatzes.

Zergliederung des Straßenvermögens in Kleinstflächen

13 Das Straßenvermögen, als eine anteilmäßig wesentliche Bilanzposition, stellte die Kommunen mit Blick auf Ersterfassung und -bewertung vor große Herausforderungen. Regelmäßig traten Unsicherheiten bez. Erfassungsmethodik, Wertzuordnung und des sich daraus ableitenden Detaillierungsgrades auf. Die Erfassungsmethodik im Zuge der Inventur und die Darstellung derer Ergebnisse in der Anlagenbuchhaltung waren z. T. durch eine sehr starke Zergliederung des Straßenvermögens in Kleinstflächen gekennzeichnet. In einigen Fällen waren Straßenflächen von weniger als 1 m² in der Anlagenbuchhaltung ausgewiesen. Gleiches galt für die zugeordneten Flurstücke. Diese detaillierte Aufgliederung erschwert den Gesamtüberblick für die Verwaltung als auch für Dritte. Zudem erhöht diese Verfahrensweise den Arbeitsaufwand und stellt eine nicht unwesentliche Fehlerquelle dar.

Starke Zergliederung zusammenfassen

14 Mit Blick auf die künftige Bewirtschaftung ist zu überprüfen, ob Anlagegüter zu sinnvollen Einheiten zusammengefasst werden können, insbesondere vor dem Hintergrund künftiger Investitionsvorhaben.

15 Der SSG begrüßt in seiner Stellungnahme ausdrücklich die in Tz. 13 und 14 getroffenen Kernaussagen. Es erfolgt der Hinweis, dass die Zergliederung des Infrastrukturvermögens überwiegend nicht von den Kommunen veranlasst sein dürfte, da i. d. R. Dienstleister mit der Erfassung und Bewertung beauftragt wurden. Zudem böten derzeit auch die eingesetzten Softwareverfahren nicht immer die notwendigen Funktionalitäten, um getrennt bewertete Teilabschnitte einer Straße für bilanzielle Zwecke zu einem Vermögensgegenstand zusammenzuführen.

2 Doppischer Haushaltsausgleich

16 Der doppische Haushaltsausgleich ist im sächsischen kommunalen Haushaltsrecht originär im Ergebnishaushalt verankert. Der Ergebnisausgleich und die damit einhergehende Darstellung der Ressourcenveränderungen gelten als eines der wesentlichen Reformziele des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.

Ausgleich im Ergebnishaushalt

17 Eine Vielzahl der sächsischen kommunalen Körperschaften wird mit den doppischen haushaltsrechtlichen Regelungen einen Ausgleich des Ergebnishaushaltes mittelfristig nicht erreichen können. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. Der sächsische Gesetzgeber hat hierauf mit den Übergangsvorschriften des § 131 Abs. 6 SächsGemO reagiert. Bis zum Ablauf des Hj. 2016 wird zur Beurteilung der Gesetzmäßigkeit des Haushalts lediglich auf den Finanzhaushalt abgestellt. Der SRH begrüßt grundsätzlich die Intention des Gesetzgebers, die sächsischen kommunalen

Körperschaften beim Umstellungsprozess durch entsprechende Erleichterungsoptionen zu unterstützen. Daraus erwächst jedoch die Gefahr der Verstetigung dieser Ausgleichssystematik. Dies bedeutet letztlich die Fortführung der Kameralistik, wenn auch im „doppischen Gewand“. Ein zentrales Reformziel wäre damit unterminiert.

Problemanalyse

- 18 Eine wesentliche Ursache der Ergebnisdefizite ist in den planmäßigen Abschreibungen des Anlagevermögens begründet. Die Abschreibungen sind im doppischen Haushalt zu erwirtschaften und belasten die Kommunen erheblich.
- 19 Im Umstellungsprozess auf die Doppik ist den in der Vergangenheit erwirtschafteten investiven Eigenmitteln lediglich eine untergeordnete Rolle zuteil geworden. Der historisch gewachsene Eigenfinanzierungsanteil im Zuge investiver Maßnahmen ging zwar in die Überleitungsrechnung ein, jedoch ohne Berücksichtigung der Wirkungsmechanismen des doppischen Rechnungswesens. Der Anteil einschließlich freier Rücklagen wird in den Eröffnungsbilanzen vollumfänglich im Basiskapital dargestellt. Eine ergebniswirksame Verwendung ist somit künftig ausgeschlossen und führt mit Blick auf die Ergebnisverwendung zu Verwerfungen im originären Haushaltsausgleich, insbesondere wenn (mindestens im 1. Jahr) die Deckung aus Vorjahresüberschüssen (Überschussrücklage) nicht gewährleistet ist. Der kommunale Eigenanteil für bisherige Investitionen muss in geeigneter Weise entlastend Berücksichtigung finden.

Lösungsvorschlag

Investive Eigenmittel berücksichtigen

- 20 Ein noch zu definierender Anteil des Basiskapitals sollte den Körperschaften künftig zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes zur Verfügung stehen. Der SRH hat zur Ermittlung des kommunalen Eigenanteils für Investitionen ein Rechenmodell entwickelt. Ergebnis der Berechnungen ist die kommunenspezifische Ermittlung des investiven Eigenanteils sowohl als Absolutbetrag als auch im Verhältnis zum jährlichen Investitionsvolumen bezogen auf die kamerale Haushaltsjahre der Vergangenheit. Als Datengrundlage diente die Jahresrechnungsstatistik aller sächsischen Kommunen für die Jahre 1992 bis 2012 (Gebietsstand 01.01.2013) des StLa.
- 21 Aktuell befindet sich der SRH im Diskussionsprozess mit dem SMI sowie den sächsischen kommunalen Spitzenverbänden. Die Weiterentwicklung der Regelungen zum kommunalen Haushaltsausgleich im Freistaat Sachsen im Zuge der Evaluierung bleibt abzuwarten (vgl. LT-DS Nr. 5/14809 vom 28.07.2014).
- 22 Das SMI erklärt in seiner Stellungnahme, dass die doppischen Vorschriften auf Basis aktueller Haushaltsdaten evaluiert werden. Die Regelungen zum Haushaltsausgleich und zum Haushaltsstrukturkonzept stünden hierbei im Fokus. Der durch den SRH vorgetragene Lösungsvorschlag werde im Rahmen der Evaluierung geprüft.

- Beteiligungssteuerung -

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten, des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte fortlaufend kritisch überprüfen. In der Vergangenheit lag bei den geprüften Kommunen dazu keine langfristige Gesamtstrategie vor.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in 10 Kommunen mit 20.000 bis 40.000 Einwohnern die Betätigung bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Kommune allein oder gemeinsam mit Dritten unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ab dem Hj. 2010 geprüft.
- 2 Ziel der Querschnittsprüfung war es festzustellen, inwieweit die Kommunen ihrer Rolle als (Mit-)Eigentümer gerecht werden; ob die bestehenden Vor- und Nachteile nicht nur im Zeitpunkt der Entscheidung zur Ausgliederung, sondern in einem laufenden Prozess untersucht wurden und wieweit die Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarien zur Steuerung und Kontrolle nutzten.

2 Kommunale Beteiligungen und ihre Bedeutung für die kommunalen Haushalte

- 3 Das wirtschaftliche Engagement der Kommunen hat in der jüngeren Vergangenheit stark an Bedeutung gewonnen. Sächsische Kommunen waren zum 31.12.2012 an 399 Unternehmen unmittelbar und an 290 Unternehmen mittelbar beteiligt, wobei diese Zahlen nur die Unternehmen einschließen, bei denen der Anteil der kommunalen Anteile an Stimmrechten oder Nennkapital überwiegt.¹ Die geprüften Kommunen waren mehrheitlich insgesamt unmittelbar an 33 Unternehmen und mittelbar an 34 Unternehmen beteiligt.
- 4 Die Anteile am Eigenkapital der unmittelbaren Beteiligungen betragen bei den 10 geprüften Kommunen zum 31.12.2011 insgesamt 560 Mio. € (2.127 €/EW).
- 5 Dagegen steht eine erhebliche Schuldenlast. Denn ein bedeutender Teil der kommunalen Verschuldung wurde mit oder infolge der Ausgliederungen in die kommunalen Unternehmen verlagert. Bei den 10 geprüften Kommunen betrug der Anteil im Jahr 2011 durchschnittlich 74 % bezogen auf den Gesamtbetrag der kommunalen Verschuldung. Darüber hinaus bestehen regelmäßig vielfältige Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen, die Risiken für den Kommunalhaushalt bergen, wie z. B. Darlehensverträge, Bürgschafts- und Patronatserklärungen. Nicht zuletzt gibt es zwischen den Unternehmen teilweise enge wirtschaftliche und finanzielle Verflechtungen aufgrund von Miet-, Darlehens-, Geschäftsbesorgungs- und Dienstleistungsverträgen.
- 6 Die Größenordnung des in den Unternehmen gebundenen kommunalen Vermögens, die Schuldenbelastung sowie die starken finanziellen Verknüpfungen bergen Risiken für den Kernhaushalt und erfordern im Eigeninteresse der Kommune die Einrichtung eines sachgerechten Betei-

Wesentliche Bedeutung der Beteiligungen für die Kommunalhaushalte

¹ LT-DS 5/13964.

ligungsmanagements, denn die Gesamtverantwortung der Kommune für die Aufgabenerfüllung bleibt auch bei der Auslagerung auf Unternehmen bestehen.

- 7 Eine zusätzliche Herausforderung ergibt sich aus dem anhaltenden demografischen Wandel.

3 Beteiligungssteuerung

- 8 Die Beteiligungssteuerung umfasst alle Grundsatzfragen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune einschließlich der Entwicklung strategischer Unternehmensziele unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Ziele und ist demzufolge Aufgabe des Vertretungsorgans der Kommune. Dazu gehören Entscheidungen zum Beteiligungsportfolio, wie z. B. über Gründung, Erwerb, Verkauf von Unternehmen, die Vorgabe von Leistungs- und Finanzzielen in Abstimmung mit den kommunalen Gesamtzielen sowie die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Gesellschafters in den Gremien.

3.1 Beteiligungsstrukturen

Fehlende Strategie für den Aufbau des Beteiligungsportfolios

- 9 Die vorgefundenen Beteiligungsstrukturen sind sehr unterschiedlich und in der Mehrzahl historisch gewachsen. Neben den Ausgliederungen, z. B. der Wohnungsgesellschaften Anfang der 90er Jahre im Zusammenhang mit dem Altschuldenhilfegesetz, spielten häufig Fragen der steuerlichen Optimierung, der bestmöglichen „Fördermittelabschöpfung“ und der Möglichkeit zur Tarifflexibilisierung eine entscheidende Rolle. Eine langfristige Gesamtstrategie lag dem Aufbau des Portfolios deshalb regelmäßig nicht zugrunde. Die so entstandenen, teilweise unübersichtlichen Strukturen erschweren heute in einigen Kommunen die Steuerung. In 7 der geprüften Kommunen waren 2 oder 3 Beteiligungsstufen eingerichtet, bei 2 Kommunen 4 Ebenen und bei einer Kommune gab es nur direkte Beteiligungen.
- 10 Ein Teil der geprüften Kommunen sieht selbst Handlungsbedarf und hat Prozesse in Gang gesetzt, die eine Verbesserung der Steuerung der Beteiligungen, eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung im Stadtkonzern, eine Vereinfachung der Strukturen, aber auch die Gestaltung der steuerlichen Bedingungen zum Ziel haben.
- 11 Wo noch nicht begonnen, sollte eine Überprüfung des Beteiligungsportfolios eingeleitet werden. Dabei sollten die gewachsenen Strukturen auf tatsächliche Steuerungsmöglichkeiten der Kommune überprüft werden. Auch die demografischen Entwicklungen müssen in die Überlegungen einbezogen werden, da infolge der Schrumpfung der Bevölkerung und der Veränderung der Altersstruktur Änderungen im Umfang und Charakter der nachgefragten Leistungen zu erwarten sind.

3.2 Langfristige Gesamtstrategien und Zielvereinbarungen

Fehlende langfristige Gesamtstrategien

- 12 Die Ausgliederung eigener Aufgaben in Unternehmen entbindet die Kommunen nicht von ihrer Verantwortung für die Leistungserbringung. Langfristige Gesamtstrategien für die Beteiligungsportfolios lagen in den geprüften Kommunen dennoch nicht oder nicht in ausreichendem Umfang vor. In ausgewählten Kommunen wird gegenwärtig am Aufbau einer Strategie gearbeitet. Andere Kommunen sehen keinen Zusammenhang zwischen ihren Beteiligungsunternehmen in Relation zur Kommune selbst und halten eine Gesamtstrategie für nicht notwendig.
- 13 Aufgrund fehlender strategischer Ausrichtung gab es in der Mehrzahl der geprüften Kommunen auch keine konkreten abrechenbaren Zielvereinbarungen mit den Beteiligungen.

- 14 Die Mehrzahl der Kommunen verwies hinsichtlich Zweck und Zielsetzung regelmäßig auf die Definition der Unternehmensgegenstände in den Gesellschaftsverträgen. Tatsächlich fehlen in diesen Fällen die zur Unternehmenssteuerung notwendigen strategischen kommunalen Ziele. Damit berauben sich diese Kommunen der Möglichkeit, ihre unterschiedlichen in Unternehmen ausgelagerten Aufgaben aus dem kommunalen Haushaltsinteresse heraus insgesamt zu steuern. Die vorzufindende ausschließliche Ausrichtung der Zielsetzung am Beteiligungsunternehmen und dessen Unternehmenszweck birgt außerdem die Gefahr von Zielkonflikten zwischen kommunalem Gesellschafter und einzelnen Unternehmen. Daher sollten zusätzlich zur Gesamtstrategie strategische Ziele der kommunalen Gesellschafter für die einzelnen Unternehmen gesetzt werden.
- 15 Für die Umsetzung auf Unternehmensebene müssen die Gesellschafterziele in einzelne strategische Unternehmenskonzepte überführt werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die strategischen Ziele der Kommune mit den Zielen und Maßnahmen des Unternehmens korrespondieren. Die bei den geprüften Kommunen vorgefundenen Unternehmenskonzepte für die Beteiligungen genügten dem überwiegend nicht. Strategische Vorgaben des kommunalen Gesellschafters fehlten, sodass regelmäßig rein singuläre Unternehmensinteressen das Konzept bestimmten.
- 16 Bei den geprüften Kommunen lag weitgehend kein geschlossenes Steuerungssystem des Beteiligungsportfolios hinsichtlich der Definition von strategischen Zielen der Kommune bis hin zur Untersetzung der Zielvorgaben für die einzelnen Unternehmen vor. Kommunale Unternehmen mit Mehrheitsanteilen haben stets das Kommunalinteresse mitzuverfolgen. Reine Unternehmensinteressen sind demgegenüber nachrangig.
- 17 Die kommunalen Unternehmen sind als Bestandteil des kommunalen Handelns in das Steuerungssystem der Kommune einzubeziehen. Ausgehend von den kommunalpolitischen Zielen sind strategische Vorgaben für das Beteiligungsportfolio erforderlich, um die Positionierung der Unternehmen im Stadtgefüge festzulegen. Die kommunale Strategie muss mit konkreten Zielen für die Unternehmen untersetzt werden. Dazu gehört neben der Festlegung von messbaren Leistungszielen auch die Definition eindeutiger Finanzziele. Diese Vorgabe ist Aufgabe des Gesellschafters, sollte aber jeweils in Abstimmung mit Geschäftsführung und ggf. Aufsichtsrat des Unternehmens erfolgen. Vorteile der Zielfestlegung liegen sowohl im einheitlichen Verständnis über die Ziele des Gesellschafters als auch in der Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Beteiligungen.
- 18 Die Kommunen müssen eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vornehmen. Dazu ist es erforderlich, kommunalpolitische Strategien mit mittel- und langfristigen Zielen zu untersetzen, um die Gesellschafterinteressen klar zu formulieren und ihre Umsetzung kontrollieren zu können.
- 19 Mit der Definition von unternehmensbezogenen Zielen zur Umsetzung der Gesamtstrategie stellt die Kommune als Gesellschafter klar, welches Interesse sie mit der jeweiligen Beteiligung verfolgt und kann so den unterschiedlichen Interessenlagen aller Handelnden begegnen. Insofern sind Vorgaben des Gesellschafters Kommune zwingend erforderlich, um die eigenen Interessen durchzusetzen.

Vorrangiges Kommunalinteresse bei kommunalen Unternehmen

3.3 Öffentlicher Zweck

- 20 Die geprüften Kommunen unterhielten u. a. Beteiligungen an einem Weingut, an Gaststätten, an einem Campingplatz und an Hotels. Eine Kommune betreibt eine Pilzzucht mit bundes- und europaweiter Vermarktung und hat dafür weitgehende Ausbaupläne.
- 21 Für diese Beteiligungen sind der öffentliche Zweck der Aufgabenerfüllung und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zu begründen und ggf. nachzuweisen (§§ 94a i. V. m. 96 und 102 SächsGemO). Kommunale Unternehmen sollen öffentliche Güter für die Bürger ihrer Kommune bereitstellen. Es ist grundsätzlich nicht ihre Aufgabe, sich darüber hinaus wirtschaftlich zu betätigen.
- 22 Die Kommunen müssen ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des vorliegenden öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte fortlaufend überprüfen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der Interessen der Privatwirtschaft, sondern auch um die Identifizierung und Vermeidung der wirtschaftlichen Risiken, die den genannten Betätigungen innewohnen.
- 23 Nicht zuletzt sind die beihilferechtlichen Vorschriften des EU-Rechts in jedem Fall zu prüfen und zu beachten, um aus möglichen Verstößen resultierende finanzielle Folgen von vornherein auszuschließen.

4 Stellungnahmen

- 24 Das SMI stimmt den Ausführungen des SRH zu. Eine Kommune teilte mit, dass sie beabsichtige, ein Leitbild zu erarbeiten, aus dem eine Gesamtstrategie und in der Folge Zielvorgaben für die Beteiligungen abzuleiten sein werden.

5 Schlussbemerkung

- 25 Der SRH erkennt nicht, dass ein im Ergebnis der Überprüfung eingeleiteter möglicher Umstrukturierungsprozess, nicht zuletzt wegen der steuerlichen Auswirkungen, längere Zeit in Anspruch nehmen kann.

Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen - Beteiligungsmanagement -

Das kommunale Engagement in privatrechtlichen Unternehmen birgt Risiken und erfordert die Errichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements. Teilweise fehlen bislang dafür wichtige Grundlagen wie Beteiligungsrichtlinien.

1 Beteiligungsverwaltung als Organisationseinheit

- 1 Bedient sich die Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen in privater Rechtsform, dann ist es Aufgabe des kommunalen Beteiligungsmanagements, durch laufende Überwachung die Eigentümerstellung der Kommunen in wirtschaftlicher Hinsicht, wie auch im Blick auf die Einhaltung der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen, sicherzustellen (§ 99 Abs. 1 SächsGemO).
- 2 Kommunales Beteiligungsmanagement benötigt als Grundlage eine entsprechend qualifizierte Beteiligungsverwaltung, die sowohl für die Einhaltung kommunalrechtlicher Regeln, Dokumentations- und Informationspflichten sorgt, als auch Mitwirkungs- und Überwachungspflichten gegenüber den Beteiligungen und Unternehmen wahrnimmt.¹
- 3 Die Beteiligungsverwaltung ist in den 10 geprüften Kommunen unterschiedlich organisiert. Sie wird in 7 Kommunen in der Stadtverwaltung (intern) und bei 2 Kommunen durch beauftragte stadteigene Holdinggesellschaften (extern) wahrgenommen. Innerhalb der Stadtverwaltungen waren die Beteiligungsverwaltungen mit 0,1 bis 2,0 VZÄ besetzt in Abhängigkeit von der Größe des Beteiligungsportfolios und dem teils sehr unterschiedlichen Umfang der wahrgenommenen Aufgaben.
- 4 9 von 10 geprüften Kommunen hatten ein Beteiligungsmanagement installiert.
- 5 Soweit das bisher noch nicht geschehen ist, haben Kommunen ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement einzurichten (§ 99 Abs. 1 SächsGemO). Dabei ist unerheblich, ob die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Verwaltung der Kommune oder in deren Auftrag erfolgt.
- 6 Nimmt die Kommune die Aufgabe Beteiligungsverwaltung selbst wahr, ist auf eine ausreichende personelle Besetzung zu achten.²

Notwendigkeit einer Beteiligungsverwaltung

2 Voraussetzungen für eine qualifizierte Beteiligungsverwaltung

2.1 Einbindung der Beteiligungsverwaltung

- 7 Unabhängig von der im Einzelnen gewählten organisatorischen Struktur ist die Beteiligungsverwaltung stets aktiv in die notwendigen Informationsprozesse einzubinden. Ein klarer Informationsfluss ist wesentliche Voraussetzung für die Durchsetzung der kommunalen Interessen und eine rechtzeitige Risikointervention. Entsprechendes gilt für die Steuerung und das laufende Controlling der kommunalen Unternehmen.
- 8 Die Prüfung der 10 Kommunen ergab, dass bei einigen Beteiligungsverwaltungen oder den Städten selbst erhebliche Informationsdefizite bestanden, die eine sachgerechte Beteiligungsverwaltung erschwerten.

Teilweise fehlende Einbindung der Beteiligungsverwaltung

¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2012 - Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 26.

² Darauf hat der SRH bereits in seiner Beratenden Äußerung 2002 Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen sowie in seinen Jahresberichten 2009 Beitrag Nr. 40 und 2010 Beitrag Nr. 31 hingewiesen.

Nicht alle der geprüften Kommunen binden die Beteiligungsverwaltung aktiv in die Gremienarbeit ein.

- 9 Die Beteiligungsverwaltung kann ihre Managementfunktion nur wahrnehmen, wenn sie den Informationsfluss steuert und beeinflusst, der Voraussetzung für die Durchsetzung der kommunalen Interessen und eine mögliche Risikointervention ist. Dafür sind in den Kommunen die nötigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

2.2 Vollständige Aktenführung

- 10 Eine der Kernaufgaben der Beteiligungsverwaltung ist die zentrale Aktenverwaltung. Sie schafft eine transparente Informationsbasis, die für alle weiteren Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsmanagements und der Beteiligungssteuerung erforderlich ist. Alle wesentlichen Stamm- und Bewegungsdaten sämtlicher Beteiligungen sind systematisch zu erfassen.

Teilweise unvollständige Aktenführung

- 11 Die Aktenführung in den geprüften Kommunen war teilweise unvollständig und dadurch mangelhaft. Wesentliche Dokumente, wie z. B. Protokolle der Gremiensitzungen oder aktuelle Verträge lagen nicht oder nicht vollständig vor.
- 12 Es fällt in die Verantwortung des Oberbürgermeisters, als Leiter der Verwaltung, die Zuständigkeiten der Beteiligungsverwaltung gem. § 99 SächsGemO so festzulegen, dass diese imstande ist, über alle steuerungsrelevanten Informationen zu verfügen und diese auszuwerten. Das schließt die vollständige Verfügung über alle für die Unternehmen relevanten Daten ein.

2.3 Beteiligungsrichtlinien

- 13 Wichtige Grundlage der Arbeit der Beteiligungsverwaltung sind Beteiligungsrichtlinien, die das Zusammenwirken zwischen der Kommune und den Vertretern der Gesellschaftsorgane regeln, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten festlegen und abgrenzen.

Fehlende Beteiligungsrichtlinien

- 14 Nur 4 der 10 geprüften Kommunen verfügen über eine Beteiligungsrichtlinie, bei einer weiteren lag diese seit Jahren im Entwurf vor. Die übrigen 5 Kommunen hatten keine Beteiligungsrichtlinien und sahen auch keinen Bedarf dafür.
- 15 Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass eine eindeutige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Kommune und den Vertretern der Gesellschaftsorgane hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erforderlich ist und sich auch nicht erübrigt, wenn das Beteiligungsportfolio „einfach strukturiert“ ist.
- 16 Die Erarbeitung und Umsetzung von Beteiligungsrichtlinien ist unabdingbar.

3 Beteiligungsberichte

- 17 Beteiligungsberichte, die bei guter Lesbarkeit einen tatsächlichen und vollständigen Überblick über die Finanzen des „Konzerns Stadt“ geben, sind ein wichtiges Steuerungsinstrument.

Teilweise fehlende Darstellung der Gesamtlage des „Konzerns Stadt“

- 18 § 99 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SächsGemO verlangt einen Lagebericht, der den Geschäftsverlauf und die Lage aller Unternehmen so darstellt, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Gesamtbild vermittelt wird. Hier ist nicht eine unkommentierte und zusammenhangslose Anei-

naderreichung der Lageberichte der einzelnen Unternehmen gefordert, sondern ein Lagebericht des „Konzerns Stadt“.³

19 Von 10 geprüften Kommunen haben diese Vorgabe nur 7 Städte umgesetzt.

20 Die SächsGemO enthält in § 99 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 eine nicht abschließende Aufzählung zu den im Beteiligungsbericht anzugebenden Finanzbeziehungen zwischen der jeweiligen Kommune und ihren Beteiligungen. Ist eine Aufzählung nicht abschließend, so ist das Gesetz auf ähnliche oder gleiche Konstellationen anzuwenden, auch wenn diese nicht ausdrücklich genannt sind.

21 Dies betrifft bspw. Darlehen, die von der Kommune als Gesellschafterin an ihre Beteiligungsunternehmen und umgekehrt ausgereicht werden. Auch Patronatserklärungen sind im Anforderungskatalog nicht ausdrücklich benannt, obwohl auch hieraus erhebliche Inanspruchnahmerisiken für die kommunalen Haushalte resultieren können. Die Beteiligungsberichte der meisten der geprüften Kommunen enthalten keine Berichterstattung zu den Darlehensbeziehungen. Finanzbeziehungen und Abhängigkeiten der Gesellschaften untereinander fehlen in den Beteiligungsberichten nahezu vollständig.

Fehlende Angaben zu wesentlichen Finanzbeziehungen

22 Anstelle einer umfassenden, weitgehend unkommentierten Darstellung der Jahresabschlüsse der einzelnen Beteiligungsgesellschaften in den Beteiligungsberichten sollte eine komprimierte, aussagefähige Darstellung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune insgesamt („Konzern Stadt“) treten. Aus Gründen der Transparenz und Risikoidentifizierung sollten alle relevanten Finanzbeziehungen dabei – auch hinsichtlich der Beziehungen der Gesellschaften untereinander – in der Darstellung das ihnen gebührende Gewicht erhalten.

4 Stellungnahmen

23 Das SMI stimmt den Ausführungen des SRH zu. Einige Kommunen sicherten die Erarbeitung, Überarbeitung oder Inkraftsetzung von Beteiligungsrichtlinien zu. Auch die Hinweise zur Erstellung des Beteiligungsberichtes sollen berücksichtigt werden.

³ Wie bereits die Staatsregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf LT-DS 3/6213 ausführte, ist eine Wiederholung der vollständigen Lageberichte nicht zielführend.

Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen – Beteiligungscontrolling und Überwachung der Beteiligungen –

Die Kommunen bleiben für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben auch verantwortlich, wenn sie dazu Unternehmen in privater Rechtsform gegründet haben bzw. eine Beteiligung an solchen Unternehmen halten.

Nicht alle geprüften Kommunen verfügen über eine angemessene laufende Überwachung ihrer Unternehmen und entsprechende Überwachungsorgane.

1 Laufende und unterjährige Überwachung

- 1 Im Rahmen des Beteiligungsmanagements ist es Aufgabe der Beteiligungsverwaltung, durch laufende Überwachung die Eigentümerstellung der Kommunen sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch im Blick auf die Einhaltung der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Rahmenbedingungen zu sichern. Die Verantwortung der Kommunen für die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben endet nicht mit der Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform.
- 2 Aus dem Gebot zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung (§ 72 Abs. 2 S. 1 SächsGemO) resultiert die Verpflichtung, einen angemessenen Einfluss der Kommune auf ihre Unternehmen sicherzustellen. Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist es deshalb, die vorhandenen Beteiligungen mit ihren – oftmals über Jahre gewachsenen – Strukturen und Kontrollmechanismen auf Verbesserungspotenzial regelmäßig zu überprüfen, und zwar sowohl bezogen auf die Aufgabenerfüllung als auch hinsichtlich der angemessenen Steuerung und Kontrolle. Dies schließt die Finanzbeziehungen zur Kommune ein.
- 3 Dies dient dem Schutz der Kommunen vor der Übernahme unangemessener wirtschaftlicher Risiken ebenso wie den – nicht zuletzt angesichts Vorgaben des europäischen Rechts¹ zu wahren – Interessen der Privatwirtschaft.
- 4 Die wesentliche Bedeutung eines gut funktionierenden Beteiligungsmanagements ergibt sich aus dessen Aufgabe, die Ergebnisse der laufenden Überwachung nicht nur hinsichtlich ihrer Relevanz auszuwerten, sondern in Form aussagekräftiger Berichte (Controlling) erforderlichenfalls mit Entscheidungsvorschlägen der Verwaltungsspitze und dem Stadtrat vorzulegen. Nur wenn die Mitglieder des Stadtrats mit den wesentlichen Informationen versorgt werden, sind sie in der Lage, sachgerechte Entscheidungen zu treffen und die Eigentümerstellung der Kommune verantwortungsgerecht wahrzunehmen.
- 5 Keine der 10 geprüften Städte führt regelmäßige, formalisierte und dokumentierte Überprüfungen durch. In den Gesprächen betonten die Beteiligungsverwaltungen und die Verwaltungsspitzen, sie befänden sich in einem permanenten Optimierungsprozess hinsichtlich der Beteiligungsstrukturen, auch wenn dies nicht immer dokumentiert sei. Teilweise blieb das Controlling den Beteiligungsunternehmen und deren Wirtschaftsprüfern überlassen.

Fehlende regelmäßige und dokumentierte Überprüfungen des Beteiligungsportfolios

¹ Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie zum europäischen Beihilfenrecht ergangene Verordnungen und Richtlinien.

- Teilweise unzureichendes unterjähriges Controlling
- 6 **Beteiligungscontrolling als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung der Interessenwahrung der Kommune. Eine regelmäßige Überprüfung in Bezug auf die Einhaltung kommunalrechtlicher Bestimmungen haben die Kommunen deshalb selbst zu leisten. Sie müssen diese Aufgabe so wahrnehmen, wie dies im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu erwarten ist. Sie sind nicht befugt, auf das Controlling Dritter zu verweisen, das anderen als den kommunalrechtlichen Zwecken dient.**
 - 7 Soweit die geprüften Kommunen ganz überwiegend ein unterjähriges Controlling von Unternehmensdaten durchführten, zeigten sich große Unterschiede.
 - 8 Zwar erhält der Oberbürgermeister, der die Kommune kraft Gesetzes in der Gesellschafterversammlung vertritt, regelmäßig Informationen zur jeweiligen Gesellschaft. Der Stadtrat hingegen erfährt in der Hälfte der geprüften Städte die Unternehmensdaten nur aus dem jährlichen Beteiligungsbericht. Zudem ist nicht überall sichergestellt, dass die Beteiligungsverwaltung alle erforderlichen Controllingdaten erhält. Dies beeinträchtigt den Aussagegehalt der jeweiligen auf die Unternehmenssituation bezogenen Informationen und erschwert auch insgesamt eine belastbare Analyse der Gesamtsituation des „Konzerns Stadt“².
 - 9 Die Kommunen haben eine angemessene laufende Überwachung der Beteiligungsunternehmen sicherzustellen. Dabei ist eine Abgrenzung zum operativen Controlling in den Unternehmen zu beachten. Nur eine laufende Überwachung ermöglicht eine rechtzeitige Information und ggf. ein Eingreifen des Gesellschafters. Das kann der jährliche Beteiligungsbericht regelmäßig nicht leisten.

2 Überwachungsorgane

2.1 Einrichtung

- Einrichtung von Überwachungsorganen
- 10 § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO erlaubt eine Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform nur unter der Voraussetzung, dass die Kommune einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält.
 - 11 Nach § 96 Abs. 2 SächsGemO³ kommt die Rechtsform der Aktiengesellschaft nur ausnahmsweise zur Anwendung. Bei der überwiegenden Zahl der kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften handelt es sich um die Rechtsform der GmbH, für die es keine Verpflichtung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats gibt. Wird jedoch ein Aufsichtsrat bestellt, sind neben § 52 GmbHG die Vorschriften der SächsGemO, insbesondere § 98 Abs. 2 bis 5⁴, anzuwenden.
 - 12 Lediglich in 4 der 10 geprüften Kommunen waren Aufsichtsräte in allen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften eingerichtet. Teilweise übernahm die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft die Überwachungsfunktion gegenüber der Geschäftsführung.
 - 13 Es sind nach Möglichkeit bei allen Gesellschaften Überwachungsorgane einzurichten, die den angemessenen Einfluss der Kommune gem. § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO sicherstellen. Wird auf die Einrichtung eines fakultativen Aufsichtsrates verzichtet, müssen Überwachungsaufgaben von der Gesellschafterversammlung wahrgenommen werden.

² Gemeint als Analyse des Gesamtportfolios aller städtischen Beteiligungsunternehmen.

³ § 95 Abs. 2 SächsGemO a. F.

⁴ Im Wesentlichen inhaltsgleich mit der alten Fassung, neu eingefügt Abs. 2 Sätze 5 und 6.

2.2 Besetzung von Aufsichtsräten

- 14 Die wesentliche Aufgabe eines Aufsichtsrates liegt gem. § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 Abs. 1 AktG in der Überwachung der Geschäftsführung. Aufgrund der Fülle der damit verbundenen Anforderungen und den unter Umständen erheblichen Haftungsrisiken sollte jede Person nur so viele Mandate annehmen, wie sie dies zeitlich und inhaltlich mit der gebotenen Sorgfalt zu leisten vermag.
- 15 Die Oberbürgermeister der geprüften Kommunen nahmen jeweils bis zu 8 Aufsichtsratsmandate wahr. Aus einer solchen Anzahl von Mandaten ergibt sich ein nicht unerhebliches Arbeitspensum. Es besteht die Gefahr, dass allein der Mangel an zeitlichen Ressourcen eine kritische Überwachung der Geschäftsführungen nicht zulässt. Dies gilt umso mehr, als die genannten Oberbürgermeister überwiegend als Aufsichtsratsvorsitzende fungieren, was eine zusätzliche Arbeitsbelastung mit sich bringt.⁵
- 16 Der seit Januar 2014 neu eingefügte § 98 Abs. 2 S. 6 SächsGemO wirkt einer anzustrebenden angemessenen Begrenzung der Mandate geradezu entgegen. Denn nunmehr ist in den Fällen, in denen die Gemeinde mehrere Personen in einen Aufsichtsrat entsenden oder für einen solchen vorschlagen kann, der Bürgermeister oder ein von ihm benannter Bediensteter zu bestimmen.
- 17 Das Erfordernis der Präsenz des Oberbürgermeisters in mehreren, wenn nicht sogar allen Aufsichtsräten nach der Neuregelung des § 98 Abs. 2 S. 6 SächsGemO sollte das SMI erneut prüfen. Dabei ist zu bedenken, dass auch die Möglichkeit, einen Bediensteten zu benennen, für den Oberbürgermeister keine Entlastung von der Verantwortung als Dienstvorgesetzter bedeutet, weil dieser Bedienstete der Verwaltung seinen Weisungen untersteht und ihn in der Funktion als Aufsichtsrat somit lediglich vertritt.

Vielzahl von Aufsichtsratsmandaten der Oberbürgermeister

2.3 Sachkunde

- 18 Nach dem zum „Schutz der Gemeinderäte“⁶ neu gefassten § 98 Abs. 2 S. 4 SächsGemO dürfen nur Personen in den Aufsichtsrat eines Kommunalunternehmens berufen werden, die über die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen.
- 19 Die mit der Übernahme eines Aufsichtsratsmandats verbundenen Risiken der persönlichen und unbegrenzten Haftung im Fall zumindest grober Fahrlässigkeit sind nur durch Sachkunde zu begrenzen.
- 20 Es liegt auch und vor allem im eigenen Interesse der Kommunen, sachkundige Aufsichtsräte zu bestellen. Werden mögliche Risiken aus der Tätigkeit der Unternehmen rechtzeitig erkannt, können Schäden für die Kommunen und deren Haushalte vermieden werden. Im Hinblick auf eine sachgerechte Kontrolle und Steuerung der kommunalen Beteiligungen ist es daher unerlässlich, dass Aufsichtsräte tatsächlich in der Lage sind, die Geschäftsführung zu überwachen und nach § 98 Abs. 3 SächsGemO rechtzeitig zu informieren.
- 21 Dennoch versuchte die Beteiligungsverwaltung in keiner der geprüften Städte auf die Bestellung sachkundiger Aufsichtsräte einzuwirken. Es hat sich flächendeckend die Auffassung herausgebildet, die Besetzung von Aufsichtsratsposten sei ein Recht, das den Stadtratsfraktionen zustehe. Die Beteiligungsverwaltungen wiesen teilweise auf das Erfordernis der Sachkunde hin.

⁵ Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (Public Kodex) begrenzt die Zahl der auf Veranlassung des Bundes gewählten oder entsandten Aufsichtsratsmitglieder in der Regel auf 3 Mandate.

⁶ Gesetzesbegründung LT-DS 5/11912.

Notwendigkeit der Konkretisierung der Anforderungen an die Aufsichtsratsmitglieder

- 22 Die gesetzliche Regelung des § 98 Abs. 2 S. 4 SächsGemO lässt nicht erkennen, welche konkreten Kenntnisse zur Übernahme eines Mandats als „sachkundiger“ Aufsichtsrat eines Kommunalunternehmens befähigen. Nach allgemeiner Auffassung⁷ muss der Aufsichtsrat die für das jeweilige Unternehmen erforderliche Sach- und Fachkunde zu allen wesentlichen Fragen einbringen, die mit der Unternehmensführung und deren Kontrolle verbunden sind bzw. sein können (u. a. Personal, IT, Rechnungslegung, Beratung der Geschäftsführung in strategischen und unternehmerischen Fragen).
- 23 Die nicht eindeutige Formulierung, insbesondere der Verweis aus § 98 Abs. 2 S. 2 SächsGemO auf die Zusammensetzung mehrköpfiger Gremien nach den Kräfteverhältnissen im Stadtrat, hat jedoch zur Folge, dass die zu gewährleistende Besetzung nach Sachkriterien unter den Primat politischer Erwägungen gerät. Das zeigt sich nicht zuletzt an der Neuregelung im § 98 Abs. 2 S. 6 SächsGemO, die keinerlei Bezug mehr zum Nachweis der besonderen Sachkunde als Voraussetzung für die Bestellung enthält.
- 24 Das SMI ist aufgefordert, den vorstehend benannten Defiziten abzu- helfen. Dabei sollte klargestellt werden, dass die Besetzung von Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen sich ausschließlich an Sachkriterien zu orientieren hat. Nur so ist auch zu erreichen, dass die Informationspflichten u. a. gegenüber dem Stadtrat nach § 98 Abs. 3 SächsGemO verantwortlich wahrgenommen werden.

2.4 Entlastung

- 25 Neben der häufigen Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied ist der Oberbürgermeister gem. § 98 Abs. 1 S. 1 SächsGemO Gesellschaftervertreter in den Kommunalunternehmen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Regelungen für den Beschluss der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrats zu treffen, denn nach § 47 Abs. 4 GmbHG darf der Oberbürgermeister keine Beschlüsse fassen, die seine Person betreffen.

Entlastung der Aufsichtsräte

- 26 Teilweise entlastete in den geprüften Kommunen der Oberbürgermeister als Gesellschaftervertreter den Aufsichtsrat, dem er selbst angehört.
- 27 In anderen Fällen handelte der Oberbürgermeister aufgrund eines anweisenden Stadtratsbeschlusses, an dessen Zustandekommen er nicht beteiligt war. Nach diesem hatte der Oberbürgermeister den Aufsichtsrat, dem er selbst angehört, zu entlasten. Kraft Gesetzes vertritt der Bürgermeister die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung – diese Vertretung kann deshalb rechtlich nicht durch eine Weisung des Gemeinderates „neutralisiert“ werden, so als habe der Gemeinderat selbst und gerade nicht der Bürgermeister in seiner ihm durch Gesetz zugewiesenen Zuständigkeit gehandelt.
- 28 Bei Entlastungsbeschlüssen führt Personenidentität auf beiden Seiten gesellschaftsrechtlich immer zum Stimmrechtsverbot des § 47 Abs. 4 GmbHG. Der Entlastende darf in diesen Fällen weder ein eigenes noch ein fremdes Stimmrecht ausüben. Zwar greift der Stimmrechtsausschluss für Amtsträger einer Gebietskörperschaft nur in Fällen, in denen von Rechts wegen entscheidender Einfluss ausgeübt wird und Identität zwischen dem Aufsichtsratsmitglied und demjenigen Gesellschafter, um dessen Stimmrecht es geht, angenommen werden kann. Für den rechtlichen Einfluss bleibt es gleich, ob er vom Aufsichtsrat auf den Gesell-

⁷ Vgl.: SMI, den 08.08.2003, „Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen“ Leitfaden.

schafter oder umgekehrt ausgeübt wird.⁸ Selbstverständlich ist jedoch, dass der betroffene Amtsträger nicht selbst das Stimmrecht der Gebietskörperschaft ausüben kann.⁹

29 Um sowohl den gesellschaftsrechtlichen als auch den kommunalrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, muss sich der Oberbürgermeister insbesondere für die Entlastungsbeschlüsse durch einen Stellvertreter (§ 54 SächsGemO) vertreten lassen. Vereinzelt war dies nicht möglich, weil sowohl der Oberbürgermeister als auch sein Stellvertreter demselben Aufsichtsrat angehörten.

30 Die Kommunen sollten in geeigneter Weise sicherstellen, dass der gemeinderechtlich bestimmte Vertreter des Oberbürgermeisters nicht Mitglied der Aufsichtsräte der Kommunalunternehmen sein kann, wenn und soweit bereits der Oberbürgermeister dem Aufsichtsrat angehört. Anderenfalls sind weitere Stellvertreter zu bestellen, da eine Bevollmächtigung bei Stimmrechtsverboten nach § 47 Abs. 4 GmbHG rechtlich ausgeschlossen ist.

3 Mandatsbetreuung

31 Gemäß § 99 Abs. 1 SächsGemO hat die Kommune die auf ihre Veranlassung in einem Beteiligungsunternehmen tätigen Aufsichtsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Hierzu gehört neben der fachlichen Unterstützung und Beratung der Aufsichtsratsmitglieder im Rahmen der Sitzungsvorbereitung insbesondere auch die Schulung bzw. Fortbildung der Mandatsträger.

32 Bei der Mandatsbetreuung handelt es sich um eine Dienstleistung, die das Beteiligungsmanagement allen Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber erbringt. Eine Sitzungsvorbereitung etwa, die – wie in 6 von 10 geprüften Kommunen – nur für den Oberbürgermeister erfolgt, entspricht nicht den Vorgaben des § 99 Abs. 1 SächsGemO.

33 Bei den örtlichen Erhebungen waren weitere Defizite festzustellen. In mehr als der Hälfte der geprüften Kommunen ist die fachliche Unterstützung der Aufsichtsratsmitglieder unzureichend. Allerdings äußerten Beteiligungsverwaltungen auch, es bestehe teilweise gar kein Interesse der Aufsichtsratsmitglieder an einer Unterstützung.

Unzureichende Mandatsbetreuung

34 Die laufende Betreuung der Unternehmen durch die Beteiligungsverwaltung ermöglicht einen umfassenden Einblick in die Entwicklung der Unternehmen und der möglichen Risiken. Dieses Wissen sollte den von kommunaler Seite entsandten Aufsichtsräten für eine Entscheidungsfindung im Sinne des Unternehmens und der Kommune als Gesellschafter aufbereitet zur Verfügung gestellt werden. Der SRH sieht hier auch eine aus der Aufgabenstellung abzuleitende Einforderungspflicht durch die Aufsichtsräte.

4 Stellungnahmen

35 Das SMI stimmt den Ausführungen des SRH grundsätzlich zu. Hinsichtlich der Anregung zur Begrenzung der Aufsichtsratsmandate kündigt das SMI eine Überprüfung an. Zur Sachkunde der Aufsichtsratsmitglieder führt das SMI aus, dass gerade mit der Neufassung in § 98 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO dem Sachkundeerfordernis eine besondere Bedeutung beigemessen worden sei.

36 Der SSG hat zum Thema Sachkunde darauf hingewiesen, dass es aus praktischen und kommunalpolitischen Erwägungen von grundlegender Bedeutung sein könne, dass der Bürgermeister im Aufsichtsrat eines

⁸ Bundesgerichtshof, Urteil vom 29.01.1962, AZ II ZR 1/61, Rdnr. 16 ff.

⁹ Baumbach/Hueck, GmbHG, § 47 Rdnr. 100 m.w.N.

kommunalen Unternehmens mitwirke. Auch könne der Bürgermeister die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde grundsätzlich einbringen, da er im Rahmen seiner Aufsichtsratsstätigkeit auf seine Verwaltung zurückgreifen und damit eine sachgerechte Arbeit im Aufsichtsrat gewährleisten könne. Zudem entbinde ihn die Neuregelung nicht von seiner grundsätzlichen Verpflichtung, sich, soweit noch nicht vorhanden, die für die Aufsichtsratsstätigkeit erforderlichen Kenntnisse anzueignen.

- 37 Die Kommunen stimmten den Ausführungen des SRH teilweise zu, mehrheitlich verzichteten sie auf eine Stellungnahme zum Jahresbericht oder äußerten sich zu dem sie betreffenden Prüfungsbericht.

5 Schlussbemerkungen

- 38 Der SRH weist zur Begrenzung der Aufsichtsratsmandate bspw. auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes (Public Kodex) hin, der die Zahl der auf Veranlassung des Bundes gewählten oder entsandten Aufsichtsratsmitglieder in der Regel auf 3 Mandate begrenzt. Dies dient gerade der sachgerechten Wahrnehmung der Aufsichtsratsstätigkeit.
- 39 Hinsichtlich der Sachkunde bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass die gesetzliche Regelung in § 98 Abs. 2 SächsGemO einer Konkretisierung bedarf, welche Kenntnisse zur Übernahme eines Mandats als „sachkundiger“ Aufsichtsrat eines Kommunalunternehmens befähigen. Die Tätigkeit des Aufsichtsrates ist personengebunden (§§ 52 I GmbHG i. V. m. § 100 I AktG); der Aufsichtsrat haftet persönlich (§§ 116, 93 Aktiengesetz i. V. m. § 98 IV SächsGemO).

Situation ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen

Eine zukunftsfähige, ausgewogene Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung erfordern aufgrund der komplexen Zusammenhänge eine Vernetzung aller maßgeblichen Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene, um gemeinsam Strategien sowie praxisnahe Handlungskonzepte zu entwickeln.

Die kommunalen Gesellschafter sind verpflichtet, die Chancen und Risiken für den Fortbestand der eigenen Wohnungsunternehmen sorgfältig und fundiert zu prüfen sowie auf einer solchen Grundlage die sachgerechten unternehmerischen Entscheidungen ohne zeitlichen Verzug zu treffen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH beobachtet seit Jahren die Entwicklung im Bereich der kommunalen Wohnungsunternehmen.
- 2 Galt es Anfang der 1990er Jahre noch, das Defizit an nutzbaren Wohnungen abzubauen und darüber hinaus die Qualität der Wohnungsbestände durch Sanierungen zu verbessern, steht die Landes- und Kommunalpolitik seit Ende der 1990er Jahre vor neuen Herausforderungen. Insbesondere der demografische Wandel sowie regionale Abwanderungen beeinflussen die Wohnungsmärkte.¹
- 3 Im Rahmen einer vergleichenden Prüfung für den Zeitraum 2008 bis 2012, in Einzelfällen bis 2013, hat der SRH nunmehr die wirtschaftliche Situation und Perspektiven von 13 ausgewählten kommunalen Wohnungsunternehmen mit einem Bilanzvolumen zwischen 15 und 50 Mio. € geprüft. Um einen größtmöglichen Überblick bei der Prüfung zu erlangen, wurden Unternehmen aus allen Landesteilen und mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Lage in die Prüfung einbezogen.
- 4 Neben den unternehmensspezifischen Problemen beeinflussen ebenso äußere Faktoren, wie die regionale und strukturelle Lage der Kommune, deren Wohnattraktivität sowie Zukunftsaussichten die wirtschaftliche Situation des kommunalen Wohnungsunternehmens.

Perspektiven ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bestandssituation

- 5 Die in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen führen zum Stichtag 31.12.2012 in Summe 11.695 Wohneinheiten, 371 gewerbliche Einheiten sowie 3.485 Garagen bzw. Stellplätze in ihren Bestandsverzeichnissen.²
- 6 Der Bestand an vermietbaren Einheiten reduzierte sich in den Unternehmen kontinuierlich, was überwiegend auf den Verkauf sowie den Rückbau von Gebäuden und Wohneinheiten zurückzuführen ist.

Kontinuierlich abnehmender Bestand

¹ Quelle: wohnungspolitisches Konzept des SMI „Wohnen in Sachsen 2020“, 04.03.2014, S. 4; www.bauen-wohnen.sachsen.de.

² Datenerhebung aus den vom SRH erstellten Erhebungsbögen für kommunale Wohnungsunternehmen im Rahmen der Querschnittsprüfung.

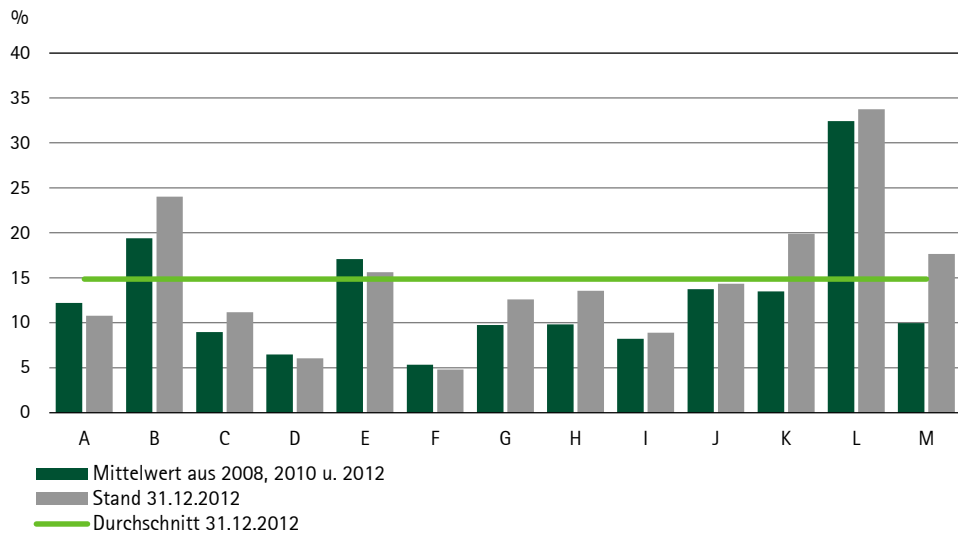
Tabelle 1: Bestandsveränderung (Gesamtsumme aller geprüften Wohnungsunternehmen)

	2008	2010	2012	Veränderung 2008 bis 2012
Wohneinheiten insgesamt	12.754	12.208	11.695	-1.059
Gewerbeeinheiten insgesamt	374	377	371	-3
Garagen/Stellplätze insgesamt	3.664	3.671	3.485	-179

Hohe Leerstandsquoten innerhalb
des Bestandes

- 7 Innerhalb des Bestandes liegen die Leerstandsquoten bei den Wohneinheiten in den geprüften Unternehmen mit fast 15 % deutlich über dem Landesdurchschnitt, den das SMI im wohnungspolitischen Konzept „Wohnen in Sachsen 2020“ mit rd. 10 % angibt³. Sie sind trotz erfolgten Rückbaus und teils vermehrter Anstrengung zum Abbau von Instandhaltungsdefiziten vor allem für die Fortexistenz der kleineren Unternehmen schon vor der erwarteten sog. 2. Leerstandswelle besorgniserregend.

Diagramm 1: Leerstandsquote bei den Wohneinheiten



2.2 Wirtschaftliche Situation

- 8 Gemäß § 94a Abs. 4 SächsGemO sind wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Im Bereich der Wohnungswirtschaft sollte eine marktbeherrschende Stellung vermieden werden und die Kredit- und Investitionsfähigkeit gesichert sein. Eine besondere Bindung besteht seit Außerkrafttreten des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) im Jahr 1990 darüber hinaus nicht. Sofern die Gemeinden dennoch an gemeinnützigen Prinzipien bei der Bewirtschaftung ihrer Wohnungsbestände festzuhalten gedenken, ist das kommunalrechtlich nur vertretbar, wenn die wirtschaftliche Situation der betreffenden Unternehmen dies zulässt.

Überwiegend dauerdefizitäre Lage

- 9 Die Gesellschaften erzielten im geprüften Zeitraum überwiegend Jahresverluste.

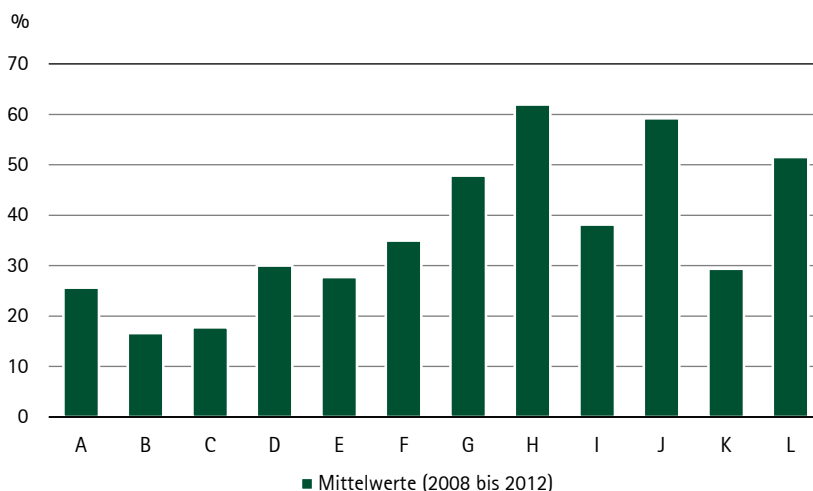
³ wohnungspolitisches Konzept des SMI, a. a. O., Tz. 2.5.1, S. 14.

Tabelle 2: Jahresergebnisse (in T€)⁴

Gesellschaft	2008	2009	2010	2011	2012	Summe
A	-254	-2.097	82	-152	-836	-3.258
B	-956	-1.009	-578	-517	-218	-3.277
C	-547	-601	281	-38	-254	-1.159
D	345	25	62	75	330	836
E	1.563	-1.348	1.171	-620	-701	65
F	-329	-561	-506	-47	-66	-1.509
G	7	44	-102	-166	-77	-294
H	-244	-356	-603	-652	-921	-2.776
I	150	61	275	0	53	539
J	-239	-187	-199	-442	-447	-1.515
K	-283	-68	-168	-303	-179	-1.000
L	-188	-2.215	-136	-250	-1.895	-4.684
M	-290	305	183	-1.457	-170	-1.429

- 10 Ursachen für die Jahresverluste waren vor allem die hohen Aufwendungen für Zinsen und Abschreibungen auf das Anlagevermögen, welche durch die Mieterlöse nicht gedeckt werden konnten. Mieterlöse nicht kostendeckend
- 11 Die vergleichsweise solide Eigenkapitalausstattung⁵ mehrerer Wohnungsunternehmen darf nicht dazu verleiten, ein seit Jahren zu beobachtendes Aufzehren des Eigenkapitals durch Ausgleich der Verluste und eine stetige Verringerung der Bilanzsumme als schicksalhaft hinzunehmen. Das Bilanzvolumen aller Gesellschaften ist in 5 Jahren im Zeitraum 2008 bis 2012 von rd. 404 Mio. € um rd. 52 Mio. € auf noch rd. 352 Mio. €, also um rd. 12,9 % gesunken. Stetiger Vermögensverzehr
- 12 Eine Trendwende ist aufgrund der spezifischen Unternehmenssituationen und der äußeren Einflüsse derzeit nicht zu erkennen. Keine Trendwende erkennbar

Diagramm 2: Mittelwerte der Eigenkapitalquoten (2008 bis 2012)⁶



⁴ Quelle: StaLa, Jahresabschlussdaten der Jahre 2008 - 2011, für 2012: Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse zum 31.12.2012.

⁵ Als Faustregel gilt, dass das Eigenkapital etwa ein Drittel des Gesamtkapitals ausmachen sollte, d. h., das Verhältnis Fremdkapital zu Eigenkapital 2:1 sein sollte, um einer Überschuldung von Unternehmen langfristig entgegenzuwirken. Allerdings ist das angemessene Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital speziell unter Beachtung der besonderen Risiken des Unternehmens, den Gepflogenheiten in der Branche und der gesamten Unternehmenssituation zu beurteilen, siehe: Gräfer/Schneider/Gerenkamp, Bilanzanalyse, 12. Auflage, 2012., Tz. 2.3.2 (3), S. 83.

⁶ Quelle: StaLa, Jahresabschlussdaten der Jahre 2008 - 2011, für 2012: Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse zum 31.12.2012 - Hinweis: Das Unternehmen M ist nicht aufgelistet, da es im gesamten Prüfungszeitraum einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag auswies.

- 13 Auch nach § 94a Abs. 1 SächsGemO darf eine Kommune ein Unternehmen nur betreiben, wenn dieses Unternehmen im angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht und nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten betrieben werden kann. Zusätzliche Anforderungen ergeben sich für Unternehmen der Wohnungswirtschaft aus § 94a Abs. 2 SächsGemO, wonach zum Erreichen des öffentlichen Zwecks die Kredit- und Investitionsfähigkeit zu sichern ist.
- Kommunale Gesellschafter sehen sich in sozialer Verantwortung
- 14 Das Vorhalten von „bezahlbarem Wohnraum“ für breite Schichten der Bevölkerung sowie die soziale Verantwortung gegenüber ihren Mietern erachten viele der kommunalen Gesellschafter nach wie vor als eine vorrangige Aufgabe, obwohl das WGG bereits im Jahr 1990 aufgehoben wurde.
- 15 Ist der öffentliche Zweck aber nicht mehr gegeben, fordern die genannten gemeindefirtschaftlichen Regelungen (§ 94a Abs. 1 SächsGemO) vom kommunalen Gesellschafter eine Reaktion, die sowohl im Interesse einer verantwortlichen Haushaltswirtschaft liegt, als auch unternehmerischem Handeln entspricht.
- 16 Sollte es bei dauerdefizitären Wohnungsunternehmen nicht möglich sein, z. B. durch geänderte Geschäftsmodelle, Fusionen auf den lokalen Wohnungsmärkten oder weitere Restrukturierungsmaßnahmen, den stetigen Verzehr der wirtschaftlichen Substanz aufzuhalten, muss der kommunale Gesellschafter auch eine Veräußerung des Unternehmens oder seiner Bestände in Erwägung ziehen.
- Hoher Instandsetzungsbedarf aufgrund alter Bausubstanz
- 17 Die Situation in den geprüften Kommunen und Wohnungsunternehmen bestätigt eine in Sachsen weit verbreitet anzutreffende, bisher nicht gelöste Problematik, die geprägt ist von vergleichsweise alter Bausubstanz mit entsprechend hohen Aufwendungen für Bauunterhalt, hohen und aufgrund der demografischen Entwicklung perspektivisch steigenden Leerständen sowie Mieterlösen, die kaum die Kosten decken.
- Mieterhöhungen nur begrenzt umsetzbar
- 18 Signifikante Mieterhöhungen seien nach Angaben der Unternehmen dabei in Anbetracht der häufig geringen bis unzureichenden Einkommen und vergleichsweise hohen, über dem Bundesdurchschnitt⁷ liegenden Nebenkostenbelastung kaum zu erzielen. Bei den geprüften Wohnungsunternehmen betrug der Anteil der Betriebskosten rd. ein Drittel, teilweise sogar mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Netto-Kaltmiete. Nachzahlungen könnten gerade Beziehern staatlicher Transferleistungen oft nicht aufbringen; der Aufwand für das Eintreiben der Forderungen sei hoch. Mietkautionen würden nicht stets verlangt. Die geprüften Kommunen sehen ebenso wie ihre Unternehmen kaum Möglichkeiten, die Entwicklung vor Ort steuernd zu beeinflussen.
- 19 Mietkautionen sollten stets verlangt werden, um das Risiko von Forderungsausfällen zu verringern. Über geeignete Verfahren zur Vermeidung von Zahlungsausfällen bei Beziehern staatlicher Transferleistungen sollten sich die kommunalen Gesellschafter mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe verständigen.
- Existenzbedrohende Verschuldung
- 20 **2.3 Unternehmenssanierung und Perspektiven**
Von den 13 geprüften Unternehmen haben sich 8 Unternehmen bereits Anfang der 1990er Jahre durch Sanierung und Modernisierung ihrer Bestände hoch verschuldet. Die Tilgungs- und Zinsbelastung wirkte sich

⁷ SZ-online vom 24.07.2014 unter Verweis auf Zahlen des Deutschen Mieterbundes für 2012: „Mit durchschnittlich 2,28 €/m² pro Monat liegt Sachsen 4 % über dem Bundesdurchschnitt von 2,20 €/m². Rechnet man alle denkbaren Betriebskosten zusammen, kann die zweite Miete sogar bis zu 3,04 €/m² betragen.“

in der Vergangenheit nachhaltig auf die Liquidität und die Jahresergebnisse der Unternehmen aus, sodass es bei 7 von den 8 Unternehmen existenzbedrohende Ausmaße angenommen hatte. Ein Teil der Schulden resultiert dabei nach Angaben mehrerer Unternehmen auch aus immer noch bestehenden sog. Altschulden⁸.

- 21 In mehreren Fällen wurden zur Sanierung des Unternehmens Sanierungsvereinbarungen zwischen Gläubigern, kommunalen Gesellschaftern und den Unternehmen abgeschlossen. Letztlich ging es darum, die Insolvenz kommunaler Wohnungsunternehmen abzuwenden, die mit Hinweis auf die wohnungspolitische Verantwortung der Kommunen überwiegend nicht als mögliche Option angesehen wird. Ausschlaggebend für die Entscheidung zur Sanierung und Fortführung des Unternehmens sei neben einem möglichen Imageverlust für die Kommunen auch die Befürchtung gewesen, als Kommune für den nicht im Insolvenzverfahren verwertbaren Wohnungsbestand weiterhin verantwortlich zu bleiben. Unternehmenssanierung vor Insolvenz
- 22 Regelmäßiger Bestandteil der Sanierungsvereinbarungen waren ein teilweiser Forderungsverzicht gegen Besserungsschein durch die Gläubiger sowie Liquiditätszuschüsse und Übernahme von Bürgschaften durch die Gesellschafter. Die kommunalen Gesellschafter befassten sich bei der Übernahme ihres Sanierungsbeitrages mehrheitlich nicht mit dem EU-Beihilfenrecht, insbesondere nicht mit den Leitlinien zur Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten⁹. Unzureichende Befassung mit EU-Beihilfenrecht
- 23 Die Höhe der nach wie vor bestehenden Kreditbelastungen nimmt den Wohnungsunternehmen trotz bereits geschlossener Sanierungsvereinbarungen fast vollständig den Handlungsspielraum, den Unternehmen benötigen, um am Markt bestehen zu können. Deshalb sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine noch wirtschaftlichere Verwertung des Unternehmens oder seiner Bestände zu erreichen, bevor dies durch eine drohende oder eintretende Insolvenz für den kommunalen Gesellschafter unmöglich wird. Der Aspekt der Bedarfsdeckung tritt in diesen Fällen hinter kommunalwirtschaftliche Erfordernisse zurück.
- 24 Die Wohnungsunternehmen werden nach allen verfügbaren Prognosen von der sog. 2. Leerstandswelle betroffen sein und es ist trotz eines sich abzeichnenden vermehrten Bedarfs an altersgerechten barrierefreien Wohnungen nicht abzusehen, wie die Unternehmen die damit verbundenen Investitionen langfristig finanzieren könnten. Dies ist vor allem in Anbetracht der verbreitet geringen Wirtschaftskraft und des hohen und voraussichtlich weiter steigenden Anteils an Beziehern staatlicher Transferleistungen äußerst bedenklich. 2. Leerstandswelle erfordert zielgerichtete Konzepte
- 25 Soweit die Folgen des Bevölkerungsrückgangs sich auch in steigenden Remanenzkosten zeigen, können die betroffenen Kommunen dies ebenso wie Unternehmen oft nicht unmittelbar beeinflussen; sie haben Einnahmerückgänge und steigende Energiekosten zu verkraften.

⁸ Die Altschulden sind vor allem im letzten Jahrzehnt der DDR entstanden, als einerseits Bau- und Sanierungskosten zwar Kredite zugeordnet wurden, aber andererseits die Rückzahlung der Kredite durch zu niedrige Mieten unmöglich war - empirica „Altschuldenhilfe und Stadtumbau“ Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung - Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung September 2010, S. 2.

⁹ Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 244 vom 01.10.2004 (neu: Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 249 vom 31.07.2014).

- 26 Es sind geeignete Konzepte für den Umgang mit der kommenden 2. Leerstandswelle und der sinkenden Bevölkerungszahl aufzustellen, die weitere Optionen neben einer kommunalen Bewirtschaftung und zu Folgekosten für Instandhaltung sowie Verwaltung der Leerstände enthalten.

2.4 Steuerung durch den Freistaat Sachsen

- 27 Laut SMI¹⁰ ist es Aufgabe des Ministeriums, landesweite Strategien für eine geordnete und nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu schaffen. Wesentliche Aspekte seien dabei u. a. eine angemessene Wohnraumversorgung für alle Bürger. Der Freistaat hat vor allem Mitte der 1990er Jahre bis zur Jahrtausendwende die Sanierung von Wohnungsbeständen mit erheblichen Mitteln von Bund und Land finanziell unterstützt. Ab dem Jahr 2002 flossen dann ebenfalls umfangreiche öffentliche Gelder in die Finanzierung sog. Stadtumbaumaßnahmen, mit denen das Überangebot auf den Wohnungsmärkten reduziert und dem dadurch eintretenden Preisverfall begegnet werden sollte. Flankiert wurde dies durch eine zusätzliche Altschuldenhilfeentlastung, die 2009 auslief. Darüber hinaus hat das SMI ein Frühwarnsystem auch für Wohnungsunternehmen implementiert, bei dem anhand entsprechender Kennziffern die Leistungsfähigkeit der Unternehmen bewertet und finanziellen Schief lagen frühzeitig begegnet werden sollte¹¹.

Unzureichende Steuerung auf Landesebene

- 28 Die Ergebnisse aus dem Frühwarnsystem haben nach Auskunft des Ministeriums jedoch keinen Eingang in das wohnungspolitische Konzept „Wohnen in Sachsen 2020“ gefunden, das „die soziale Absicherung des Wohnens zu den Kernaufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland“ zählt¹². Es erschließt sich daher nicht, welche Steuerung das SMI auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft bezweckt. Auch dem wohnungspolitischen Konzept des SMI sind keine innovativen Ideen zur Verbesserung der Situation der Wohnungsunternehmen in Sachsen zu entnehmen. Das Ministerium beschränkt sich nach wie vor im Wesentlichen auf das Angebot, Fördermittel bei entsprechendem Bedarf auszureichen.
- 29 Die negative Entwicklung der Wohnungswirtschaft in den meisten sächsischen Kommunen erfordert ein grundlegendes Umdenken bez. bisher gewohnter Vorgehensweisen. Es genügt in einer unter Globalisierungsdruck stehenden Wirtschaft nicht mehr, staatliche Gelder zur Verfügung zu stellen und alles Weitere „dem sächsischen Markt“ oder sogar den Märkten bis in die kleinste örtliche Einheit zu überlassen. Erforderlich ist eine den komplexen Zusammenhängen gerecht werdende Vernetzung aller maßgeblichen Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene, um gemeinsam Strategien einer zukunftsfähigen, ausgewogenen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung sowie praxisnahe Handlungskonzepte zu entwickeln.

3 Stellungnahmen

- 30 Die kommunalen Gesellschafter der Wohnungsunternehmen sowie das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SSG wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 31 Einige kommunale Gesellschafter teilten mit, Wohnungsunternehmen seien nicht nur ein reines Renditeobjekt. Vielmehr komme ihnen eine elementare Rolle bei den stadtentwicklungspolitischen und städtebaulichen Maßnahmen zu. Durch die direkte Einflussnahme auf das Unternehmen seien Projekte günstig, unkompliziert und zeitnah realisierbar.

¹⁰ www.smi.sachsen.de unter „Aufgaben und Zuständigkeiten“ unter Anstrich „Bauen/Wohnen“.

¹¹ Abschnitt E Ziffer I der Verwaltungsvorschrift kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik (VwV KomHWi-Doppik).

¹² wohnungspolitisches Konzept des SMI, a. a. O., Tz. 1, S. 1.

Im Hinblick auf die soziale Integration gehörten das Vorhalten bezahlbaren Wohnraumes, die Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte sowie der Erhalt stabiler Bewohnerstrukturen zu den wesentlichen Aufgaben der kommunalen Wohnungsunternehmen.

- 32 Das SMI erklärte, dass bei ausreichender Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ein staatliches Eingreifen nicht gerechtfertigt sei. Das wohnungspolitische Konzept erfasse insoweit zutreffend die Situation auf dem sächsischen Wohnungsmarkt sowie die sich daraus ergebenden Handlungsbedarfe.
- 33 Bei den meisten Kommunen habe das vom SRH geforderte Umdenken bereits stattgefunden. Diese hätten mit staatlichen Mitteln Rückbau betrieben und unter Beachtung der demografischen Entwicklung langfristig benötigte Bestände saniert.
- 34 Der SSG wies darauf hin, dass private Vermieter bzw. Wohnungsunternehmen in gleichem Maße von den sich abzeichnenden Entwicklungen, wie der 2. Leerstandsquote und dem demografischen Wandel betroffen seien und es sich damit nicht nur um ein Problem der kommunalen Wohnungsunternehmen handle.

4 Schlussbemerkungen

- 35 Der SRH sieht – wie auch schon in Prüfungen vergangener Jahre¹³ – weiterhin ein Erfordernis, mit grundlegend neuen Konzepten auf die sich weiter verschärfende Situation im Bereich der Wohnungswirtschaft zu reagieren. Dies liegt aus haushaltsrechtlicher Sicht im gesamtstaatlichen Interesse. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

¹³ Vgl. dazu u. a. Jahresbericht 2005 des SRH Band II, Beitrag Nr. 10, TNr. 3.8, S. 178; Beratende Äußerung des SRH vom Oktober 2011, Empfehlungen zu strategischen Förderkonzepten und Förderinstrumenten sowie zur künftigen Rolle der SAB, TNr. 4, S. 27.

Verkehrslandeplätze kommunaler Eigengesellschaften

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen an dauerdefizitären, auf laufende Zuschüsse angewiesene Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen kontinuierlich überprüfen. Dabei ist auf eine wirtschaftliche Tragfähigkeit zu achten, ggf. ist das Engagement zu beenden.

Die kommunalen Gesellschafter müssen die Vorgaben des EU Beihilfenrechts vor der Gewährung von Zuschüssen oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteilen an die Eigengesellschaften zum Betrieb der Verkehrslandeplätze beachten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat vergleichend die Wirtschaftsführung 5 kommunaler Eigengesellschaften (GmbH) geprüft, deren Hauptzweck der Betrieb eines Verkehrslandeplatzes ist. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 2006 bis 2010, in Einzelfällen bis 2012. Schwerpunkte waren die Analyse der Wirtschaftlichkeit und die Wirtschaftsführung der Gesellschaften. Zudem wurden die den Gesellschaften gewährten Zuschüsse oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteile auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilfenrecht überprüft.
- 2 Flugplätze unterteilen sich in die Kategorien Verkehrsflughäfen, Verkehrslandeplätze, Sonderlandeplätze und Segelfluggelände. Verkehrslandeplätze obliegen, anders als Sonderlandeplätze, einer Betriebspflicht, d. h., sie müssen im Rahmen von veröffentlichten Öffnungszeiten der Allgemeinen Luftfahrt zur Verfügung stehen.
- 3 Neben den beiden Verkehrsflughäfen in Dresden und Leipzig-Halle mit überregionaler Bedeutung gab es im Prüfungszeitraum in Sachsen 12 Verkehrslandeplätze zur regionalen Verkehrsversorgung in Sachsen, zur Hälfte betrieben von Gesellschaften in kommunaler Hand. Private Investoren erwarben im Jahr 2010 eine der Betreibergesellschaften.
- 4 Nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) sind die Länder grundsätzlich zuständig für die Genehmigung der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen. Für Verkehrs- und Sonderlandeplätze ist die LD Sachsen die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde¹.

Berichtsschwerpunkt: wirtschaftliche Situation von kommunalen Betreibergesellschaften

12 Verkehrslandeplätze in Sachsen, davon 6 in kommunaler Hand

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Betreibung der Verkehrslandeplätze und Flugbewegungen

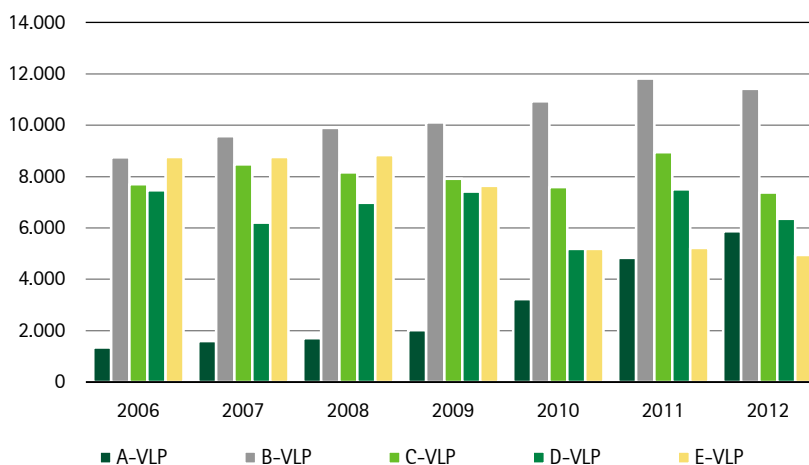
- 5 Überwiegend erfolgte der Betrieb des Verkehrslandeplatzes direkt durch eine kommunale Eigengesellschaft. Die Liegenschaft und die Bebauung des Verkehrslandeplatzes waren – mit einer Ausnahme – dem Anlagevermögen der Gesellschaft zugeordnet. In dem Ausnahmefall verblieben das Grundstück und die Gebäude des Verkehrslandeplatzes im Eigentum des kommunalen Gesellschafters.
- 6 In 2 Fällen war der Betrieb des Verkehrslandeplatzes ausgelagert. Zum einen auf einen im Luftverkehrsbereich angesiedelten Verein, zum anderen auf eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Eigengesellschaft.

Variable Betreibermodelle für die Verkehrslandeplätze

¹ Gemäß § 1 Nr. 5 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und SMWA über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Luftverkehrsverwaltung LuftZuVO.

- 7 Auf den Verkehrslandeplätzen (VLP) waren im Prüfungszeitraum folgende Flugbewegungen (Starts)² zu verzeichnen:

Diagramm 1: Flugbewegungen (Starts) – gesamt



- 8 Das Statistische Bundesamt erfasst hinsichtlich der Flugbewegungen die reinen Starts, wohingegen die Gebührenordnungen immer an den Landungen anknüpfen.

Gewerbliche und nichtgewerbliche Flugbewegungen

- 9 Die Gesamtanzahl der Flugbewegungen auf den Verkehrslandeplätzen verteilte sich auf gewerbliche und nichtgewerbliche Flugbewegungen, wobei der nichtgewerbliche Luftverkehr bei allen geprüften Verkehrslandeplätzen überwog.³
- 10 Die signifikante Steigerung der Anzahl der Flugbewegungen auf dem A-Verkehrslandeplatz ab dem Jahr 2010 ist im Wesentlichen auf umfangreiche Erneuerungs- und Modernisierungsmaßnahmen zurückzuführen.

2.2 Gebührenaufkommen und Gebührenordnungen

- 11 Die von den Betreibern der Verkehrslandeplätze für Landungen und weitere Serviceleistungen erhobenen Entgelte, bezeichnet als Gebühren, waren nach Art und Höhe grundsätzlich gestaffelt nach dem Höchstabfluggewicht und den Lärmzeugnissen der Flugzeuge in Gebührenordnungen festgelegt.⁴
- 12 Eine vergleichende Gegenüberstellung ausgewählter, nicht ermäßigter Gebührensätze zum Stichtag 30.06.2010 ergab, dass die Gebührensätze der Verkehrslandeplätze bei Flugzeugen bis 1.000 kg Höchstabfluggewicht und bei Ultraleichtflugzeugen, Tragschraubern sowie Motorseglern nahe beieinander lagen, sich aber mit Zunahme des Höchstabfluggewichtes der Flugzeuge größere Spreizungen der Gebührensätze ergaben.
- 13 Bei keinem Betreiber waren die Gebührensätze für Landungen auch nur annähernd kostendeckend. Die Festsetzung dieser Gebührensätze erfolgte stets ohne Kalkulationen.

² Statistisches Bundesamt Deutschland, Luftfahrtstatistiken für die Erhebungsjahre 2006 bis 2012. (Hinweis: Eine kommunale Gesellschaft betreibt 2 benachbarte Verkehrslandeplätze; die Daten sind hier als Summe erfasst.).

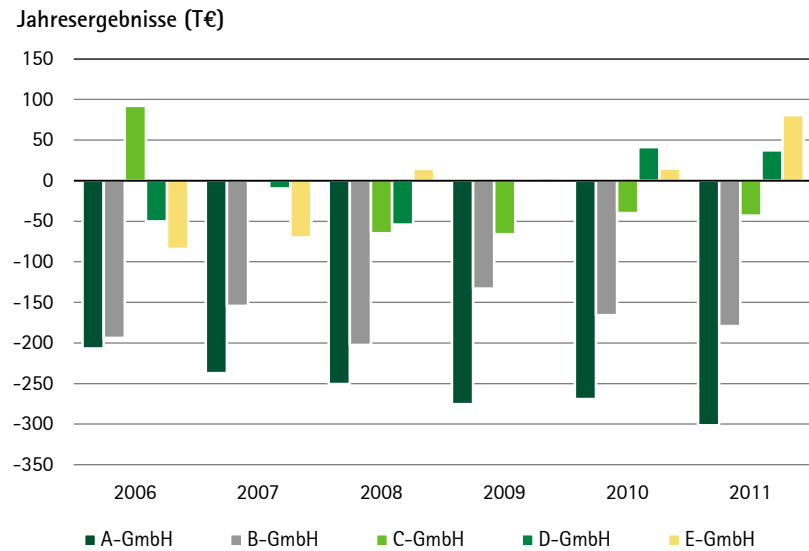
³ Dem gewerblichen Luftverkehr zugeordnet werden alle zivilen Motorflüge, die von Luftfahrtunternehmen gegen Entgelt zur Beförderung von Personen und Sachen durchgeführt werden sowie Flüge zu sonstigen Zwecken gegen Entgelt (ohne Selbstkostenflüge). Zum nichtgewerblichen Luftverkehr zählen die Starts von Motorflügen, die nicht gegen Entgelt (aber einschl. Selbstkostenflüge) erfolgen. Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland, Erhebungsbeleg zur Jahresstatistik des gewerblichen Luftverkehrs auf sonstigen Flugplätzen 2012, Erläuterungen zum Erhebungsbeleg.

⁴ Nachfolgend werden die von den Betreibern benutzten Begriffe Gebühren und Gebührenordnungen verwendet, mit dem Hinweis, dass es sich dabei tatsächlich um Entgelte bzw. Entgeltordnungen handelt.

- 14 Aufgrund nur geringer Entfernungen der geprüften Verkehrslandeplätze untereinander und zu weiteren Verkehrslandeplätzen bzw. Flughäfen in Sachsen, Brandenburg und Thüringen besteht ein hoher Konkurrenzdruck. Die Entgelte wurden daher in der Vergangenheit allgemein niedrig gehalten, was nur unter Inkaufnahme auflaufender und letztlich durch den jeweiligen öffentlichen Träger ausgleichender Defizite möglich war. Die Betreiber änderten zudem in sehr unterschiedlichen Zeitabständen und überwiegend in sehr geringem Umfang die Gebührensätze. Während bspw. für den A-Verkehrslandeplatz jährlich Gebührenanpassungen erfolgten, blieben die Gebührensätze für den B-Verkehrslandeplatz seit dem 01.04.2007 unverändert.
- Zu niedrige Gebühren aufgrund Konkurrenzdruck benachbarter Verkehrslandeplätze
- 15 Auf die ohnehin nicht kostendeckenden Gebühren gewährten die Betreiber der Verkehrslandeplätze vielfältige Ermäßigungen in unterschiedlichem Umfang. In den meisten Fällen erfassten die Betreiber nicht regelmäßig die aus den unterschiedlichen Gebührensätzen erzielten Erlöse, ebenso erhoben sie keine Daten dazu, in welchem Umfang die gewährten Ermäßigungen zu Erlösschmälerungen führten. Damit fehlten notwendige Voraussetzungen für die Analyse der Gebührenerlöse, um eine zielgerichtete Anpassung der Gebührensätze vornehmen zu können.
- Keine regelmäßige Gebühren-Analyse und Anpassung der Gebührensätze
- 16 Die Gebührenordnungen sowie deren Änderungen unterliegen einer öffentlich-rechtlichen Genehmigungspflicht.⁵
- 17 Die Betreiber der Verkehrslandeplätze führten an, dass die Gebührenordnungen nur dann genehmigungsfähig gewesen seien, wenn die Gebührensätze der Höhe nach in etwa denen vergleichbarer, insbesondere benachbarter Verkehrslandeplätze entsprochen hätten. Nach Angaben der Genehmigungsbehörde waren die Höhen der Gebührensätze kein Genehmigungskriterium. Es sei lediglich geprüft worden, ob die Gebührenordnungen im Einklang mit der Genehmigung zur Anlage und zum Betrieb des Verkehrslandeplatzes gestanden hätten, ob sie den Grundanforderungen an eine Gebührenordnung entsprochen hätten und ob bei den Gebührensätzen angemessene Abstufungen hinsichtlich der Lärmkategorien der Luftfahrzeuge vorgenommen worden seien.
- 18 Die Entgelte sollten jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst werden.
- 19 Die in den Entgeltordnungen festgelegten Entgelte durch die Betreiber der Verkehrslandeplätze sind gem. § 19b Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LuftVG kostenbezogen zu berechnen. Eine Differenzierung der Entgelte zur Verfolgung öffentlicher oder allgemeiner Interessen ist zulässig; die hierfür herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein.
- 2.3 Wirtschaftliche Lage**
- 20 Der Betrieb der Verkehrslandeplätze war überwiegend defizitär. Die Gesellschaften erwirtschafteten folgende Jahresergebnisse.
- Dauerdefizitärer Betrieb der Verkehrslandeplätze

⁵ Bis zum 11.05.2012 ergab sie sich aus § 53 Abs. 1 i. V. m. § 43 LuftVZO Abs. 1 a. F. bzw. § 43 a Abs. 1 LuftVZO. Ab 12.05.2012 regelt § 19 b Abs. 1 LuftVG die Genehmigungspflicht. Die Berechnung der Entgelte hat gem. § 19 b Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 LuftVG kostenbezogen zu erfolgen.

Diagramm 2: Jahresergebnisse der Verkehrslandeplätze im Vergleich⁶



- 21 Die Umsatzerlöse reichten zur Erzielung eines positiven Jahresergebnisses nicht aus. Hinzu kamen im Prüfungszeitraum weitere Erlöse, u. a. aus Auflösung von Sonderposten, Zinserträgen und Gesellschafterzuschüssen, siehe Diagramm 3, die z. T. zu einem Jahresüberschuss führten.
- 22 Erhebliche Unterschiede bestanden hinsichtlich der Anteile der Umsatzerlöse zur Deckung der Gesamtaufwendungen.

Tabelle 1: Anteile der Umsatzerlöse zur Deckung der Gesamtaufwendungen (%)

Wirtschaftsjahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A-GmbH	2	1	1	3	5	7
B-GmbH	32	29	54	50	52	53
C-GmbH	17	14	7	10	15	9
D-GmbH	42	44	61	68	85	98
E-GmbH	36	54	55	47	55	74

- 23 Wesentliche Ursachen für diese Unterschiede sind Art und Umfang der von den Unternehmen wahrgenommenen Geschäftsfelder, insbesondere das jeweilige Betreibermodell. Soweit der Betrieb des Verkehrslandeplatzes ausgelagert wurde, sind die Umsätze aus dem laufenden Betrieb in der oben stehenden Tabelle nicht enthalten. Umfangreiche Baumaßnahmen der A-GmbH auf dem Gelände des Verkehrslandeplatzes waren bis zum Jahr 2009 mit Einschränkungen des Flugverkehrs und Umsatzeinbußen verbunden.
- 24 Umsatzsteigerungen verzeichneten die Betreibergesellschaften, die weitere Betätigungsfelder in ihre Geschäftstätigkeit aufgenommen hatten, wie z. B. die Vermietung von Flächen für Fotovoltaikanlagen oder das Vorhalten einer eigenen Tankstelle.
- 25 Die Prüfung hat zudem gezeigt, dass die Eingliederung des Betriebes eines Verkehrslandeplatzes als Sparte in ein anderes kommunales Unternehmen durch Synergien zu Kosteneinsparungen (keine doppelte Geschäftsführung, nur eine Buchhaltung, etc.) führen kann.

Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Erweiterung der Betätigungsfelder

⁶ Ein kommunales Unternehmen hatte den Verkehrslandeplatz als eine Sparte neben anderen Unternehmenszweigen geführt. Im Folgenden werden nur die entsprechenden spartenbezogenen Daten dargestellt und analysiert.

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

2.4 Umwegrentabilität

- 27 Der Betrieb der Verkehrslandeplätze wurde auch auf die Umwegrentabilität hin untersucht, also darauf, ob der indirekte Nutzen einer infrastrukturellen Einrichtung für eine Region (sog. Umwegrendite) diese ggf. insgesamt rentabel macht. Das ist vor allem dann von Bedeutung, wenn sich der Verkehrslandeplatz zwar selbst wirtschaftlich nicht trägt, aber durch seine Existenz Einfluss auf die Ansiedlung anderer Unternehmen oder auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region hat und daher erhalten bleiben sollte. Bei den meisten Verkehrslandeplätzen konnte festgestellt werden, dass sich Unternehmen, wie z. B. Flugschulen oder Spezialwerkstätten für Luftfahrzeuge umliegend ansiedelten. Dabei handelt es sich jedoch zumeist um Unternehmen, deren Unternehmenszweck mit Luft- oder Flugverkehr im Zusammenhang steht. Industrielle Ansiedlungen oder Gründung sonstiger Unternehmen, die den Standortvorteil aufgrund des vorhandenen Verkehrslandeplatzes nutzten, ergaben sich aus Sicht der Betreiber nicht in dem erwarteten Umfang. Auch war nicht zu ersehen, dass eine touristische Fortentwicklung der Umgebung durch die Verkehrslandeplätze eingetreten ist.

Umwegrentabilität nicht in dem erwarteten Umfang

2.5 Anforderungen an die Luftsicherheit

- 28 Nach den Terroranschlägen im Jahr 2001 wurden internationale Konzepte gegen den Terrorismus entwickelt. Europaweit kam es zu einer Erhöhung der Sicherheitsanforderungen für Flughäfen sowie bez. der Abfertigung von Personen und Luftfracht.

- 29 Mit der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 vom 11.03.2008 und den zu ihrer Durchführung erlassenen Verordnungen ist ein detailliertes System von Sicherheitsmaßnahmen vorgegeben, das an den Flugplätzen zum Schutz des zivilen Luftverkehrs einzurichten und aufrecht zu erhalten ist.

- 30 In den nächsten Jahren ist nach Aussage der Genehmigungsbehörde mit einer weiteren Verschärfung der Anforderungen an die Sicherheitsstandards auf Flughäfen/Flugplätzen durch entsprechende Regelungen auf europäischer Ebene zu rechnen. Die mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Maßnahmen zur Erreichung des Standards werden von den kleineren Verkehrslandeplätzen nicht mehr getragen werden können. Wird der jeweils geforderte Sicherheitsstandard durch den Verkehrslandeplatz nicht mehr erreicht, kann die Genehmigung zum Betrieb des Landeplatzes durch die zuständige Genehmigungsbehörde entzogen werden.

Steigende Anforderungen an die Luftsicherheit gefährden die wirtschaftliche Existenz

2.6 Konzepte und Planungen zu Verkehrslandeplätzen

- 31 In den letzten 8 Jahren ist auf Bundes- und Landesebene eine Vielzahl von Konzepten zum Bestand und zur Fortführung von Flughäfen sowie auch Verkehrslandeplätzen entstanden. Politische Konzepte ohne Rechtsverbindlichkeit, wie das Flughafenkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2009, bezeichnen die Verkehrslandeplätze als Teil regionaler/staatlicher Daseinsvorsorge⁷.

Verschiedene politische Konzepte in Bezug auf die Flughafenlandschaft

- 32 Nach dem seither nicht mehr aktualisierten Luftverkehrskonzept für Mitteldeutschland vom Januar 2006 der Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erfüllen die Verkehrslandeplätze folgende Funktionen: Absicherung des Bedarfes der Allgemeinen Luftfahrt sowie

⁷ Vgl. S. 25 des Flughafenkonzeptes der Bundesregierung.

Erschließung von Regionen, die nicht in der Nähe der Verkehrsflughäfen liegen, für den Geschäfts- und Werksverkehr.

Verkehrslandeplätze als Daseinsvorsorge

- 33 Der nach § 7 Abs. 1 Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) als Rechtsverordnung der Staatsregierung in Kraft getretene Landesentwicklungsplan (LEP) 2013 für Sachsen sieht den Erhalt der regionalen Verkehrslandeplätze für die lokale Luftfahrt und den Luftsport sowie zur Erschließung der Regionen vor, für deren wirtschaftliche Entwicklung sie förderlich sind.⁸ Nach § 3 Abs. 2 SächsLPIG enthält der LEP die landesweit bedeutsamen Festlegungen zur Raumstruktur, soweit sie für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung erforderlich sind.
- 34 Der Landesverkehrsplan 2025 für Sachsen⁹ – ein informelles Planungsinstrument der Staatsregierung – schränkt gleichwohl abweichend vom rechtsverbindlichen LEP den Erhalt der Verkehrslandeplätze auf „wettbewerbsfähige“ Plätze ein, deren Infrastruktur an den zukünftigen Bedarf angepasst werden soll.
- 35 Die als Satzungen nach § 7 Abs. 2 und 3 SächsLPIG erlassenen Regionalpläne der regionalen Planungsverbände¹⁰ wiederholen in Bezug auf die bestehenden Verkehrslandeplätze lediglich die planerische Absicht, diese aus Gründen der Verbesserung der Standortqualität und als Teil der Daseinsvorsorge zu erhalten. Nach § 4 Abs. 2 SächsLPIG enthalten die Regionalpläne hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungsstruktur Festlegungen zur Raumstruktur der Planungsregion, soweit es für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung erforderlich ist.
- 36 Die wesentlichen Kriterien für den Betrieb von Verkehrslandeplätzen erschöpfen sich bisher in politischen Absichtserklärungen. Tatsächlich darf die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrslandeplätze bei den auf LEP und Regionalplänen basierenden planerischen Grundentscheidungen nicht unberücksichtigt bleiben. Das ergibt sich auch aus europarechtlichen Anforderungen (siehe dazu Abschn. 3).
- 37 In diesem Zusammenhang ist es ebenso erforderlich, dass sich die kommunalen Gesellschafter zu der Zukunft der eigenen Verkehrslandeplätze positionieren. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob sich kommunale Eigner ihre Landeplätze unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge weiter leisten können und wollen.

3 Prüfungsergebnisse in Bezug auf EU-Beihilfenrecht

3.1 Ausgangslage

Betrieb mit öffentlichen Zuschüssen

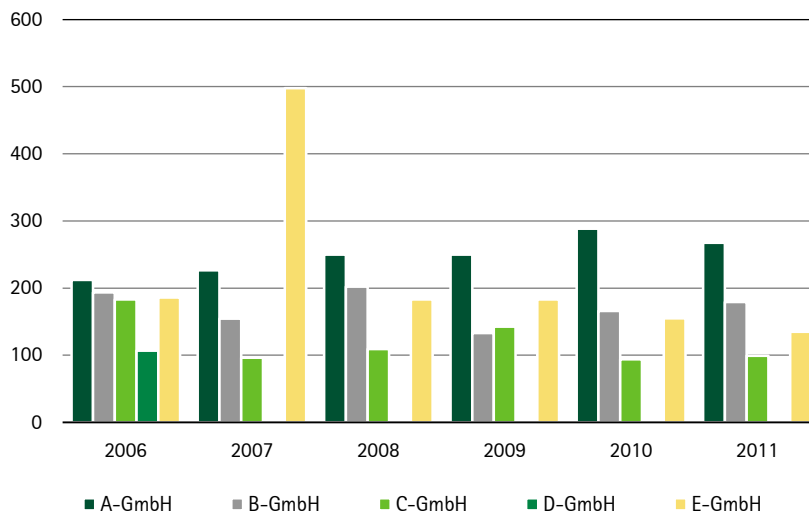
- 38 Die Mehrheit der Gesellschaften – siehe Diagramm – war auf Gesellschafterzuschüsse angewiesen, um ihren Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Allein die D-GmbH wirtschaftete ab dem Jahr 2007 ohne Gesellschafterzuschüsse, nachdem im Jahr 2007 die Arbeitszeit der Beschäftigten auf 75 % reduziert und das Geschäftsfeld erweitert werden konnte.

⁸ Landesentwicklungsplan 2013, G 3.5.3, S. 97 und zu Grundsatz 3.5.3, S. 98.

⁹ Landesverkehrsplan 2025, S. 55.

¹⁰ Z. B. Regionalplan der Region Chemnitz; Regionalplan Westsachsen 2008; Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien.

Diagramm 3: Gesellschafterzuschüsse
Gesellschafter- und Betreiberzuschüsse (T€)



39 Ganz überwiegend setzten sich die kommunalen Gesellschafter im Zusammenhang mit Zahlungen an ihre Gesellschaften nur unzureichend mit den EU-Beihilfenvorschriften auseinander.

40 Die EU-Kommission verabschiedete im Februar 2014 eine neue EU-Leitlinie für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. Im Hinblick auf die sich geänderten Regelungen für Förderungen im Luftverkehrsbereich wird sich eine finanzielle Unterstützung der Gesellschaften künftig noch schwieriger gestalten.

Verschärfung des EU-Beihilfenrechts in Bezug auf Flughäfen

41 Der Entwicklung auf europäischer Ebene werden die Mitgliedsstaaten nachkommen müssen. Prüfungs- bzw. Handlungsbedarf besteht für die kommunalen Gesellschafter bei jedem Verkehrslandeplatz, dessen Defizit durch eine staatliche Stelle ausgeglichen wird. Werden bestehende Finanzierungen ohne beihilfenrechtliche Absicherung weitergeführt, droht den Empfängern die Rückzahlung der erhaltenen Gelder. Eine vorausschauende Befassung mit den Anforderungen des EU-Rechts ist daher unerlässlich. Aus diesem Grund ist seit 2011 die Prüfung beihilfenrechtlicher Risiken bei öffentlichen Unternehmen in den Prüfungsstandard IDW PS 700 aufgenommen und damit für Jahresabschlussprüfungen verbindlich zu beauftragen.

3.2 EU-Rechtsrahmen für die Finanzierung von Flughäfen

42 Auf Grundlage von Art. 107 AEUV erstellte die Kommission ein umfassendes Instrumentarium von EU-Rahmen und Leitlinien, in denen erläutert wird, wie sie die einschlägigen Kriterien bei der beihilfenrechtlichen Prüfung einer staatlichen Maßnahme auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt anwendet¹¹.

43 Die „staatlichen Mittel“ sind sehr umfassend und können nicht abschließend definiert werden. So zählen neben den Barzuwendungen u. a. auch die durch den Staat (einschließlich nachgeordneter Ebenen) geleisteten Zahlungen in Form von Kapital- und Sacheinlagen, Verlustabdeckungen, Stundungen oder Verzicht von Forderungen sowie die Gewährung von Sicherheiten ohne entsprechende Vergütung dazu.

¹¹ Alle Bestimmungen befinden sich auf der Webseite der Generaldirektion (GD) Wettbewerb unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Bisherige Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen	<p>44 In Bezug auf die staatliche Unterstützung von Flughäfen stellte die Kommission in den „Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen“¹² aus dem Jahr 2005 besondere Regelungen zur Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf.</p> <p>45 Zur Klassifizierung von Flughäfen legte sie in den Leitlinien Größenmerkmale anhand der Passagierzahlen fest. Zur Kategorie D „kleine Regionalflughäfen“ zählen Flughäfen mit weniger als 1 Mio. Passagiere jährlich. Dieser Größenklasse gehören somit auch die geprüften Verkehrslandeplätze an.</p> <p>46 Die Kommission vertritt die Ansicht, dass Zahlungen für kleine Regionalflughäfen (Kategorie D) den Wettbewerb kaum beeinflussen oder den Handel in einem dem Gemeinschaftsinteresse zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigen dürften.</p> <p>47 Dennoch kann trotz der Kategorisierung eine Wettbewerbsbeeinträchtigung grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, sodass Maßnahmen angemeldet und auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten untersucht werden müssen.¹³</p>
Veränderung aufgrund neuer Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen	<p>48 Am 04.04.2014 traten die „Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ in Kraft¹⁴. Sie ersetzen die o. g. Leitlinien.</p>
Ziel: Keine Betriebsbeihilfen an Flughäfen	<p>49 Ziel der neuen Leitlinien ist u. a., dass Flughäfen nach einem Übergangszeitraum von 10 Jahren keine Betriebsbeihilfen mehr erhalten und ihren Betrieb aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Anpassung an die neue Marktsituation soll durch die allmähliche Erhöhung der Flughafenentgelte für Luftverkehrsgesellschaften, Einführung von Rationalisierungsmaßnahmen oder Differenzierung ihrer Geschäftsmodelle erfolgen.¹⁵</p> <p>50 Bei der Mehrzahl der geprüften Verkehrslandeplätze zeichnet sich jedoch nicht ab, dass diese Betriebskostendeckung zu erzielen sein wird (siehe im Einzelnen Abschn. 2.2 bis 2.5)). Zu prüfen war deshalb, ob der Aspekt der Daseinsvorsorge weitere EU-rechtlich akzeptierte Ausnahmen zulässt.</p>
Einzelne Leistungen von Verkehrslandeplätzen als DAWI	<p>51 Einige der Flughafentätigkeiten können von den zuständigen Behörden unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)¹⁶ i. S. v. Art. 106 Abs. 2 AEUV angesehen werden.¹⁷</p>
Formelle Betrauung zwingend erforderlich	<p>52 Dazu müssen dem Flughafenbetreiber förmlich durch einen Betrauungsakt gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt worden sein, um sicherzustellen, dass dem allgemeinen öffentlichen Interesse angemessen gedient wird. In diesem Fall kann dem Flughafenbetreiber für die <u>zusätzlichen</u> Kosten, die ihm aus seiner gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung entstehen, ein Ausgleich gewährt werden.</p>

¹² Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen, 2005/C 312/01 vom 09.12.2005, ABl. 2005 C 312 vom 09.12.2005, S. 1 ff.

¹³ Randnummer 49 der Gemeinschaftlichen Leitlinien a.a.O.

¹⁴ Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, ABl. C 99 vom 04.04.2014, S. 3 ff.

¹⁵ Randnummer 13 und 14 der Leitlinien, a.a.O., S. 6.

¹⁶ Das „DAWI-Paket“ umfasst den „DAWI-Beschluss“, ABl. L 7 vom 11.01.2012, S. 3 ff.; den „DAWI-Rahmen“, ABl. C 8 vom 11.01.2012, S. 15 ff. und die „DAWI-Mitteilung“, ABl. C 8 vom 11.01.2012, S. 4 ff.

¹⁷ Randnummer 34 ff. der Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen 2005, a.a.O., sowie Rdnrn. 67 ff. der Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, a.a.O., S. 16 ff.

53 Die Anforderungen an Form und Inhalt eines solchen Betrauungsaktes sind zu beachten. In dem Fall ist die Gewährung von Ausgleichsleistungen (Barzahlungen oder sonstige transparente Leistungen) bis zu einem Höchstbetrag von 500 T€¹⁸ innerhalb von 3 Steuerjahren möglich. Besteht ein höherer Ausgleichsbedarf für die Erbringung der DAWI-Leistung und sind die Altmark-Trans-Kriterien nicht gegeben¹⁹, müssen die Bedingungen des DAWI-Beschlusses, jedenfalls aber die des DAWI-Rahmens, für eine beihilfenrechtliche Zulässigkeit erfüllt sein. In allen anderen Fällen ist eine Anzeige bei der EU-Kommission vor der Auszahlung erforderlich und die Entscheidung der EU-Kommission ist zwingend abzuwarten.

54 Nur in einem Fall ist die Betreibergesellschaft des Verkehrslandeplatzes mit einer DAWI auf Grundlage eines Betrauungsakts beauftragt worden, der den europarechtlichen Vorgaben entspricht. In einem weiteren Fall berief sich der kommunale Gesellschafter auf eine Freistellungsverordnung für die Zuschussgewährung, ohne jedoch die Voraussetzungen vorher abgeprüft zu haben.

Unzureichende Befassung der kommunalen Gesellschafter mit dem EU-Beihilfenrecht

55 Die kommunalen Betreiberzuschüsse (Barzahlungen oder sonstige transparente Beihilfen) sollten den Höchstbetrag von 200 T€ innerhalb von 3 Steuerjahren nicht überschreiten. In diesem Fall ist nach der allgemeinen De-minimis-Verordnung²⁰ keine Beihilfe gegeben. Die sonstigen Vorgaben der De-minimis-Verordnungen sind im Einzelfall zu beachten.

56 Soweit ein höherer Zuschuss nachweislich erforderlich sein sollte, müssen die Leitlinien der Kommission für die Finanzierung von Flughäfen beachtet werden. Zudem sollte durch einen öffentlichen Betrauungsakt dem Betriebsunternehmen die Erbringung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung übertragen werden.

57 Der SRH empfiehlt den kommunalen Gesellschaftern, unverzüglich die verbindliche Klärung zum EU-Beihilfenrecht herbeizuführen, um ggf. fällig werdenden Rückforderungen entgegen zu wirken.

4 Stellungnahmen

58 Die kommunalen Gesellschafter der Betreibergesellschaften sowie das SMI und SMWA erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

59 Das SMWA sah für sich keinen Handlungsbedarf. Die Anmerkungen des SMWA in Bezug auf das EU-Beihilfenrecht wurden im Text berücksichtigt.

60 Das SMI verwies darauf, dass die Erhaltung der regionalen und lokalen Verkehrslandeplätze für die allgemeine Luftfahrt und den Luftsport sowie die Erschließung der Regionen im LEP 2013 bewusst als Grundsatz formuliert worden seien. Damit seien nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Raumordnungsgesetz die regionalen Planungsverbände angehalten, im Rahmen der Abwägung den Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrslandeplätze zu berücksichtigen.

61 Das SMI geht davon aus, dass die Kommunen die Gewährung von Zuschüssen an die Betreibergesellschaften in einer dem EU-Beihilfenrecht konformen Art und Weise vornehmen.

¹⁸ Verordnung über die Anwendung der Artikel 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, Abl. L 114, S. 8 ff.

¹⁹ Rechtssache Altmark-Trans, EUGH vom 24.03.2003, RsC-280/00, Slg. 2003, s. I-7747.

²⁰ Verordnung über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des AEUV auf De-minimis-Beihilfen, Abl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1 ff.

- 62 Nach Ansicht der kommunalen Gesellschafter dürfen betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien nicht ausschließlich zur Bewertung des Erhalts und Ausbaus von Verkehrslandeplätzen zugrunde gelegt werden, da Verkehrslandeplätze Teil der Daseinsfürsorge seien.
- 63 Als Aufgabe der freiwilligen Selbstverwaltung obläge es somit der Entscheidung der kommunalen Träger, ob sie einen Verkehrslandeplatz auch als Zuschussbetrieb im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit unterhalten wollen. Zudem sei das Ziel der Kostendeckung eines Verkehrslandeplatzes nicht erreichbar. In Deutschland gebe es kaum kostendeckende Einrichtungen im Bereich des Flugverkehrs.
- 64 In Bezug auf das EU-Beihilfenrecht betrachten die kommunalen Gesellschafter die gegebenen Hinweise grundsätzlich als hilfreich. Allerdings befürchten sie den Verlust öffentlicher Infrastruktur, wenn die Grundsätze der neuen Leitlinien in Bezug auf staatliche Beihilfen für Flughäfen umgesetzt werden. Dies sei bedenklich, da die Infrastruktur häufig mit Steuermitteln errichtet worden sei. Insbesondere sei kritisch zu hinterfragen, ob die Leitlinien der Kommission die mit Art. 106 Abs. 2 AEUV geschaffene Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Betrauung mit einer DAWI derartig einengen dürfen. Insofern sahen es die kommunalen Träger bei ihren Verkehrslandeplätzen als gegeben an, dass diese DAWI erbringen.

5 Schlussbemerkungen

- 65 Der pauschale Verweis auf die „Daseinsvorsorge“ vermag den Erhalt eines nicht kostendeckenden Verkehrslandeplatzes nicht zu rechtfertigen. In einer mit Flugplätzen (Verkehrsflughäfen, Verkehrslandeplätzen, Sonderlandeplätzen, etc.) gut ausgestatteten Region muss der öffentliche Zweck konkret bestimmbar sein. Die dazu erforderlichen landes- und regionalplanerischen Grundsatzentscheidungen müssen eindeutig sein, um als Planungsgrundlage dienen zu können. Soweit es im Bereich Flugverkehr einen Markt und Wettbewerb mit privaten Dritten gibt, darf die finanzielle Unterstützung der Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen aus öffentlichen Mitteln nur so erfolgen, dass der Wettbewerb nicht beeinträchtigt wird.
- 66 Für die Bundesrepublik Deutschland, die Bundesländer und Kommunen sind die auf dem AEUV gründenden Regelungen des europäischen Beihilfenrechts verbindlich. Bei Nichtbeachtung drohen Rückzahlungsansprüche aufgrund wettbewerbsverzerrender Eingriffe in den Markt.
- 67 Die eindeutige Abgrenzung derjenigen Tätigkeiten, mit denen ein Verkehrslandeplatz DAWI erbringt von den übrigen Leistungen eines Verkehrslandeplatzes, ist unverzichtbare Voraussetzung einer europarechtlich zulässigen finanziellen Unterstützung. Die neuen Leitlinien der Kommission eröffnen für die Erbringung von DAWI nach wie vor die Möglichkeit, Ausgleichszahlungen aus öffentlichen Mitteln an die Betriebsunternehmen zu erzielen.

VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich

Ein breit angelegter Wettbewerb führt zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen.

Der Auswahl und Anzahl der Teilnehmer bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben muss größte Beachtung geschenkt werden.

1 Einleitung

- 1 In einer Querschnittsprüfung wurde die Vergabe öffentlicher Aufträge im sog. Unterschwellenbereich¹ in 79 Kommunen mit weniger als 10.000 EW geprüft. Die Veröffentlichung der ersten Ergebnisse erfolgte im Dezember 2012 in der Beratenden Äußerung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich - Hinweise und Empfehlungen an Kommunen“.²
- 2 In diesem Beitrag werden die Angaben der Kommunen zu konkreten Baumaßnahmen statistisch ausgewertet und damit die wirtschaftliche und verfahrensrechtliche Bedeutung der Vergabeart dargestellt. Die Kommunen hatten für die 3 Vergabearten jeweils einen Fall auszuwählen, der die nachgenannten Kriterien erfüllte oder anderenfalls möglichst vielen der Kriterien in der angegebenen Reihenfolge entsprach:
 - Geltungsbereich der VOB (2009),
 - die Zuschlagserteilung erfolgte nach dem 01.01.2011 (Maßnahme musste noch nicht abgeschlossen sein),
 - Architekten-/Ingenieurleistungen sind enthalten (nur für die Öffentliche Ausschreibung),
 - Hochbau,
 - Gebäude und raumbildende Ausbauten im Sinne von §§ 32 ff. Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) 2009.
- 3 Kamen mehrere Vergaben infrage, war die wertintensivste Maßnahme zu wählen.

Weitere Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich

2 Wirtschaftliche und verfahrensrechtliche Bedeutung der Vergabeart

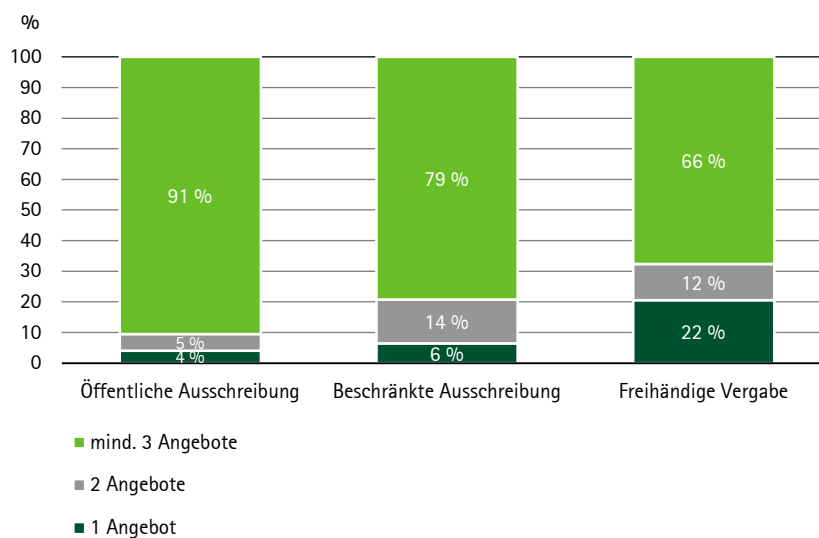
- 4 Soweit nachfolgend nichts anderes angegeben wurde, beziehen sich alle Angaben und ermittelten Werte auf den Durchschnitt der aus den Fragebögen auswertbaren Antworten.

¹ Aufträge, deren geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer die in § 2 VgV geregelten Schwellenwerte nicht erreichen.

² Abrufbar unter www.rechnungshof.sachsen.de in der Rubrik: Veröffentlichungen/Beratende Äußerungen.

2.1 Anzahl der abgegebenen Angebote in Abhängigkeit von der gewählten Vergabeart

Übersicht 1: Anzahl der abgegebenen Angebote nach Vergabeart



Bei einem Bewerberkreis von 6 Firmen gingen im Durchschnitt 3 Angebote ein

- 5 Bei den *Öffentlichen Ausschreibungen* lagen bei rd. 5 % der Ausschreibungen nur 2 Angebote und bei rd. 4 % nur 1 Angebot vor.
- 6 Bei den *Beschränkten Ausschreibungen* forderten die Kommunen im Durchschnitt 6 Firmen zur Angebotsabgabe auf, dabei war in der Regel eine am Ort ansässig. Unter diesen Voraussetzungen gingen mindestens 3 Angebote bei den Kommunen ein. Bei Kommunen, die weniger als 6 Firmen einbezogen, verdoppelte sich das Risiko, letztlich nur über 1, maximal 2 Angebote zu verfügen.
- 7 Insgesamt wurden in rd. 14 % der Vergabeverfahren nur 2 Angebote und in weiteren rd. 6 % der Verfahren lediglich 1 Angebot abgegeben. In diesen Verfahren forderten die Kommunen lediglich 5 Firmen zur Angebotsabgabe auf, dafür überdurchschnittlich oft 2 ortsansässige Firmen.
- 8 Im Rahmen der *Freihändigen Vergabe* bezogen die Kommunen durchschnittlich 3 Firmen, darunter eine ortsansässige Firma, in die Angebotsabfrage ein. Anzumerken ist, dass 13 % der Kommunen lediglich bei einer, meist ortsansässigen, Firma 1 Angebot einholten³; weitere 7 % der Kommunen bezogen 2 Firmen ein. Da auch bei 2 Angebotsabfragen überwiegend nur 1 Angebot einging, lagen bei 18 % der Freihändigen Vergaben keine Vergleichsangebote vor. Hinzu kamen weitere 4 % der Verfahren, in denen trotz durchschnittlicher 3 Abfragen nur 1 Angebot einging. Insgesamt lag damit in 22 % der Freihändigen Vergaben lediglich 1 Angebot vor. 2 Angebote konnten in 12 % der Verfahren verzeichnet werden. Bei einem Bewerberkreis von mindestens 4 Firmen lagen der Kommune im Durchschnitt 3 Angebote vor.
- 9 Im Ergebnis ist festzustellen, dass bei *Beschränkten Ausschreibungen* und *Freihändigen Vergaben* mehr als doppelt so häufig nur maximal 2 Angebote eingingen als bei *Öffentlichen Ausschreibungen*.
- 10 Die Möglichkeit, das wirtschaftlichste Angebot aus tatsächlich mehreren Vergleichsangeboten ermitteln zu können, ist bei der *Öffentlichen Ausschreibung* am größten.

Bei einem Bewerberkreis von mindestens 4 Firmen gingen im Durchschnitt 3 Angebote ein

³ Dies stellt einen Verstoß gegen den Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz dar, § 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 und § 6 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A (2009, 2012). Auf die weiteren Ausführungen in den Tz. 30 ff wird hingewiesen.

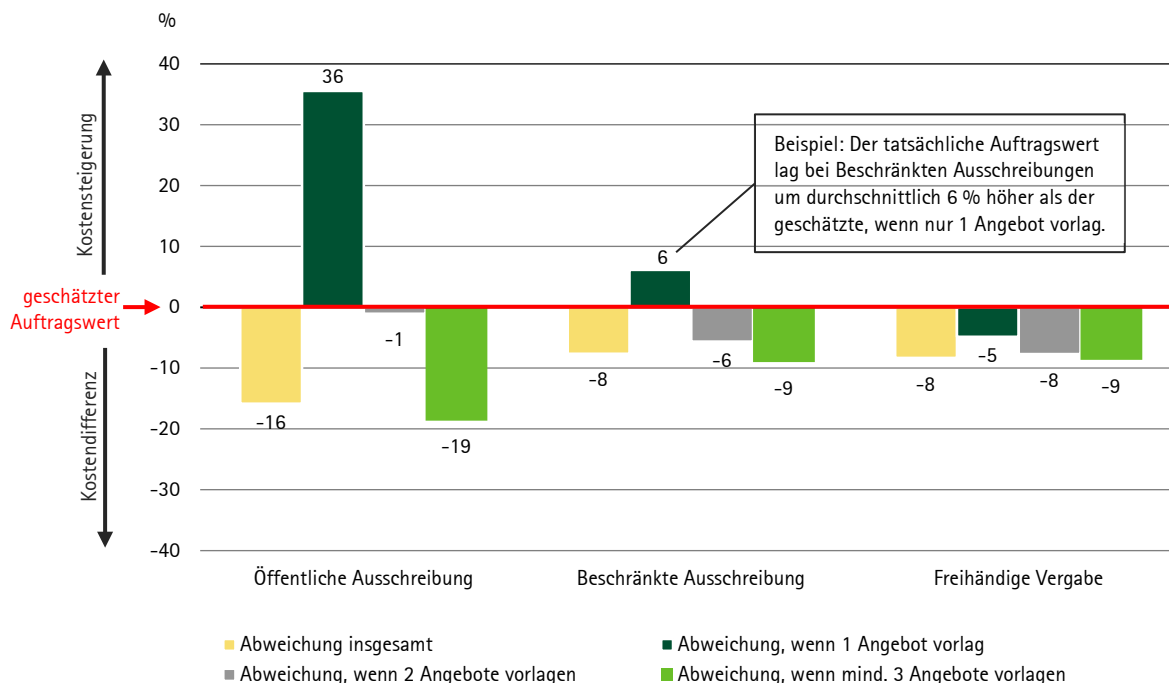
2.2 Kostenentwicklung in Abhängigkeit von der gewählten Vergabeart und der Anzahl der abgegebenen Angebote

- 11 Vergleicht man den durchschnittlich geschätzten Auftragswert zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens mit dem jeweils bezuschlagten Angebotspreis, ergibt sich folgendes Bild:
- 12 Der geschätzte Wertumfang aus den erfassten *Öffentlichen Ausschreibungen* belief sich auf durchschnittlich 215.343 €. Die bezuschlagten Angebotspreise sanken hingegen auf einen Wert von 181.298 €. Das entspricht einer Kostendifferenz von rd. 16 %.
- 13 Ein deutlich geringerer Wertunterschied ergibt sich bei den *Beschränkten Ausschreibungen*.⁴ Der gemittelte bezuschlagte Angebotspreis lag rd. 8 % unter dem durchschnittlich geschätzten Auftragswert von 79.540 €.
- 14 Bei den *Freihändigen Vergaben* verringerten sich die Kosten zwischen dem geschätzten Auftragswert von 14.174 € und dem bezuschlagten Angebot ebenfalls um rd. 8 %. In den Fällen, in denen von vornherein nur ein Angebot eingeholt wurde, lagen die geschätzten Kosten und das bezuschlagte Angebot etwa in gleicher Höhe bei rd. 12.500 €.⁵
- 15 Betrachtet man die Kostenentwicklung in Abhängigkeit zu den tatsächlich eingegangenen Angeboten, wird deutlich, dass eine höhere Kostendifferenz je Vergabeart zwischen dem geschätzten und dem bezuschlagten Auftragswert vorliegt, je mehr Angebote tatsächlich eingereicht wurden.

Die höchste Kostendifferenz zwischen dem geschätzten und dem bezuschlagten Angebotspreis gibt es bei Öffentlichen Ausschreibungen

Je mehr Angebote vorliegen, desto höher die Kostendifferenz

Übersicht 2: Abweichung des tatsächlichen Auftragswertes vom ursprünglich geschätzten Auftragswert je Vergabeart, wenn 1, 2 oder mindestens 3 Angebote vorlagen



⁴ Die geschätzten Auftragswerte wurden nur bei Maßnahmen von voraussichtlich über 25 T€ abgefragt.

⁵ Die Kostendifferenz erhöht sich bei Verfahren, in denen teilweise mehrere Angebote abgefordert wurden, aber letztlich nur ein Angebot einging, vgl. Diagramm.

- 16 Die Vergleiche zeigen, dass die Kostendifferenz bei Öffentlichen Ausschreibungen gegenüber den anderen Vergabearten doppelt so hoch ist. Innerhalb der jeweiligen Vergabeart können die höchsten Einsparungen erzielt werden, je mehr Angebote auch tatsächlich eingehen.

2.3 Kostenentwicklung in Abhängigkeit von der Anzahl der ortsansässigen Firmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden

- 17 Es wurde ausgewertet, ob sich statistische Unterschiede zu den zuvor ermittelten Ergebnissen zeigen, wenn die Anzahl der in das Vergabeverfahren einbezogenen ortsansässigen Firmen berücksichtigt wird.

Die Einbeziehung ortsansässiger Unternehmen kann die Kostenentwicklung beeinflussen

- 18 Bei den *Beschränkten Ausschreibungen* mit einem geschätzten Auftragswert von über 25 T€ wurden von durchschnittlich 6 zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen 2 ortsansässige Firmen in den Bewerberkreis einbezogen.

- 19 Gegenüber der allgemein ermittelten Kostendifferenz von rd. 8 % zwischen dem geschätzten Auftragswert und dem bezuschlagten Angebot (vgl. Tz. 13) ergibt sich folgende Differenzierung: Vergabeverfahren, in denen mehr als 2 ortsansässige Firmen zum Bewerberkreis zählten, führten zu einer Kostendifferenz von rd. 9 %. Diese Ersparnis verringerte sich auf 6 % bei Verfahren mit einer geringeren Beteiligung von Firmen aus der Kommune. Wenn hingegen ausschließlich ortsansässige Firmen ein Angebot abgeben konnten, und dies betraf 6 % der ausgewerteten Beschränkten Ausschreibungen, bewirkte dies nur eine Einsparung von unter 1 %.

- 20 Bei *Freihändigen Vergaben* erhöhte sich die Kostendifferenz von rd. 8 % (vgl. Tz. 14) auf rd. 12 %, wenn mehr als die durchschnittlich 1 ortsansässige Firma (vgl. Tz. 8) beteiligt wurde. Bezogen die Kommunen hingegen ausschließlich ortsansässige Firmen ein, und dies traf immerhin auf 26 % der ausgewerteten Freihändigen Vergaben zu, verringerte sich die Kostendifferenz auf 4 %. Vergabeverfahren ohne Firmen aus der Kommune führten zu einer Ersparnis von 7 %.

- 21 Die nach der VOB/A zulässige Beteiligung ortsansässiger Firmen kann für die Kommunen vorteilhaft sein.

- 22 Die vergaberechtswidrige Beteiligung ausschließlich ortsansässiger Firmen ist für die Kommune hingegen auch wirtschaftlich nachteilig, weil in diesen Fällen vergleichsweise höhere Zuschlagssummen festzustellen sind.

3 Zusammenfassung

- 23 Gemäß § 1 Abs. 1 SächsVergabeG a. F. und § 1 Abs. 1 SächsVergabeDVO (gültig bis 13.03.2013) hatten die Kommunen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die VOB in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Gleiches gilt nach §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 SächsVergabeG n. F.⁶

- 24 Bauleistungen sind vom Grundsatz her gem. § 3 Abs. 2 VOB/A (2009, 2012) öffentlich auszuschreiben.

- 25 Öffentliche Ausschreibungen dienen dem Wettbewerb, der Gleichbehandlung und der Transparenz und ermöglichen es den Kommunen deutlich häufiger, aus mehreren Angeboten das wirtschaftlichste auszuwählen.

⁶ Zur Vereinfachung sind nachstehend nur die Bestimmungen der VOB zitiert.

- 26 Hinzu kommt, dass durch einen breit angelegten Wettbewerb die wirtschaftlichsten Ergebnisse erzielt werden können. Die Ergebnisse des SRH zu den deutlichen Unterschieden in Höhe von rd. 8 % bei der Kostendifferenz zwischen Öffentlichen und Beschränkten Ausschreibungen decken sich mit den Feststellungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg aus dem Jahr 2012.⁷ Dieser stellte bei der Auswertung von landesweiten Aufträgen fest, dass die Angebotspreise aus Öffentlichen Ausschreibungen im Staatlichen Hochbau, bezogen auf die Kostenberechnung, insgesamt 5 % günstiger waren als bei Beschränkten Ausschreibungen. Die Angebote nach Öffentlicher Ausschreibung lagen von 2007 bis 2010 zwischen 10,5 und 18,5 % unter den Kostenberechnungen. Die hiesige Auswertung ergab eine Kostendifferenz von rd. 16 % (vgl. Tz. 12).
- Ein breit angelegter Wettbewerb führt zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen
- Die Ergebnisse des SRH und des Rechnungshofes Baden-Württemberg sind vergleichbar
- 27 Im Vergleich dazu ermittelte der Rechnungshof Baden-Württemberg bei Beschränkten Ausschreibungen, dass das Auftragsvolumen von 2007 bis 2010 nur 0,3 bis 12,8 % unter den Kostenberechnungen lag. Für Sachsen betrug die Kostendifferenz durchschnittlich 8 % (vgl. Tz. 13).
- 28 Bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben besteht das Risiko, dass durch eine zu geringe zahlenmäßige wie örtliche Begrenzung des Bewerberkreises zu wenige Angebote abgegeben werden (vgl. Tz. 6 ff).
- Der Auswahl und Anzahl der Teilnehmer muss größte Beachtung geschenkt werden
- 29 Gleichzeitig verdeutlicht die statistische Auswertung aber auch, dass sich die Einbeziehung örtlicher Unternehmen in den Bewerberkreis positiv auf die Höhe der Kostendifferenz auswirken *kann*. Voraussetzung ist, dass ein Wettbewerb zwischen mehreren Teilnehmern gegeben ist und darüber hinaus keine örtliche Abschottung des Teilnehmerkreises erfolgt (vgl. Tz. 18 ff). Das größte Einsparpotenzial für die Kommunen besteht innerhalb der jeweiligen Vergabeart dann, wenn mindestens 3 Angebote tatsächlich abgegeben werden. Es wird zusammenfassend aber nochmals darauf hingewiesen, dass das erfasste Einsparpotenzial bei den Öffentlichen Ausschreibungen prozentual doppelt so hoch war als bei den Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben.
- 30 Sofern das Abweichen von dem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung gem. § 3 Abs. 2 VOB/A (2009, 2012) ausnahmsweise gerechtfertigt ist, ist es Aufgabe der Kommunen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Einbeziehung von nicht- und ortsansässigen Firmen und der Anzahl der abzufordernden Angebote zu finden. Da dies regional, saisonbedingt und je nach Gewerk sehr unterschiedlich sein kann, erfordert es Erfahrung und eine kontinuierliche Beobachtung der Marktentwicklungen durch die Kommunen. Statistische Aufzeichnungen und Auswertungen in den Kommunen wären dafür hilfreich.
- 31 **Auf den anzustrebenden Wechsel unter den Bewerbern und die unzulässige Beschränkung des Wettbewerbs auf regionale oder ortsansässige Unternehmen gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 3 VOB/A (2009, 2012) wird ausdrücklich hingewiesen.**
- 32 Die Auswertung der im Rahmen der Querschnittsprüfung erhobenen Daten zeigt, dass weder die öffentlichen Auftraggeber noch die sächsischen Firmen durch den gesetzlich vorgeschriebenen Wettbewerb eine Schwächung oder Verdrängung der heimischen Wirtschaft in der öffentlichen Auftragsvergabe befürchten müssen. Stattdessen können die Faktoren wie Standortnähe, Kenntnis von regionalen Besonderheiten und den damit einhergehenden Kostenfaktoren für den Wettbewerb genutzt werden.

⁷ Beratende Äußerung vom April 2012, Seite 17 f., abrufbar unter <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen/283192.html>.

33 Die Kommunen haben einen fairen und breit angelegten Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu gewährleisten, um eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von öffentlichen Geldern zu garantieren.

4 Stellungnahmen

34 Das SMI hat zum Beitragsentwurf keine Stellungnahme abgegeben.

Neubau der Integrierten Regionalleitstelle Chemnitz

Der Neubau der Integrierten Regionalleitstelle wurde ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Überschwemmungsgebiet errichtet.

Der Kaufpreis des Baugrundstücks war zu hoch.

Der Rettungszweckverband muss die Kontrolle der Planer verstärken.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Neubau der „Integrierten Regionalleitstelle für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr im Bereich Chemnitz - Erzgebirge - Mittelsachsen“ als Große kommunale Baumaßnahme baubegleitend geprüft.
- 2 Zu den Aufgabenbereichen der neuen Leitstelle werden neben dem Feuerwehrdienst, der Rettungsdienst, einschließlich Notfallrettung und Notarztdienst, der Krankentransport sowie allgemeine Auskunfts- und Kommunikationsdienste für die Stadt Chemnitz sowie die Landkreise Erzgebirge und Mittelsachsen gehören.
- 3 Die veranschlagten Baukosten betragen rd. 11,89 Mio. €. Die Baumaßnahme wird mit rd. 3,49 Mio. € gefördert. Die bauliche Realisierung der Maßnahme begann im September 2012.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortwahl

- 4 Der vom Rettungszweckverband favorisierte Standort befindet sich teilweise im ausgewiesenen Überschwemmungsgebiet¹. Obwohl noch ein anderer Standort infrage gekommen wäre, wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.
- 5 Der Rettungszweckverband hat dadurch gegen § 10 Abs. 2 der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft² verstoßen.
- 6 Durch die Lage des Grundstücks im Überschwemmungsgebiet entstehen auch Risiken für den Betrieb der Leitstelle. Das gesamte Erdgeschoss ist wegen der Überschwemmungsgefährdung nur eingeschränkt nutzbar. Es ist vorsorglich von notwendigen Einrichtungen der Leitstelle freizuhalten und nur als Stellfläche für Pkws geeignet. Es fallen weiterhin Mehrkosten für die Sicherstellung der Treibstoffversorgung des Notstromaggregates an.

2.2 Baugrundstück

- 7 Mit Kaufvertrag vom 12.10.2010 erwarb der Rettungszweckverband von der Stadt Chemnitz das Grundstück (rd. 1.000 m²) zu einem Preis von 286,91 €/m².
- 8 Der Kaufpreis wurde auf der Grundlage eines Wertgutachtens festgelegt, welches das Liegenschaftsamt der Stadt Chemnitz erstellt hatte.



Standort ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt

¹ Karte Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Dresden-Pillnitz.

² Entspricht § 12 Abs. 2 KomHVO-Doppik.

- 9 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen konnte der Rettungszweckverband trotz mehrmaliger Rückfrage des SRH das o. g. Wertgutachten nicht vorlegen. Der SRH nahm daraufhin beim Liegenschaftsamt der Stadt Chemnitz Einsicht in das Gutachten, durfte jedoch keine Kopien fertigen.
- 10 Dem Rettungszweckverband lag das Wertgutachten nicht vor. Er akzeptierte den von der Stadt Chemnitz im Rahmen der Kaufverhandlungen vorgesehenen Kaufpreis von 286,91 €/m² ohne eingehende Prüfung.
- Kaufpreis nicht geprüft 11 Das Wertgutachten stellt maßgeblich auf eine Geschossflächenzahl für das Baugrundstück von 4,5 ab, obwohl für die umliegende Bebauung nur eine Geschossflächenzahl von 2,0 ausgewiesen ist. Das im Gutachten herangezogene Vergleichsgrundstück liegt örtlich deutlich entfernt im ausgewiesenen Innenstadtbereich mit Kerngebietscharakter. Es ist daher mit dem Baugrundstück mit Mischgebietscharakter nur sehr eingeschränkt vergleichbar. Zudem wird im Gutachten nicht wertmindernd berücksichtigt, dass sich das Baugrundstück teilweise im ausgewiesenen Überschwemmungsgebiet befindet.
- 12 Der im Wertgutachten der Stadt Chemnitz für das Baugrundstück ermittelte Bodenrichtwert führte zum Kaufpreis von 286,91 €/m² und erscheint aufgrund der angesetzten Geschossflächenzahl zu hoch.
- Baukosten zu hoch veranschlagt 13 **2.3 Kostenplanung**
Der SRH hat die geplanten Bauwerks- und die Gesamtbaukosten anhand der ausgewiesenen Nettogrundfläche von 2.521 m², ohne Berücksichtigung der speziellen IT-Leitstellentechnik, mit den Durchschnittswerten von insgesamt 5 Vergleichsobjekten auf den Kostenstand Juli 2011 indiziert und ins Verhältnis gesetzt.
- 14 Der Vergleich der ermittelten durchschnittlichen Bauwerkskosten pro m² Nettogrundfläche nach PLAKODA³ zeigt, dass die o. g. Kostenkennwerte des Leitstellenneubaus in Chemnitz um rd. 19 % über dem Durchschnittswert der Vergleichsobjekte liegen.
- 15 Die veranschlagten Kosten wurden zu hoch angesetzt. Dies führt zu einem haushaltsrechtlich unzulässigen finanziellen Polster für die Baudurchführung.
- Doppelte Beauftragung der Leistungsphasen HOAI 16 **2.4 Vertragsgestaltung**
Für die Vorbereitung der Baumaßnahme wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt. Die Studie beinhaltet Teile der Leistungsphase 1 und der Leistungsphase 2 HOAI, wie z. B. Klären der Aufgabenstellung, Abstimmen der Zielvorstellungen, Erarbeiten eines Planungskonzeptes sowie eine Kostenschätzung.
- 17 Für die Objektplanungen und die Fachplanungen wurden im Generalplanervertrag zusätzlich jeweils die Leistungsphase 1 und Leistungsphase 2 HOAI in vollem Umfang beauftragt. Es wurden zudem die vollen Vergütungssätze vereinbart. Die bereits mit der Machbarkeitsstudie erbrachten Leistungen blieben unberücksichtigt.
- 18 Eine volle Vergütung der Leistungen im Generalplanervertrag ist nicht gerechtfertigt. Die Grundlagenermittlung und die Vorplanung hätten nicht nochmals vollständig beauftragt werden dürfen.

³ Programmsystem PLAKODA (PLANungs-KOsten-DAten); Hrsg. Zentralstelle für Bedarfsbemessung und wirtschaftliches Bauen/Informationsstelle (ZBWB/IWB), Staatliche Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, Vers. 2011, Stand: 04/2011.

19 Der Rettungszweckverband hat unnötige Honorarmehrkosten verursacht.

2.5 Nachträge aufgrund von Planungsmängeln

20 Beim Los 1 Gründungs- und Erschließungsarbeiten erhöhten sich die Mengen lt. Schlussrechnung in einer Position von ausgeschriebenen 15 m³ auf abgerechnete 980,38 m³. Dies entspricht einer Erhöhung auf das 65-fache. In einer weiteren Position erhöhten sich die Mengen von ausgeschriebenen 15 m³ auf abgerechnete 194,73 m³, und damit auf das 12-fache.

Nachträge durch Planungsmängel

21 Der Planer begründete die Mehrmengen mit im Baugrund vorhandenen alten Kellerwänden, Gruben und Fundamenten. Diese seien in diesem Umfang nicht vorher erkennbar gewesen. Des Weiteren wären die auszubauenden und abzutransportierenden Auffüllungen nicht nur mit Ziegel- und Betonresten durchsetzt, sondern diese Massen wären die verfüllten Abbruchmassen von abgebrochenen Gebäuden.

Mengenmehrung bei Gründungs- und Erschließungsarbeiten auf das 65-fache bzw. 12-fache

22 Im Vorfeld der Planung wurde für das Baugrundstück ein Baugrundgutachten erstellt. Dieses weist auf alte Bau- und Mauerreste sowie umfangreiche Auffüllungen mit Bauschutt, Steinen oder Trümmern hin.

23 Das Baugrundgutachten wurde bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses nicht berücksichtigt. Der Rettungszweckverband hat seine gegenüber dem Planer bestehenden Kontrollpflichten nicht ausreichend wahrgenommen.

3 Stellungnahmen

24 Der Rettungszweckverband weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Rettungsleitstellen an bestehenden Standorten der Berufsfeuerwehr errichtet werden sollen. Die Anforderungen des § 18 Abs. 1 Sächsische Landesrettungsdienstplanverordnung seien an dem infrage kommenden anderen Standort nicht ausreichend erfüllt gewesen. Es sei eine entsprechende Untersuchung durchgeführt worden.

25 Die Feststellung des SRH, dass der im Wertgutachten des Liegenschaftsamtes der Stadt Chemnitz ermittelte Kaufpreis als zu hoch eingeschätzt wird, könne der Rettungszweckverband nicht nachvollziehen. Der Rettungszweckverband habe sich auf die Fachkompetenz des Liegenschaftsamtes verlassen. Auch die veranschlagten Baukosten seien nicht zu hoch. Der Rettungszweckverband verweist auf seine stetigen Bemühungen, den Kostenrahmen einzuhalten.

26 Die Leistungsphasen 1 und 2 HOAI seien zur Vermeidung von Streitigkeiten, welcher Planer für einen evtl. auftretenden Fehler verantwortlich ist, im Generalplanervertrag nochmals beauftragt worden.

27 Das SMI hat keine Stellungnahme abgegeben.

4 Schlussbemerkung

28 Der Rettungszweckverband hat keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Standort dokumentiert. Das der Kaufpreisfestsetzung zugrunde liegende Wertgutachten hätte der Rettungszweckverband zumindest auf Plausibilität prüfen müssen.

29 Der SRH hält an seiner Auffassung der Vermeidbarkeit der Honorarkosten fest. Der Streit um die Verantwortlichkeit für auftretende Baumängel tritt klassischerweise bei der Umsetzung von Baumaßnahmen auf und muss im Einzelfall geklärt werden. Eine Doppelbeauftragung zur Vermeidung entsprechender Konfliktsituationen ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

Schulbaumaßnahmen der Stadt Leipzig

Die neu gebaute Pablo-Neruda-Grundschule deckt den bestehenden Bedarf nicht.

Eine fehlerhafte Einschätzung der vorhandenen Altlasten und der Grundwasserverhältnisse führte zu Bauzeitverzug und erheblichen Mehrkosten.

Das Projektmanagement der Stadt Leipzig muss optimiert werden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Vorbereitung der Baumaßnahme und bei der Kostensteuerung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Neubau der Pablo-Neruda-Grundschule mit Einfeldsporthalle und die Komplexsanierung des Anton-Philipp-Reclam-Gymnasiums mit Ergänzungsneubau und Errichtung einer Dreifeldsporthalle geprüft.
- 2 Die Gesamtkosten der Baumaßnahmen betragen rd. 26,7 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsermittlung

Größe der Grundschule

- 3 Aus dem Schulnetzplan der Stadt Leipzig von 2006 geht hervor, dass die Pablo-Neruda-Grundschule ab 2013 einen Bedarf von 4 Zügen haben wird. Mit der Auslobung zum Architektenwettbewerb 2008 wurde für die Pablo-Neruda-Grundschule jedoch lediglich ein 3-zügiges Schulgebäude vorgesehen.
- 4 Die Bedarfsprognose des Schulnetzplanes wurde bei der Planung der Neubaumaßnahme nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die Grundschule zu klein gebaut wurde.

Einfeldsporthalle

- 5 Der Sportgeräteraum bei Sporthallen für Turnen und Spiele erfordert nach DIN 18032¹ eine Mindesttiefe von 4,50 m und eine Mindestlänge von 15 m. Der von der Stadt Leipzig geplante Sportgeräteraum ist jedoch rd. 5 m tief und lediglich rd. 8,60 m lang.
- 6 Die Gründe für die Nichteinhaltung der DIN für eine neu errichtete Grundschule wurden nicht dargelegt. Dies ist für eine neu errichtete Grundschule nicht nachvollziehbar.

2.2 Vorbereitung der Baumaßnahme

2.2.1 Architektenwettbewerb

- 7 In der Wettbewerbsbekanntmachung für den Architektenwettbewerb beschreibt die Stadt Leipzig die Wettbewerbsaufgabe u. a. dahin gehend, dass für den Neubau eine energetische Optimierung „in Richtung Passivhaus-Standard“ und für die Sanierung eine energetische Optimierung „in Richtung“ Unterschreitung der geltenden Energieeinsparverordnung um 30 % erwartet wird, wenn dies wirtschaftlich darstellbar ist.



Neue Grundschule zu klein

Genauere Wettbewerbsvorgaben

¹ DIN 18032-1 Sporthallen - Hallen und Räume für Sport und Mehrzwecknutzung - Teil 1 Grundsätze für die Planung.

- 8 Mit dieser Formulierung ist das Ziel des Auslobers nicht klar definiert. Die Aufgabenstellung der Stadt Leipzig zum geforderten energetischen Standard war nicht eindeutig.
- 9 Für die Erreichung des Passivhaus-Standards ist generell eine kompakte Bauweise vorteilhaft, um die Außenhüllflächen und damit Wärmeverluste des Gebäudes möglichst gering zu halten. Weiterhin sollten massive Bauteile vorgesehen werden, um die notwendige Speichermasse für die internen und solaren Wärmegewinne vorzuhalten.
- 10 Die mit dem Siegerentwurf des Architektenwettbewerbs geplante Pfosten-Riegel-Fassade sowie der einhüftige, aufgeständerte Bereich entsprechen diesem Entwurfsprinzip grundsätzlich nicht. Auch der hohe Außenwandanteil des Entwurfs für die Pablo-Neruda-Schule und der hohe Fensteranteil sind energetisch ungünstig.
- 11 Für die Konzeption eines Gebäudeentwurfes ist es wesentlich, frühzeitig die Ziele und die Einhaltung von Qualitätskriterien zu berücksichtigen, um Änderungen in fortgeschrittenen Planungsphasen zu vermeiden und Kostensicherheit zu erlangen.
- 12 Der SRH empfiehlt, künftig eine klare und unmissverständliche Aufgabenstellung zu erarbeiten.

2.2.2 Baugrund

Planungsgrundlagen nicht rechtzeitig ermittelt

- 13 Trotz Kenntnis der Stadt über vorhandene Altlasten wurde vor dem Baubeginn der Grundschule und der Sporthalle keine ausreichende Untersuchung vorgenommen. In der Folge entstanden für den Austausch des kontaminierten Baugrundes erhebliche Mehrkosten.
- 14 Auch die Angaben zum Grund- und Schichtenwasserstand waren nicht belastbar. So wurde in der Wettbewerbsauslobung von einem Grundwasserstand bei -13 m unter Geländeoberkante ausgegangen, obwohl dem Hochbauamt Unterlagen vorlagen, die einen Schichtenwasserstand von bis zu -1,50 m unter Geländeoberfläche belegen.
- 15 Während der Baudurchführung entstanden bauliche Probleme, als sich ein Vierteljahr vor der geplanten Übergabe die Bodenplatte der Dreifeldsporthalle aufgrund von Wasserdruck um rd. 40 cm angehoben hatte. Auch die Einfeldsporthalle war betroffen. Der Statiker hatte eine Auftriebssicherung nicht vorgesehen. Dies wurde weder vom Prüfstatiker noch von der Rohbaufirma bemängelt. Im Februar 2013, als der Rohbau gerade stand, wölbte sich die Bodenplatte. So genanntes Schichtenwasser drückte von unten und verformte den Stahlbeton. Durch die Sanierung der Bodenplatte in der Dreifeldsporthalle und Wasser haltende Maßnahmen konnte diese erst im Juni 2014 übergeben werden.
- 16 Die Aufgabenstellung an den Bodengutachter war insgesamt unzureichend und führte zu falschen Planungsgrundlagen und in der Folge zu Mehrkosten durch weitere Gutachten und Bauzeitverzögerungen.
- 17 Das Hochbauamt ist seinen Koordinations- und Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen.

2.3 Kostenmanagement

Kostenkontrolle unzureichend

- 18 Eine aktuelle Ausgabesumme kann aus den bei der Stadt Leipzig geführten Übersichten nicht entnommen werden. Die mit den Bauvorhaben betrauten Mitarbeiter innerhalb des Amtes für Gebäudemanagement arbeiten mit unterschiedlichen Datenbanksystemen und Controllinginstrumenten.

19 Eine belastbare und jederzeit aktuelle Kostenkontrolle und -steuerung ist nicht möglich. Das Kostenmanagement der Stadt Leipzig ist zu optimieren.

3 Stellungnahmen

20 Die Stadt Leipzig hat wie folgt Stellung genommen: Auf den prognostizierten Mehrbedarf der Grundschule solle mit einer Veränderung der bestehenden Schulbezirke reagiert werden. Die Bevölkerungsentwicklung sei jedoch weitaus dynamischer und stadtteilbezogen sehr unterschiedlich erfolgt. Um angemessen auf die gegenwärtig ablaufende Bevölkerungsentwicklung reagieren zu können, soll entgegen der ursprünglichen Planung der alte Bestandsbau weitergenutzt werden, bis eine ausreichende Neugestaltung des Grundschulnetzes vollzogen sei.

21 Eine flächendeckende Beprobung des Baugrundes sei kostenintensiv und nicht üblich. Zum Grund- und Schichtenwasserstand sei für die Wettbewerbsauslobung nur eine Voruntersuchung beauftragt worden. Später seien eine Hauptuntersuchung und ein Zweitgutachten beauftragt worden. Bauzeitverzögerungen seien dadurch nicht entstanden. Der Schaden an der Bodenplatte sei unabhängig vom Bemessungswasserstand aufgrund eines Planungsfehlers entstanden.

22 Die Stadt Leipzig arbeite an Lösungen zur Verbesserung der Projektorganisation und des Kostencontrollings.

23 Das SMI hat keine Stellungnahme abgegeben.

4 Schlussbemerkungen

24 Der Bedarf an einer vierzügigen Grundschule ging bereits aus dem Schulentwicklungsplan 2006 hervor. Zum Erreichen von Kostensicherheit sind vor Projektbeginn Untersuchungen in ausreichendem Maß vorzunehmen. Das Bemühen der Stadt Leipzig zur Verbesserung des Kostencontrollings wird begrüßt.

Weitere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Bau- und Vergabebereich

Die überörtliche Prüfung kommunaler Bauvorhaben deckte erneut unwirtschaftliches und vergaberechtswidriges Handeln der Kommunen auf.

Die kommunalen Bauherren müssen sich ihrer Mitwirkungspflicht bei der Grundlagenermittlung von Bauvorhaben bewusst werden.

1 Feststellungen aus den turnusmäßigen Prüfungen

- 1 Die Große Kreisstadt Oelsnitz/Vogtland erschloss in den Jahren 2008 bis 2010 das Industriegebiet Oelsnitz-Taltitz „Neue Welt“. Bei dem gemeinsamen Vorhaben erwarb der Landkreis Vogtlandkreis das Eigentum an der Gesamtfläche (0,364 km²) und die Stadt plante und realisierte die Erschließung der Gewerbe- und Industriegebietsflächen. Die 5.563 T€ Gesamtkosten wurden durch Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ von 4.607 T€ mitfinanziert.

Rund 50 T€ Mehrkosten durch Vereinbarung der unzutreffenden Honorarzone
- 2 Die Stadt beauftragte bei dem Vorhaben auch Leistungen eines Projektsteuerers, die sie vertragsgemäß nach den Honorartabellen des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. (AHO) vergütete. Der Auftragnehmer hatte die zu erbringenden Leistungen zutreffend in die Honorarzone II eingeordnet. In dem Vertrag vereinbarte die Stadt jedoch die Honorarzone III. Sie verausgabte dadurch fast 50,3 T€ mehr als in der niedrigeren Honorarzone erforderlich waren.
- 3 Die Stadt missachtete durch ihre Handlungsweise den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- 4 Die Stadt teilte im Rahmen ihrer Stellungnahme mit, dass die Einordnung in die Honorarzone III gerechtfertigt gewesen sei. Bei Angebotsabgabe durch den Auftragnehmer hätten noch keine näheren Informationen zur Konkretisierung der vorgesehenen Planung vorgelegen und man sei von einer einfach herzustellenden Erschließung ausgegangen. So sei erst infolge weitergehender Gespräche u. a. festgestellt worden, dass eine komplexere Geländeregulierung und die Herstellung eines Regenrückhaltebeckens erforderlich seien.
- 5 Der SRH bleibt bei seiner Rechtsauffassung. Aus den zur überörtlichen Prüfung vorgelegten Unterlagen ging hervor, dass die von der Stadt behaupteten „neuen“ Tatsachen allesamt bei Angebotsabgabe des Projektsteuerers bereits bekannt waren und nicht erst innerhalb der rd. 4 Wochen bis zum Vertragsschluss aufgetreten sind. Im Übrigen wurden die komplexere Geländeregulierung und das Regenrückhaltebecken mit 2 gesonderten Verträgen extra vergütet.
- 6 Im Jahr 2012 führte die Große Kreisstadt Zittau Maßnahmen zur inneren Verkehrserschließung des Gewerbegebietes Gerhart-Hauptmann-Straße durch. Die Baukosten von 928 T€ finanzierte die Stadt zu etwa einem Drittel aus Zuwendungen.

Unzureichende Rechnungsprüfung
- 7 Bei der Abrechnung der Bauleistungen ermittelte das ausführende Unternehmen in mehreren Positionen die Mengen zu hoch, häufig weil es die Abrechnungsvorschriften der einschlägigen DIN-Vorschriften nicht beachtete. Weder das mit der Rechnungsprüfung beauftragte Ingenieurbüro noch die Stadt stellten diese Fehler fest. Die Stadt bezahlte dem Bauunternehmen deshalb 13,3 T€ zu viel.

- 8 Die Große Kreisstadt Zittau besaß mehrere Wohnheime, die sich in einem derart desolaten Zustand befanden, dass eine Modernisierung und Instandsetzung wirtschaftlich nicht vertretbar war. Für den Rückbau von 3 Gebäuden verausgabte die Stadt in den Jahren 2012 und 2013 603 T€, davon 451 T€ aus Zuwendungen.
- 9 Bei der Ermittlung der Abbruchmengen ging das ausführende Unternehmen von einer um 10 m überhöhten Gebäudelänge aus. Außerdem berücksichtigte es in 2 Fällen einen angebotenen Preisnachlass nicht. Insgesamt hatte die Stadt deshalb knapp 27,3 T€ zu viel bezahlt, die sie nach Feststellung des Fehlers durch das StRPrA erfolgreich zurückforderte.
- Missachtung der Ausschreibungspflicht
- 10 Die Große Kreisstadt Markkleeberg führte in den Jahren 2010 bis 2012 an einer ehemaligen Mittelschule eine Komplettsanierung durch. Dadurch schuf sie 1 Hort, 2 Klassenräume für eine benachbarte Grundschule sowie Archivräume für die Stadt. Die Baukosten von 4.487 T€ wurden mit 1.572 T€ vom Freistaat Sachsen gefördert.
- 11 Die Stadt hatte bereits 2007 entsprechende Vorstellungen zu dem Vorhaben entwickelt und 2008 erste Planungsleistungen beauftragt. Dabei missachtete sie das Vergaberecht. Sie versäumte, vor der Beauftragung der Planungsleistungen den Auftragswert sorgfältig zu schätzen und eine Anwendungspflicht der VOF zu prüfen. Auch nach dem Honorarangebot des später beauftragten Planungsbüros für die Leistungsphasen 1 bis 3 der HOAI und der damit verbundenen Kostenschätzung, die eindeutig eine Überschreitung des maßgeblichen Schwellenwertes ergab, hielt die Stadt an der Vergabe der Planungsleistungen ohne Anwendung der VOF fest, obwohl das örtliche RPA auf diesen schweren Vergaberechtsverstoß hingewiesen hatte.
- Manipulation im Vergabewesen
- 12 Die Gemeinde Rammenau sanierte in den Jahren 2009 und 2010 ein denkmalgeschütztes Gebäude im Dorfzentrum und baute es für touristische, kulturelle und gemeindliche Zwecke um. Die Bauausgabe von 492 T€ finanzierte die Gemeinde auch mit Zuwendungen des Freistaates Sachsen und der EU.
- 13 Am Gebäude mussten u. a. der Dachstuhl ausgebessert und die Schieferdeckung des Daches erneuert werden. Die Gemeinde schrieb die Bauleistungen für die Dachdeckerarbeiten öffentlich aus und vergab sie an ein ortsansässiges Unternehmen. Das Angebot, auf das die Gemeinde den Zuschlag erteilte, lag jedoch nach Überzeugung des prüfenden StRPrA zum Eröffnungstermin gar nicht vor. Das später beauftragte ortsansässige Unternehmen hatte ein Angebot abgegeben, mit dem es nicht den ersten Rang nach der Angebotswertung eingenommen hätte. Deshalb holte die Gemeinde bei diesem ein weiteres Angebot ein. Mit dem schließlich um fast 6 T€ niedrigeren Angebotsendpreis war das Unternehmen das bestplatzierte, sodass die Zuschlagserteilung gerechtfertigt erschien. Diese Verfahrensweise der Gemeinde stellte einen schweren Vergabeverstoß dar, mit dem sie in unzulässiger Weise in den Wettbewerb eingriff.
- 14 Nachdem das StRPrA diese Manipulation des Vergabeverfahrens festgestellt hatte, teilte die Gemeinde den Sachverhalt dem Zuwendungsgeber mit. Dieser widerrief die Zuwendungsbescheide bez. der Berücksichtigung der Ausgaben für das Los 2 „Dachdeckerarbeiten“ wegen des schweren Vergabeverstoßes teilweise und forderte fast 25 T€ der gezahlten Zuwendungen zzgl. Zinsen zurück. Der Gemeinde entstand dadurch ein finanzieller Nachteil in entsprechender Höhe.

2 Ausschreibungsreife der Bauleistung – ein oft unbeachtetes Problem

- 15 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung von kommunalen Baumaßnahmen (jährlich rd. 60 Objekte) werden bei nahezu allen Vorhaben Störungen im Bauablauf sowie Änderungen gegenüber den ausgeschriebenen bzw. beauftragten Leistungen während der Bauzeit festgestellt.
- 16 Die Ursachen hierfür können sehr vielschichtig sein. Nach dem ersten Anschein sind zu spät bzw. mangelhaft ausgeführte Leistungen der beauftragten Bauunternehmen bzw. Planer für Verzögerungen, erforderliche zusätzliche Leistungen oder Änderungen verantwortlich. Jedoch sind die Gründe für die auftretenden Probleme in vielen Fällen auch bei den kommunalen Bauherren selbst zu suchen.
- 17 Die Grundlagenermittlung, die die erste Planungsphase bei Bauvorhaben darstellt, beinhaltet keine Planungsleistungen im engeren Sinne, sondern notwendige vorgelagerte Leistungen und Abstimmungen. Die zu erbringenden Leistungen dienen vor allem der Klärung des Bauherrenwillens in Bezug auf die Baumaßnahme. Die Zielvorstellungen des Bauherrn, z. B. unter wirtschaftlichen, funktionalen, technischen und gestalterischen Aspekten, sollen möglichst genau bestimmt werden, damit daraus die Planungsanforderungen entwickelt werden können. Die sich aus der Bauaufgabe ergebenden Probleme müssen definiert und analysiert sowie einem Lösungsweg zugeführt werden. Diese Leistungsphase ist deshalb eher dem Bauherrn als dem beauftragten Planer zuzurechnen.
- 18 Wegen der zunehmenden Komplexität von Bauvorhaben verlagerten sich die Aufgaben aber immer mehr in den Aufgabenkreis der beauftragten Planer. Dennoch liegen in diesem Bereich wesentliche, nicht delegierbare Bauherrenaufgaben. Das bedeutet für die kommunalen Bauherren eine bedeutsame Mitwirkungspflicht in dieser Leistungsphase. Sie müssen sich zunächst selbst Klarheit über die Bauaufgabe und die eigenen Zielvorstellungen verschaffen und diese Erkenntnisse dem beauftragten Planer so vermitteln, dass dieser seine Beratungs- und Untersuchungspflichten sachgerecht wahrnehmen kann. Nach den diesseitigen Erkenntnissen verfügt nur ein Teil der Kommunen über ausreichend qualifiziertes Personal und erbringt diese erste Leistungsphase selbst, während in anderen Fällen auf eine Grundlagenermittlung gänzlich „verzichtet“ wird.
- 19 Die Prüfungserfahrungen zeigen, dass die kommunalen Bauherren dieser weichenstellenden Leistungsphase oft zu wenig Bedeutung beimessen. So wurde bspw. festgestellt, dass zwingend notwendige Abstimmungen zwischen den Bau- und Fachabteilungen unterbleiben oder künftige Nutzer nicht, nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig einbezogen werden. Zum Teil wird auf erforderliche Untersuchungen des Baugrundes oder der vorhandenen Bausubstanz aus Sparsamkeits- oder Praktikabilitätsgründen ganz verzichtet.
- 20 In einem Fall ließ eine Stadt bspw. keine Baugrunduntersuchung durchführen, weil sie dies für den Bau eines Parkplatzes nicht für erforderlich hielt. Der Planer traf bestimmte Annahmen zu den Bodeneigenschaften und richtete seine Planung und damit auch die Leistungsbeschreibung danach aus. Tatsächlich stellte sich der Baugrund später als weniger tragfähig dar, sodass gegenüber der ausgeschriebenen Menge erhebliche Mehrungen beim Erdaushub und beim Einbau der Frostschutzschicht erforderlich wurden. Die Baubeteiligten vermieden so zwar ein mangelhaftes Bauwerk, dennoch ergaben sich mehrere Probleme:

Grundlagenermittlung durch kommunale Bauherren oft vernachlässigt

Mehrkosten durch Verzicht auf erforderliche Baugrunduntersuchung

- Die Ausschreibung hätte bei korrekter Mengenangabe möglicherweise ein anderes Angebot als das wirtschaftlichste erscheinen lassen.
- Die Stadt hätte wegen der Mengenänderungen von mehr als 10 % zumindest prüfen müssen, ob sie neue Einheitspreise für die betreffenden Leistungspositionen verlangen kann.
- Die Stadt hätte ihren tatsächlichen Finanzbedarf genauer planen können, d. h., es hätte keine Kostensteigerungen gegeben, weil die tatsächlich erforderlichen Leistungen ausgeschrieben und vergeben worden wären.

Vermeidbare Nachträge infolge unzureichender Untersuchung der vorhandenen Bausubstanz

- 21 Häufig lassen die Kommunen die Substanz zu sanierender oder umzubauenender Gebäude nicht ausreichend untersuchen, sodass der tatsächlich erforderliche Umfang der Bauaufgabe ggf. nicht ausreichend erkennbar ist. Auch hier können Nachträge zu den ausgeschriebenen Leistungen die Folge sein. Die sich daraus ergebenden Kostensteigerungen sind im Grunde gar keine Steigerungen, denn bei ausreichenden Voruntersuchungen hätten die Planer den Leistungsumfang genauer feststellen und von vornherein die höheren Kosten ermitteln können.
- 22 So musste bspw. eine Gemeinde wegen einer „eingesparten“ Bestandsaufnahme bei der Sanierung eines Gebäudes später zusätzlich zu den geplanten Arbeiten eine neue Bodenplatte einbauen, teilweise Außenwände abbrechen und erneuern sowie den vorhandenen Putz komplett anstatt nur teilweise erneuern lassen. Die erheblichen Mehrkosten gegenüber der Planung musste die Gemeinde allein tragen, weil über die bewilligten Zuschüsse hinaus keine zusätzliche Förderung gewährt wurde.
- 23 In 2 anderen Gemeinden wurden bei der Errichtung von Kindertagesstätten die künftigen Nutzer nicht ausreichend in die Planung einbezogen. Im Zuge der Bauarbeiten ließen die Bauherrinnen dann entsprechend den Nutzerwünschen die bereits hergestellten Zaunanlagen ändern und ein zusätzliches Tor einbauen. Ähnlich war es beim Neubau einer Sporthalle, hier änderte eine Stadt auf Wunsch des späteren Nutzers die Ausführung der Brüstung einer Besucherempore. Eine andere Stadt ließ in einem sanierten Schloss ebenfalls auf Wunsch des Nutzers den bereits hergestellten Küchenbereich umgestalten und erweitern.
- 24 Die durch Änderungen des Bauentwurfs während der Ausführung entstehenden Mehrkosten sind selten genau feststellbar. Einerseits sind die Preise der entsprechenden Nachtragsangebote nach den Feststellungen der überörtlichen Prüfung oft nicht nachvollziehbar, andererseits sind die Störungen im Bauablauf nicht ohne Weiteres monetär bewertbar.

Ausschreibungsreife oft nicht gegeben

- 25 Werden die Grundlagen für die Bauaufgabe nicht sorgfältig und umfassend ermittelt, sind später Änderungen der ausgeschriebenen Leistungen nicht unwahrscheinlich. Um dies auszuschließen, formuliert § 2 Abs. 5 VOB/A den Grundsatz der Ausschreibungsreife. Danach soll der Auftraggeber erst dann ausschreiben, wenn alle Vergabeunterlagen fertiggestellt sind und innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Das bedeutet, dass neben der Sicherstellung der Finanzierung und ggf. erforderlicher Genehmigungen auch die Planung soweit vorangeschritten sein muss, dass genau die Bauleistungen ausgeschrieben werden, die zur Erfüllung der Bauaufgabe erforderlich sind. Voraussetzung hierfür ist wiederum, dass alle Planungsleistungen, die vor der Erstellung der Vergabeunterlagen liegen, auch vollständig abgearbeitet sein müssen.

- 26 Die kommunalen Bauherren bedienen sich nach den Erfahrungen der überörtlichen Prüfung demgegenüber mehrheitlich einer sog. baubegleitenden Planung. Vorteile eines solchen Vorgehens können in einer Zeiteinsparung liegen, weil Planung und Bauausführung zeitlich überlappend stattfinden. Dies widerspricht dem Grundsatz der Ausschreibungsreife. Darüber hinaus steht die Kostensicherheit von Bauvorhaben infrage.
- Tatsächliche Praxis: baubegleitende Planung
- 27 Der SRH weist darauf hin, dass die kommunalen Bauherren nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO) verpflichtet sind, stets die möglichen Vor- und Nachteile ihres Handelns gegeneinander abzuwägen.

Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung

Die Aufwendungen für die rechtliche Betreuung haben sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt. Die breite Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene behindert erfolgreiche Maßnahmen zur Kostendämpfung. Die Möglichkeit einer Zusammenführung der Finanz- und Aufgabenverantwortung auf örtlicher Ebene ist zu untersuchen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 An die Stelle der Entmündigungen, Vormundschaften und Pflegschaften für Volljährige setzte der Bundesgesetzgeber mit dem Betreuungsgesetz im Jahr 1990 die rechtliche Betreuung. Seitdem erhalten einen Betreuer die Volljährigen, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre Angelegenheiten nicht besorgen können. Das Betreuungsgericht kann die Betreuung ehrenamtlichen Betreuern, freien Berufsbetreuern, Mitarbeitern von Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen sowie Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen selbst übertragen.
- 2 Die Aufwendungen für die Betreuung mittelloser Volljähriger trägt das Land. Sie haben sich im Freistaat Sachsen innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt und lagen für das Jahr 2011 bei rd. 46,5 Mio. €. ¹ Die Entwicklung ist Folge sowohl einer höheren Zahl von Erstbestellungen, eines steigenden Anteils von Berufsbetreuungen als auch erhöhter Ausgaben je Betreuungsverfahren.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Aufgabenträger im Betreuungsverfahren

2.1.1 Überblick

- 3 Die Bestellung des Betreuers nimmt ein Betreuungsgericht vor.
- 4 Daneben sind KSV als überörtliche und die Landkreise und Kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden sowie die anerkannten Betreuungsvereine Aufgabenträger im Betreuungsverfahren. Der KSV hat die gesetzliche Aufgabe der Anerkennung, Förderung und fachlichen Beratung der sächsischen Betreuungsvereine. Daneben ist er vor allem für die Bedarfsermittlung und Planung eines ausreichenden Betreuerangebots sowie die Sicherstellung eines angemessenen überörtlichen Angebots zur Einführung und Fortbildung der Betreuer verantwortlich und unterstützt die örtlichen Betreuungsbehörden bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben auf örtlicher Ebene. Außerdem leitet der KSV die Landesarbeitsgemeinschaft, in der die mit Betreuungsangelegenheiten befassten Aufgabenträger zur Koordinierung ihrer Arbeit mitwirken.

Viele Aufgabenträger
- 5 Den Betreuungsvereinen obliegt u. a., ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, sie in ihre Aufgaben einzuführen, fortzubilden und zu beraten.
- 6 Teilweise überschneiden sich die Tätigkeitsfelder. So nehmen sowohl das SMJus, die örtlichen Betreuungsbehörden als auch die Betreuungsvereine die Aufgabe wahr, die Bevölkerung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen zu informieren.

Überschneidungen in den Tätigkeitsfeldern

¹ Jahresbericht des SRH 2014, Band I, Nr. 12.

	7	Die Ausgestaltung der Förderung anerkannter Betreuungsvereine ist Aufgabe des SMS. Die Ausgaben veranschlagt das Ministerium in seinem Haushalt. Für die Aufgaben des KSV als Bewilligungsbehörde ist das SMS als Rechtsaufsichtsbehörde zuständig.
	8	Die Rechtsaufsicht über die örtlichen Betreuungsbehörden führt das SMI.
		2.1.2 Aufgabenerfüllung durch die örtlichen Betreuungsbehörden
Mitteilungspflicht der Betreuer	9	Alle Berufsbetreuer und Betreuungsvereine haben gegenüber der zuständigen Betreuungsbehörde einmal jährlich eine Erklärung über die Zahl der im Vorjahr geführten Betreuungen und den für die Führung von Betreuungen erhaltenen Geldbetrag abzugeben (§ 10 Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz - VBVG).
Lückenhafte Überwachung	10	Die Mehrzahl der Landkreise und Kreisfreien Städte überwachte den Eingang dieser Meldungen nicht oder nicht ausreichend und/oder setzte Auskunftsansprüche nicht durch. Zum Teil duldeten die Behörden unvollständige Angaben, überprüften diese nicht auf Plausibilität oder begnügten sich bei den Betreuungsvereinen mit der Übermittlung zusammengefasster Angaben.
Unterbliebene zwangsweise Durchsetzung	11	Verwaltungszwangsverfahren gegen säumige Betreuer oder Betreuungsvereine zur Durchsetzung der gesetzlichen Mitteilungspflicht erfolgten kaum.
	12	Die Landkreise und Kreisfreien Städte sorgten damit nicht ausreichend für die Vollständigkeit und Belastbarkeit der zu erhebenden Daten.
Änderungsbedarf in Rechtsgrundlagen	13	Daneben stellte der SRH bei seiner Prüfung eine Reihe von Unstimmigkeiten fest, die auf einen Änderungsbedarf in § 10 VBVG hinweisen. Die Regelung gewährleistet nicht hinreichend die Gewinnung eines vollständigen Überblicks über die Arbeitsbelastung der Berufsbetreuer. Dies betraf u. a. Fälle, in denen ein Betreuer im Stadt- oder Kreisgebiet tätig war, jedoch dort keinen Sitz oder Wohnsitz hatte. Ebenso erfasst § 10 VBVG nicht, dass bei der Organisation in Büroarbeitsgemeinschaften die Betreuungsarbeit effizienter gestaltet werden kann. Die Angaben zu den Gesamteinkünften der Betreuer waren deswegen nicht vergleichbar und insoweit nicht aufschlussreich.
	14	Der Rechnungshof hat das SMJus gebeten, auf eine praxisgerechtere Ausgestaltung des § 10 VBVG auf Bundesebene hinzuwirken und damit die Arbeit der örtlichen Betreuungsbehörden zu stärken.
	15	Die örtlichen Betreuungsbehörden müssen alle verfügbaren Mittel zur Durchsetzung der Mitteilungspflicht nutzen.
		2.1.3 Förderung der Betreuungsvereine
Begrenzte Reichweite der Förderung	16	Im Hj. 2011 erreichte der Freistaat mit seiner Förderung lediglich 7 und im Jahr darauf 5 der 32 anerkannten Betreuungsvereine. Die anzuwendende Richtlinie zur Förderung von Querschnittsaufgaben sah eine hälftige Eigenbeteiligung der Landkreise und Kreisfreien Städte vor.
Schwierigkeiten bei der kommunalen Kofinanzierung	17	Die Förderrichtlinie entfaltete auch deshalb nur eine sehr begrenzte Wirkung, weil ein Teil der Landkreise und Kreisfreien Städte nicht bereit oder in der Lage war, die geforderte kommunale Kofinanzierung sicherzustellen.
	18	Da sich die Betreuungsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch der Betreuungsvereine bedienen, war es einerseits angemessen, einen Beitrag der Kommunen zur Förderung der Betreuungsvereine zu fordern. In

anderen Ländern ist dies andererseits keine zwingende Förderbedingung. Der Haushaltsgesetzgeber in Sachsen setzte ab 2013 mittels einer verbindlichen Erläuterung im StHpl. die Kofinanzierung auf 10 % des Zuwendungsbetrages herab.

- 19 Die Betreuungsvereine müssen ihr ehrenamtliches Engagement vollumfänglich wahrnehmen können. Hierzu benötigen sie eine angemessene finanzielle Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Querschnittsaufgaben.

2.2 Organisation des Betreuungswesens im Freistaat Sachsen

- 20 Die Aufgabenverteilung zwischen SMJus, SMS und SMI, Gerichten, überörtlicher und örtlichen Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen sowie den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Betreuern ist nachteilig. Der SRH verweist auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2014, Band I, Beitrag Nr. 12.

Nachteilige Aufgabenstreuung

- 21 Es besteht auch für die kommunale Ebene weiterer dringender Bedarf an einer umfassenden Änderung in der Aufgabenzuordnung und der Organisation des Betreuungswesens.

2.2.1 Wirkungszusammenhang zwischen sozialrechtlichen Hilfsangeboten und dem Betreuungswesen

- 22 Ansatzpunkte für die Kostendämpfung im Betreuungswesen sieht der SRH vor allem im Gestaltungsbereich der Landkreise und Kreisfreien Städte. Diese können mit vorbeugenden und begleitenden sozialen Maßnahmen Betreuungen vermeiden, ihren Beginn hinausschieben, ihren Umfang begrenzen oder die Aufhebung von Betreuungen voranbringen und erleichtern.

Ansatzpunkte im sozialen Aufgabenbereich der Kommunen

- 23 Die gegenwärtige Aufgabenzuordnung bietet jedoch keine Anreize, im Rahmen der freiwilligen kommunalen Aufgaben niederschwellige soziale Angebote auszuweiten, zu optimieren und umfassend vorzuhalten. Zudem erfordern die Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte, alle Potenziale zum Personalabbau zu nutzen. Der SRH hat Hinweise, dass die aus der Landeskasse finanzierte rechtliche Betreuung sich für die kommunale Ebene in der Regel attraktiver darstellt als der Ausbau niedrighschwelliger Hilfsangebote.

Fehlende Optimierungsanreize

- 24 Die kommunalen Aufgabenträger sollten den Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts im Vorfeld der Betreuung künftig höheres Gewicht beimessen und die Maßnahmen stärker mit dem Betreuungsrecht verknüpfen.

2.2.2 Bündelung der Aufgaben- und Finanzverantwortung

- 25 Die Höhe der Ausgaben für die Betreuung kann das mittelverantwortende SMJus lediglich in überschaubarem Rahmen, z. B. durch Aufklärung über Vorsorgevollmachten zur Betreuungsvermeidung, beeinflussen. Wie oben beschrieben, liegen im kommunalen Aufgaben- und Kompetenzbereich wirkungsvollere Handlungsmöglichkeiten. Zur nachhaltigen Ausgabendämpfung schlägt der SRH eine Untersuchung der Möglichkeiten zur Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der kommunalen Ebene vor.

Verbreiterung der kommunalen Verantwortung untersuchen

- 26 Die örtlichen Betreuungsbehörden dienen bereits jetzt als wichtige Schnittstelle zwischen Betreuungs- und Sozialrecht. So haben sie in Betreuungssachen den Sachverhalt zu ermitteln, zwingend soziale Alternativen zu prüfen und als letzte Möglichkeit, eine Betreuung bei Gericht anzuregen. Im weiteren Verfahren unterstützen sie die Gerichte.

- Denkmodelle 27 Wie bisher steht den Gerichten die Anordnung der Betreuung als Grundrechtseingriff ausschließlich zu. Denkbar wäre aber, die Finanzverantwortung für die rechtliche Betreuung, insbesondere die Vergütung und Aufwandsentschädigung der Betreuer, auf kommunaler Ebene zu verankern. Mit der Betreuungsvergütung sollte auch die Förderung der Betreuungsvereine vom Landeshaushalt auf die kommunalen Körperschaften übergehen.
- Kostendruck, Lastenübergang und Konnexität 28 Damit entstünde der Kostendruck genau dort, wo sich Betreuungen wirkungsvoll vermeiden lassen. Grundvoraussetzungen für alle vorgeschlagenen Veränderungen sind notwendige Anpassungen bundes- und landesgesetzlicher Grundlagen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für die Kommunalhaushalte und die Entlastung des StHpl. in den Einzelplänen des SMS und insbesondere des SMJus sind unter dem Konnexitätsgrundsatz zu betrachten.
- 29 Der SRH hat die Staatsregierung aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen als Gesamtpaket sowie ihre Umsetzung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend zu beleuchten. Für eine Neuordnung des Betreuungswesens einschließlich der stärkeren Angliederung der sozialen Hilfsangebote ist die Mitwirkung der kommunalen Ebene unerlässlich.
- ### 3 Stellungnahmen
- #### 3.1 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
- 30 Die Betreuungsvereine hätten auch bei der gegenwärtigen Rechtslage die Möglichkeit, ihr ehrenamtliches Engagement vollumfänglich wahrzunehmen. Eine gezielte Förderung der Querschnittsarbeit wäre durch die Konkretisierung der Zuwendungsvoraussetzungen im Zusammenhang mit der Neufassung der Förderrichtlinie bereits sichergestellt worden. Das SMS schließe sich dem Vorschlag des SRH zur Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung grundsätzlich an.
- #### 3.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern
- 31 Dem SMI lägen keine Anhaltspunkte bez. der fehlenden Kofinanzierung von Betreuungsvereinen vor.
- 32 Eine Überschneidung der Tätigkeitsfelder zwischen dem SMS, dem SMJus und dem SMI existiere nicht. Das SMI sei zwar auch in betreuungsrechtlichen Angelegenheiten zuständige oberste Rechtsaufsichtsbehörde über die Landkreise und Kreisfreien Städte. Inhaltlich beträfen die Feststellungen des SRH ausschließlich fachliche Aspekte des Betreuungsrechts, die allein von SMS und SMJus bewertet werden könnten. Die fachliche Zuständigkeit falle damit nicht in den Geschäftsbereich des SMI, auch wenn der Fall in einer Kommune spiele. Das SMI sehe daher von einer weitergehenden inhaltlichen Stellungnahme ab.
- #### 3.3 Sächsischer Landkreistag
- Die kommunalen Spitzenverbände warnen vor einer Überforderung der Kommunen 33 Der SLKT übt vor allem an der vorgeschlagenen Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf kommunaler Ebene Kritik. Bereits das am 01.07.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden habe eine Reihe neuer Verpflichtungen für die Betreuungsbehörden enthalten, die einen personellen und finanziellen Mehraufwand in Höhe von durchschnittlich 2,5 VZÄ je Landkreis oder 1,36 Mio. € jährlich verursachen können. Er sieht in den vorgeschlagenen Änderungen eine exorbitante Kostenverlagerung auf die örtlichen Betreuungsbehörden.

34 Die Hinweise des SRH zur praxisgerechten Ausgestaltung des § 10 VBVG und die Kritik des SRH an der Förderpraxis des SMS unterstütze der SLKT.

3.4 Sächsischer Städte- und Gemeindetag

35 Auch der SSG betrachtet den Vorschlag einer Zusammenführung der Verantwortung auf kommunaler Ebene mit Skepsis. Der Verband gehe davon aus, dass auch in den kommenden Jahren die rechtlichen Betreuungen zunehmen werden. Es sei daher fraglich, ob die von den Kommunen ggf. zu übernehmende neue Aufgabe ausfinanziert sei.

4 Schlussbemerkung

36 Der SRH begrüßt die Auffassung des SMS zur Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Das SMJus hatte bereits zum Beitrag im Jahresbericht 2014, Band I mitgeteilt, es werde die Anregung zu einer umfassenden fachlichen Prüfung einer solchen Maßnahme in geeigneter Weise aufgreifen. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 29.09. bis 01.10.2014 hat einen Beschluss zur Verbesserung der Qualität von rechtlicher Betreuung und zur Begrenzung des Kostenanstiegs gefasst.² Danach sollte beleuchtet werden, ob strukturelle Probleme in der Verteilung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Zielerreichung im Wege stehen.

² Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 01.10.2014 unter www.lrh-brandenburg.eu

Leipzig, den 04.11.2014

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:

04. November 2014

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

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 Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

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

Copyright

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