



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2016

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Haushaltswirtschaftliche Daten

Haushaltswirtschaftliche Daten	Kommunen Sachsen		Kommunen aller Flächenländer	
	2014	2015	2014	2015
Steuerdeckungsquote (%)	27,6	27,1	37,9	38,5
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Kreditfinanzierungsquote (%)	-1,8	-0,9	0,3	-0,4
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettortilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Zinssteuerquote (%)	2,9	2,4	4,9	4,8
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>				
Zinslastquote (%)	0,8	0,7	1,6	1,5
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>				
Personalausgabenquote (%)	26,2	25,4	26,8	26,6
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsquote (%)	11,2	9,4	10,6	10,0
<i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsausgaben in €/EW	288	252	296	292
Zinsausgaben in €/EW	21	18	52	53
Steuereinnahmen (netto) in €/EW	710	730	1.059	1.123
Soziale Leistungen in €/EW	672	701	724	778
Personalausgaben in €/EW	673	682	698	717
Nettokreditaufnahme in €/EW	-45	-23	8	-13
Kreditmarktschulden in €/EW	712	690	1.099	1.098
Verschuldung Kernhaushalt in €/EW	767	748	1.810	1.809

Datengrundlage: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände bzw. Schuldenstatistik sowie Statistisches Bundesamt: Kassenergebnisse und Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts.

Vorwort

Seit 25 Jahren prüft der Sächsische Rechnungshof die öffentlichen Finanzen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Ein positiver Finanzierungssaldo, sprudelnde Steuereinnahmen, verstetigte Investitionsfördermittel (beispielsweise befördert durch das Programm „Brücken in die Zukunft“) und der weitere Schuldenabbau in den kommunalen Kernhaushalten könnten den Eindruck erwecken, als stünde heute – im Jahr 2016 – alles bestens. Für die großen Zahlen mag dies zutreffen. Dennoch weist der Rechnungshof an vielen Stellen auf bestehende Risiken hin, wenn die Einzelkommunen in den Blick genommen werden:

Vor nunmehr über 9 Jahren ist das Gesetz über das neue Haushalts- und Rechnungswesen in Kraft getreten. Allen Kommunen war bekannt, dass spätestens ab dem 01.01.2013 doppisch zu buchen ist. Einige Kommunen sind gut aufgestellt, aber leider müssen wir feststellen, dass bei der Mehrzahl die Umstellungsarbeiten noch nicht abgeschlossen sind. Durch fehlende Eröffnungsbilanzen und folglich erheblich verspätete Jahresabschlüsse ist inzwischen ein bedenklicher Zustand eingetreten: Ob diese Kommunen überhaupt über die notwendigen Steuerungsinformationen für ihre Haushaltswirtschaft verfügen, ist fraglich. Denn wenn die Gemeinde-, Stadt- und Kreisräte nicht über valide Ist-Daten bei den von ihnen zu treffenden Entscheidungen verfügen und auch die Öffentlichkeit nicht umfassend über die aktuelle Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage informiert werden kann, schwächt dies die kommunale Selbstverwaltung.

Aber auch an anderen Stellen weist der Jahresbericht auf Steuerungsdefizite hin, sei es bei der gezielten Analyse der Sozialausgaben oder den aus der Kernverwaltung – und damit aus den Kernhaushalten – ausgelagerten Bereichen. Synergien und Risiken werden häufig nicht rechtzeitig erkannt. Dies kann zu unwirtschaftlichem Handeln führen.

Die Analysen des Jahresberichtes weisen beim Personal in den Kommunalverwaltungen auf einen hohen Altersdurchschnitt hin. Das bedeutet, dass ein hoher Anteil an Personal in den kommenden Jahren in den Ruhestand geht. Die zu erwartende, zunehmende Konkurrenz um die Fachkräfte stellt eine enorme Herausforderung für alle öffentlichen Verwaltungen dar.

Ebenso stellt die kommunale Infrastruktur die Entscheidungsträger immer wieder vor neue Herausforderungen, wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen zu treffen: Nach wie vor besteht eine große Abhängigkeit von Fördermitteln. Dabei kommt zunehmend stärker in den Fokus, dass mehr Mittel für Erhaltung und Unterhalt der umfangreichen Infrastruktur erwirtschaftet werden müssen.

Obwohl Bestandteil einer jeden ordentlichen Investitionsrechnung die Folgekosten – also u.a. Abschreibungen – sind, war das im kamerale System weitgehend ausgeblendet worden. Der nunmehr im doppischen System auszuweisende Abschreibungsbedarf lässt in vielen Kommunen offen zutage treten, ob die finanziellen Handlungsspielräume tatsächlich vorhanden sind, oder Substanz ggf. aufgezehrt wird.



Ohne das Zusammenwirken mit den geprüften Stellen - regelmäßig im kritischen, aber konstruktiven Dialog - wären die Analysen des Rechnungshofes nicht möglich. Allen Mitwirkenden in den Kommunen, den Verbänden und staatlichen Stellen gilt deshalb mein besonderer Dank, nicht zuletzt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofes und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für ihre unermüdliche Arbeit an der Basis.

Leipzig, im Dezember 2016

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in dark 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 der Kommunalprüfung	4	75
Kommunale Doppik	5	81
Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe	6	89
Miet-Modelle können kreditähnliche Rechtsgeschäfte sein	7	97
Fehlende Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt von Sondervermögen	8	103
Kreisstraße 9130 - teilweise Verlegung zwischen Erla und Bermsgrün mit Neubau einer Gewerbeerschließungsstraße -	9	105
Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des Abwasserzweckverbandes „Untere Mandau“ in Zittau	10	111
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Erzgebirgskreises	11	117
Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Glauchau	12	125
Weitere besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	13	129

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Im Jahr 2015 zehrten die Ausgaben der sächsischen Kommunen die Einnahmen nahezu auf.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen waren insgesamt rückläufig. Einzelne Ausgabenblöcke erzielten Rekordwerte. Mehr als ein Viertel aller Ausgaben wurden für soziale Leistungen aufgewendet. Angesichts weiter gestiegener Belastungen sind auch künftig Optimierungspotenziale zu identifizieren und auszuschöpfen.

Mit dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ wird die kommunale Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren stabilisiert.

Insgesamt konnte lediglich ein Finanzierungssaldo von rd. 20 Mio. € erwirtschaftet werden, was knapp 0,2 % des gesamten bereinigten Ausgabenvolumens entspricht.

Das Gesamtergebnis wurde hauptsächlich durch den – seit dem Jahr 2002 erstmaligen – Rückgang bei den laufenden Einnahmen verursacht, da die Kommunen insgesamt weniger laufende Zuweisungen erhielten. Zudem stiegen in der Gesamtbetrachtung die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Dennoch reichten die Einnahmen der laufenden Rechnung aus, die Ausgaben der laufenden Rechnung zu decken.

Die Sozialausgaben waren im Jahr 2015 so hoch wie nie zuvor und sind damit wieder vor den Personalausgaben die größte Ausgabeposition der sächsischen Kommunen. Der prozentual größte Zuwachs erfolgte erwartungsgemäß bei den Asylbewerberleistungen, die sich mehr als verdoppelten. Damit hat dieser Ausgabeposten nunmehr einen Anteil von knapp 6 % an den gesamten Sozialausgaben. Die Zahl der Leistungsempfänger stieg überproportional.

Die Entwicklung der Einnahmen und Sozialleistungen wird auch von kommunaler Seite als unsicher eingeschätzt. Faktoren, die hierbei bedeutsam sind, sind bspw. für das Jahr 2016 regional unterschiedlich stark erwartete steuerrechtsbedingte Gewerbesteuerausfälle sowie die Unwägbarkeiten hinsichtlich der künftigen Zahl der Flüchtlinge und der daraus resultierenden Leistungen und organisatorischen Herausforderungen.

Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen Mittel aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung, dessen Zielsetzung es ist, die kommunale Investitionskraft zu stärken, die Infrastruktur auszubauen, die Kommunen bei der Durchführung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen zu unterstützen und dabei den unterschiedlichen Investitionsbedarfen in den einzelnen Regionen des Freistaates Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen.

In der politischen Diskussion zeichnet sich derzeit ab, dass nach Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 ein künftiges Fördersystem auf strukturschwache Regionen in ganz Deutschland abzielen und nicht mehr auf die neuen Bundesländer fokussiert sein wird.

Die nach wie vor gute Steuereinnahmesituation aufgrund der positiven wirtschaftlichen Lage ermöglicht dem Großteil der sächsischen Kommunen trotz rückläufiger Zuweisungen den Erhalt eines mehr oder minder umfangreichen finanziellen Handlungsspielraums. Es zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass sich der Abstand zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen und Regionen in Deutschland vergrößert. Exemplarisch wird auf die Zusammenhänge zwischen Verschuldung, Abgabenerhöhung (z. B. Grundsteuer, KiTa-Beiträge), Reduzierung des kommunalen Leistungsangebotes (z. B. in Jugend- und Seniorenarbeit, Straßenbeleuchtung), Investitionsrückgang und Verlust der Standortattraktivität und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten, z. B. interkommunale Zusammenarbeit (z. B. gemeinsame Turnhallen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bauhöfe), Optimierung des kommunalen Unternehmensportfolios, um die Wirtschaftlichkeit und Erträge zu steigern, Gemeindefusionen usw. verwiesen.

2 Kommunale Verschuldung

Die Schulden der Kommunen, ihrer Eigenbetriebe und Eigengesellschaften entwickeln sich rückläufig. Der Schuldenstand der Beteiligungen ist demgegenüber erneut von Zuwachs geprägt.

Die darüber hinaus bestehenden Risiken aus Bürgschaften und dergleichen konnten in den Kernhaushalten reduziert werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die sächsischen Kommunen auch weiterhin ihre Schulden in hohem Maße aus ihren Kernhaushalten auslagern. Sie haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen sicherzustellen.

Die kommunale Gesamtverschuldung lag zum 31.12.2015 bei rd. 15,8 Mrd. €, wobei rd. 81 % der Schulden aus den sächsischen kommunalen Kernhaushalten ausgelagert waren.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte betrug zum 31.12.2015 noch rd. 748 €/EW. Der Schuldenabbau erfolgte maßgeblich durch die Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden. Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte lt. VwV KomHWi-Doppik überschritten dennoch 77 von insgesamt 436 Gemeinden, Städten und Landkreisen in Sachsen.

Die größte Bewegung in den Schuldenständen des vergangenen Jahres und davor liegender Jahre erfolgte bei den Beteiligungsgesellschaften. Wiederholt verzeichneten diese einen starken Schuldenzuwachs. Im Jahr 2015 lag die Schuldenzunahme im Wesentlichen darin begründet, dass im Berichtskreis der Schuldenstatistik insgesamt 39 Beteiligungsgesellschaften neu hinzugekommen sind.

Bei den Eigengesellschaften verzeichneten die Kreisfreien Städte absolut gesehen die meisten Schulden. Den Eigengesellschaften der Stadt Leipzig gelang im Vergleich zum Vorjahr jedoch auch der größte Schuldenabbau. Den größten Umfang an kommunalen Schulden haben die Unternehmen der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge (rd. 3,6 Mrd. €).

Im Ländervergleich ist festzuhalten, dass die Kommunen (Kernhaushalte) in allen neuen Bundesländern im Jahr 2015 ihre Schulden je EW reduzieren konnten. In den ohnehin einwohnerbezogen am höchsten verschuldeten Kommunen der Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz war das Gegenteil der Fall.

In der Gesamtbetrachtung liegen aus hohen Schulden resultierende Risiken für die sächsischen Kommunen vor allem in den aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereichen. Die Kommunen haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen einschließlich der notwendigen Vorarbeiten für den Gesamtabschluss sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als dass die Möglichkeiten der unmittelbaren Einflussnahme der Rechtsaufsichtsbehörde auf die ausgelagerten Bereiche sowie die entsprechenden Kontrollmöglichkeiten durch den SRH begrenzt sind.

Insbesondere die Kommunen, welche die Verschuldungsrichtwerte nach der VwV KomHWi-Doppik überschreiten, haben in der strategischen Ausrichtung ihres Verwaltungshandelns zu berücksichtigen, dass neben der erforderlichen Aufgabenerfüllung ein entsprechender Schuldenabbau gelingt, um die Zukunftsfähigkeit der Kommune zu gewährleisten.

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

03

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist leicht gesunken.

Erhöhungen des Personalbestandes fanden im Wesentlichen nur in den Kindertageseinrichtungen und Krankenhäusern statt.

Der Konkurrenzdruck zur Gewinnung qualifizierten Personals wird sich zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes, in bestimmten Bereichen auch zu Arbeitgebern in der freien Wirtschaft mutmaßlich deutlich verschärfen.

Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten ist trotz unvermindert anhaltenden Personalzuwachses in den Kindertageseinrichtungen und erstmaliger Berücksichtigung des Personals des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen wie im Vorjahr leicht gesunken.

Ursache für den Personalanstieg in den Kindertageseinrichtungen war die anhaltende Zunahme der betreuten Kinder.

Das in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beschäftigte Personal ist im Vorjahresvergleich zurückgegangen. Verantwortlich für den Personalabbau wird der anhaltende Rückgang der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein.

Die gestiegenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen führten zu einem Anstieg des Personals in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber. Ein Anhalten dieser Entwicklung wird auch in anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung, z. B. in der Kindertagesbetreuung oder der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zu einem höheren Personalbedarf führen.

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2015 um rd. 45,5 Mio. € auf 2,768 Mrd. € angestiegen. Durch den etwas geringeren Personalbestand stiegen die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr trotz deutlicher Tarifierhöhungen nur um knapp 2 %.

Die Mehrheit der Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Allein unter den mindestens 60-jährigen Beschäftigten scheiden kurz- bis mittelfristig über 8.000 Mitarbeiter aus.

Die in den nächsten Jahren verstärkt anstehenden Altersabgänge sowohl im kommunalen als auch im Bereich der Landesverwaltung werden den Konkurrenzdruck zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes sowie der freien Wirtschaft deutlich verschärfen. Die Personalgewinnung

und langfristige Bindung des Personals wird enorm an Bedeutung gewinnen.

4 Entwicklung der Kommunalprüfung

Die von den Gemeinden unter 20.000 EW bereits überwiegend vorgenommene Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird weiter zunehmen.

Eine örtliche Rechnungsprüfung findet in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW bereits seit mehreren Jahren nicht statt.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist nach wie vor durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen geprägt.

Der SRH hat im Jahr 2016 bei allen Gemeinden, Städten und Landkreisen des Freistaates Sachsen eine Abfrage zur Wahrnehmung der örtlichen Prüfung zum Stand 30.04.2016 durchgeführt.

Während die örtliche Prüfung bei den Landkreisen und Städten mit 20.000 und mehr EW nahezu vollständig durch eigene RPÄ erfolgte, wurde diese bei mehr als der Hälfte der Gemeinden unter 20.000 EW bereits durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt. Gemeinden mit derzeit noch eigener Rechnungsprüfung gaben z. T. an, künftig einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen zu wollen bzw. dies bereits getan zu haben.

Örtliche Prüfungen wurden entgegen der gesetzlichen Vorgabe in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW nicht regelmäßig und aktuell durchgeführt. Nur bei 75 von insgesamt 227 Gemeinden, die die örtliche Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt hatten, fanden Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 statt. Im Falle der Beauftragung anderer kommunaler Rechnungsprüfer wurden nur in 34 von 135 Gemeinden örtliche Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 durchgeführt. Ein Großteil der letzten örtlichen Prüfungen fand bereits in den Jahren 2012 und 2013 statt.

Das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ war auch in den Jahren 2014 und 2015 von den überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen geprägt. Aufgrund nach wie vor fehlender festgestellter Eröffnungsbilanzen und infolge dessen fehlender Jahresabschlüsse können der SRH und seine StRPrÄ die umfassende Aufgabenstellung nach § 109 SächsGemO derzeit nur in eingeschränktem Umfang erfüllen.

5 Kommunale Doppik

Die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind deutlich überschritten. Teilweise beträgt die Fristüberschreitung mehrere Jahre. Rund 51 % der doppisch buchenden Körperschaften hat keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2014 liegen lediglich rd. 24 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Der Aufwand, der mit der Umstellung auf die Doppik verbunden ist, wurde unterschätzt und führte bei einem Großteil der Kommunen zu bedenklichen Haushaltsführungen ohne festgestellte Jahresabschlüsse.

Der Anteil von festgestellten Eröffnungsbilanzen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht signifikant erhöht. Erst knapp die Hälfte der doppisch buchenden Körperschaften hat bisher eine festgestellte Eröffnungsbilanz.

Nach wie vor werden vom SRH die vorliegenden Eröffnungsbilanzen zeitnah überörtlich geprüft. Knapp die Hälfte dieser Prüfverfahren ist abgeschlossen. Alle 19 Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2009 sind überörtlich geprüft.

Die große Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz wirkt sich nachteilig auf die Akzeptanz und die Zielerreichung der Doppik aus. Eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage als Basis für eine optimale Steuerung nach doppischen Gesichtspunkten war bei der Mehrheit der Umsteller aus 2013 nach fast 3 ½ Jahren nicht vollumfänglich gegeben.

Die Jahresabschlüsse der Kommunen und Zweckverbände wurden überwiegend verspätet festgestellt. Für die Jahre 2007 bis 2014 liegen lediglich rd. 24 % der Jahresabschlüsse vor. Aufgeteilt auf die einzelnen Jahre ergibt sich insbesondere für die Jahre 2013 und 2014 mit jeweils 92 und 52 vorhandenen Jahresabschlüssen (rd. 20 bzw. 11 %) ein sehr hoher Rückstand.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 18 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2014 festgestellt haben, während es bei den Zweckverbänden rd. 54 % sind.

Bei vielen Kommunen sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um in Bezug auf die Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zeitnah wieder einen gesetzeskonformen Zustand zu erreichen. Handlungsbedarf besteht insoweit auch bei den Rechtsaufsichtsbehörden.

6 Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe

06

Trotz weiterhin steigender Sozialhilfeausgaben im Bereich Eingliederungshilfe gibt es nach wie vor Defizite in der Datenerfassung, die die Steuerung erheblich erschweren.

Ausgaben in Millionenhöhe können nicht eindeutig zugeordnet werden, da sie zu einem hohen Anteil als „Sonstige Leistungen“ verbucht wurden.

Der SRH hat die Sozialhilfeleistungen der Eingliederungshilfe unter fachübergreifendem Ansatz bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten geprüft.

Eingliederungshilfe als Sammelbegriff für alle dazu gehörenden Einzelleistungen bezeichnet den „Fall“. Der Fall umfasst dann eine oder mehrere Einzelleistungen für einen Leistungsempfänger. Der Begriff „Fall“ ist aber nicht ausdrücklich im Gesetz definiert. Vor allem dadurch ergeben sich Ungenauigkeiten in den Fallstatistiken. Unterschiedliche Zählweisen führen zu teils deutlich divergierenden Ergebnissen. Es bedarf einer genauen Definition des „Falls“, um Vergleiche unter den Sozialhilfeträgern z. B. zur Personalbemessung in Abhängigkeit von den zu bearbeitenden Fällen ziehen zu können.

Häufig erfolgte die Verbuchung von Ausgaben automatisch unter „Sonstige Leistungen“ der Eingliederungshilfe. Während ein Sozialhilfeträger keine „Sonstigen Leistungen“ verbuchte, entfielen bei einem Sozialhilfeträger rd. 27 % aller verbuchten Ausgaben auf „Sonstige Leistungen“.

Zusätzliche Module für die fachspezifische Software (z. B. für ein Controlling) werden nicht umfassend, in einigen Sozialämtern gar nicht, genutzt. Verbindungen der fachspezifischen Software mit der HKR - Software existieren nicht in allen Fällen.

Auch die Auseinandersetzung um Integrationshelfer sollte im Interesse aller Beteiligten nunmehr einer sachgerechten Lösung zugeführt werden.

Die Sozialhilfeträger haben Rückstände beim Erstellen der vom Gesetz geforderten Gesamtpläne. Fülle und Komplexität bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und der Ausführungsvorschriften erfordern qualifiziertes Fachpersonal. Ohne ein leistungsfähiges Fallmanagement und qualifiziertes Fachpersonal ist eine optimierte Einzelfallsteuerung unter Kosten- und Effizienz Gesichtspunkten nicht möglich.

Die Beteiligten sollten sich auf Leitlinien verständigen, um Verfahren einheitlich zu strukturieren und zu standardisieren und Zweifelsfragen etwa bei der Rechtsanwendung präventiv zu klären.

7 Miet-Modelle können kreditähnliche Rechtsgeschäfte sein

Bei einem Miet-Modell, das seinem Inhalt und seinen Folgen nach wirtschaftlich zu dem gleichen Erfolg führt wie die Aufnahme eines Kredits, liegt ein genehmigungspflichtiges kreditähnliches Rechtsgeschäft vor.

Die VwV KommInvest sollte diesbezüglich inhaltlich erweitert werden.

Alternative Finanzierungsformen in Form von sog. Investorenvorhaben gewinnen im kommunalen Bereich an Bedeutung. Sie können in Form von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Finanzierungen im Rahmen der laufenden Verwaltung und alternativen Realisierungsformen auftreten.

Die Regelungen zu kreditähnlichen Rechtsgeschäften gehen bislang davon aus, dass die Investorenvorhaben insbesondere als Leasing-, Mietkauf-, Betreiber- und Kooperationsmodelle ausgestaltet sind. In der kommunalen Praxis treten jedoch davon abweichend auch andere Vertragsgestaltungen auf, die nach Auffassung des SRH gleichfalls den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, wie ein Beispiel aus der überörtlichen Prüfung der Kreisfreien Stadt Leipzig zeigt.

Im Jahr 2014 schlossen die Stadt (Mieter) und ein Investor (Vermieter) einen sog. Gewerberaummietvertrag (feste Mietdauer 25 Jahre) über eine entsprechend den Bedürfnissen der Stadt neu zu errichtende Kindertagesstätte. Unter Berücksichtigung von an den Investor ausgereichten Fördermitteln des Bundes auf der Grundlage der VwV Kita Bau i. H. v. 500.123,00 € betragen die nach den stadtinternen Berechnungen vom Investor selbst aufzubringenden Mittel 1.488.617,00 €. Die Stadt zahlt im Gegenzug eine monatliche Nettokaltmiete i. H. v. 13.059,00 €, d. h. über die vereinbarte feste Mietdauer insgesamt 3.917.700,00 €. Der Investor bleibt nach Ablauf des Vertrages Eigentümer des Objektes.

Nach Auffassung des SRH liegt nach Würdigung aller Umstände kein klassischer Mietvertrag, sondern ein Vertrag vor, der wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt und damit als kreditähnliches Rechtsgeschäft der rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedarf.

Der geschlossene Vertrag verstößt zudem gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und genügt nicht den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Nach fiktiver Berechnung im Rahmen der überörtlichen Prüfung würde die monatliche Kreditrate aus einem Annuitätendarlehen nur rd. 7.900,00 € betragen. Zudem wäre die Stadt nach der Refinanzierung Eigentümerin des Grundstücks und des Gebäudes.

Die VwV KommInvest als Rechtsgrundlage für die Planung, Durchführung und kommunalrechtlichen Genehmigung kommunaler Investorenvorhaben sollte inhaltlich ausdrücklich um sog. Miet-Modelle, die den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, erweitert werden.

8 Fehlende Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt von Sondervermögen

08

Wirtschaftsgüter, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit der Eigenbetriebe bilden, sollen diesen zugeordnet werden.

Die Eigenbetriebe haben für diese Wirtschaftsgüter die Abschreibungen zu erwirtschaften und damit die liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens zu treffen.

Die Ratsversammlung der Kreisfreien Stadt Leipzig beschloss am 16.05.2012 die unentgeltliche Widmung von Gebäuden und Grundstücken i. H. v. insgesamt rd. 57,3 Mio. € und deren Übertragung in das wirtschaftliche Eigentum der 5 Kultureigenbetriebe der Stadt zum Stichtag 31.12.2011. Für die Gebäude und Grundstücke wurden in den Bilanzen der Eigenbetriebe passive Sonderposten gebildet, sodass der Werteverzehr des Anlagevermögens durch zahlungsunwirksame Erträge (aus der Auflösung der Sonderposten) neutralisiert und damit keine liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens getroffen wurde.

Ein wesentliches Ziel der Einführung der kommunalen Doppik, durch Erfassung und Abbildung von Ressourcenverbrauch den Grundsatz der Generationengerechtigkeit sicherzustellen, ist mit dieser Verfahrensweise konterkariert. Nur durch die aktuelle Darstellung und Erwirtschaftung der Abschreibungen ist gewährleistet, dass die Belastungen für heutige Investitionen nicht auf künftige Generationen verlagert werden.

In der Eröffnungsbilanz der Stadt war zudem das Finanzanlagevermögen insoweit um rd. 57,3 Mio. € zu niedrig ausgewiesen.

Die Bildung der Sonderposten in den Eigenbetrieben war nicht zulässig. Die für die gewidmeten Vermögensgegenstände gebildeten Sonderposten waren in den Eigenbetrieben eigenkapitalerhöhend aufzulösen, wodurch sich aufgrund der angewendeten Eigenkapitalspiegelmethode Auswirkungen auf die Eröffnungsbilanz der Stadt ergeben.

9 Kreisstraße 9130 – teilweise Verlegung zwischen Erla und Bernsgrün mit Neubau einer Gewerbeerschließungsstraße –

09

Bei der Teilverlegung der Kreisstraße kam nicht die wirtschaftlichste Straßenführung zur Ausführung. Rund 1,5 Mio. € hätten eingespart werden können.

In Erla verlief die K 9130 teilweise durch das Gelände eines Gewerbebetriebes. Hier kreuzten sich innerbetriebliche Transporte und öffentlicher Straßenverkehr. Die Situation bedurfte dringend einer Lösung.

Bei der Gegenüberstellung der für die Teilumverlegung der K 9130 erarbeiteten 5 Varianten sind die Kosten nicht zutreffend dargestellt und insbesondere bei der Variante 4b die Kriterien nicht in ausreichender Tiefe untersucht und begründet worden. Der SRH ist im Ergebnis seiner Prüfung zu der Auffassung gekommen, dass bei Einbeziehung und Abwägung aller relevanten Einflussgrößen und unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Landkreis nicht die Variante 1, sondern die Variante 4b als Vorzugsvariante hätte auswählen müssen. Sie erfüllt ebenfalls alle Zielvorstellungen, die Ausgangspunkt der Planung waren, und ist um mindestens 1,5 Mio. € kostengünstiger als die gewählte Variante 1.

Die Stadt Schwarzenberg untersuchte für die neue Erschließungsstraße zum Gewerbebetrieb mehrere Varianten. Bei der gewählten Variante liegt die Straße auf einer rd. 250 m langen und bis zu 9 m hohen Stützmauer. Für die große Stützmauer war ein umfangreicher Hangabtrag auf dem im Eigentum des Gewerbebetriebes stehenden Grundstück notwendig. Unterhalb der Stützmauer wollte der Betrieb eine Werkshalle errichten. Der Abtrag diente zugleich der teilweisen Geländegewinnung für den Hallenneubau.

Ohne den Bau der Erschließungsstraße wären die Aufwendungen für die Geländegewinnung des Hallenneubaus komplett von dem Gewerbebetrieb allein zu finanzieren gewesen. Der SRH kann nicht erkennen, dass der Betrieb zu einem angemessenen Ausgleich für den ihm durch die gewählte Variante zugewachsenen Vorteil herangezogen worden ist.

10

10 Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des Abwasserzweckverbandes „Untere Mandau“ in Zittau

Beim Wiederaufbau wurden Standards gewählt, die weder hochwasserbedingt noch dem Stand der Technik geschuldet waren.

Die Honorarverträge mit den Planern enthielten Überzahlungen von rd. 99 T€.

Der SRH prüfte den Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des AZV „Untere Mandau“ in Zittau.

Die Verträge mit den Planern enthielten unnötige und auch letztendlich nicht erbrachte Leistungen. Zusammengefasst ergab die Überprüfung der Honorarverträge durch den SRH insgesamt Überzahlungen und somit zu viel verausgabte Mittel i. H. v. rd. 99 T€. Der SRH hat dem AZV empfohlen, mit den Planungsbüros über Rückforderungen für nicht erbrachte Leistungen zu verhandeln.

Beim Wiederaufbau wurden teilweise Neuausrüstungen vorgenommen und Standards gewählt, die weder hochwasserkausal noch dem Stand der Technik geschuldet waren. So wurde an einem Gebäude das Wärmeverbundsystem für alle Etagen erneuert, obwohl dies nur für die hochwasserberührten Fassadenflächen des Erdgeschosses notwendig war. Statt des (zerstörten) Maschendrahtzaunes zur Einfriedung des Kläranlagengeländes wurde die neue Zaunanlage als Stabgitterzaun mit Übersteigschutz gebaut. Auch beim Wiederaufbau der abwassertechnischen Anlagen stellte der SRH nicht hochwasserbedingte Investitionen fest, so bei der Neuausrüstung der Verdichterstation und der Blockheizkraftwerksanlage.

Die Leistungen des Landkreises im Zusammenhang mit dem Erzgebirgsstadion sind im Hinblick auf das EU-Beihilferecht bedenklich.

Der Erzgebirgskreis verfügte nicht über die notwendige Gesamtkonzeption zu seinem Beteiligungsportfolio. Die Aufgaben einzelner Gesellschaften waren nicht vom öffentlichen bzw. Gesellschaftszweck gedeckt. Die Angemessenheit der Geschäftsführervergütungen war z. T. nicht nachgewiesen.

Seit dem Jahr 1995 überließen der ehemalige Landkreis Aue-Schwarzenberg und später der Erzgebirgskreis einem Fußballverein das Erzgebirgsstadion zur Betriebsführung, Bewirtschaftung und Nutzung gegen Zahlung eines jährlichen Pachtzinses i. H. v. 51.129,19 €. Der Landkreis unterließ seither Verhandlungen über mögliche Pachtzinserhöhung.

Der Erzgebirgskreis überließ dem Fußballverein ab dem Hj. 2011 sein Recht zur Namensgebung und zum Gebrauch bzw. zur entgeltlichen Weitergabe des Stadionnamens. Vorsorglich wurde der Erzgebirgskreis im Rahmen der überörtlichen Prüfung auf mögliche bestehende Verstöße gegen das EU-Beihilferecht hingewiesen.

Der Erzgebirgskreis unterhielt Ende 2012 insgesamt 5 Eigengesellschaften, weitere 8 unmittelbare sowie 14 mittelbare Beteiligungen. Zudem hatte er 3 Eigenbetriebe und war Mitglied in 13 Zweckverbänden. Eine Gesamtkonzeption zum Beteiligungsportfolio sowie darauf aufbauende strategische Ausrichtungen des Portfolios fehlten.

Eine Nahverkehrsgesellschaft des Landkreises betrieb eine Linie nach Prag und gemeinsam mit einem anderen Unternehmen 4 Ostseelinien, obwohl die Betreibung des Fernlinienverkehrs nicht vom öffentlichen Zweck und vom Gesellschaftszweck gedeckt war. Im Rahmen des nach dem Gesellschaftsvertrag zulässigen Gelegenheitsverkehrs bot das Unternehmen in Zusammenarbeit mit einer anderen Gesellschaft z. B. im Jahr 2014 insgesamt 112 Mehrtagesreisen an, u. a. Busreisen nach Brüssel, London, Lille und eine Flugreise nach Madeira. Bei den Auslandsbusreisen fehlte der notwendige regionale Bezug. Flugreisen dienten nicht der Kapazitätsauslastung von Beförderungsmitteln der Verkehrsgesellschaft.

Der Geschäftsführer einer Eigengesellschaft erhielt z. B. im Jahr 2011 eine Grundvergütung von 138 T€ und Tantiemen von 12 T€. Darüber hinaus trug das Unternehmen die Kosten einer Direktversicherung über 1.742,48 € jährlich und wendete monatlich 511,29 € für ab dem Jahr 2000 gewährte Pensionszusagen auf. Der Geschäftsführer war zusammen mit einem weiteren leitenden Angestellten der Eigengesellschaft zusätzlich in einem Tochterunternehmen als Geschäftsführer tätig und erhielt für diese Tätigkeit ein monatliches Bruttogehalt von zuletzt 2.500 € und im Zeitraum von Juni 2003 bis Juli 2013 eine gewinnabhängige Tantieme i. H. v. 311.529,20 €. Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung aufgetretenen Zweifel an der Angemessenheit dieser Vergütungen konnten nicht ausgeräumt werden.

12 Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Glauchau

Steuerung und Kontrolle der Stadt gegenüber der stadteigenen Holding waren nicht ausreichend. Eine Beteiligungsrichtlinie hielt die Stadt bislang nicht für erforderlich.

Dem RPA der Stadt Glauchau und der überörtlichen Rechnungsprüfung hat die Holding lediglich die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz eingeräumt und damit gegen § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO verstoßen. Gleiches gilt für die Stadtwerke, bei der die Prüfungsrechte spätestens seit 2009 im Gesellschaftsvertrag zu verankern waren. Soweit die RAB den Gesellschaftsvertrag der Stadtwerke 2009 ohne Aufnahme des Prüfungsrechts genehmigt hat, ist diese Genehmigung rechtswidrig und zu korrigieren.

Die Stadt hat sich weitgehend aus der von ihr zu leistenden Beteiligungssteuerung der Holding herausgehalten und die strategische Entwicklung der Holding nicht beeinflusst.

Eine Beteiligungsrichtlinie oder ein ähnliches verbindliches Regelwerk mit Vorgaben zur Kommunikation, zum Inhalt und zur Gestaltung des Berichtswesens ist dazu notwendig aber bisher nicht vorhanden.

Jahrelang hat einerseits die Große Kreisstadt Glauchau als Gesellschafterin der Stadtwerke durch ihren Oberbürgermeister (OBM) vertreten in der Gesellschafterversammlung entsprechend der Satzung Verträge mit dem Geschäftsführer geschlossen und parallel dazu hat der OBM als Vorsitzender des Aufsichtsrates und für den Aufsichtsrat und unter Verstoß gegen die Satzung gesonderte Vergütungsvereinbarungen sowie eine Vereinbarung zur Versorgung des Geschäftsführers, die sämtlich nach § 134 Bürgerliches Gesetzbuch nichtig sind, abgeschlossen.

Sollten aus dem Vollzug dieser Verträge Schäden oder finanzielle Verpflichtungen resultieren, die der Großen Kreisstadt Glauchau als Anstellungskörperschaft des OBM verbleiben oder die diese auszugleichen hat, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

13 Weitere besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen ergab eine Reihe wesentlicher Fehler. Ein Zweckverband verletzte insgesamt gröblich die Bilanzierungsprinzipien.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften zeigten Verstöße im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sowie im Kommunalabgabenrecht auf.

Die Stadt Meerane nahm sowohl für nach Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertete als auch für ersatzbewertete Gebäude zum Zwecke der Abschreibung und Bilanzierung eine Aufteilung nach Komponenten vor. Dabei beachtete sie nicht, dass eine komponentenweise Abschreibung nur möglich war, wenn die einzelnen Komponenten im Verhältnis zum jeweiligen Vermögensgegenstand wesentlich und abgrenzbar waren.

Der AZV Promnitztal aktivierte in der Eröffnungsbilanz „Dienstbarkeiten für Grundstücke“ mit Anschaffungskosten i. H. v. insgesamt rd. 66 T€ als immaterielle Vermögensgegenstände. Grundlage waren rd. 230 Gestattungsverträge aus den Jahren 1993 bis 1998, mit denen Grundstückseigentümer jeweils gestatteten, die durch ihre Grundstücke zu verlegende

Abwasserleitung dort dauernd zu belassen, ständig zu unterhalten, zu warten bzw. warten zu lassen. Die sofortige Eintragung der beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten in das Grundbuch blieb entgegen der vertraglichen Vereinbarungen bislang aus. Da mangels Eintragung noch keine beschränkte persönliche Dienstbarkeit entstanden war, waren bereits geleistete Zahlungen als „Anzahlungen auf immaterielles Vermögen“ zu aktivieren. Um dauerhaft sicherzustellen, dass der AZV die Grundstücke Dritter für seine Abwasseranlagen gemäß den Gestattungsverträgen nutzen kann, waren schnellstmöglich die erforderlichen Grundbucheintragungen zu veranlassen.

Der AZV „Sachsen-Nord“ Dommitzsch führte zum Eröffnungsbilanzstichtag keine vollumfängliche Inventur durch, sondern erfasste entgegen den gesetzlichen Vorschriften bzw. den verbandseigenen Regelungen lediglich die beweglichen Anlagegüter. Der Verband verletzte insgesamt größtenteils Bilanzierungsprinzipien, indem er es unterließ, einzelne Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens sachgerecht zu bilden und das Sachanlagevermögen im erforderlichen Maße zu untergliedern. Infolgedessen war auch eine sachgerechte Zuordnung von Sonderposten zum jeweils bezuschussten Vermögensgegenstand nicht möglich. Initiiert durch die überörtliche Prüfung begann der AZV ab September 2015, die gesamte Anlagenbuchhaltung zu überarbeiten.

Ein AZV hatte u. a. die technische und kaufmännische Betriebsführung auf eine Gesellschaft und die darüber hinaus verbleibenden Verwaltungsaufgaben auf einen anderen Zweckverband übertragen. Die vom AZV beauftragte Gesellschaft erstellte sämtliche Bescheide zur Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs. Diese wiesen zwar als Absender den AZV aus, waren aber vom Geschäftsführer des geschäftsbesorgenden Zweckverbandes im Auftrag des Verbandsvorsitzenden unterzeichnet. Aus den vorliegenden Unterlagen ging keine Übertragung von entsprechenden hoheitlichen Rechten hervor. Der AZV verstieß damit gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft und die entsprechenden Verwaltungsakte sind rechtswidrig.

Seit März 2011 erstellte die Gesellschaft auch die Bescheide zur Abwälzung der Abwasserabgabe. Erst seit Einfügung des § 4 Sächsisches Kommunalabgabengesetz n. F. (in Kraft ab 18.11.2012) wurde die Befugnis eingeräumt, die mit der Abgabeberechnung beauftragten privaten Dritten (Verwaltungshelfer) durch Satzung zu ermächtigen, im Namen des AZV in kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahren Verwaltungsakte zu erlassen. Da eine derartige Satzungsregelung nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfungseinrichtung bislang für den AZV nicht existiert, sind die erlassenen Bescheide weiterhin rechtswidrig.

Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
BB	Beschäftigungsbereich
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
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
KG	Kommanditgesellschaft
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
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
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
SLKT	Sächsischer Landkreistag e. V.
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa Sächsisches Staatsministerium der Justiz (ab 25.11.2014)

SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
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
StaLa	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
VV/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 KomHWi-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
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZulInvG	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 2015, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2016 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des Jahresberichts, Band I bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge in den Abschnitten II und III 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 IV dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in dem vorliegenden Band II 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. auszugsweise 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 der geprüften Stellen, 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). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2013 und 2014 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 16.12.2015 und vom 20.04.2016.

VI. Prüfungsspiegel des Jahres 2015

Im Zeitraum vom 01.01 bis 31.12.2015 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt davon SRH	davon StRPrÄ	Summe
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	50	10 ¹	121	181
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	51	11	125	187
Gutachten, Sonderberichte	2			2

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SÄHO zu 50 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 19 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen.

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.

¹ Davon 3 Querschnittsprüfungen mit insgesamt 34 geprüften Körperschaften und Unternehmen (davon einzelne mehrfach), 2 laufende Betätigungsprüfungen wurden 2015 auf insgesamt 16 Unternehmen ausgedehnt.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO zur Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur (Landtagsdrucksache 6/4907 vom 18.04.2016) vorgelegt. Die Ergebnisse über die Prüfung der Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der Leipziger Messe GmbH wurden in einem Sonderbericht dem Landtag und der Staatsregierung 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 Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt inne. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Sächsischen Landtag hierüber unterrichtet.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR sowie das Beteiligungscontrolling der DREFA Media Holding und des MDR. Abgeschlossen wurde die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2014. Die wesentlichen Ergebnisse der vom Sächsischen Rechnungshof durchgeführten Prüfung der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien wurden gesondert dem Landtag zugeleitet.

IX. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht, Band II 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 8. Dezember 2016 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Im Jahr 2015 zehrten die Ausgaben der sächsischen Kommunen die Einnahmen nahezu auf.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen waren insgesamt rückläufig. Einzelne Ausgabenblöcke erzielten Rekordwerte. Mehr als ein Viertel aller Ausgaben wurden für soziale Leistungen aufgewendet. Angesichts weiter gestiegener Belastungen sind auch künftig Optimierungspotenziale zu identifizieren und auszuschöpfen.

Mit dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ wird die kommunale Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren stabilisiert.

1 Vorbemerkung zur Datenlage

- | | | |
|---|---|---|
| 1 | Seit 2015 buchen alle sächsischen Kommunen doppisch. Bei der Auswertung der Daten ist im Blick zu behalten, dass die Datenmeldung der Kommunen an das StaLa im Lichte fehlender bzw. ungeprüfter Jahresabschlüsse und häufig noch nicht festgestellter Eröffnungsbilanzen erfolgt. Das StaLa weist in seinen einschlägigen Veröffentlichungen darauf hin, dass während der gesamten Umstellungsphase und auch in den ersten Jahren danach mit Beeinträchtigungen der Ergebnisdaten in ihrer Aussagekraft und Vergleichbarkeit zu rechnen ist. | Seit 2015 buchen alle sächsischen Kommunen doppisch |
| 2 | Insofern können die Auswertungen im vorliegenden Jahresberichtsbeitrag im Wesentlichen nur Tendenzen in der Entwicklung der finanziellen Lage der Kommunen aufzeigen. | |
| 3 | Die Datenqualität der Kassen- und Jahresrechnungsstatistiken steht auch im Fokus der öffentlichen Finanzkontrolle des Bundes und der Länder. | Untersuchung zur Datenqualität |
| 4 | Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass das mit Einführung der kommunalen Doppik vorhandene Datenpotenzial – insbesondere in Form von Daten der Ergebnisrechnung – nach wie vor nicht in die amtliche Statistik eingeht und mithin für ergänzende Auswertungen nicht zur Verfügung steht und ungenutzt bleibt. Der SRH hält unter Transparenzgesichtspunkten die geltenden Veröffentlichungspflichten gemäß dem Finanz-Personalstatistikgesetz (FPStatG) diesbezüglich für nicht ausreichend. | Geltende Veröffentlichungspflichten sind unter Transparenzgesichtspunkten nicht ausreichend |
| 1.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung | | |
| 5 | Im Jahr 2015 zehrten die Ausgaben aller sächsischen Kommunen die Einnahmen nahezu auf. Insgesamt konnte lediglich ein Finanzierungssaldo von rd. 20 Mio. € erwirtschaftet werden, was knapp 0,2 % des gesamten bereinigten Ausgabenvolumens entspricht. Dass überhaupt ein positiver Finanzierungssaldo erzielt werden konnte, geht auf das Ergebnis der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden zurück, bei denen mehr als 60 % einen positiven Saldo auswiesen. | 2015 niedriger Finanzierungssaldo |
| 6 | Das Gesamtergebnis wurde hauptsächlich durch den – seit dem Jahr 2002 erstmaligen – Rückgang bei den <i>laufenden</i> Einnahmen verursacht, da die Kommunen insgesamt weniger laufende Zuweisungen erhielten. ¹ Zudem stiegen in der Gesamtbetrachtung die Ausgaben stärker als die Einnah- | Rückgang laufender Einnahmen |

¹ Der stärkste Rückgang war bei den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land zu verzeichnen. Hierunter fällt der allgemeine Teil der Vorsorgerücklage (vgl. auch § 23 SächsFAG kommunales Vorsorgevermögen), der im Jahr 2015 nicht weiter ausgebaut wurde.

men. Dennoch reichten die Einnahmen der laufenden Rechnung aus, die Ausgaben der laufenden Rechnung zu decken.

Ausgaben-Rekordwerte 7 Sozialausgaben, Ausgaben für laufenden Sachaufwand sowie sonstige Ausgaben, hierunter insbesondere für die Gewährung von Darlehen an Kommunale Sonderrechnungen und den Erwerb von Beteiligungen bzw. Kapitalanlagen, erzielten Rekordwerte.

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vorjahresvergleich

	2014	2015		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	
	Mio. €	Mio. €	€/EW		
bereinigte Gesamteinnahmen	10.721	10.934	2.695,9	2,0	
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	9.641	9.551	2.354,8	-0,9	
darunter:					
Steuern (netto)	2.870	2.962	730,2	3,2	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	906	997	245,9	10,1	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	186	207	51,1	11,3	
Gewerbesteuer (netto)	1.269	1.232	303,7	-2,9	
Grundsteuer A und B	486	493	121,6	1,6	
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.198	2.183	538,3	-0,7	
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	936	678	167,1	-27,6	
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	1.226	1.388	342,3	13,2	
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	678	639	157,5	-5,7	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	639	664	163,7	3,9	
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	1.080	1.383	341,1	28,1	
darunter:					
Zuweisungen für Investitionen vom Land	810	798	196,7	-1,5	
Veräußerung von Grundstücken	102	92	22,6	-10,4	
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	31	36	8,9	16,4	
Beiträge und ähnliche Entgelte	18	15	3,8	-13,8	
bereinigte Gesamtausgaben	10.388	10.914	2.690,9	5,1	
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	8.864	9.115	2.247,4	2,8	
darunter:					
Personalausgaben	2.722	2.768	682,4	1,7	
laufender Sachaufwand	2.000	2.044	503,8	2,2	
soziale Leistungen	2.717	2.844	701,2	4,7	
Zinsausgaben	84	71	17,5	-15,0	
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.301	1.379	339,9	5,9	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	766	780	192,4	1,9	
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.524	1.799	443,4	18,0	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.166	1.023	252,2	-12,3	
darunter:					
Baumaßnahmen	990	850	209,6	-14,1	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	134	151	37,2	12,5	
Finanzierungssaldo	333	20	5,0	-93,9	

1.2 Finanzierungssaldo

- 8 Den Gebietskörperschaftsgruppen der Kreisfreien Städte und den Landkreisen gelang es im Jahr 2015 nicht, positive Finanzierungssalden zu erwirtschaften, da sowohl der Saldo der laufenden als auch der Kapitalrechnung geringer ausfielen als im Vorjahr.
- 9 In der Einzelbetrachtung schlossen jedoch die Kreisfreie Stadt Chemnitz sowie die Landkreise Meißen, Leipzig, Bautzen und der Erzgebirgskreis mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. Wie bereits im vorangegangenen Jahresbericht an gleicher Stelle² ausgeführt, ist der Finanzierungssaldo nicht der einzige Indikator für die Haushaltslage der Kommunen.

Kreisfreie Städte und Landkreise mit negativem Finanzierungssaldo

Übersicht 2: (Finanzierungs-)Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen; Vergleich der Kassenstatistiken

Jahr	gesamt	darunter:			KSV
		Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	
Mio. €					
Saldo laufende Rechnung					
2014	777	331	352	94	0
2015	435	145	236	46	9
Saldo Kapitalrechnung					
2014	-444	-171	-235	-37	-1
2015	-415	-189	-176	-50	0
Finanzierungssaldo gesamt					
2014	333	160	117	57	-1
2015	20	-44	60	-5	8

1.3 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen

Übersicht 3: Entwicklung ausgewählter Quoten³ der sächsischen Kommunen

Quote der	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
%										
Steuerdeckung	23,3	25,7	28,9	23,9	24,4	27,0	27,0	27,3	27,6	27,1
Schlüsselzuweisungen	28,4	26,6	25,6	26,6	26,8	25,2	23,2	23,9	22,8	22,9
Personalausgaben	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8	31,6	31,2	30,6	30,7	30,4
Sozialleistungen	35,1	34,8	32,9	31,0	30,7	30,7	32,0	31,2	30,7	31,2
Investitionszuweisungen	38,6	77,2	80,9	84,3	84,2	83,5	79,5	72,0	74,0	57,7
Investitionen	15,9	15,0	14,8	15,6	17,7	15,3	13,0	11,0	11,2	9,4

- 10 Der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben (Investitionsquote) liegt erstmals⁴ im einstelligen Prozentbereich. Auf Ursachen des Rückgangs der Ausgaben für Sachinvestitionen wird unter Pkt. 4.3 näher eingegangen.

² Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 21, Tz. 8.

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 D. h. seit dem Jahr 1992, seit Führung der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik in dieser Form.

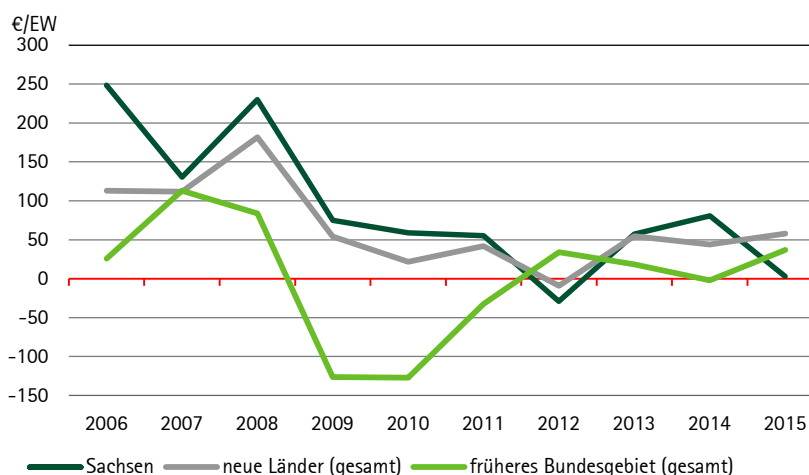
2. Ländervergleich

2.1 Finanzierungssaldo

Überschuss 2015 bundesweit
rd. 3,05 Mrd. €

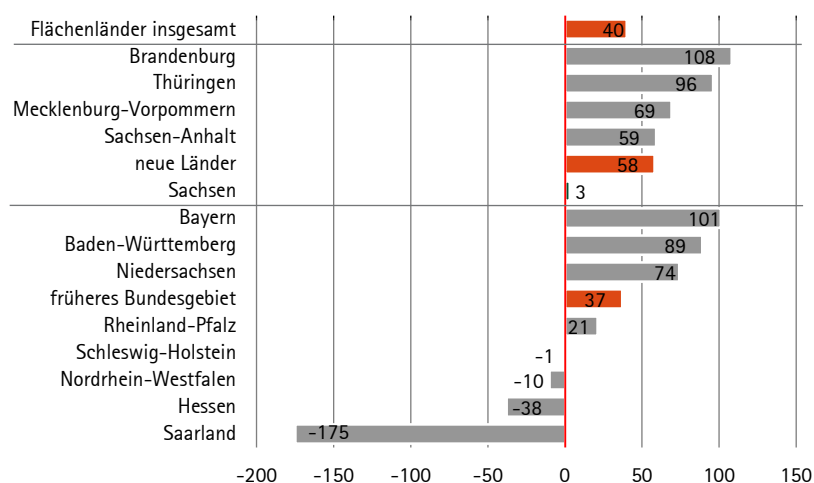
- 11 Bundesweit verzeichneten die Kommunen im Vergleich zu Bund und Ländern im Jahr 2015 die höchsten Einnahmen- und Ausgabensteigerungen (+7,7 % bzw. +5,9 %).⁵ Der Überschuss in den kommunalen Kernhaushalten der Kommunen wuchs im Jahr 2015 auf rd. 3,05 Mrd. €. Werden die Überschüsse der Extrahaushalte hinzugenommen, verändert sich der Gesamtfinanzierungssaldo nur wenig: auf rd. 3,15 Mrd. €.⁶
- 12 Die sächsischen Kommunen, die im Rückblick der letzten Dekade einwohnerbezogen bis auf eine Ausnahme im Jahr 2012 stets über dem Durchschnitt der neuen Länder und der des früheren Bundesgebietes lagen, konnten diesen Stand im Jahr 2015 nicht aufrechterhalten.

Übersicht 4: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes in € je EW⁷



- 13 In der Mehrzahl der Bundesländer konnten im Gegensatz zu Sachsen die Kommunen die Finanzierungssalden ihrer Kernhaushalte gegenüber dem Vorjahr verbessern.

Übersicht 5: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2015 in € je EW (nur Kernhaushalte)⁸



⁵ Vgl. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016, Kommunal Finanzen im Jahr 2015, S. 278.

⁶ Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushaltes, 1. bis 4. Vierteljahr 2015, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern.

⁷ Vgl. Kassenstatistiken des jeweiligen Jahres. Pkt. 9, Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten, Tz. 104, ist zu beachten. Die Bundesstatistik weist gegenüber der Landesstatistik für Sachsen einen leicht abweichenden Wert aus.

⁸ Vgl. Fußnote 7.

2.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

- 14 Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben zwischen den sächsischen Kommunen und denen der neuen Länder sowie des früheren Bundesgebietes ist aufgrund der Datenlage bis auf Weiteres nicht mehr im bisherigen Umfang möglich. Soweit dem SRH Daten vorliegen, ist Folgendes anzumerken:
- 15 Die Steuereinnahmen der Kommunen des früheren Bundesgebietes, die schon traditionell deutlich über dem Niveau der Kommunen der neuen Länder liegen, sind im Jahr 2015 verhältnismäßig stärker gestiegen, als in den neuen Ländern bzw. in Sachsen.
- 16 Sowohl die Kommunen der neuen Länder insgesamt als auch Sachsens wiesen 2015 niedrigere Sachinvestitionen aus. In den Kommunen des früheren Bundesgebietes wurde demgegenüber das Vorjahresniveau beibehalten.
- 17 Im Vergleich zwischen den sächsischen und den Kommunen des Bundesgebietes insgesamt ist insbesondere festzustellen, dass sich die Einnahmen für Zuweisungen und Erstattungen vom Land annähern – die sächsischen sinken tendenziell, die der Flächenländer gesamt steigen.

Bundesweiter Vergleich ist aufgrund der Datenlage nur eingeschränkt möglich

Steuereinnahmen der Kommunen des früheren Bundesgebietes vergleichsweise höher

Übersicht 6: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für das Jahr 2015 für Sachsen und die Kommunen der Flächenländer gesamt (Werte gerundet)⁹

			Sachsen	Flächenländer (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	730	1.123
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ¹⁰ , darunter:		1.089	996
	allgemeine Schlüsselzuweisungen		538	430
	investive Zuweisungen		197	95
Ausgaben für	Personal	€/EW	682	717
	soziale Leistungen		701	778
	Sachinvestitionen		252	292
Quoten der	Steuerdeckung	%	27,1	38,5
	Investitionen		9,4	10,0
	soziale Leistungen		31,2	30,7
	Zinsausgaben ¹¹		0,7	1,5

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

3.1 Überblick

- 18 Die folgende Übersicht zeigt die wesentlichen Einnahmenblöcke der sächsischen Kommunen und ihre jeweiligen Anteile an den Gesamteinnahmen (*einschließlich* Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant). Diese Anteile differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen.

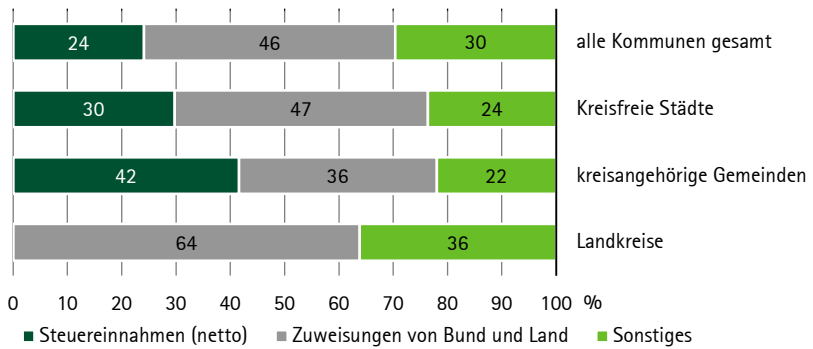
Wesentliche Einnahmen

⁹ Kassenstatistiken des StaLa.

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

¹¹ Zinsausgabenquote: Prozentanteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

Übersicht 7: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2015



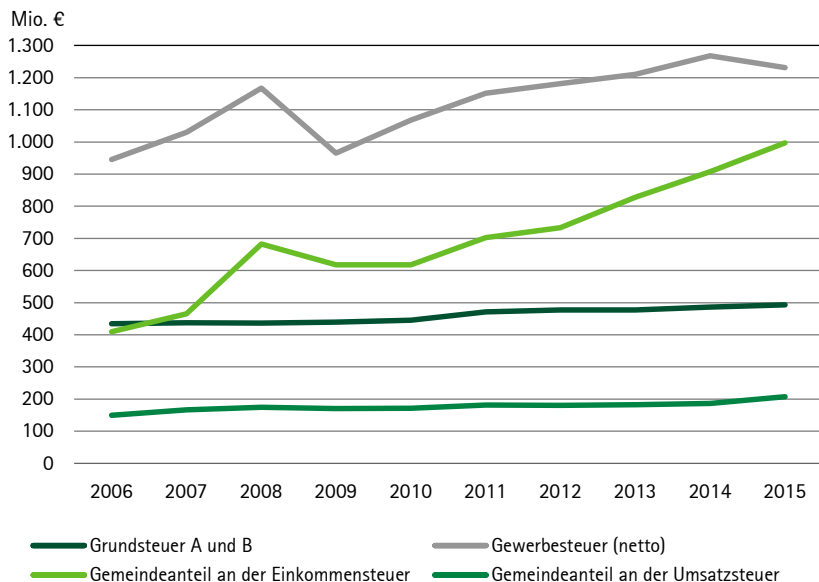
19 Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene) liegt seit mehreren Jahren konstant bei rd. 24 %. Bei der Gebietskörperschaftsgruppe der Kreisfreien Städte sinkt dieser Anteil jedoch wegen des spürbaren Rückgangs der Gewerbesteuereinnahmen, während er bei den kreisangehörigen Gemeinden steigt. Der Anteil der Zuweisungen von Bund und Land war im Jahr 2015 bei allen Gebietskörperschaften im Vergleich zum Vorjahr niedriger. Auch angesichts des Auslaufens des Solidarpaktes müssen sich die Kommunen auf den Fortgang dieser Entwicklung einstellen.

Steuereinnahmen insgesamt gestiegen

3.2 Steuereinnahmen

20 Die Steuereinnahmen sind auch im Jahr 2015 insgesamt wieder gestiegen (rd. +3,2 %). Jedoch sind die Einnahmen aus Gewerbesteuer (netto) seit 2009 erstmals zurückgegangen. Dieser Rückgang wurde durch den Anstieg bei den gemeindeanteiligen Einnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer überkompensiert, die jeweils ihren bislang höchsten Wert erreichten. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer für die Kommunen war zulasten des Bundes erhöht worden.

Übersicht 8: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der sächsischen Kommunen



Deutlicher Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

21 Beeinflusst von der günstigen Lohnentwicklung und Arbeitsmarktsituation lag der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bei fast 1 Mrd. €. Allein in den letzten 3 Jahren wuchs diese Einnahmequelle um mehr als ein Drittel und gewinnt damit für die Kommunen zunehmend an Bedeutung.

Inwieweit die Einführung des Mindestlohns auf diese Entwicklung Einfluss hat, wird in entsprechenden Studien teils kontrovers diskutiert.¹²

- 22 Das Volumen, das die o. g. Steuerarten Anfang der 1990er Jahre insgesamt erreichten, nimmt nunmehr allein der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein.
- 23 Die Gemeinden Nünchritz und Wechselburg konnten ihre Steuereinnahmen – möglicherweise teils durch Sondereffekte – im Jahr 2015 mehr als verdoppeln.

3.3 Zuweisungen und ähnliche Mittel

3.3.1 Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

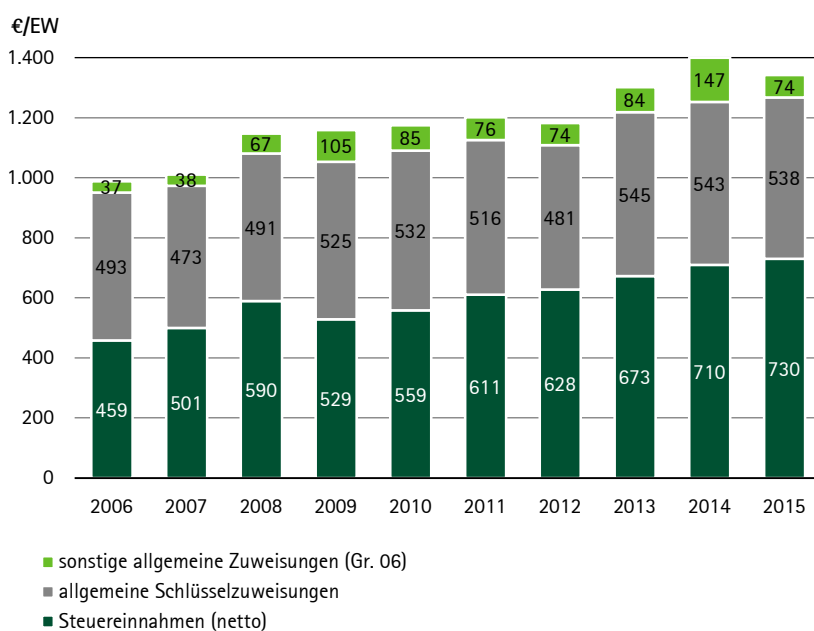
- 24 Die Finanzausgleichsmasse verliert in den Jahren 2015 und 2016 an Volumen, bleibt jedoch über dem Niveau des Jahres 2013 (vgl. Jahresbericht des SRH 2015, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 27, Übersicht 13).

Finanzausgleichsmasse bleibt auf hohem Niveau

3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

- 25 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Kommunen zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Dazu zählen die Steuereinnahmen (netto), die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes sowie die sonstigen allgemeinen Zuweisungen¹³.

Übersicht 9: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel¹⁴



¹² Auch die Staatsregierung schätzte bereits im vergangenen Jahr ein, dass die Zuordnung der Effekte des gesetzlichen Mindestlohnes auf die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung nicht eindeutig möglich ist. Vgl. LT-DS 6/2338.

¹³ Kameral: Gr. 06, doppisch: Konten 613x. Dazu gehören u. a.: Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (2015 rd. 30 €/EW). Seit dem Jahr 2008: Mehrbelastungsausgleich für die Landkreise und Kreisfreien Städte für übertragene Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform gem. § 1 Abs. 1 Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz (SächsMBAG) 2008 (2015 rd. 38 €/EW; kontinuierliches Abschmelzen der Beträge bis auf 134,8 Mio. € ab dem Jahr 2018). Zur Integration des SächsMBAG in das SächsFAG vgl. Pkt. 5.1. 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 i. H. v. jährlich rd. 3,5 Mio. €.

¹⁴ Angaben ab dem Jahr 2013 unter Verwendung der fortgeschriebenen Zensusdaten.

Keine weiteren Zuweisungen zum
Vorsorgevermögen

26 Die allgemeinen Deckungsmittel waren mit rd. 1.343 €/EW bzw. rd. 5,4 Mrd. € fast 4 % niedriger als im Vorjahr, im Wesentlichen, weil für das Vorsorgevermögen¹⁵ im Jahr 2015 keine weiteren Zuweisungen bereitgestellt wurden (zu dessen Auflösung vgl. Pkt. 5.1). Zu beachten ist, dass die Kommunen tatsächlich erst im Jahr der Auflösung über das Vorsorgevermögen verfügen können.

3.3.3 Erstattungen, laufende Zuweisungen und sonstige Einnahmen

27 Nach einem kräftigen Anstieg im Vorjahr sanken die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land um mehr als ein Viertel und damit noch unter das Niveau des Vorjahres. Diese Position der Kas- senstatistik (vgl. auch Übersicht 1) ist jedoch differenziert zu betrachten. Ursächlich sind ausschließlich die sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land¹⁶, die im Vergleich zum Vorjahr nur noch etwa halb so hoch waren, da – wie unter Pkt. 3.3.2 bereits erwähnt – das Vorsorgevermögen im Jahr 2015 nicht weiter bedient wurde. Weitere laufende Zuweisungen und Erstattungen, die im Jahr 2015 höher ausfielen als im Vorjahr, konnten dieses Defizit bei weitem nicht ausgleichen, sodass in der Gesamt- sichtsicht im Jahr 2015 ein Rückgang der laufenden Zuweisungen zu konstati- eren ist.

28 Auch der in den letzten Jahren stetige Anstieg der sonstigen Einnahmen, die mit etwa 20 % einen bedeutenden Teil der Gesamteinnahmen ab- decken, konnte im Jahr 2015 nicht fortgesetzt werden.

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

29 Die investiven Einnahmen der Kommunen stiegen zum zweiten Mal in Folge deutlich an. Anders als im Vorjahr waren die investiven Zuwei- sungen vom Land hieran nicht beteiligt. Die Zunahme resultierte stattdessen aus den sonstigen Einnahmen, die erneut stark wuchsen und sich 2015 mehr als verdoppelten. Rückflüsse aus Darlehen von kommunalen Son- derrechnungen der Stadt Dresden i. H. v. 360 Mio. € verursachten größ- tenteils diesen Anstieg. Diesen standen entsprechende Darlehensgewäh- rungen i. H. v. rd. 379 Mio. € gegenüber.

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

4.1 Überblick

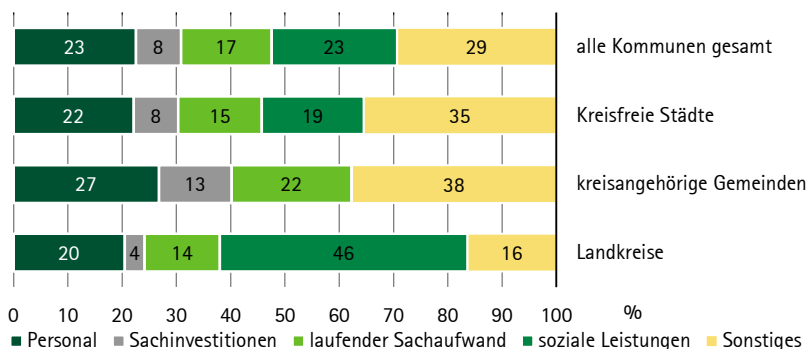
Wesentliche Ausgaben

30 Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Ausgabenblöcke der sächsischen Kommunen und ihre jeweiligen Anteile an den Gesamtaus- gaben (*einschließlich* Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant). Diese Anteile differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen.

¹⁵ Für das nach § 23 SächsFAG dezentral verwaltete Vorsorgevermögen bildet jede Kommune in den Jahren 2013 und 2014 mit den zugewiesenen Mitteln einen eigenen Sonderposten.

¹⁶ Vgl. VwV Gliederung und Gruppierung UGr. 061: den Landkreisen überlassene Gebühren und sonstige Einnahmen, die das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde festsetzt, Zuweisungen für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde, unter anderem Ausgleiche für Mehrbelastun- gen und allgemeiner Teil der Vorsorgerücklage.

Übersicht 10: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2015



- 31 Die Entwicklung der Personalausgaben, die seit dem Jahr 2008 in unterschiedlichem Maße steigen, wird in Beitrag Nr. 3 „Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen“ dieses Bandes analysiert.
- 32 Der tendenzielle Rückgang des Anteils der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben setzt sich fort (vgl. auch Pkt. 4.3). Der Anteil sonstiger Ausgaben, worunter auch die allgemeinen Umlagen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse der Kommunen für laufende Zwecke gefasst sind, vergrößerte sich weiter.

Zur Entwicklung der Personalausgaben siehe Beitrag Nr. 3

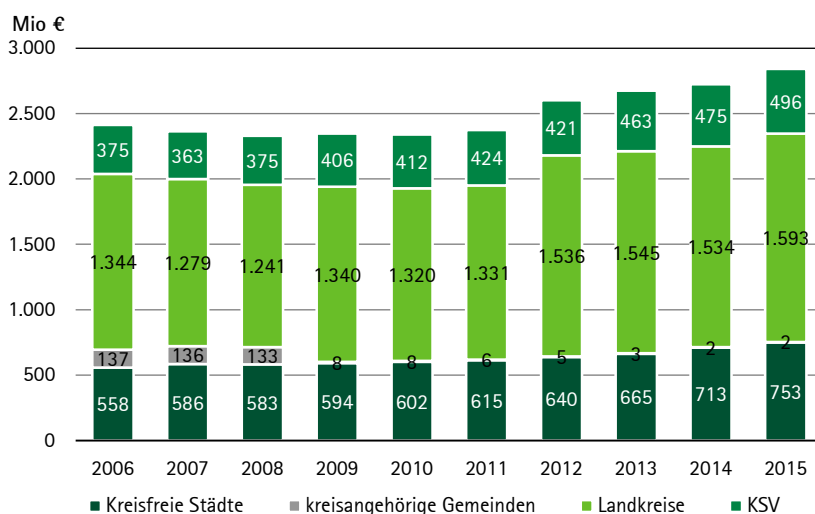
4.2 Ausgaben für soziale Leistungen

4.2.1 Größenordnung und Verteilung nach Gebietskörperschaften

- 33 Die Sozialausgaben waren im Jahr 2015 so hoch wie nie zuvor und sind damit wieder vor den Personalausgaben die größte Ausgabeposition der sächsischen Kommunen.
- 34 Die sog. Hartz-IV-Reform liegt mittlerweile 11 Jahre zurück, sodass deren Wachstumseffekt bei den Sozialausgaben im nachfolgenden 10-Jahres-Rückblick nicht mehr sichtbar ist. Die Ausgabensteigerung ab dem Jahr 2012 liegt darin begründet, dass die Landkreise ihre Optionsausübung nach Kommunalträgerzulassungsverordnung ausweiteten (Leipzig und Görlitz) bzw. seither wahrnehmen (Erzgebirgskreis).

Sozialausgaben so hoch wie nie zuvor

Übersicht 11: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen¹⁷



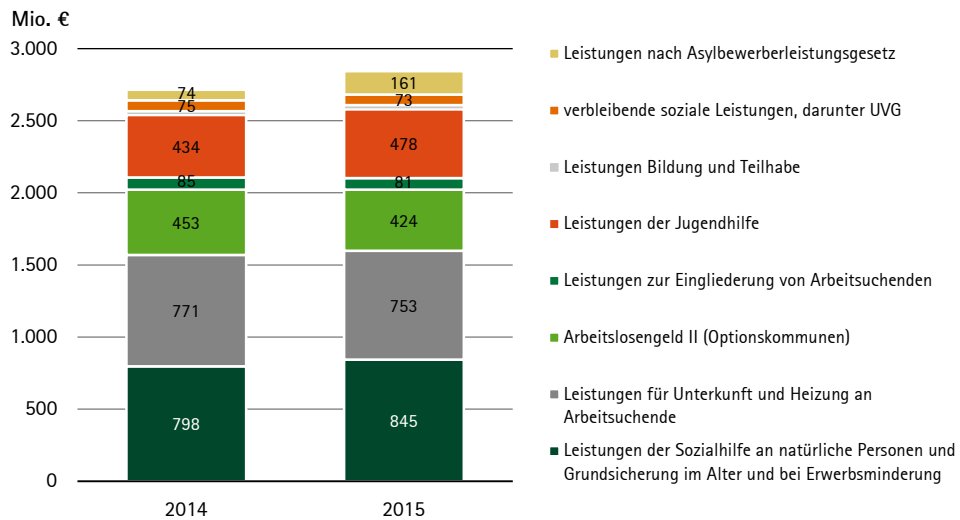
¹⁷ Verwaltungsverbände sind in dieser Darstellung nicht enthalten, da deren Ausgaben für soziale Leistungen in den letzten 10 Jahren vernachlässigbar waren und seit 4 Jahren bei Null liegen.

Prozentual stärkster Anstieg bei den Kreisfreien Städten

- 35 Prozentual am stärksten war der Anstieg der Sozialausgaben bei den Kreisfreien Städten (rd. +6,4 %), hierunter insbesondere in Leipzig.
- 36 Bei den Landkreisen ist festzustellen, dass alle optierenden Landkreise¹⁸ wenig oder keine höheren Ausgaben als im Vorjahr auswiesen und alle übrigen Landkreise Steigerungsraten der Sozialausgaben zwischen 10 und 17 % verzeichneten (vgl. hierzu auch Pkt. 4.2.2).

4.2.2 Struktur der Sozialausgaben

Übersicht 12: Struktur der sozialen Leistungen im Vorjahresvergleich



Prozentual größter Zuwachs bei den Asylbewerberleistungen

- 37 Der prozentual größte Zuwachs erfolgte erwartungsgemäß bei den Asylbewerberleistungen, die sich mehr als verdoppelten. In absoluten Zahlen war dies ein Anstieg um rd. 87 auf rd. 161 Mio. €. Damit hat dieser Ausgabeposten nunmehr einen Anteil von knapp 6 % an den gesamten Sozialausgaben.

Fast die Hälfte aller Sozialleistungen für Jugend- und Sozialhilfe verausgabt

- 38 Eine vergleichbare Zunahme, nämlich um rd. 91 auf rd. 1.323 Mio. € war bei den Jugendhilfe- und Sozialhilfeleistungen (inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) zu konstatieren. Diese beiden Ausgabeposten haben einen Anteil von insgesamt knapp 47 % an den gesamten Sozialausgaben. Hier ist allerdings anzumerken, dass der Bund seit 2014 100 % der im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet.¹⁹ Auf die Ausgaben der Jugendhilfe wirken u. a. die gestiegenen Kosten aufgrund der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.

- 39 Die Optionskommunen mussten weniger Leistungen für Unterkunft und Heizung²⁰ (rd. -8 % bzw. rd. -21 Mio. €) sowie für Arbeitslosengeld II (rd. -6 % bzw. rd. -29 Mio. €) aufwenden. Damit waren sie in der Lage, die gestiegenen Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe (inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) sowie Asylbewerberleistungen weitgehend zu kompensieren.

¹⁸ Dies sind die Landkreise Leipzig, Meißen, Bautzen, Görlitz sowie der Erzgebirgskreis.

¹⁹ Zum 31.12.2015 erhielten rd. 31.200 Personen entsprechende Leistungen. Vgl. LT-DS 6/5168. Brutto- und Nettoauszahlungen im Jahr 2015 sind in der Ergänzung zur LT-DS 6/5168 aufgeführt.

²⁰ Die LT-DS 6/93 enthält eine Übersicht über die in den einzelnen sächsischen Landkreisen und Kreisfreien Städten geltenden Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung. Datenstand ist das Jahr 2014.

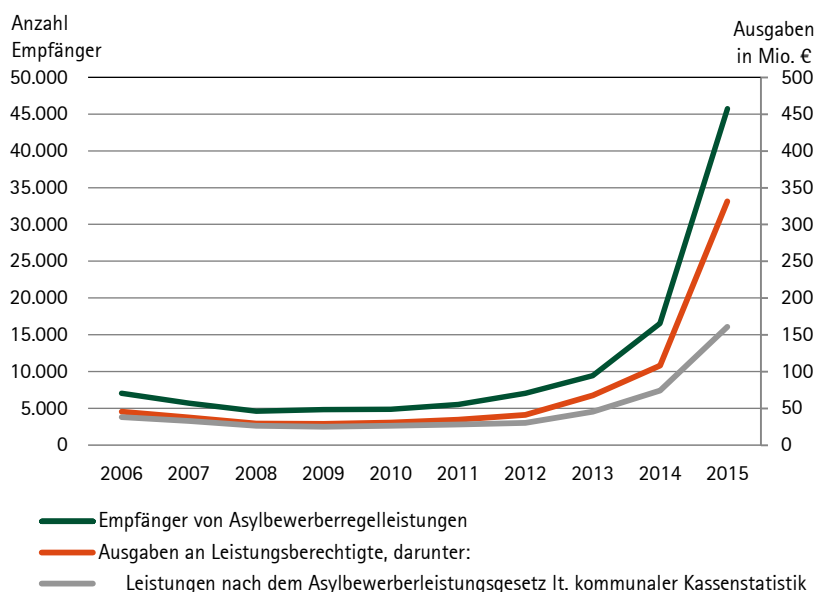
4.2.3 Exkurs: Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

40 Auch wenn die Ausgaben der sächsischen Kommunen für Asylbewerberleistungen um ein Vielfaches geringer sind als bspw. diejenigen für Jugend- und Sozialhilfe, Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende oder für Arbeitslosengeld II ist das Augenmerk auf die dynamische Entwicklung dieser Ausgabenposition zu legen, die nochmals stärker als im Vorjahr ausfiel. Die Zahl der Leistungsempfänger stieg überproportional.

Asyl: Zahl der Leistungsempfänger stieg überproportional

41 Deutschlandweit wurde im Jahr 2015 über fast 283.000 Asylanträge entschieden. Allein im ersten Halbjahr des laufenden Jahres belief sich die Zahl der Entscheidungen bereits auf mehr als 283.000.²¹

Übersicht 13: Entwicklung der Gesamtzahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen und der Ausgaben an Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Sachsen²², darunter Ausgaben lt. kommunaler Kassenstatistik



42 In der *kommunalen* Kassenstatistik sind insbesondere die Kosten der Erstaufnahmeeinrichtung nicht enthalten, da diese vom *Land* betrieben und finanziert werden. Die im Diagramm außerdem verwendete Statistik, welche die Ausgaben für Asylbewerberleistungen an Leistungsberechtigte beinhaltet, zeichnet insofern ein vollständigeres Bild der Ausgabensituation.

43 Das SMI und das SMF weisen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass einzelne Ausgabenposten in den in Übersicht 13 verwendeten Statistiken nicht erfasst sind. Dies betrifft bspw. die liegenschafts- und unterkunftsbezogenen Auszahlungen gemäß Sächsischem Flüchtlingsaufnahmegesetzes.

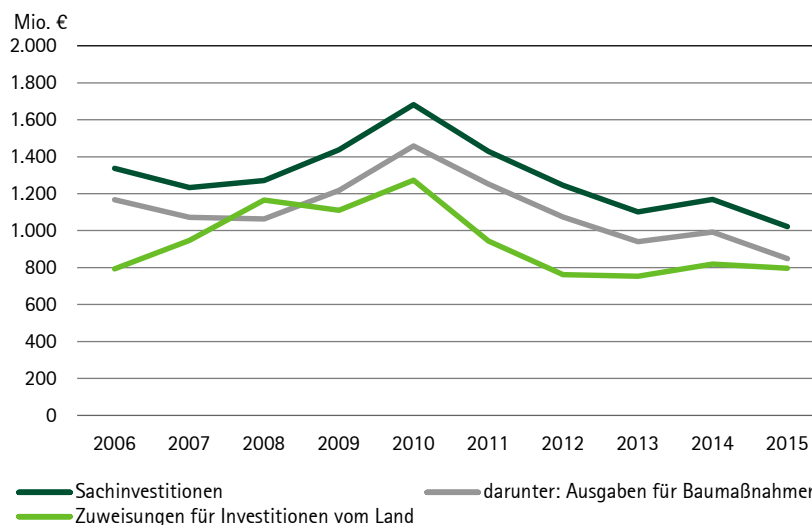
²¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Aktuelle Zahlen zu Asyl, 06/2016, S. 10.

²² StaLa, Statistik der Empfänger von Asylbewerberleistungen am 31.12. sowie Statistik der Aus- und Einzahlungen für Asylbewerberleistungen an Leistungsberechtigte.

4.3 Sachinvestitionen

Rückgang der Sachinvestitionen

Übersicht 14: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Zuweisungen für Investitionen vom Land



- 44 Während die Höhe der investiven Zuweisungen stagnierte²³, entwickelte sich bei den als Sachinvestitionen gebuchten Ausgaben der 2011 begonnene, nur im Jahr 2014 unterbrochene, negative Trend fort. Dieser wird noch verstärkt, wenn berücksichtigt wird, dass auch im Baubereich in den letzten Jahren eine deutliche Preissteigerung erfolgt ist.

Übersicht 15: Jahresteuerraten ausgewählter Baupreisindizes in Sachsen in %, Basis 2010 = 100²⁴

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	02/2016	05/2016
Bürogebäude	4,3	3,2	3,2	2,7	2,8	2,6	2,7
Straßenbau	2,7	4,3	2,8	1,5	1,3	0,7	0,2

Rückläufige investive Zuweisungen werden bislang nicht durch Eigenmittel kompensiert

- 45 Der Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die in den vergangenen Jahren rückläufigen investiven Zuweisungen von den Kommunen nicht durch einen höheren Einsatz eigener Mittel kompensiert werden konnten und belegt damit die nach wie vor bestehende Abhängigkeit von den Zuweisungen des Landes.²⁵

Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen insgesamt auf etwa gleichbleibendem Niveau

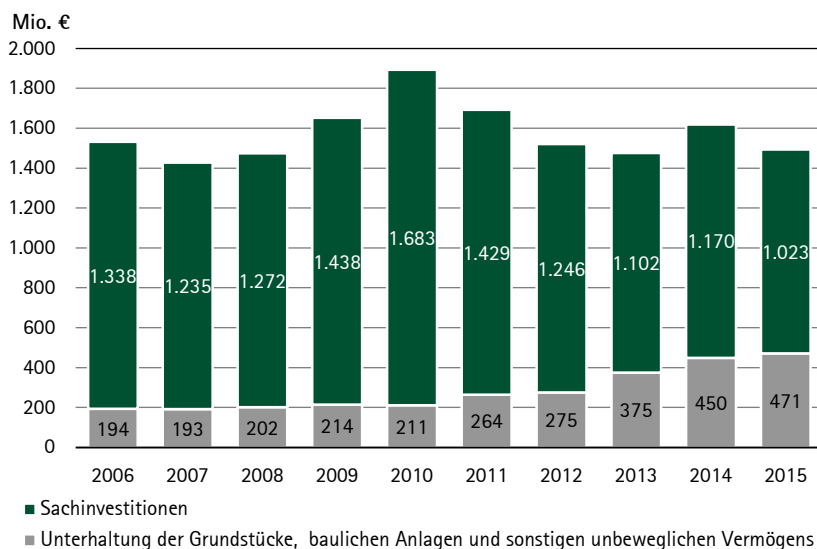
- 46 Die Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben und damit des Investitionsgeschehens kann jedoch nicht automatisch als Zeichen von Substanzverzehr gewertet werden, denn aufgrund der stringenteren Anwendung der Abgrenzungskriterien für Investition und Instandhaltung in der kommunalen Doppik werden Instandhaltungsmaßnahmen nunmehr regelmäßig als Unterhaltung von Grundstücken, baulichen Anlagen usw. dem laufenden Sachaufwand zugeordnet. Werden diese Ausgaben insgesamt betrachtet, wird ersichtlich, dass sich Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen seit 2012 in Summe – mit Ausnahme eines Anstiegs im Jahr 2014 – auf etwa gleichbleibendem Niveau halten. In der Gesamtschau ergibt sich folgendes Bild:

²³ Nach Gebietskörperschaftsgruppen differenziert, war bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen ein Rückgang der investiven Zuweisungen vom Land zu verzeichnen – bei den Kreisfreien Städten hingegen ein Zuwachs.

²⁴ StLa, Preisindizes für Bauwerke im Freistaat Sachsen, Mai 2016.

²⁵ Sachsenlandkurier 5/2015, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, S. 107.

Übersicht 16: Entwicklung der Sachinvestitionen sowie der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen an unbeweglichem Vermögen



4.4 Laufender Sachaufwand

47 In der gesamten letzten Dekade sind die laufenden Sachaufwendungen der Kommunen jährlich gestiegen und haben seit dem Jahr 2015 die 2 Mrd. €-Grenze überschritten.

Jährlicher Anstieg der laufenden Sachaufwendungen

48 Am stärksten wuchsen im Vorjahresvergleich die Ausgaben für die Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens (rd. +42 Mio. € bzw. rd. +18 %). Diese Entwicklung korreliert mit den unter Pkt. 4.3 erläuterten Verschiebungen zwischen Investition und Unterhaltungsaufwand. Im Jahr 2010, bis zum dem nur wenige kleinere Gemeinden ihr Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt hatten, waren diese Ausgaben noch nicht einmal halb so hoch wie im Jahr 2015.

49 Weiterer größerer Zuwachs war bspw. bei den Ausgaben für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände (rd. +13 Mio. € bzw. rd. 18 %) zu verzeichnen.

4.5 Weitere Ausgaben

4.5.1 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse

50 Die *investiven* Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte²⁶ stiegen nach zweijährigem Rückgang wieder auf rd. 151 Mio. € an – jedoch ohne das vorherige Niveau zu erreichen. Die kommunalen Sonderrechnungen, die fast die Hälfte des Betrages erhielten, profitierten am stärksten von diesem Zuwachs.

51 Das Volumen der *laufenden* Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte²⁷ wuchs erneut und umfasste im Jahr 2015 rd. 1.379 Mio. €. Davon flossen die meisten Mittel ebenfalls in kommunale Sonderrechnungen (rd. 33 %) sowie in übrige Bereiche (rd. 40 %).

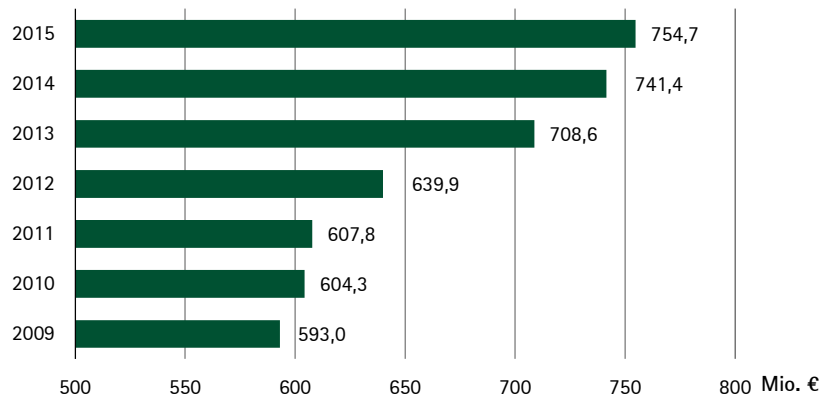
4.5.2 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

52 Zu den Umlagen in diesem Sinne (Gr. 832), die im Jahr rd. 780 Mio. € umfassten, zählen die Kreisumlage, die Finanzausgleichumlage (vgl. Pkt. 5.2) und sonstige Umlagen. Die Kreisumlage als mit Abstand größter Posten der allgemeinen Umlagen wuchs seit der Kreisgebietsreform um mehr als ein Viertel (vgl. nachfolgende Übersicht). Ursächlich sind neben gestiegenen Umlagegrundlagen auch höhere Kreisumlagesätze.

Kreisumlage wuchs seit der Kreisgebietsreform um mehr als ein Viertel

²⁶ Gr. 98 lt. VwV Gliederung und Gruppierung.
²⁷ Ebenda, Gr. 71.

Übersicht 17: Entwicklung der Kreisumlage²⁸



5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

5.1 Kommunaler Finanzausgleich

Volumen der investiven Zuweisungen sinkt zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen

53 Im Jahr 2016 ist die Finanzausgleichsmasse mit einem Umfang von rd. 2.932 Mio. € etwas geringer als im Vorjahr. Rd. 76 % davon stehen den Kommunen als *allgemeine* Schlüsselzuweisungen zur Verfügung; rd. 13 % als *investive* Zuweisungen (Schlüssel- und Zweckzuweisungen). Das Volumen der investiven Zuweisungen sinkt zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

54 Für das Jahr 2016 ergibt sich ein vorläufiger Abrechnungsbetrag gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG, der die Finanzausgleichsmasse um rd. 109 Mio. € erhöht. Dieser soll als vorläufiger Abrechnungsbetrag 2016 bereits in der Finanzausgleichsmasse 2018 abgerechnet werden. Die endgültige Abrechnung des Jahres 2016 ist spätestens mit der Finanzausgleichsmasse 2019 vorzunehmen.

Steigerungen der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2017/2018

55 Der Entwurf des Doppelhaushaltes 2017/2018 der sächsischen Staatsregierung sieht Steigerungen der Finanzausgleichsmasse vor (2017 auf rd. 3,23 Mrd. €, 2018 auf rd. 3,39 Mrd. €).

Auflösung Vorsorgevermögen

56 Des Weiteren soll das 2013 und 2014 dezentral gebildete Vorsorgevermögen (vgl. Pkt. 3.3.2 f.) im Jahr 2017 mit 50 Mio. € und 2018 voraussichtlich mit 100 Mio. € aufgelöst werden.²⁹ Über die Auflösung des dann noch verbleibenden Bestandes soll in Abhängigkeit von der zukünftigen Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel entschieden werden.³⁰

57 Der sächsische Mehrbelastungsausgleich (Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz [SächsMBAG]) soll ab 2017 i. H. v. 155,8 Mio. € in das SächsFAG überführt werden, womit sich das Finanzkraftverhältnis im Gleichmäßigkeitsgrundsatz I zugunsten der Kommunen ändert.³¹

5.2 Finanzausgleichsumlage

58 Die Finanzausgleichsumlage (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Steuerkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab.

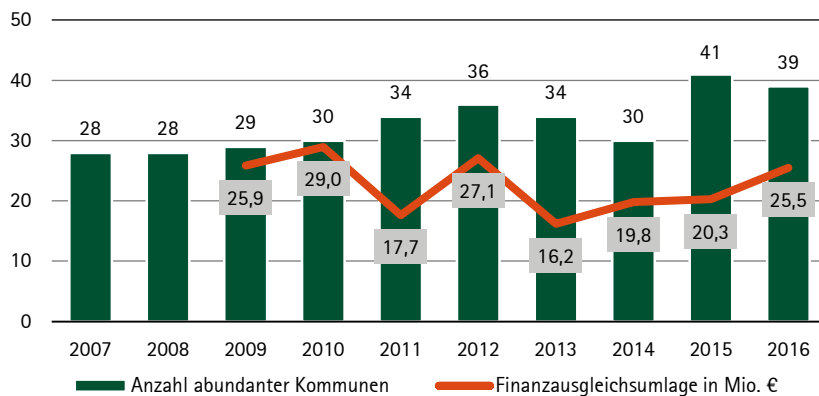
²⁸ Die dargestellten Beträge wurden der Kassenstatistik des jeweiligen Jahres entnommen.

²⁹ Vgl. LT-DS 6/5552, Entwurf des Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, S. 3. Die Auflösung im Jahr 2018 soll nur vollzogen werden, wenn die avisierte Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe i. H. v. 5 Mrd. € über das Bundesteilhabegesetz nicht in Kraft tritt.

³⁰ Ebenda S. 64.

³¹ Ebenda S. 3.

Übersicht 18: Entwicklung der Anzahl abundanter³² Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage³³ in Sachsen



59 Im Jahr 2016 sind 39 Kommunen umlagepflichtig und entrichten Abschlagsbeträge bis zu rd. 3,2 Mio. € (entspricht rd. 685 €/EW). Die größten Finanzumlagezahler sind die Gemeinden Boxberg/O.L., Wachau und Nünchritz. Die Stadt Rötha ist aufgrund der Eingemeindung Espenhains im Jahr 2016 erstmals abundant.

5.3 Kommunalpaket und Investitionsförderung

Kommunalpaket: Brücken in die Zukunft

60 Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen Mittel aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung, dessen Zielsetzung es ist, die kommunale Investitionskraft zu stärken, die Infrastruktur auszubauen³⁴, die Kommunen bei der Durchführung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen zu unterstützen und dabei den unterschiedlichen Investitionsbedarfen in den einzelnen Regionen des Freistaates Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen.

800 Mio. € für „Brücken in die Zukunft“

61 Nach der Verteilung der vom Bund bereitgestellten Mittel³⁵ von rd. 3,5 Mrd. € ergibt sich für Sachsen lediglich ein Anteil von rd. 156 Mio. € (vgl. Übersicht 19). Dies ist vor allem auf das niedrige Kassenkreditvolumen der sächsischen Gemeinden zurückzuführen, welches u. a. im Verteilungsschlüssel der Bundesmittel Beachtung findet.

62 Die Differenz i. H. v. 644 Mio. € zum Gesamtvolumen des Fonds von 800 Mio. € wird je zur Hälfte von Kommunen und Freistaat getragen. Die Mittel des Freistaates belaufen sich auf 322 Mio. € aus dem Staatshaushalt zzgl. einer Pauschale von 20 Mio. € für Fördervollzugskosten.³⁶

63 Der kommunale Anteil dieses Sondervermögens wird aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs gespeist. Für die Jahre ab 2017 wurde die Finanzverteilung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum (Gleichmäßigkeitssatz II) überprüft. Im Ergebnis entsteht eine Verteilung zugunsten des kreisangehörigen Raumes. Ab 2017 erfolgt zudem jährlich eine Absenkung der investiven Zweckzuweisungen im SächsFAG um 59 Mio. €, damit diese in den Fonds einfließen können.

64 Die Förderquote beträgt 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Förderquote 75 %

³² 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).

³³ Angaben gemäß Festsetzung.

³⁴ Vgl. Pressemitteilung der Sächsischen Staatsregierung vom 29.10.2015.

³⁵ Vgl. im Detail Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), in Kraft seit 30.06.2015.

³⁶ Vgl. im Detail Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

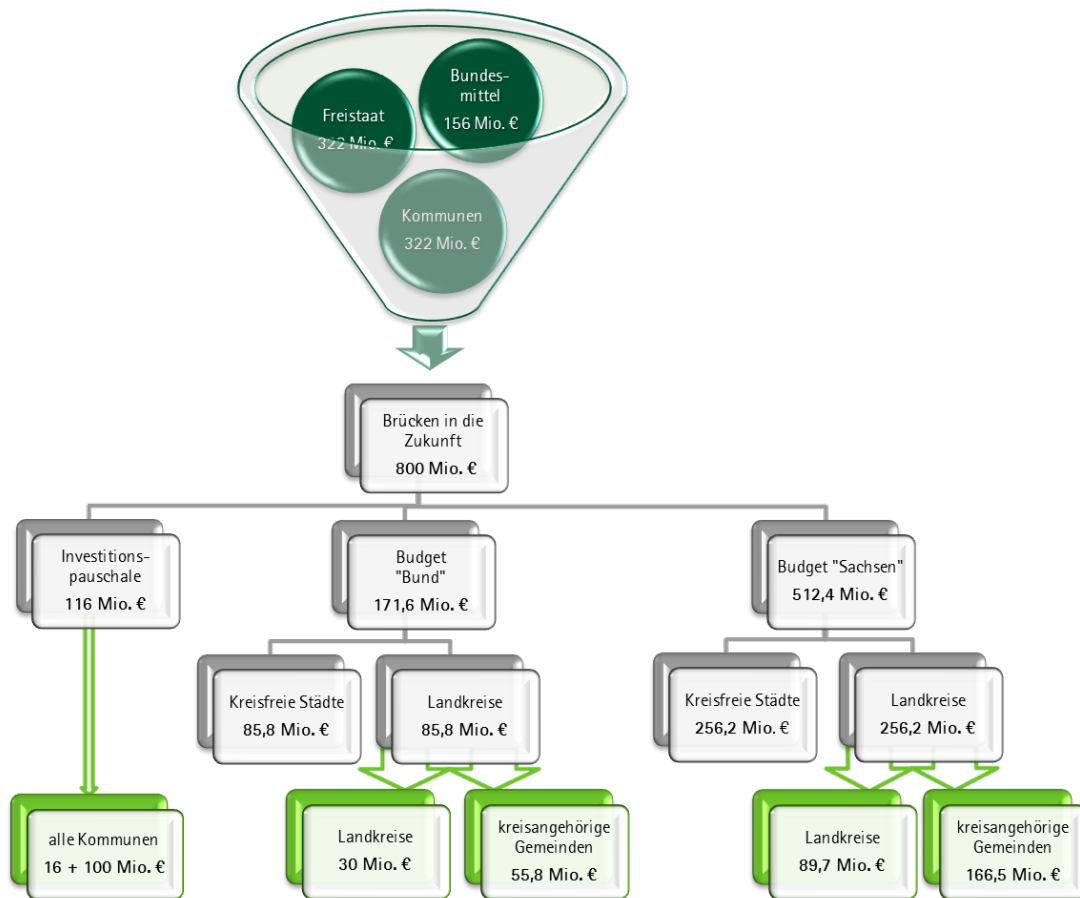
Zielgruppe finanzschwache Kommunen

65 Die Investitionsförderung hat vor allem finanzschwache Kommunen im Blick. Dies bedeutet, dass gem. Art. 2 § 2 Abs. 1 S. 3 f. des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft abundante Kommunen keine Förderung aus dem Budget „Bund“ erhalten.

Asyl- und Flüchtlingshilfefonds

66 Finanzielle Vorsorge soll darüber hinaus durch einen Asyl- und Flüchtlingshilfefonds getroffen werden. Dieser wird als Sondervermögen des Freistaates Sachsen im Umfang von 300 Mio. € errichtet und ist eine Reaktion auf die bisherigen Flüchtlingsströme und die damit einhergehende Problematik der Finanzierung der Ausgaben für Unterbringung, Versorgung, Betreuung und Integration jener Asylsuchenden und Flüchtlinge in Sachsen.

Übersicht 19: Herkunfts- und Verwendungsübersicht gem. Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz (SächsInvStärkG)³⁷



Geordnete Haushaltswirtschaft beim Vollzug der VwV Investkraft sichern

67 Der Vollzug der Maßgabe aus dem SächsInvStärkG, wonach die investiven Mittel des Budgets „Sachsen“ auch für Instandsetzungen und Erneuerungen einsetzbar sein sollen³⁸ und die VwV Investkraft, welche die Gewährung von Zuwendungen nach § 3 SächsInvStärkG regelt und für die sächsischen Kommunen eine Reihe haushaltsrechtlicher Vorgaben lockert bzw. sie davon befreit, erfordern hinsichtlich der geordneten Haushaltswirtschaft in verschiedenen Punkten besondere Beachtung:

³⁷ Die Aufteilung der Mittel zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden kann von der oben dargestellten Aufteilung 35 % vs. 65 % abweichen. Gemäß § 3 Abs. 3 S. 4 SächsInvStärkG können für die kreisangehörigen Gemeinden auch mehr als 65 % der Mittel eingesetzt werden. 16 Mio. € der Investitionspauschale sind nur für Kommunen vorgesehen, in deren Gemeindegebiet eine Erstaufnahmeeinrichtung vorgehalten wird, vgl. § 5 Abs. 1 SächsInvStärkG.

³⁸ Vgl. § 3 Abs. 2 SächsInvStärkG, gem. Art. 2 zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

- Die Abbildung der Zuweisungen im Haushalt der Kommunen als Investition oder als Erhaltungs- bzw. Instandhaltungsmaßnahme richtet sich nach den geltenden Grundsätzen der kommunalen Doppik.
- Die pauschale Genehmigung von Kassenkrediten im Falle der Überschreitung des Kassenkredithöchstbetrages für alle mit der VwV Investkraft im Zusammenhang stehenden Maßnahmen darf nicht dazu führen, dass sich das im Vergleich zu anderen Bundesländern niedrige Niveau der Kassenkredite der sächsischen Kommunen³⁹ deutlich erhöht.
- Die Regelung in der VwV Investkraft lässt die Aufnahme von Krediten auch für Erhaltungsmaßnahmen zu. Außerhalb dieser eng auszulegenden Ausnahmeregelung dürfen die Gemeinden auch weiterhin Kredite nur im Finanzhaushalt und ausschließlich für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufnehmen. Erhaltungsmaßnahmen fallen nach haushaltsrechtlicher Definition nicht hierunter. Sie stellen Aufwand dar und sind ausschließlich im Ergebnishaushalt darzustellen.

68 Das SMI bringt in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, dass es dem Willen des Gesetzgebers widerspreche, den Investitionsbegriff zu eng auszulegen. Erhaltungs-, Instandsetzungs- sowie Erneuerungsmaßnahmen fielen nach dem SächsInvStärkG auch unter den Begriff „Investition“. Auch das SMF bejaht eine weite Auslegung des Investitionsbegriffes und konstatiert gleichzeitig, dass diese von der strengeren Abgrenzung in der Doppik abweicht.

69 Das SMI unterstreicht außerdem, dass die Genehmigung von Kreditaufnahmen nach § 82 Abs. 2 SächsGemO eine geordnete Haushaltswirtschaft voraussetzt.

70 Die Umsetzung des Kommunalpaketes hatte zum Redaktionsschluss dieses Berichtes den Stand erreicht, dass die von der Staatskanzlei bestätigten Investitionspläne vorlagen. Danach fließen rd. 453 Mio. € in den Neubau bzw. in die Instandsetzung von Schulen und Kindertageseinrichtungen. Weitere Schwerpunkte sind die Straßenerneuerung (rd. 36 Mio. €) sowie investive Maßnahmen in Sportstätten (rd. 27 Mio. €).⁴⁰

Straßen- und Brückenbauförderung

71 Die sächsischen Kommunen erhalten im Jahr 2016 auf Grundlage der Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB) rd. 188 Mio. € für die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur. Nach Anpassung der Richtlinie Ende 2015 erhalten die Kommunen nunmehr Höchstfördersätze teils bis zu 100 % sowie eine Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale für Straßen und Radverkehrsanlagen, die sich nach deren Gesamtlänge richtet.

188 Mio. € für die Förderung von Straßen- und Brückenbau

Städtebauförderung

72 Aus den Bund-Länder-Programmen zur Städtebauförderung⁴¹ erhalten die sächsischen Kommunen im Programmjahr 2016 zur Abfinanzierung für die Jahre 2016 bis 2020 insgesamt rd. 133 Mio. €. Die Kommunen haben sich an der Finanzierung der insgesamt 5 Programme wie folgt zu beteiligen:

133 Mio. € Städtebauförderung

- Stadtumbau Ost (Programmteil Rückbau): 0 %,
- Städtebaulicher Denkmalschutz: 20 %,

³⁹ Vgl. Beitrag Nr. 2, TNr. 3.2.

⁴⁰ Vgl. Pressemitteilung des SMUL vom 29.08.2016.

⁴¹ Grundlage ist die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 b Grundgesetz zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

- Soziale Stadt/Aktive Stadt- und Ortsteilzentren/Kleinere Städte und Gemeinden: je ein Drittel.

Regionalisierungsmittel und Bundesverkehrswegeplan

- 73 **Weitere Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur**
Auf Bundesebene wurden innerhalb der letzten Monate wesentliche Eckpfeiler hinsichtlich der künftigen Entwicklung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gesetzt, die zumindest mittelbar Einfluss auf die Kommunen entfalten. Hierzu zählen die Festlegung zur Höhe der Bundesmittel für den Öffentlichen Personennahverkehr ab 2016 im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG)⁴² sowie die Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans 2030 (BVWP).

5.4 Entwicklungen im Sozialbereich

Erhöhung der Pauschale nach SächsFlüAG

- 74 **Asylbewerberleistungen**
Der Entwurf des Doppelhaushaltes 2017/2018 des Freistaates Sachsen sieht u. a. vor, die Pauschale nach SächsFlüAG ab dem Jahr 2017 aufzustocken. Damit soll insbesondere den gestiegenen Lebenshaltungs- und Gesundheitskosten Rechnung getragen werden.

60 Mio. € Ergänzungspauschale

- 75 Eine „Ergänzungspauschale für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern“ i.H. v. 60 Mio. € wurde den Kreisfreien Städten und Landkreisen im Jahr 2016 bereits als außerplanmäßige Ausgabe des Freistaates Sachsen zweckgebunden zugewiesen.⁴³
- 76 Darüber hinaus gab es seit 2015 diverse rechtliche Neuregelungen, die erst mittelbar eine monetäre Wirkung für die kommunale Ebene entfalten. Zu nennen sind bspw. Erleichterungen im Vergaberecht im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen sowie die Beschleunigung der Asylverfahren.

SGB-Regelsätze angehoben

- 77 **SGB-Regelsätze**
Nach der Erhöhung zum 01.01.2015 wurden die Regelsätze gem. § 28a SGB XII zum 01.01.2016 erneut fortgeschrieben. Damit steigen die Leistungen für Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitsuchende und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auch Asylbewerber nach dem AsylbLG erhalten höhere Leistungen.
- 78 Der Beteiligungssatz des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 22 Abs. 1 SGB II liegt seit 01.01.2016 bei 35,2 %.⁴⁴

Entwurf Bundesteilhabegesetz

- 79 **Bundesteilhabegesetz und Entlastung der Kommunen**
Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) lässt in den Jahren 2017 bis 2020 erhebliche personelle und finanzielle Mehraufwendungen für Länder und Kommunen erwarten.

Geplante Entlastung der Kommunen

- 80 Das SMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in dem Zusammenhang jedoch auch die Entlastung der Kommunen ab dem Jahr 2018 um 5 Mrd. € jährlich durch den Bund zu sehen sei (Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen). Aufgrund des Koalitionsvertrages auf Bundesebene bestehe eine enge inhaltliche und zeitliche Verknüpfung beider Gesetzesvorhaben, sodass den erwarteten Mehraufwendungen von Ländern und Kommunen auch Entlastungen gegenüberstünden.

⁴² Vgl. § 5 Abs. 2 f. RegG: Insgesamt 8 Mrd. € bundesweit im Jahr 2016; ab 2017 bis 2031 jährliche Steigerung um 1,8 %.

⁴³ Vgl. LT-DS 6/4282.

⁴⁴ 31,3 % gem. § 46 Abs. 5 Satz 4 SGB II zzgl. 3,9 % gem. § 46 Abs. 7 S. 1. SGB II.

5.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

Zwischen 01.01.2015 und 01.01.2016 fusionierten folgende Gemeinden:

Gemeindefusionen

- Eingliederung von Espenhain nach Rötha (01.08.2015),
- Eingliederung Mochau nach Döbeln (01.01.2016),
- Eingliederung von Tauscha nach Thiendorf (01.01.2016),
- Zusammenschluss von Mylau und Reichenbach im Vogtl. (01.01.2016).

Die Zahl der Gemeinden reduzierte sich damit inklusive der 3 Kreisfreien Städte auf 426.

Noch 426 Gemeinden in Sachsen

Übersicht 20: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)⁴⁵

Jahr	1990	...	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl	1.626	...	505	499	493	485	470	458	438	432	430	426

- 81 Die Aussagen im vorangegangenen Jahresbericht des SRH, Band II, Pkt. 5.5, S. 39f. zur Schaffung effizienterer Verwaltungsstrukturen u. a. durch Gemeindefusionen behalten unverändert Gültigkeit.
- 82 Auf den überarbeiteten Leitfaden des SSG zu freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen wird hingewiesen.⁴⁶

5.6 Weitere aktuelle Themenfelder

Interkommunale Zusammenarbeit

- 83 Mit dem Ziel, dass Kommunen auch künftig umsatzsteuerfrei zusammenarbeiten können, wurde § 2b UStG zum 01.01.2016 neu geregelt. Dennoch bestehen weiterhin Rechtsunsicherheiten. Grundvoraussetzung einer umsatzsteuerfreien Zusammenarbeit ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Inwieweit die Umsatzsteuerfreiheit dann greift, ist im Einzelfall zu betrachten. So ist – geltendem EU-Recht folgend – z. B. maßgeblich, inwieweit die Leistung der Kommune im Wettbewerb mit privaten Anbietern steht.
- 84 Originär hoheitliche Tätigkeiten wie etwa die Abwasserbeseitigung sind auch weiterhin umsatzsteuerbefreit.

Umsatzsteuerfreie Zusammenarbeit

Aufgabenerfüllung durch Dritte

- 85 Gegenstand der Analysen dieses Jahresberichtsbeitrages sind nur die kommunalen Kernhaushalte, nicht jedoch ausgelagerte Bereiche. Beispielsweise forciert der Stadtrat der Kreisfreien Stadt Dresden aktuell die (Neu)gründung einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft mit Schwerpunkt sozialem Wohnungsbau. Zum 31.12.2015 führten die Kommunen im Freistaat Sachsen insgesamt 100 Eigenbetriebe und waren an 439 Unternehmen unmittelbar mit mehr als 50 % am Nennkapital bzw. Stimmrecht beteiligt. Deren jeweiliger Beitrag zur stetigen Aufgabenerfüllung und dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen wird erst im Rahmen des ab 2021 verpflichtenden kommunalen Gesamtabschlusses im Haushalt transparent.

Kommunaler Gesamtabschluss

6 Folgerungen

- 86 Angesichts weiter gestiegener Ausgaben sind auch künftig Optimierungspotenziale zu identifizieren und auszuschöpfen. Eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit und konsequente Aufgabenkritik sind

Optimierungspotenziale identifizieren und ausschöpfen

⁴⁵ Die zum 01.01.2016 erfolgten Gemeindezusammenschlüsse bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen weiter verringerten, finden in der Auswertung der Daten für das Jahr 2015 noch keine Berücksichtigung.

⁴⁶ Freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen – Leitfaden, 3. überarbeitete Auflage, veröffentlicht im Sachsenlandkurier 01/2016.

zwei von zahlreichen Beispielen, kostensenkender bzw. effizienzsteigernder Maßnahmen.

Veröffentlichungspflichten gem. FPStatG nicht ausreichend

87 Der SRH hält die geltenden Veröffentlichungspflichten gem. FPStatG für nicht ausreichend (vgl. Tz. 4). Das SMI hat weiterhin auf eine entsprechende Änderung des § 3 Abs. 2 FPStatG hinzuwirken.

Stellungnahmen

7 Stellungnahmen

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

89 Das SMI stimmt der Feststellung des SRH zu, dass die geltenden Veröffentlichungspflichten gem. FPStatG nicht ausreichen (Pkt. 1, Tz. 4), weil insbesondere Daten der Ergebnisrechnung nicht in die amtliche Statistik eingehen. Eine mittelfristige Änderung des FPStatG anzustreben, hält das SMI für sachlich sinnvoll.

90 Hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Änderungen aufgrund der VwV Investkraft sehe das SMI keine Gefährdung einer geordneten Haushaltswirtschaft insgesamt (Pkt. 5.3, Tz. 67).

91 Das SMF teilt in seiner Stellungnahme mit, dass die Einrichtung des Fonds „Brücken in die Zukunft“ sowie die geplante Anpassung des Finanzkraftverteilungsverhältnisses im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II Ergebnis der Verständigung mit den kommunalen Spitzenverbänden sei. Die Motive der Verständigung seien im Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpaktes eine Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit auf hohem Niveau sowie die Schaffung von Planungssicherheit für die kommunalen Haushalte bis zum Jahr 2020 gewesen.

92 Nach Auffassung des SSG wird die Entwicklung der finanziellen Situation in den sächsischen Städten, Gemeinden und Landkreisen angemessen wiedergegeben. Insbesondere sei deutlich geworden, dass sich die Finanzsituation in den vergangenen Jahren tendenziell verschlechtert habe. Dies wirke sich insbesondere auf das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen aus. Der SSG habe daher großen Wert darauf gelegt, dass mit dem Programm „Brücken in die Zukunft“ ein Investitionsprogramm geschaffen wurde, das zu einer Stabilisierung der Kommunalinvestitionen bis zum Ende des Jahrzehnts führen werde.

Schlussbemerkung

8 Schlussbemerkung

93 Die nach wie vor gute Steuereinnahmesituation aufgrund der positiven wirtschaftlichen Lage ermöglicht dem Großteil der sächsischen Kommunen trotz rückläufiger Zuweisungen den Erhalt eines mehr oder minder umfangreichen finanziellen Handlungsspielraums. Mehrere Studien und Institutionen⁴⁷ konstatieren jedoch gleichzeitig, dass sich der Abstand zwischen finanzstarken und –schwachen Kommunen und Regionen in Deutschland vergrößert. Sie verweisen exemplarisch auf die Zusammenhänge zwischen Verschuldung, Abgabenerhöhung (z. B. Grundsteuer, KiTa-Beiträge), Reduzierung des kommunalen Leistungsangebotes (z. B. in Jugend- und Seniorenarbeit, Straßenbeleuchtung), Investitionsrückgang und Verlust der Standortattraktivität und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten, z. B. interkommunale Zusammenarbeit (z. B. gemeinsame Turnhallen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bauhöfe), Optimierung des kommunalen Unternehmensportfolios, um die Wirtschaftlichkeit und Erträge zu steigern, Gemeindefusionen usw.

⁴⁷ Bspw. Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen (EY Kommunenstudie 2015). Deutscher Städtetag, Aktuelle Finanzlage der Kommunen, veröffentlicht am 20.07.2016.

- 94 Die Entwicklung der Einnahmen und Sozialleistungen wird auch von kommunaler Seite als unsicher eingeschätzt.⁴⁸ Faktoren, die hierbei bedeutsam sind, sind bspw. für das Jahr 2016 regional unterschiedlich stark erwartete steuerrechtsbedingte Gewerbesteuerausfälle⁴⁹ sowie die Unwägbarkeiten hinsichtlich der künftigen Zahl der Flüchtlinge und der daraus resultierenden Leistungen und organisatorischen Herausforderungen. Entwicklung der Einnahmen und Sozialleistungen unsicher
- 95 In der politischen Diskussion zeichnet sich derzeit ab, dass nach Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 ein künftiges Fördersystem auf strukturschwache Regionen in ganz Deutschland abzielen und nicht mehr auf die neuen Bundesländer fokussiert sein wird. Fördersystem nach dem Solidarpakt
- 9 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten**
- 96 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁵⁰ im Jahr 2015 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁵¹. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2014. 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. Statistische Datengrundlage
- 97 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2015 zugrunde. Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab 2011 wurden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse zugrunde gelegt. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen. Gebietsstand vom 01.01.2015
- 98 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.
- 99 Dem SRH liegen die kassenstatistischen Daten der sächsischen Kommunen nach wie vor nach kamerale Haushaltssystematik vor, d. h. nach den Gruppierungsnummern lt. VwV Gliederung und Gruppierung. Für eine einheitliche Ergebnisdarstellung werden die Finanzrechnungsdaten der Kontenklassen 6 (Einzahlungen) und 7 (Auszahlungen) der doppisch buchenden Kommunen in kameralistische Daten umgesetzt. Die unterschiedlichen Haushaltssystematiken lassen eine Übertragung der doppelten 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. Umschlüsselung doppischer in kamerale Daten
- 100 Seit dem Berichtszeitraum 2015 liefern bis auf wenige Ausnahmen im Bereich der Zweckverbände alle Gemeinden, Gemeindeverbände und Extrahaushalte die Daten (auch) nach doppischer Systematik an das StaLa. Ab dem Berichtszeitraum 2016 wird die kommunale Kassenstatistik im Freistaat Sachsen daher auch als doppische Version „Einzahlungen und Auszahlungen der öffentlichen Kommunalhaushalte“ veröffentlicht werden. Ab 2016 in Sachsen auch doppische Kassenstatistik

⁴⁸ Vgl. KGSt-Bericht 17/2015, „Wie sehen Finanzverantwortliche die Zukunft des kommunalen Finanzmanagements?“

⁴⁹ Vgl. hierzu z. B. Monatsbericht des BMF Mai 2016, S. 9.

⁵⁰ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

⁵¹ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

Kassenstatistik bundesweit weiter kameral	101	Demgegenüber werden kassenstatistische Vergleiche mit Kommunen anderer Bundesländer (vgl. Pkt. 2 Ländervergleich) weiterhin nur nach kameraler Systematik bereitgestellt, da in verschiedenen Bundesländern auf kommunaler Ebene auch weiterhin kameral gebucht wird.
	102	Die Umstellung auf die kommunale Doppik mit jeweils landesspezifischen Regelungen erschwert auch den länderübergreifenden Vergleich der finanzstatistischen Daten. Das Statistische Bundesamt weist auf mögliche Verwerfungen hin. Datengrundlage von Pkt. 2 Ländervergleich sind ab dem Jahr 2014 die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern bzw. BMF: „Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen“.

Kommunale Verschuldung

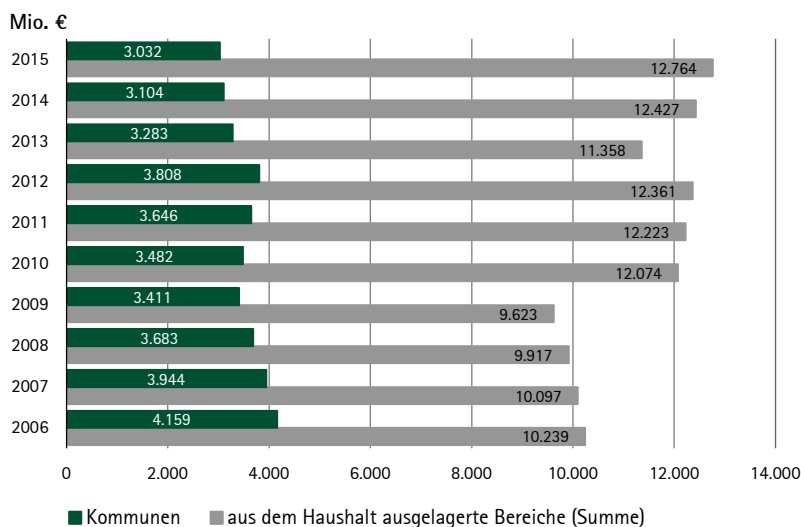
Die Schulden der Kommunen, ihrer Eigenbetriebe und Eigengesellschaften entwickeln sich rückläufig. Der Schuldenstand der Beteiligungen ist demgegenüber erneut von Zuwachs geprägt.

Die darüber hinaus bestehenden Risiken aus Bürgschaften und dergleichen konnten in den Kernhaushalten reduziert werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die sächsischen Kommunen auch weiterhin ihre Schulden in hohem Maße aus ihren Kernhaushalten auslagern. Sie haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen sicherzustellen.

1 Überblick

Übersicht 1: Schulden der Kommunen und ihrer ausgelagerten Bereiche



Kommunale Kernhaushalte rd. 3,0 Mrd.,
ausgelagerte Bereiche rd. 12,8 Mrd. €

- 1 Unter die ausgelagerten Bereiche werden Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften¹ gefasst.
- 2 Die kommunale Gesamtverschuldung lag zum 31.12.2015 bei rd. 15,8 Mrd. €, wobei zu beachten ist, dass dieser Betrag nicht identisch mit dem damit für die sächsischen Kommunen verbundenen Haftungsrisiko ist (s. a. Tz. 7 und 49). Auf jeden Einwohner in Sachsen entfallen rein rechnerisch Schulden von fast 3.900 €.
- 3 Im Ergebnis waren zum 31.12.2015 rd. 81 % der Schulden aus den sächsischen kommunalen Kernhaushalten ausgelagert.
- 4 Zusätzlich wiesen die kommunalen Kernhaushalte weitere Belastungen in Form von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (rd. 1,4 Mrd. €), Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten (rd. 43 Mio. €) und Zinsausgaben (rd. 71 Mio. €) aus. Je Einwohner in Sachsen sind dies insgesamt weitere Belastungen von rechnerisch rd. 385 €.
- 5 Die größte Bewegung in den Schuldenständen des vergangenen Jahres und davor liegender Jahre ist bei den Beteiligungsgesellschaften zu verzeichnen (vgl. Pkt. 4).

Gesamtverschuldung zum 31.12.2015:
rd. 15,8 Mrd. €
zzgl. öffentliche-private-Partnerschaft,
Bürgschaften usw.

81 % der Schulden ausgelagert

Veränderungen der Schuldenstände insbesondere bei Beteiligungsgesellschaften

¹ Mehr als 1 Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital/Stimmrecht.

2 Einführung

- 6 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik² zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2016 und der Einwohnerstand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde.³ 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.
- 7 In den Jahren 2010 bis 2013 wurde der statistische Schuldenbegriff mehrfach geändert. Änderungen und Auswirkungen auf die ausgewiesene Schuldenhöhe waren jeweils in Band II der Jahresberichte des SRH dargestellt; zuletzt im Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 2, Übersicht 2, S. 46. Zu beachten sind ferner die Ausführungen zum Aussagegehalt des Schuldenstandes von Beteiligungsgesellschaften im Jahresbericht 2015 des SRH, Band II (vgl. Beitrag Nr. 2, Tz. 5 ff., S. 46).
- 8 Aussagen und Vergleiche zur Schuldensituation einer Kommune sind stets im jeweiligen Kontext zu sehen, so z. B.:
- Im Vergleich über mehrere Jahre sind die Änderungen des statistischen Schuldenbegriffes zu beachten.
 - In Sachsen ist der statistische Schuldenbegriff nicht mit dem nach VwV KomHWi-Doppik identisch.
 - Erweiterungen des statistischen Berichtskreises sind insbesondere bei Zeitreihenvergleichen zu berücksichtigen. Dies betrifft vor allem die Beteiligungsgesellschaften.
 - Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften sind nicht gleichzusetzen mit den damit für die sächsischen Kommunen verbundenen Haftungsrisiken.
 - Bürgschaften, ÖPP-Projekte u. dgl. sind keine Schulden im eigentlichen Sinne, belasten aber dennoch den kommunalen Haushalt in unterschiedlichem Umfang.
 - Nicht alle Schulden und Belastungen der Kommunen werden in der Schuldenstatistik abgebildet, wie z. B. die sonstigen übrigen Verbindlichkeiten, so dass das Bild der Schuldensituation unvollständig bleibt.
 - Die Art der Schulden (insbesondere Kredite und Kassenkredite) lässt in gewissem Maße Rückschlüsse zu, inwieweit der Finanzierungsbedarf der Kommunen schwerpunktmäßig in Investitionen liegt bzw. ob Liquiditätsengpässe unterschiedlicher Fristigkeit und unterschiedlichen Ausmaßes zu überbrücken sind.
 - Die verschiedenen Schuldenarten bergen differenzierte Zinsänderungsrisiken.
 - Der Einbezug der ausgelagerten Bereiche in die Schuldenbetrachtung zeigt völlig andere Schuldendimensionen auf als die alleinige Darstellung der Kernhaushalte. Dies gilt – abhängig vom Grad der Auslagerungen – sowohl beim Vergleich der Kommunen *innerhalb* eines Bundeslandes als auch *zwischen* den Bundesländern.
- 9 Die Auswertung der statistischen Daten setzt den Schwerpunkt daher auf den Gesamtüberblick über die Entwicklung der Schuldensituation der kommunalen Landschaft und berücksichtigt dabei die o. g. Punkte an den entsprechenden Stellen.

² Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

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

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 Ab dem Jahr 2011 finden die Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 Verwendung.

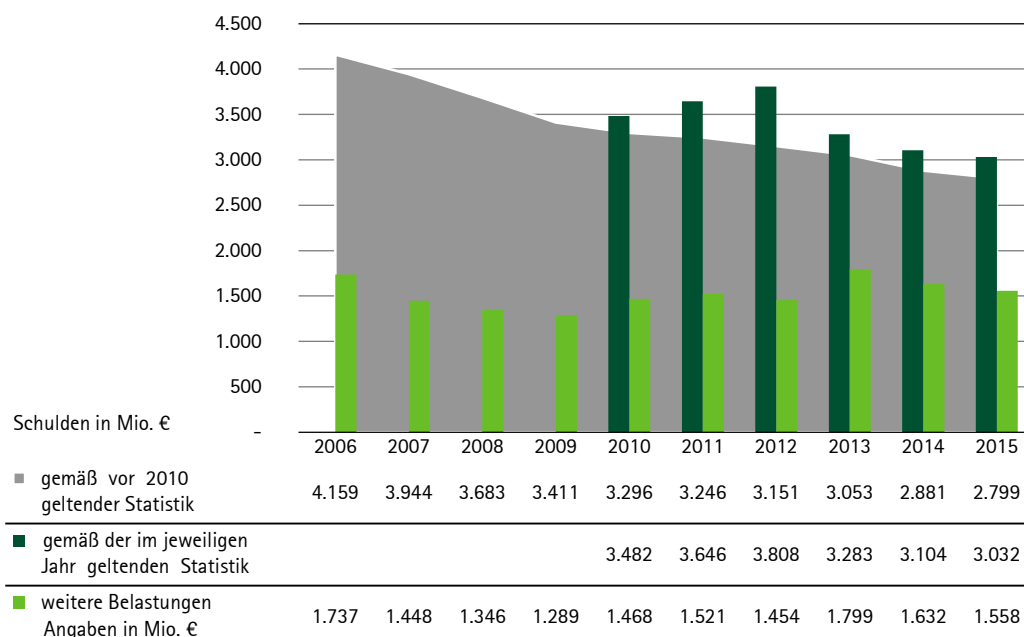
3 Kommunale Kernhaushalte in Sachsen

3.1 Entwicklung der Schulden und weiterer Belastungen

10 Die Schulden und weiteren Belastungen in den Kernhaushalten der Kommunen sinken mittlerweile kontinuierlich. Dies lässt sich unabhängig von der jeweiligen statistischen Betrachtungsweise feststellen (vgl. nachfolgende Übersicht).

Kernhaushalte: Schulden und weitere Belastungen sinken

Übersicht 2: Entwicklung der Schulden und der weiteren Belastungen der Kommunen unter Berücksichtigung statistischer Änderungen des Schuldenbegriffes



11 Zu den weiteren Belastungen zählen:

- vor 2010: Kassenkredite, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, Innere Darlehen, Zinsausgaben,
- in den Jahren 2010 und 2011: Bürgschaften, Zinsausgaben,
- seit 2012: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, Zinsausgaben, ÖPP-Projekte nach Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

12 Die Schuldendienstquote⁴ ist gegenüber dem Vorjahr unverändert:

Übersicht 3: Entwicklung der Schuldendienstquote (Angaben in %)

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schuldendienstquote	12,7	5,7	5,3	5,5	4,0	4,1	6,2 ⁵	6,2	5,3	5,3

⁴ 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.

⁵ 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.

3.2 Detaillierter Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

Abbau von Kreditschulden und Bürgschaftsrisiken

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

Ifd. Nr.	Position	2014	2015	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1	SCHULDENSTAND⁶	3.104,1	3.032,1	-72,0	-2,3
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	2,6	1,6	-1,0	-39,5
1.1.1	- Schulden aus Krediten	2,4	1,6	-0,8	-34,0
1.1.2	- Kassenkredite	0,2	-	-0,2	-100,0
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	2.973,4	2.892,9	-80,5	-2,7
1.2.1	- Schulden aus Krediten	2.878,3	2.797,1	-81,2	-2,8
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	2.877,9	2.796,8	-81,1	-2,8
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	0,4	0,3	-0,1	-28,9
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	95,1	95,9	0,8	0,8
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	31,5	27,0	-4,5	-14,2
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	3,4	3,4	0,0	-1,3
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,0	0,9	-0,1	-1,7
1.3.3	- Finanzierungsleasing	27,1	22,7	-4,4	-16,3
1.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	96,6	110,6	14,0	14,4
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.631,7	1.557,9	-73,9	-4,5
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	37,5	42,9	5,5	14,6
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.510,8	1.443,9	-66,9	-4,4
2.3	Zinsausgaben ⁷	83,5	71,0	-12,5	-15,0

Kreisangehörige Gemeinden forcieren Schuldenabbau

13 Abgesehen von einer leichten Zunahme des Kassenkreditvolumens sowie der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, die wegen ihrer zumeist kurzen Fristigkeit bei einer Stichtagsbetrachtung naturgemäß Schwankungen unterworfen sind, konnten die Kommunen ihren Schuldenstand insgesamt um rd. 72 Mio. € reduzieren. Der Schuldenabbau erfolgte maßgeblich durch die Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden. Hierzu trug wiederholt vor allem der Abbau der Kreditschulden bei Kreditinstituten bei.

Kassenkredite

14 Kassenkreditnehmer sind insbesondere die Landkreise Nordsachsen (21,1 Mio. €), Görlitz (20 Mio. €) und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (rd. 14,4 Mio. €). Den einwohnerbezogen höchsten Kassenkredit hält die Stadt Wehlen mit rd. 1.820 €/EW (insgesamt rd. 3 Mio. €). Die 3 Kreisfreien Städte sind frei von Kassenkrediten.

15 Die neben den Schulden existierenden weiteren Belastungen konnten gleichfalls insgesamt um rd. 74 Mio. € verringert werden – vorwiegend wegen des Abbaus von Bürgschaftsrisiken. Allein die Kreisfreie Stadt Dresden wies fast 38 Mio. € weniger Bürgschaften als im Vorjahr aus. Unter den weiteren Belastungen wurden lediglich bereits bestehende ÖPP-Projekte (betrifft die Kreisfreie Stadt Dresden sowie die Stadt Burgstädt) um etwa 5 Mio. € ausgeweitet.

16 Nicht alle Schulden und Belastungen der Kommunen werden in der Schuldenstatistik abgebildet. So belasten etwa die sonstigen übrigen

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

⁷ Zinsausgaben gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Verbindlichkeiten, die bei ihrer letztmaligen statistischen Erfassung im Jahr 2012 ein Volumen von knapp 0,5 Mrd. € aufwiesen, die Haushalte der Kommunen zusätzlich.

3.3 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

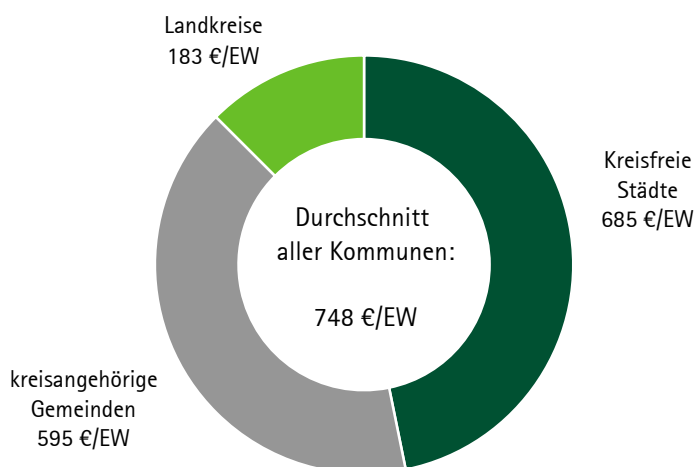
3.3.1 Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung

17 Je Einwohner beträgt die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte zum 31.12.2015 rd. 748 €. Innerhalb der letzten Dekade sank die Pro-Kopf-Verschuldung damit – unbeschadet der diversen statistischen Änderungen – um fast ein Viertel (um rd. 228 €).

Pro-Kopf-Verschuldung
Kernhaushalt rd. 748 €

18 Auf die Gebietskörperschaftsgruppen verteilt sich die Verschuldung je EW zum 31.12.2015 wie folgt:

Übersicht 5: Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen zum 31.12.2015



19 Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen ist die in o. g. Übersicht gezeigte Verschuldung zu differenzieren:

20 Bei den Kreisfreien Städten ist der Kernhaushalt der Stadt Leipzig mit rd. 1.280 €/EW verschuldet, während Dresden einen Schuldenstand von 9 €/EW ausweist. Chemnitz liegt mit rd. 834 €/EW dazwischen.

21 Bei den Landkreisen hat vor allem Nordsachsen mit rd. 648 €/EW eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung.

22 Bei den kreisangehörigen Gemeinden weisen die Gemeinden der Größenklasse 5.000 bis 10.000 EW mit durchschnittlich rd. 692 €/EW die einwohnerbezogen höchsten Schulden auf; hierunter insbesondere die Kommunen Reichenbach/O. L. (rd. 3.038 €/EW), Wiedemar (rd. 2.643 €/EW) und Machern (rd. 2.489 €/EW).

23 3 Verwaltungsverbände sowie 24 Gemeinden hatten lediglich Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie z. T. weitere Belastungen aus Bürgschaften bzw. in einem Fall Verpflichtungen im Zusammenhang mit einem ÖPP-Projekt.

24 Frei von Schulden⁸ und weiteren Belastungen waren zum 31.12.2015 neben 2 Verwaltungsverbänden die Stadt Mittweida sowie die Gemeinden Altmittweida und Dürrhennersdorf.

⁸ Verschuldung Null bzw. kleiner als 0,50 €/EW.

77 Kommunen überschritten die Verschuldungsrichtwerte

25

3.3.2 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte, die durch die VwV KomHWi-Doppik⁹ vorgegeben sind und inhaltlich vom statistischen Schuldenbegriff zugunsten der Kernhaushalte abweichen¹⁰, überschritten 77 von insgesamt 436 Gemeinden, Städten und Landkreisen in Sachsen zum Stichtag 31.12.2015.

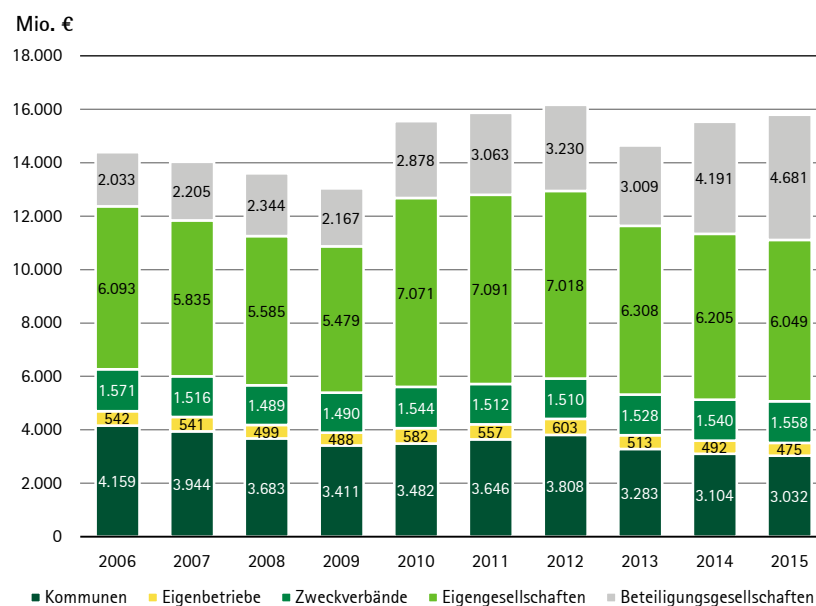
Übersicht 6: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten zum 31.12.2015	
	€/EW	absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	76	18,0
Landkreise	250	1	10,0

4 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche in Sachsen

4.1 Gesamtschuldenentwicklung

Übersicht 7: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, differenziert nach Körperschafts- bzw. Gesellschaftsart



Anzahl der Eigenbetriebe, Gesellschaften und Zweckverbände

26

Der Schuldenstatistik liegen im Berichtsjahr 2015 neben den Schulden der Kommunen die Schulden von 101 kommunalen Eigenbetrieben, 172 Zweckverbänden, 492 Eigengesellschaften und 363 Beteiligungsgesellschaften¹¹ zugrunde.

27

Die statistisch erfassten Schulden bestehen aus Krediten und Wertpapieren – wobei letztere ihrem Umfang nach von deutlich untergeordneter Bedeutung sind – sowie Kassenkrediten, kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

⁹ Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 VwV KomHWi-Doppik.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Übersicht 7, S. 55.

Für die kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich z. B. danach eine durchschnittliche Verschuldung von rd. 557 €/EW nach VwV KomHWi-Doppik anstatt 595 €/EW nach Schuldenstatistik.

¹¹ Mehr als 1 Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital/Stimmrecht.

28 Für die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Zweckverbände müssen die Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar eintreten. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Die VwV KomHWi-Doppik¹² schränkt die Zurechnung dieser Schulden bei ihrer Definition der Gesamtverschuldung auf die Höhe ein, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann.

4.2 Verschuldung der Beteiligungsgesellschaften

29 Die Entwicklung der Schulden vollzieht sich am deutlichsten bei den Beteiligungsgesellschaften. Seit dem Jahr 2010 verzeichnen sie insgesamt einen starken Schuldenzuwachs. Im Jahr 2015 lag die Schuldenzunahme im Wesentlichen darin begründet, dass im Berichtskreis der Schuldenstatistik insgesamt 39 Beteiligungsgesellschaften neu hinzugekommen sind. Für den Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften bedeutet dies einen Zuwachs von rd. 546 Mio. €. Demgegenüber waren zwar 22 Abgänge von Gesellschaften aus dem Berichtskreis zu verzeichnen, was den Schuldenstand jedoch nur um rd. 29 Mio. € verringerte. 7 dieser 22 bisherigen Beteiligungsgesellschaften werden seit dem Berichtsjahr 2015 als Eigengesellschaften weitergeführt. Entsprechend haben sich die Schulden der betreffenden Unternehmen (rd. 14 Mio. €) zu den Eigengesellschaften verlagert.

Änderungen im Berichtskreis der Beteiligungsgesellschaften

30 Unabhängig davon, dass die in der Statistik wiedergegebene Höhe der Schulden der Beteiligungsgesellschaften nur bedingt die damit für die Kommunen verbundenen Haftungsrisiken abbildet, sind die individuell bestehenden Risiken mit finanziellen Auswirkungen für die Kommune im Einzelnen im Blick zu behalten. Im vorangegangenen Jahresbericht wies das SMI in seiner Stellungnahme u. a. darauf hin, dass sich die Entwicklung der sog. ausgelagerten Schulden der Einflussnahme der RAB weitgehend entziehe.¹³

Begrenzte Einflussnahme der RAB

31 Umso mehr sieht sich der SRH in der Pflicht, prüfungsfreie Räume im Bereich der Betätigungsprüfung zu minimieren. Erschwert wird diese Zielsetzung allerdings dadurch, dass diese Prüfung in Bezug auf die Betätigung (der Kommunen) in bestehenden privatrechtlich organisierten Unternehmen mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung nach aktueller Rechtslage¹⁴ nicht in allen Fällen im erforderlichen Umfang möglich ist. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Gelder kann durch den SRH bei diesen Beteiligungen mithin nicht sichergestellt werden.

Prüfungsfreie Räume im Bereich der Betätigungsprüfung minimieren

4.3 Verschuldung der Eigengesellschaften und Eigenbetriebe

32 Bei den Eigengesellschaften verzeichneten die Kreisfreien Städte absolut gesehen die meisten Schulden.¹⁵ Den Eigengesellschaften der Stadt Leipzig gelang im Vergleich zum Vorjahr jedoch auch der größte Schuldenabbau. Einwohnerbezogen waren die Eigengesellschaften der Städte Hoyerswerda und Pirna sowie der Gemeinden Thermalbad Wiesenbad und Bad Schlema mit jeweils mehr als 4 T€ je EW im Vergleich zum übrigen kreisangehörigen Raum hoch verschuldet.

Hohe Schulden bei Eigengesellschaften

33 Die Verschuldung der Eigenbetriebe, die bei weitem nicht die bei den Eigengesellschaften vorhandenen Dimensionen einnimmt, verteilt sich in sehr unterschiedlichem Maße auf rd. 14 % der Kommunen. Die in absoluten Zahlen betrachtet höchsten Schulden hatten die Kreisfreien Städte Chemnitz und Dresden. Einwohnerbezogen waren die Eigenbetriebe der

14 % der Kommunen mit verschuldeten Eigenbetrieben

¹² Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. f) VwV KomHWi-Doppik.

¹³ Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 55, Tz. 34.

¹⁴ Nur wenn an einem Unternehmen beteiligte kommunale Träger der Selbstverwaltung der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehen und sie in einem Umfang beteiligt sind, der zur Änderung des Gesellschaftsvertrages berechtigt (§ 96 a Abs. 1 SächsGemO), kann eine entsprechende überörtliche Prüfung gewährleistet werden. Zusätzlich wirkt die Übergangsfrist nach § 130 a Abs. 2 SächsGemO.

¹⁵ Alle Angaben unter Pkt. 4.3 erfolgen ohne Angabe von Schulden beim Träger/Gesellschafter.

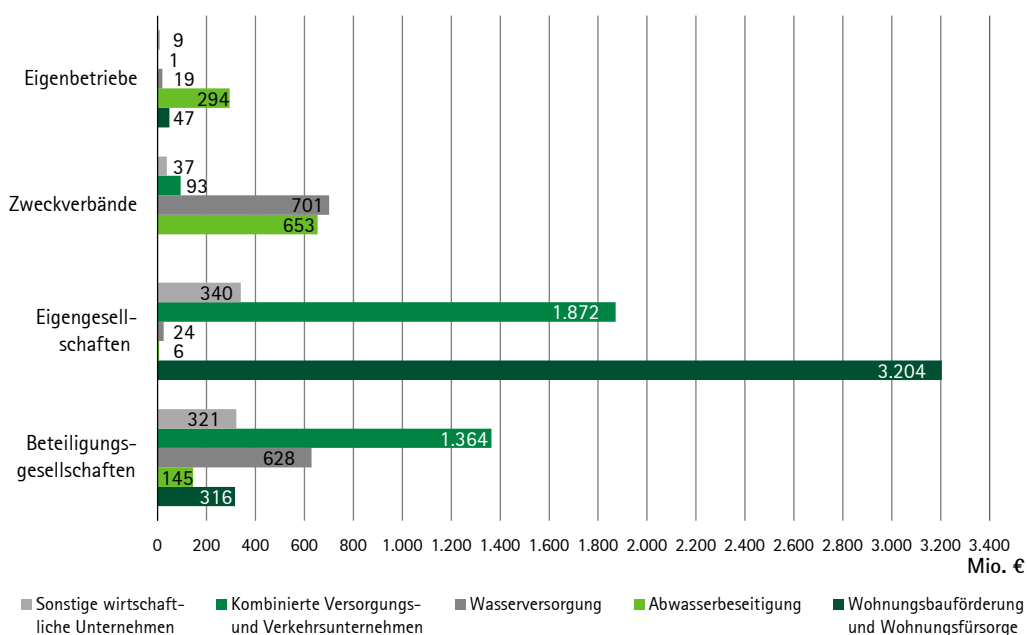
Kommunen Altenberg, Breitenbrunn, Coswig, Großröhrsdorf, Oßling, St. Egidien und Weinböhla mit jeweils mehr als 1 T€ je EW vergleichsweise hoch verschuldet. Gleichwohl erfolgte bei den Eigenbetrieben dieser kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2015 jeweils ein Schuldenabbau.

Übersicht 8: Schuldendaten der Eigengesellschaften und Eigenbetriebe (ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter); hier: Kreisfreie Städte

	Schuldenstand 2014 in Mio. €	Schuldenstand 2015 in Mio. €	Vorjahresvergleich in Mio. €	Vorjahresvergleich in %
Eigengesellschaften				
Dresden	630,8	656,7	26,0	4,1
Leipzig	1.678,9	1.430,1	-248,8	-14,8
Chemnitz	526,8	614,4	87,6	16,6
Eigenbetriebe				
Dresden	68,3	71,5	3,2	4,7
Leipzig	9,0	7,7	-1,3	-14,1
Chemnitz	177,0	170,7	-6,3	-3,6

4.4 Schulden der ausgelagerten Bereiche nach Aufgabenbereichen

Übersicht 9: Wesentliche Schulden der ausgelagerten Bereiche nach Aufgabenbereichen zum 31.12.2015¹⁶



Verschuldung insbesondere bei Unternehmen der Wohnungsbauförderung und -fürsorge

34 Den größten Umfang an kommunalen Schulden haben die Unternehmen der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge (rd. 3,6 Mrd. €), die schwerpunktmäßig als Eigengesellschaften geführt werden. An zweiter Stelle stehen die kombinierten Versorgungs- und Verkehrsbetriebe (rd. 3,3 Mrd. €), die hauptsächlich als Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften auftreten. In größerem Abstand folgen Unternehmen der Wasserversorgung (rd. 1,4 Mrd. €) – vorwiegend in Form von Zweckverbänden oder Beteiligungsgesellschaften – sowie der Abwasserbeseitigung (rd. 1,1 Mrd. €). Letztere sind insbesondere als Zweckverbände oder Eigenbetriebe organisiert.

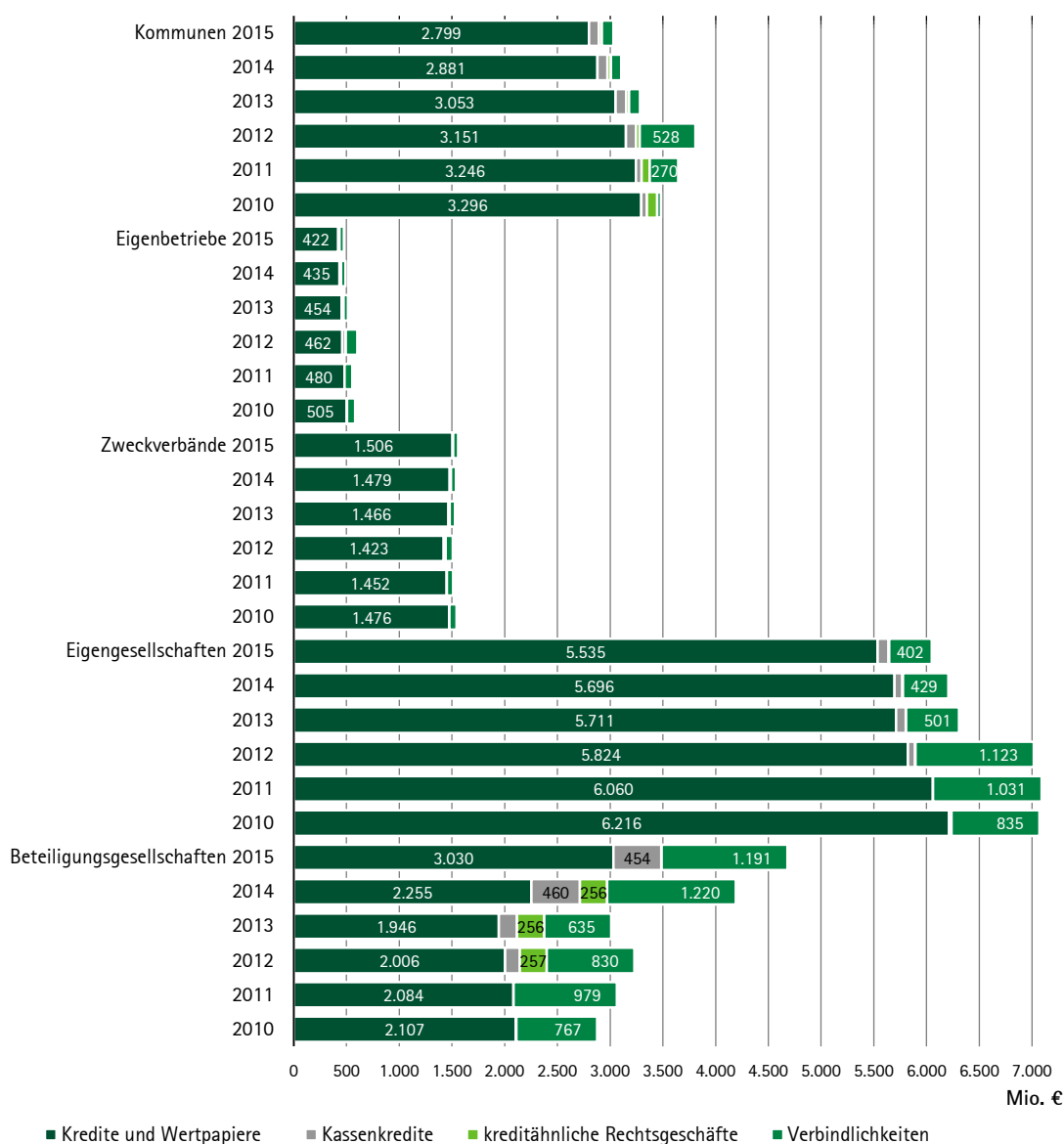
¹⁶ Die Aufgabenbereiche Städteplanung/Vermessung/Bauordnung, Abfallbeseitigung, Fernwärmeversorgung und Verkehrsunternehmen weisen eine vergleichsweise geringe Verschuldung auf und bleiben daher in der Übersicht unberücksichtigt. Zu den kombinierten Versorgungsunternehmen und den Unternehmen der Wirtschaftsförderung liegen keine Daten vor.

35 Ein im Vorjahresvergleich größerer Schuldenzuwachs erfolgte bei den Beteiligungsgesellschaften in den Bereichen sonstige wirtschaftliche Unternehmen (rd. +147 Mio. € bzw. rd. 84 %), Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge (rd. +70 Mio. € bzw. rd. 28 %) sowie Verkehrsunternehmen (rd. +68 Mio. € bzw. rd. 71 %).

4.5 Entwicklung nach Schuldenarten

36 Als Gesamtüberblick wird nachfolgend die Entwicklung der Verschuldung differenziert nach Körperschafts- bzw. Gesellschaftsart sowie Art der Schulden aufgezeigt. Die Darstellung umfasst den Zeitraum ab 2010, dem Jahr, ab welchem aufgrund von EU-Vorgaben teils größere Änderungen in der Schuldenstatistik (vgl. Tz. 7) stattfanden. Der Wegfall der sonstigen übrigen Verbindlichkeiten ab dem Jahr 2013 macht sich besonders bei den Eigengesellschaften und Kommunen bemerkbar.

Übersicht 10: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche nach Schuldenarten¹⁷



¹⁷ Datenbeschriftungen von Werten unter 200 Mio. € werden aus Gründen der Übersichtlichkeit im Diagramm nicht angezeigt. Die Verbindlichkeiten im Diagramm werden wie folgt definiert:
 2010: Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, sonstige übrige Verbindlichkeiten, Versicherungstechnische Rückstellungen
 2011: Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, sonstige übrige Verbindlichkeiten
 2012: dito
 ab 2013: Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

37 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen (in €/EW).¹⁸ Die Schuldendaten der aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereiche der Kommunen der anderen Bundesländer lagen bis zum Redaktionsschluss nicht vor. Gleichwohl sind diese hinsichtlich ihres Umfangs von wesentlicher Bedeutung. Auf die entsprechende Vorjahresauswertung im Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Tz. 27 ff. wird verwiesen.

5.1 Entwicklung der kommunalen Schulden im Zeitverlauf

Schuldenabbau in den Kernhaushalten der Kommunen aller neuen Bundesländer

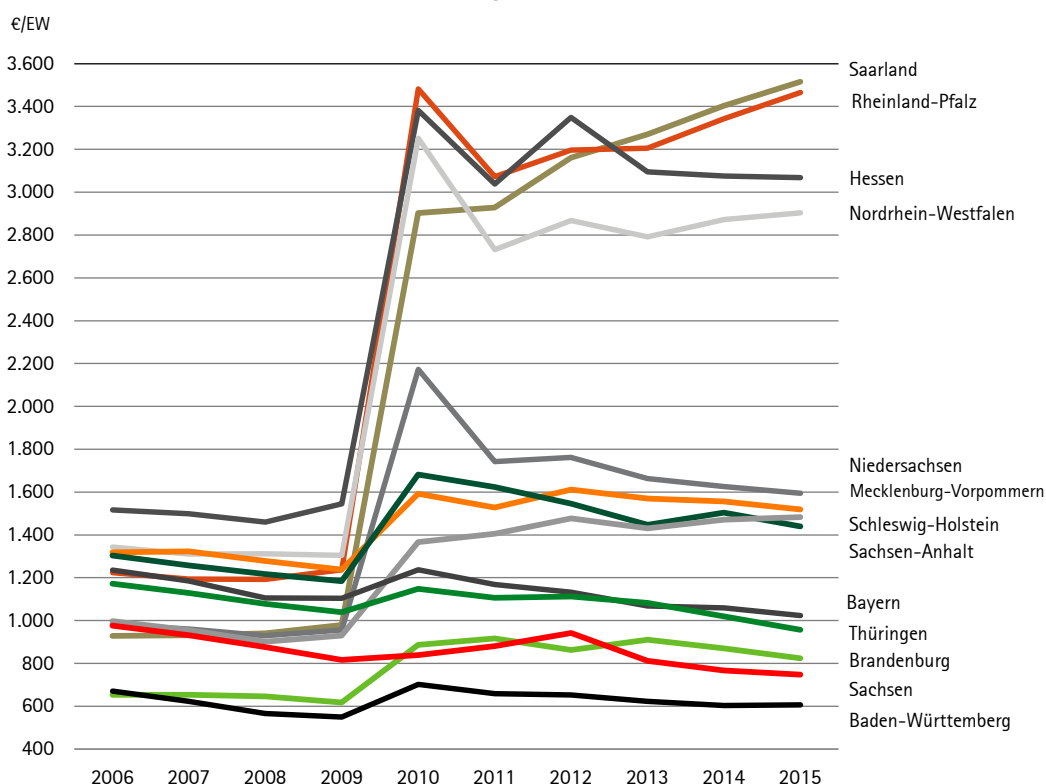
38 Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, dass die Kommunen (Kernhaushalte) in allen neuen Bundesländern im Jahr 2015 ihre Schulden je EW reduzieren konnten. In den ohnehin einwohnerbezogen am höchsten verschuldeten Kommunen der Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz war das Gegenteil der Fall.

39 Seit den Änderungen der Statistik im Jahr 2010 aufgrund von EU-Vorgaben zeigt insbesondere der Einbezug der Kassenkredite die ungleiche Schuldensituation der kommunalen Kernhaushalte in den einzelnen Bundesländern.¹⁹

Weitere Belastungen

40 Zusätzlich zur Verschuldung der Kernhaushalte wiesen die Kommunen zum 31.12.2015 weitere Belastungen im bundesweiten Durchschnitt von rd. 350 €/EW für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen aus (zum Vergleich: Sachsen rd. 356 €/EW). Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten belasteten die Kommunen zum selben Stichtag bundesweit mit rd. 64 €/EW (Sachsen: rd. 11 €/EW).

Übersicht 11: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer

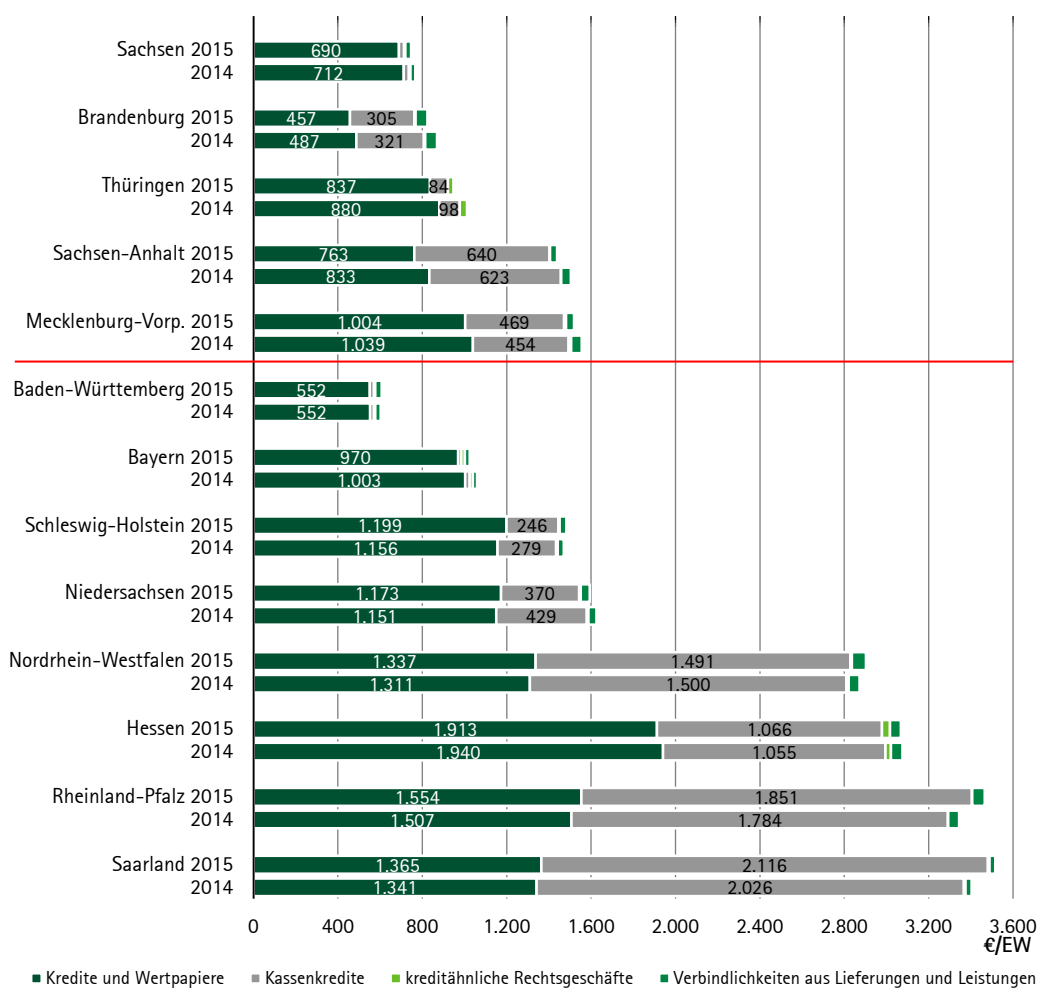


¹⁸ Die unter Pkt. 5 genannten und ausgewerteten Daten sind entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 5. Ein Demographie-Effekt (Bsp.: auch bei gleichbleibendem Schuldenstand und rückläufiger EW-Zahl erhöhen sich dennoch die Schulden je EW) ist bei der einwohnerbezogenen Auswertung zu berücksichtigen. Da nachfolgend insbesondere auf größere Entwicklungen eingegangen wird, ist dieser hier vernachlässigbar.

¹⁹ Vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 42 Tz. 2 ff.

5.2 Vorjahresvergleich nach Schuldenarten der Kernhaushalte

Übersicht 12: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer



41 Die Kommunen Sachsens, Baden-Württembergs, Bayerns und Thüringens wiesen in den letzten Jahren²⁰ gleichbleibend niedrige *Kassenkredit*bestände aus. Auch ihre Bestände an Krediten sind niedriger als in den Kommunen der meisten anderen Bundesländer. Demgegenüber stiegen in den saarländischen sowie den rheinland-pfälzischen Kommunen jährlich nicht nur die *Kassenkredite*, sondern auch die Kreditbestände je EW.

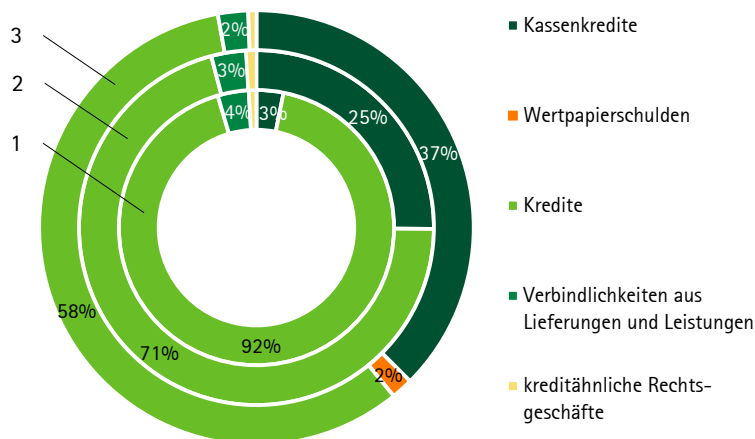
42 Im Vergleich der Durchschnitte der Kommunen des früheren Bundesgebietes und der neuen Bundesländer mit den sächsischen Kommunen sind die Unterschiede in der Zusammensetzung der einzelnen Schuldenarten dementsprechend groß. Allein die Betrachtung des Anteils der *Kassenkredite* lässt unterschiedlich hohe Zinsänderungsrisiken erwarten und verdeutlicht – davon ausgehend, dass Kredite in der Regel investiv untersetzt sind und *Kassenkredite* schwerpunktmäßig zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen dienen – die Unterschiede im Finanzierungsbedarf der Kommunen.

Große Unterschiede in der Zusammensetzung der einzelnen Schuldenarten

43 Wertpapiere, kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen spielen in den kommunalen Kernhaushalten aller Bundesländer jeweils eine nachgeordnete Rolle.

²⁰ Betrachtung ab dem Jahr 2010, da *Kassenkredite* erst seitdem Bestandteil des statistischen Schuldenbegriffes sind.

Übersicht 13: Schuldenarten der Kommunen Sachsens (1), der neuen Bundesländer (2) und des früheren Bundesgebietes (3) zum 31.12.2015



Die Kommunen haben ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen sicherzustellen

6 Folgerungen

44 In der Gesamtbetrachtung liegen aus hohen Schulden resultierende Risiken für die sächsischen Kommunen vor allem in den aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereichen. Die Kommunen haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen einschließlich der notwendigen Vorarbeiten für den Gesamtabschluss sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als dass die Möglichkeiten der unmittelbaren Einflussnahme der RAB auf die ausgelagerten Bereiche sowie die entsprechenden Kontrollmöglichkeiten durch den SRH begrenzt sind (vgl. Tz. 30 f.).

Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte bei der strategischen Ausrichtung berücksichtigen

45 Insbesondere die Kommunen, welche die Verschuldungsrichtwerte nach der VwV KomHWi-Doppik überschreiten, haben in der strategischen Ausrichtung ihres Verwaltungshandelns zu berücksichtigen, dass neben der erforderlichen Aufgabenerfüllung ein entsprechender Schuldenabbau gelingt, um die Zukunftsfähigkeit der Kommune zu gewährleisten (vgl. Tz. 25).

Stellungnahmen

7 Stellungnahmen

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

47 Das SMF sieht die Ausführungen als Beleg, dass eine rein zahlenmäßige Analyse und Interpretation der Schuldendaten vor dem Hintergrund der verschiedenen konzeptionellen Änderungen in den letzten Jahren nicht zielführend sein kann und hält die im Beitrag vorgenommene differenzierte Darstellung der Entwicklung der kommunalen Verschuldung für unverzichtbar. Den getroffenen Folgerungen zur Sicherstellung eines adäquaten Beteiligungscontrollings und der Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit bei strategischen Entscheidungen der Kommune schließt sich das SMF an.

48 Das SMF weist ferner darauf hin, dass die statistischen Abgrenzungen der vierteljährlichen und der jährlichen Schuldenstatistik bislang nicht identisch waren. Das Statistische Bundesamt habe jedoch eine Synchronisierung ab dem Berichtsjahr 2016 angekündigt.

49 Im Zusammenhang mit der Darstellung des Schuldenstandes der Beteiligungsgesellschaften weist das SMI auf die Erläuterungen im Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Tz. 5f hin, wonach in der Schuldenstatistik im Freistaat Sachsen die Schulden von Beteiligungsgesellschaften

sellschaften ausgewiesen werden, sofern die Gesellschaft ihren Sitz in Sachsen hat. Die Verteilung der Gesellschafteranteile ist hierbei ohne Bedeutung. D. h. es werden auch dann 100 % der statistisch relevanten Schulden in der Schuldenstatistik Sachsens ausgewiesen, wenn sächsische Kommunen nur mit einem geringeren Anteil beteiligt sind.

50 Ferner unterstreicht das SMI hinsichtlich der Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte (vgl. Pkt. 3.3.2, Tz. 25), dass die Zahl der Kommunen, welche die betreffenden Richtwerte nicht einhalten, rückläufig ist. Waren es im Jahr 2014 noch 85 von 440 (19,3 %), sind es im darauffolgenden Jahr 77 von 436 Kommunen (17,7 %). Das Überschreiten der Verschuldungsrichtwerte könne für die RAB indes nur ein Indiz sein, um die Haushaltslage sachgerecht zu bewerten.

51 Mit Bezug auf Pkt. 4.2, Tz. 31 (Betätigungsprüfung) erklärt der SSG, dass der Gesetzgeber festlege, was erforderlich ist. Nach Auffassung des SSG sehe bereits § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz vor, dass den (überörtlichen) Prüfungsbehörden bestimmte Rechte (Unterrichtungs- und Einsichtsrechte) nur eingeräumt werden können, wenn die öffentliche Hand eine Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals aufweist. Die Unternehmen stünden im Regelfall im Wettbewerb mit den rein privaten Unternehmen und bedürften daher eines Schutzes vor Wettbewerbsnachteilen, die sich aus der Veröffentlichung von internen Daten ergeben könnten.

8 Schlussbemerkung

52 Der Gesetzgeber hat in der Gemeindeordnung die Voraussetzungen festgelegt, unter denen sich Kommunen an Unternehmen beteiligen dürfen. Dies ist regelmäßig zu überprüfen. Die Kommunen haben auf eine Umsetzung der gesetzlichen Maßgaben hinzuwirken. Wenn in Bezug auf mögliche Risiken prüfungsfreie Räume verbleiben oder ein adäquates Beteiligungscontrolling nicht möglich ist, ist zu entscheiden, ob die Beteiligung aufrechterhalten werden kann. Die Vertraulichkeit interner Daten ist im Rahmen von Prüfungen zu wahren. Es ist dabei zu sichern, dass die Entscheidungsträger alle notwendigen Informationen erhalten.

Schlussbemerkung

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist leicht gesunken.

Erhöhungen des Personalbestandes fanden im Wesentlichen nur in den Kindertageseinrichtungen und Krankenhäusern statt.

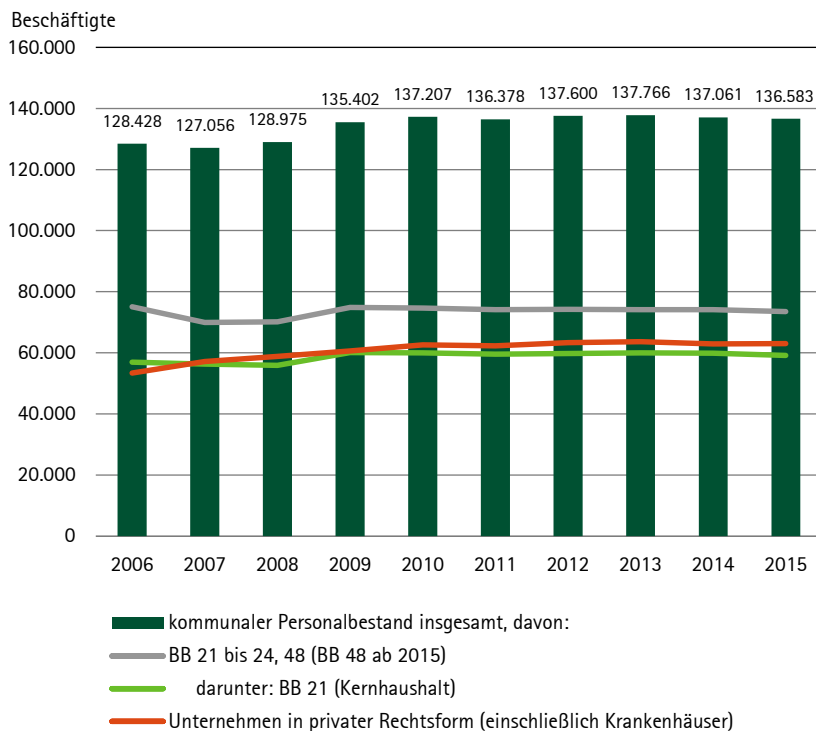
Der Konkurrenzdruck zur Gewinnung qualifizierten Personals wird sich zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes, in bestimmten Bereichen auch zu Arbeitgebern in der freien Wirtschaft mutmaßlich deutlich verschärfen.

1 Entwicklung des Personalbestandes im Überblick

- 1 Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten¹ ist wie im Vorjahr leicht gesunken. Die Abnahme des Personals vollzog sich dabei im Wesentlichen im Beschäftigungsbereich (BB) 21 (-678), in den anderen Bereichen gab es kaum Veränderungen (vgl. Übersicht 1).

Leichte Verringerung der Beschäftigtenzahl

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24, 48 (ab 2015), darunter Kernhaushalte, und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



2 Entwicklung des Personalbestandes im Einzelnen

- 2 In Übersicht 2 ist die Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen BB und in den Unternehmen in privater Rechtsform dargestellt. Darüber hinaus werden ausgewählte Positionen einzelner Bereiche, z. B. die Personalveränderung in Kindertageseinrichtungen aufgezeigt.

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. Erstmals werden auch die Beschäftigten des KVS als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten der Kommunen, in deren Eigenbetrieben und Krankenhäusern, in Zweckverbänden, im KVS und Unternehmen in privater Rechtsform²

	2014	2015	2015	Veränderung 2014/2015	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	53.250	53.091	13,09	-159	-0,3
darunter					
- Beschäftigte GfA*	3.430	3.348	0,83	-82	-2,4
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	9.119	9.387	2,31	268	2,9
Eigenbetriebe (BB 22)	7.118	7.099	1,75	-19	-0,3
darunter					
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.245	2.432	0,60	187	8,3
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.620	3.662	0,90	42	1,2
Zweckverbände (BB 24)	2.288	2.270	0,56	-18	-0,8
KVS (BB 48)	-	107	0,03	107	-
gesamt:	66.277	66.229	16,33	-48	-0,1
			Je Beschäftigte (B.)	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.200	43.102	10,63	-98	-0,2
Krankenhäuser in privater Rechtsform	19.727	19.950	4,92	223	1,1
gesamt:	62.927	63.052	15,55	125	0,2
nachrichtlich: Beschäftigte in den BB 21 bis 24, 48 (ab 2015)	74.134	73.531	18,13	-603	-0,8

* Grundsicherung für Arbeitssuchende

Verringerung des Personalbestandes trotz Zuwachs in Kindertageseinrichtungen und erstmaliger Berücksichtigung des KVS

3 Trotz unvermindert anhaltenden Personalzuwachses in den Kindertageseinrichtungen und erstmaliger Berücksichtigung des Personals KVS sind die VZÄ im Jahr 2015 in den BB 21 bis 24 und 48 gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken (-48 VZÄ).³

Im Nachfolgenden werden Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

² Rundungsdifferenzen können auftreten.

³ Ohne Berücksichtigung des KVS wäre das Personal insgesamt um 155 VZÄ bzw. 0,2 % im Vorjahresvergleich zurückgegangen. Der KVS ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, Rechtsstellung und Aufgaben sind im Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen (Sächs-GKV) geregelt.

2.1 Kernhaushalt (BB 21)

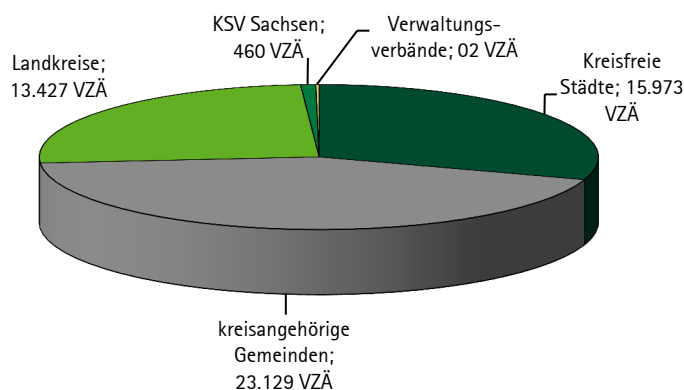
Gebietskörperschaften

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt

	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)			Veränderung (VZÄ) gegen- über Vorjahr %
	Beschäftigte	VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	
2006	56.922	48.338	11,3	-2,4
2007	56.295	47.791	11,3	-1,1
2008	55.914	48.152	11,5	0,8
2009	60.095	52.431	12,6	8,9
2010	59.970	51.487	12,4	-1,8
2011	59.509	51.553	12,5	0,1
2012	59.766	52.394	12,7	1,6
2013	59.993	53.004	13,1	1,2
2014	59.834	53.250	13,2	0,5
2015	59.156	53.091	13,1	-0,3

- 4 Von den 53.091 VZÄ im Kernhaushalt sind 43,6 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 30,1 % bei den Kreisfreien Städten, 25,3 % bei den Landkreisen, 0,9 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei Verwaltungsverbänden beschäftigt (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Verteilung des Personals im Kernhaushalt auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Jahr 2015



- 5 Die Verringerung des Personalbestandes im Kernhaushalt um insgesamt 159 VZÄ ist auf Personalreduzierungen bei den kreisangehörigen Gemeinden (-130 VZÄ) und den Landkreisen (-93 VZÄ) zurückzuführen. Die Kreisfreien Städte haben ihr Personal im Vergleich zum Vorjahr im Kernhaushalt um 67 VZÄ erhöht⁴. Die Zahlen folgen der unterschiedlichen Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Gebietskörperschaften. Während die Zahl der Einwohner bei den Kreisfreien Städten im Vorjahresvergleich zum 30.06. des jeweiligen Jahres um 1,6 % stieg, sank sie bei den Landkreisen bzw. kreisangehörigen Gemeinden um 0,4 %.

Verringerung des Personalbestandes bei kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen

⁴ KSV Sachsen: +1 VZÄ, Verwaltungsverbände: -4 VZÄ.

Personalerhöhung nur im Bereich
Soziales und Jugend

Produktbereiche

- 6 Eine Reduzierung des Personals erfolgte im Vorjahresvergleich in den Bereichen Zentrale Verwaltung, Schule und Kultur, Gesundheit und Sport sowie Gestaltung der Umwelt (insgesamt -428 VZÄ). Nur im Bereich Soziales und Jugend erhöhte sich der Personalbestand um 269 VZÄ. Übersicht 5 zeigt die Veränderungen im Einzelnen.

Übersicht 5: Veränderung im Personalbestand (BB 21) im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen

	2014	2015	Veränderung absolut	Veränderung in %
Produktbereich ⁵	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%
insgesamt	53.250	53.091	-159	-0,3
1 Zentrale Verwaltung	21.881	21.639	-242	-1,1
11 Innere Verwaltung	15.022	14.710	-312	-2,1
12 Sicherheit und Ordnung	6.860	6.929	69	1,0
2 Schule und Kultur	4.564	4.493	-71	-1,6
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.353	2.304	-49	-2,1
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.211	2.189	-23	-1,0
3 Soziales und Jugend	16.656	16.924	269	1,6
31 - 35 Soziale Hilfen	5.773	5.769	-4	-0,1
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	10.883	11.155	273	2,5
4 Gesundheit und Sport	1.537	1.522	-14	-0,9
41 Gesundheitsdienste	911	911	1	0,1
42 Sportförderung	626	611	-15	-2,4
5 Gestaltung der Umwelt	8.613	8.513	-99	-1,2
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.962	1.958	-4	-0,2
52 Bau- und Grundstücksordnung	1.056	942	-114	-10,8
53 Ver- und Entsorgung	227	238	11	4,8
54 Verkehrsflächen u. -anlagen, ÖPNV	2.501	2.623	122	4,9
55 Natur- und Landschaftspflege	1.504	1.670	166	11,0
56 Umweltschutz	523	530	7	1,3
57 Wirtschaft und Tourismus	839	551	-288	-34,3

Zentrale Verwaltung:
deutlicher Personalrückgang

- 7 Besonders deutlich war der Personalrückgang in absoluten Zahlen im Bereich Zentrale Verwaltung. Hier verringerte sich der Personalbestand im personalstärksten Produktbereich 11 - Innere Verwaltung um 312 VZÄ bei nur leichter Zunahme des Personals im Produktbereich 12 - Sicherheit und Ordnung.

Gestaltung der Umwelt:
größere Personalbewegungen

- 8 Im Bereich Gestaltung der Umwelt gab es größere Personalbewegungen in den einzelnen Produktbereichen, z. B. im Produktbereich 57 - Wirtschaft und Tourismus mit einer Verringerung des Personals um 288 VZÄ oder im Produktbereich 55 - Natur- und Landschaftspflege mit einer Zunahme des Personals um 166 VZÄ.

Soziales und Jugend:
Personalanstieg durch anhaltende
Zunahme der betreuten Kinder

- 9 Im Hinblick auf die Personalzahl zweitstärksten Produktbereich 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) nahm das Personal im Vorjahresvergleich um 273 VZÄ zu. Wesentliche Ursache für den Perso-

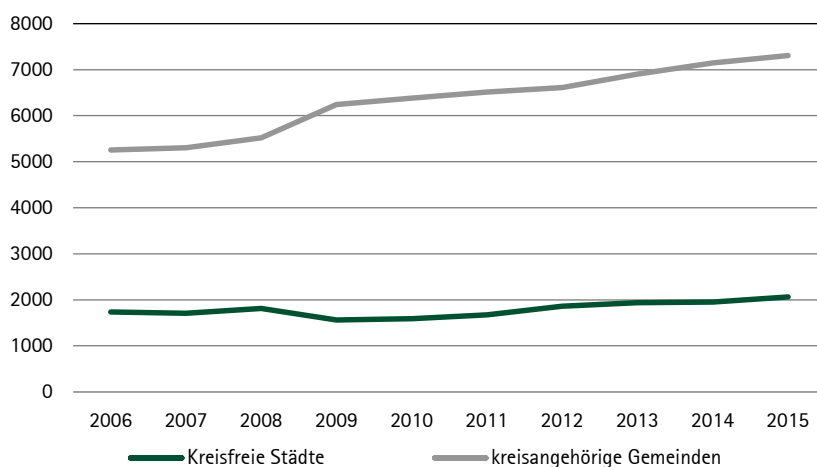
⁵ Jeder Beschäftigte kann statistisch nur einem Produktbereich zugeordnet werden. Ist ein Beschäftigter für mehrere Produktbereiche tätig, wird er in der Regel dem Bereich zugeordnet, für den er mehrheitlich tätig ist. Sind ganze „Teams“ betroffen, sollte die Zuordnung durch die Kommunen so erfolgen, 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.

nalanstieg war die anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder. So wurden im Freistaat Sachsen am 01.03.2015 über 6.600 Kinder mehr als zum Vorjahreszeitpunkt in Kindertageseinrichtungen (öffentliche und freie Träger) betreut.⁶ Noch keinen sichtbaren Einfluss auf die aufgezeigte Entwicklung hatte die Änderung des Sächsischen Gesetzes über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG) zur schrittweisen Erhöhung der Personalschlüssel. Diese Änderungen griffen erstmalig ab September 2015⁷.

- 10 Aus Übersicht 6 wird ersichtlich, dass die Erhöhung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen im Beschäftigungsbereich 21 sowohl in den Kreisfreien Städten (+110 VZÄ) als auch in den kreisangehörigen Gemeinden (+160 VZÄ) stattfand.

Entwicklung in den Kindertageseinrichtungen

Übersicht 6: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen im BB 21 in Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden⁸



- 11 Im Produktbereich 31 - 35 (Soziale Hilfen) gab es auf den ersten Blick keine oder nur geringfügige Änderungen des Personalbestandes. Allerdings werden in diesem Bereich z. B. auch die Beschäftigten in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II (Beschäftigte GfA) sowie die Beschäftigten in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber erfasst. Die Einzelbetrachtung dieser Bereiche zeigt Folgendes:

Soziale Hilfen:
Verschiebungen innerhalb des Produktbereiches

- 12 Das in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beschäftigte Personal ist im Vorjahresvergleich um 82 VZÄ zurückgegangen (vgl. Übersicht 2). Der Personalrückgang fand dabei im Wesentlichen in den Landkreisen statt. Verantwortlich für den Personalabbau wird der anhaltende Rückgang der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein. Diese Zahl ist in Sachsen von Juli 2014 bis Juni 2015 um über 5 %⁹ gesunken. Dabei fiel die Verringerung in den Landkreisen mit 7,3 % deutlicher aus als in den Kreisfreien Städten mit nur 2,2 %.

Rückgang des Personals in der Grundsicherung für Arbeitssuchende

- 13 Die Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf den Bestand an Verwaltungspersonal sind auch am Beispiel der Hilfen für Asylbewerber deutlich zu erkennen. In diesem Bereich waren im Juni 2015 insgesamt 176 VZÄ beschäftigt, im Juni des Vorjahres waren es nur 80 VZÄ, d. h. der Personalbestand in diesem Bereich hat sich aufgrund der im Zeitraum stark gestiegenen Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen mehr als

Anstieg des Personals zur Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber

⁶ Vgl. Medieninformation 206/2015 des StLa vom 03.11.2015.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, S. 59, Tz. 9.

⁸ Auf die Einzeldarstellung der Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise wird verzichtet, da diese im Jahr 2015 lediglich 15,77 VZÄ ausweisen. In der Gesamtzahl sind sie jedoch enthalten. Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe der Eckwerte der Grundsicherung für Arbeitssuchende - Deutschland, Länder, Kreise, Berichtsmonate 07/2014 bis 06/2015.

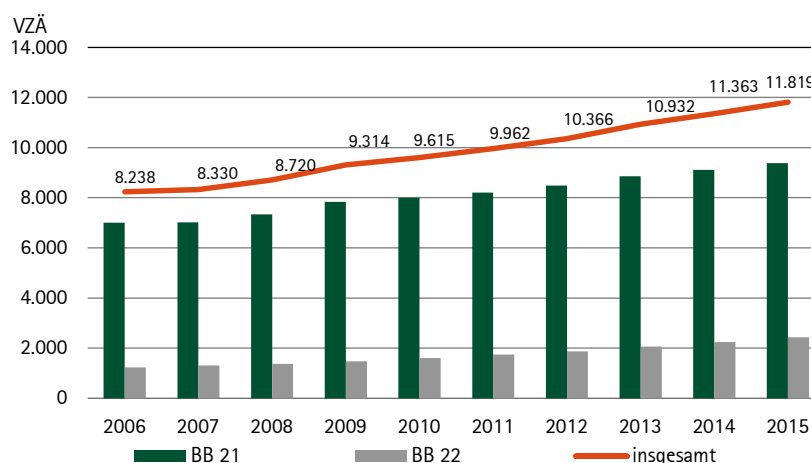
verdoppelt. Die Erhöhung des Personalbestandes betrifft in diesem Fall Landkreise und Kreisfreie Städte gleichermaßen.

Personalbestand insgesamt gleichbleibend durch Anstieg in Kindertageseinrichtungen

2.2 Eigenbetriebe (BB 22)

- 14 Ohne die Berücksichtigung der Kindertageseinrichtungen wäre der Personalbestand der Eigenbetriebe (BB 22) im Vorjahresvergleich um über 200 VZÄ gesunken. Die Veränderungen betrafen insbesondere die Kreisfreien Städte diesen wird über 80 % des Personals im BB 22 zugeordnet.
- 15 Kindertageseinrichtungen in der Rechtsform eines Eigenbetriebes werden nahezu ausschließlich von den Kreisfreien Städten betrieben. Der Personalbestand dieser Kindertageseinrichtungen ist im Vergleich zum Vorjahr um 187 VZÄ gestiegen (vgl. Übersicht 2). Die Ursachen für den Anstieg des Personals sind die gleichen wie im BB 21 (vgl. Tz. 9).
- 16 Übersicht 7 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen öffentlicher Träger insgesamt sowie separat für die BB 21 und 22.

Übersicht 7: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22



Anstieg der Beschäftigten aufgrund der Personalerhöhung in den Krankenhäusern

2.3 Unternehmen in privater Rechtsform

- 17 Die Anzahl der Beschäftigten in den Unternehmen in privater Rechtsform ist insgesamt um 125 Beschäftigte gestiegen. Ausschlaggebend für den Anstieg war die Erhöhung des Personalbestandes bei den Krankenhäusern, in den übrigen Unternehmen ist die Anzahl der Beschäftigten zurückgegangen.

3 Personalaufwand

3.1 Kernhaushalt

- 18 Die Entwicklung der Personalausgaben wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung und Höhe der Entgeltsteigerungen bestimmt. Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2015 um rd. 45,5 Mio. € auf 2,768 Mrd. € angestiegen (+1,7 %).¹⁰

¹⁰ Vergleich auf Grundlage der Kassenstatistiken 2014 und 2015 der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Übersicht 8: Entwicklung der Personalbestände und -ausgaben im BB 21 seit 2006

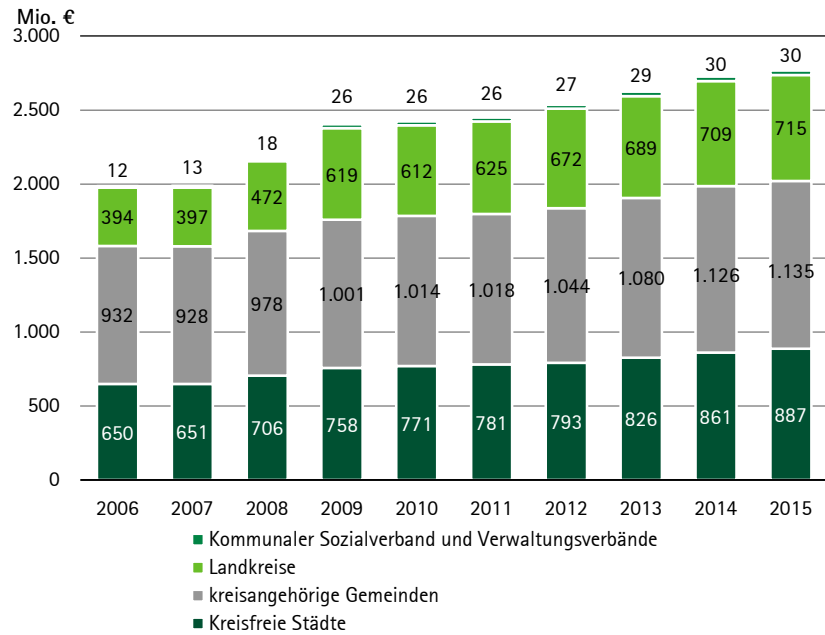
Jahr	Personalbestand (zum 30.06.)		absolut in Mio. €	Personalausgaben (jeweils zum 31.12.)		Veränd. zum Vorjahr in %
	in VZÄ	Veränd. zum Vorjahr in %		Veränd. zum Vorjahr in %	je VZÄ in €	
2006	48.338	-	1.987	-	41.114	-
2007	47.791	-1,1	1.989	0,1	41.615	1,2
2008	48.152	0,8	2.173	9,3	45.134	8,5
2009	52.431	8,9	2.403	10,6	45.835	1,6
2010	51.487	-1,8	2.423	0,8	47.066	2,7
2011	51.553	0,1	2.450	1,1	47.533	1,0
2012	52.394	1,6	2.537	3,5	48.413	1,9
2013	53.004	1,2	2.624	3,4	49.506	2,3
2014	53.250	0,5	2.726	3,9	51.185	3,4
2015	53.091	-0,3	2.768	1,5	52.129	1,8

- 19 Die Steigerung der Personalausgaben ist im Wesentlichen auf die Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen. Im Rahmen der Tarifrunde 2014 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes hatten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.03.2015 um 2,4 % geeinigt. Die Gehälter im Sozial- und Erziehungsdienst sind ab 01.07.2015 zusätzlich im Durchschnitt um 3,3 % gestiegen. Für die sächsischen kommunalen Beamten erhöhte sich die Besoldung ab 01.03.2015 um 2,1 %¹¹. Der Anteil der kommunalen Beamten an allen Beschäftigten im Kernhaushalt betrug zum 30.06.2015 6,4 %.¹²
- Entgeltsteigerungen durch Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen
- 20 Der etwas geringere Personalbestand im Vorjahresvergleich hat dazu geführt, dass die Steigerung der Personalausgaben insgesamt unter 2 % geblieben ist.
- Steigerung der Personalausgaben insgesamt unter 2 %
- 21 Die Entwicklung der Personalausgaben in den einzelnen Gebietskörperschaften (vgl. Übersicht 9) spiegelt im Wesentlichen die Änderungen der jeweiligen Personalbestände wider (vgl. Tz. 5). So sind die Personalausgaben bei den Kreisfreien Städten um 3,1 % gestiegen, bei den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen betrug der Anstieg dagegen nur 0,8 bzw. 0,9 %.

¹¹ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2015/2016 vom 26.06.2015.

¹² Vgl. StaLa - Personal im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen vom 30.06.2015 - L III 2 - j/15, Daten entnommen und berechnet aus Tabelle 2, S. 14.

Übersicht 9: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften



3.2 Übrige Beschäftigungsbereiche und Eigengesellschaften

Personalaufwand gesamt

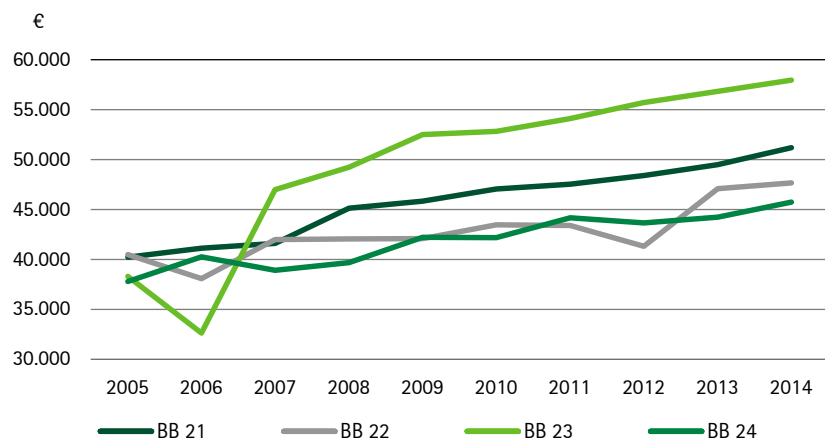
22 Daten zur Höhe des Personalaufwandes für die BB 22 bis 24 und für die Eigengesellschaften liegen nur bis zum Jahr 2014 vor.¹³

3 bis 4 % Steigerung in allen Beschäftigungsbereichen von 2013 zu 2014

23 Im Vergleich zum Kernhaushalt (Steigerung um 3,9 % auf 2.726 Mio. €) stieg der Personalaufwand von 2013 zu 2014 im BB 22 um 2,8 % auf 339 Mio. €, im BB 23 um 4,1 % auf 210 Mio. €, in den Zweckverbänden (BB 24) um 3,7 % auf 105 Mio. € und in den Eigengesellschaften um 3,8 % auf 1.625 Mio. €.

Personalaufwand pro VZÄ

Übersicht 10: Vergleich und Entwicklung des durchschnittlichen Personalaufwandes pro VZÄ seit 2005 in den BB 21 bis 24



¹³ Als Eigengesellschaften werden Unternehmen in privater Rechtsform mit 100%iger kommunaler Beteiligung bezeichnet.

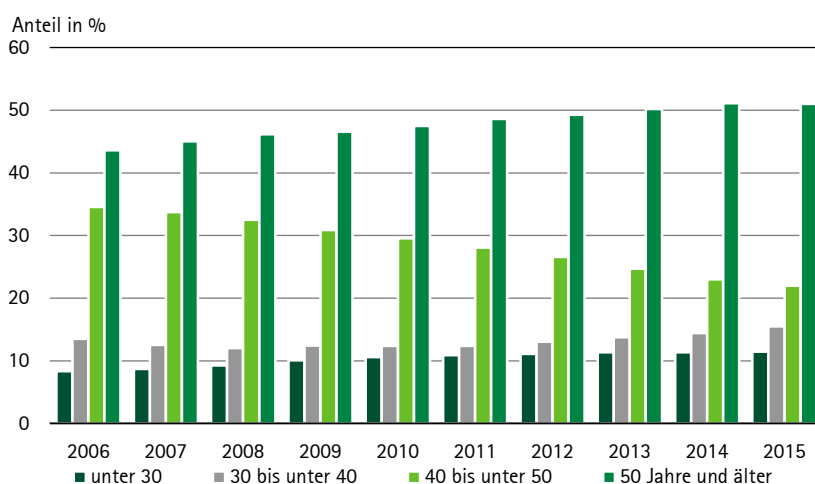
24 Die durchschnittlichen Aufwendungen pro VZÄ sind im BB 23 (unselbstständige kommunale Krankenhäuser) am höchsten, in den Zweckverbänden am niedrigsten. Steigerungen erfolgten in den letzten 6 Jahren kontinuierlich in allen Beschäftigungsbereichen in vergleichbarer prozentualer Höhe. Die abweichende Entwicklung im Jahr 2012 im BB 22 beruht auf statistischen Verschiebungen durch die Umstellung des abweichenden Wirtschaftsjahres auf das Geschäftsjahr (vgl. dazu Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, Tz. 24).

Aufwendungen pro VZÄ bei den unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern am höchsten

4 Altersstruktur und demografische Entwicklung

4.1 Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt

Übersicht 11: Entwicklung der Altersstruktur im Kernhaushalt ab 2006



25 Der Sachstand zum Vorjahr hat sich in 2015 nur wenig geändert. Obwohl der Anteil der Beschäftigten zwischen 30 und 40 Jahren zunahm, blieb die Mehrheit der Beschäftigten 50 Jahre und älter. Diese Beschäftigten werden in absehbarer Zeit in den Ruhestand wechseln. Bezogen auf das Jahr 2015 sind dies über 30.000 Beschäftigte in den folgenden 17 Jahren. Allein unter den mindestens 60-jährigen Beschäftigten scheidet kurz- bis mittelfristig über 8.000 Mitarbeiter aus.

Mehrheit der Beschäftigten 50 Jahre und älter

26 Die Sachlage ist nicht kommunalspezifisch, sondern betrifft den gesamten öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen. Im Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung¹⁴ wird die gleiche Problemlage für das Personal der Landesverwaltung beschrieben. Danach wird auch dort über die Hälfte der Bediensteten bis zum Jahr 2030 in den Ruhestand treten.

Vergleichbare Problematik in Landesverwaltung

27 Für beide, kommunale und Landesverwaltung wird in den kommenden Jahren die Personalgewinnung und -bindung enorm an Bedeutung gewinnen. Der Konkurrenzdruck zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes, in bestimmten Bereichen auch zu Arbeitgebern in der freien Wirtschaft wird mutmaßlich deutlich zunehmen.

Wachsender Konkurrenzdruck zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes

28 Im kommunalen Bereich waren die Ausbildungszahlen¹⁵ seit 2010 insgesamt rückläufig. Erstmals im Jahr 2015 wurde dieser Trend, insbesondere durch eine Erhöhung der Ausbildungszahlen bei den Kreisfreien Städten gestoppt (vgl. Übersicht 12). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Freistaat Sachsen im mittleren nichttechnischen Ver-

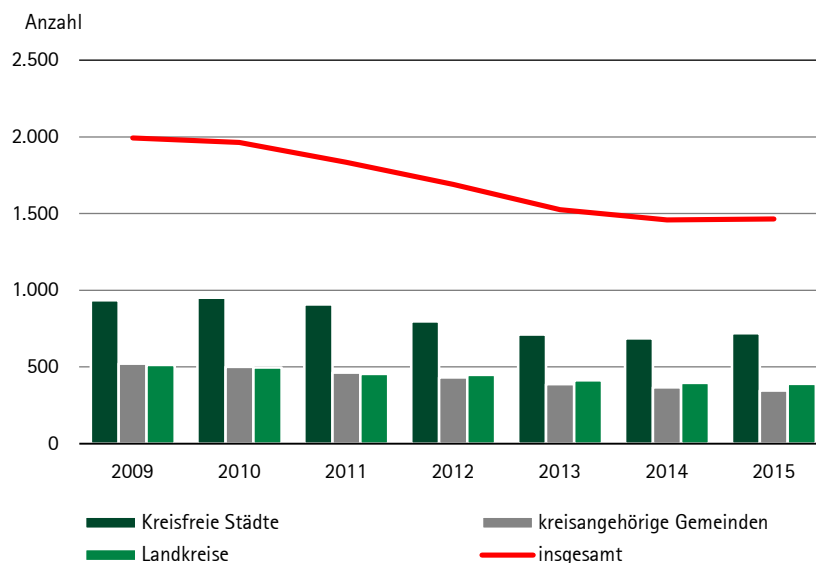
Rückgang der Ausbildungszahlen gestoppt

¹⁴ LT-DS 6/5473 vom 16.06.2016.

¹⁵ Die Ausbildung von Erziehern ist hier nicht enthalten. Die Erzieher werden an Fachschulen für Sozialwesen ausgebildet.

waltungsdienst selbst nicht mehr ausbildet, sondern auf kommunal ausgebildete Verwaltungsfachangestellte zurück greift.

Übersicht 12: Entwicklung der Arbeitnehmer und Beamten in Ausbildung von 2009 bis 2015¹⁶



Handlungsbedarf bei Kommunen

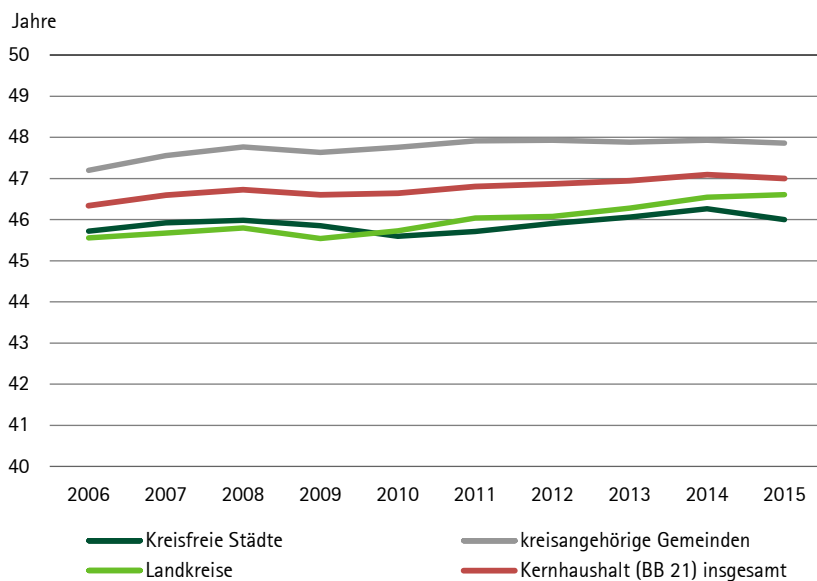
29 Der sich verschärfende Konkurrenzkampf um qualifiziertes Personal wird den Druck im Wettbewerb um qualifizierten Nachwuchs für die Kommunen weiter erhöhen. Die aktuellen Ausbildungszahlen werden selbst bei hoher Personalbindungsquote im Anschluss an die Ausbildung nicht ausreichen, den Bedarf der nächsten Jahre zu decken. Es bedarf deshalb auch im kommunalen Bereich der Erarbeitung und Umsetzung neuer Konzepte zur Personalgewinnung und langfristigen Bindung dieses Personals.

Kein weiterer Anstieg des Durchschnittsalters aufgrund zunehmender Altersabgänge

30 **4.2 Durchschnittsalter**
Der seit 2010 anhaltende kontinuierliche Anstieg des Durchschnittsalters in allen Gebietskörperschaften hat sich in 2015 nicht weiter fortgesetzt (vgl. Übersicht 13). Ursächlich dafür ist der zunehmende Abgang des älteren Personals.

¹⁶ StaLa, Beamte und Arbeitnehmer der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Gemeindegrößenklassen, Geschlecht, Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses - (BB 21 - 23), Daten liegen erst ab 2009 vor.

Übersicht 13: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaften (BB 21)



31 Insgesamt ist das Durchschnittsalter im Kernhaushalt von 47,09 im Vorjahr auf 47,00 in 2015 gesunken. Im Vergleich betrug das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen (Jahresdurchschnitt 2015) 44,0 Jahre.

Im Vergleich hohes Durchschnittsalter in der kommunalen Verwaltung

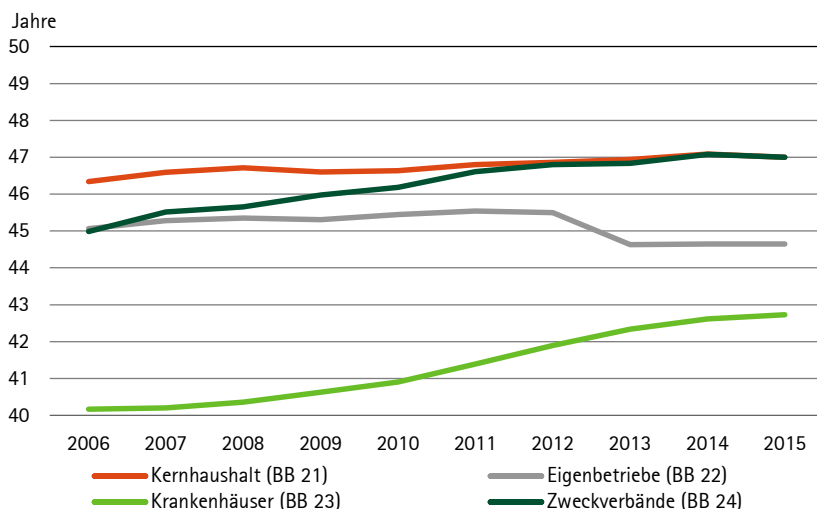
32 Einzig bei den Landkreisen hat sich die Entwicklung der letzten Jahre fortgesetzt. Das Durchschnittsalter ist weiter gestiegen, liegt allerdings noch immer mehr als ein Jahr unter dem Durchschnittsalter der kreisangehörigen Gemeinden. Das im Durchschnitt jüngste Personal ist bei den Kreisfreien Städten beschäftigt. Hier ist das Durchschnittsalter im Vorjahresvergleich deutlich gesunken (-0,26 Jahre).

Jüngstes Personal bei den Kreisfreien Städten

33 Ein Ende des Anstiegs des Durchschnittsalters der letzten Jahre ist auch bei der Betrachtung einzelner Beschäftigungsbereiche erkennbar, denn das Durchschnittsalter ist im Vorjahresvergleich nur noch bei den Krankenhäusern (BB 23) gestiegen (vgl. Übersicht 14).

Geringstes Durchschnittsalter beim Krankenhauspersonal

Übersicht 14: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den BB 21 bis 24



5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

Ländervergleich bis 2014 34 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2014 vor.

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

35 In den unterschiedlichen kommunalen Beschäftigungsbereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2014 wie Folgt dar.

Übersicht 15: Personalbestände in den verschiedenen kommunalen BB 2014 im Bundesvergleich¹⁷

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	neue Länder (gesamt)	früheres Bundesgebiet (gesamt) ¹⁸
VZÄ je Tsd. EW							
Kernhaushalte (BB 21)	13,16	13,38	13,83	15,62	11,86	13,64	12,23
davon:	0,85	0,42	0,26	0,84	0,40	0,61	0,34
- Beschäftigte GfA							
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2,25	2,11	2,59	3,46	0,82	2,34	1,75
- verbleibend	10,06	10,85	10,98	11,32	10,64	10,69	10,14
Eigenbetriebe (BB 22)	1,76	1,21	2,95	0,84	1,25	1,63	1,49
davon:							
- Beschäftigte GfA	-	0,08	0,75	0,09	-	0,05	0,01
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,55	-	0,59	0,12	-	0,31	0,09
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,89	-	0,61	-	0,67	0,48	0,68
Zweckverbände (BB 24)	0,57	1,14	0,92	0,78	0,72	0,79	1,67
BB 21 bis BB 24 gesamt	16,38					16,54	16,07
Beschäftigte je Tsd. EW							
Unternehmen in privater Rechtsform	3,00	2,32	3,84	3,45	4,09	3,26	1,69

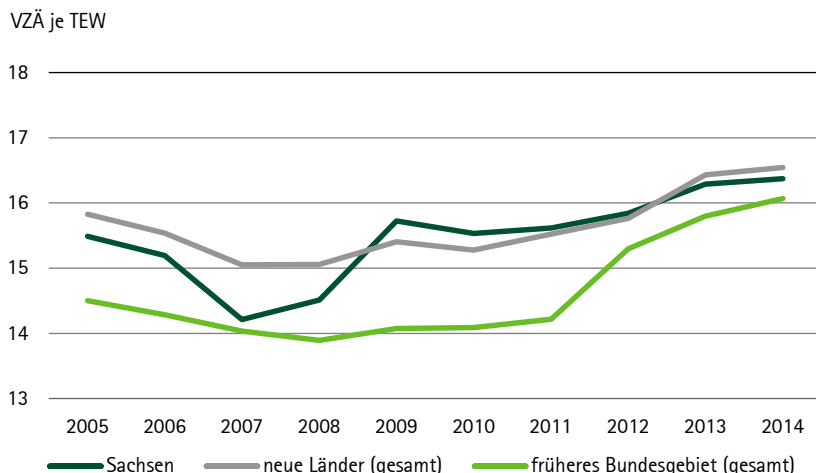
Eingeschränkte Vergleichbarkeit 36 Beim Vergleich Sachsens mit anderen Bundesländern ist zu beachten, dass zwischen den einzelnen Bundesländern z. T. große Unterschiede hinsichtlich der Rechtsformen, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte sowie des Umfangs und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung bestehen.

37 In Auswertung der Daten aus und im Vergleich mit Vorjahren ist erkennbar, dass der Personalbestand je Tsd. EW in allen Bundesländern anstieg und die im Jahr 2011 noch bestehenden großen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern geringer werden (vgl. Übersicht 16).

¹⁷ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist an diesem Punkt nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

¹⁸ Flächenländer des früheren Bundesgebietes.

Übersicht 16: Entwicklung des Personalbestandes BB 21 bis 24



38

Durchgängig und wesentlich gestiegen ist der Personalbestand in kommunalen Kindertageseinrichtungen (BB 21 und 22). Ursache für den Personalanstieg ist die anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder. So stieg die Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen vom 01.03.2013 bis 01.03.2014 in den neuen Ländern (ohne Berlin) um über 19 Tsd. Kinder (etwa 2,6 %) und im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) um über 45 Tsd. Kinder (etwa 2,0 %).¹⁹

Durchgängig Anstieg des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen

5.2 Produktbereiche im Beschäftigungsbereich 21

Übersicht 17: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2014 in einzelnen Bundesländern²⁰; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

Produktbereich	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	1	2	3	4	5
	2013	2014						
	VZÄ je Tsd. EW			VZÄ je Tsd. EW				
Sachsen	13,11	13,16	0,05	5,41	1,13	4,12	0,38	2,13
Thüringen	13,31	13,38	0,07	4,75	1,71	3,70	0,49	2,74
Sachsen-Anhalt	13,55	13,83	0,28	5,91	1,18	4,01	0,40	2,33
Brandenburg	15,44	15,62	0,18	5,95	1,41	5,39	0,42	2,45
Mecklenburg-Vorpommern	12,04	11,86	-0,18	5,80	1,25	2,24	0,39	2,18
neue Länder (gesamt)	13,55	13,64	0,09	5,54	1,31	4,03	0,41	2,34
Niedersachsen	11,66	12,08	0,42	4,44	1,37	3,39	0,42	2,45
Rheinland-Pfalz	11,94	12,13	0,19	4,92	1,49	3,90	0,34	1,49
Schleswig-Holstein	10,49	10,68	0,19	4,20	1,19	2,83	0,32	2,14
Saarland	11,71	12,19	0,48	3,95	1,24	3,37	0,39	3,24
früheres Bundesgebiet (gesamt)	12,01	12,23	0,22	4,32	1,51	3,40	0,38	2,61

¹⁹ Statistisches Bundesamt; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe; Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2013 und 01.03.2014.

²⁰ Die Produktbereiche sind wie folgt untergliedert:

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

In Übersicht 17 werden die 4 sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleich herangezogen.

Steigerungen in den Bereichen Zentrale Verwaltung sowie Soziales und Jugend	39	Im Jahr 2014 stieg der Personalbestand im BB 21 in VZÄ je Tsd. EW gegenüber dem Vorjahr mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns ²¹ in allen in der Übersicht 17 dargestellten Bundesländern. Die Steigerungen erfolgten im Wesentlichen in den Produktbereichen Zentrale Verwaltung sowie Soziales und Jugend, hier insbesondere im Bereich Kindertageseinrichtungen.
6 Aktuelle Entwicklungen		
Tarifanpassungen und neue Entgeltordnung	40	<p>Entgeltrelevante Entscheidungen</p> <p>Im Rahmen der Tarifrunde 2016 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.03.2016 um 2,40 % und ab 01.02.2017 um 2,35 %. Des Weiteren haben sich die kommunalen Arbeitgeber und die Gewerkschaften auf eine neue Entgeltordnung ab 01.01.2017 verständigt. Dabei wurde zwischen den Tarifvertragsparteien vereinbart, dass die im Zusammenhang mit dieser neuen Entgeltordnung entstehenden Mehrkosten pauschal hälftig kompensiert werden. Dies erfolgt durch das Einfrieren der Jahressonderzahlung für die Jahre 2016, 2017 und 2018 sowie ferner dadurch, dass die Jahressonderzahlung ab dem 01.01.2017 um 4 Prozentpunkte gemindert wird.²²</p>
Besoldungserhöhung und Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes	41	Für die sächsischen kommunalen Beamten erhöhte sich die Besoldung ab dem 01.03.2016 um 2,3 % ²³ . Des Weiteren ist im Entwurf eines Gesetzes zu Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung ²⁴ eine lineare Erhöhung der sächsischen Beamtenbesoldung und der Versorgungsbezüge ab 01.07.2016 um 2,61 % sowie Besoldungs- und Versorgungsnachzahlungen für die Jahre 2011 bis 2016 vorgesehen.
Alterung der Bevölkerung hält an	42	<p>Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf</p> <p>Der Bevölkerungsrückgang und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung werden im Freistaat Sachsen weiter anhalten. Am Jahresende 2014 lebten fast 4,1 Mio. EW in Sachsen. Im Jahr 2030 wird der Freistaat Sachsen voraussichtlich zwischen knapp 3,9 und 4,0 Mio. EW haben. Das Durchschnittsalter, ein Indikator für die Alterung einer Bevölkerung, steigt dabei in Sachsen um etwa 1 Jahr von derzeit 46,7 Jahre auf 47,6 Jahre bzw. 48,1 Jahre im Jahr 2030²⁵.</p>
Weniger Personen im Erwerbsalter	43	Bis 2030 wird der Anteil der unter 20-jährigen an der Gesamteinwohnerzahl weniger stark steigen als der der über 65-jährigen. Dies hat zur Folge, dass der Anteil der über 65-jährigen an der Gesamteinwohnerzahl auf bis zu 31 % 2030 steigt, während der Anteil der Personen im Erwerbsalter auf 52 % um bis zu 7 Prozentpunkte sinkt. ²⁶
Künftige Bedeutung der Personalgewinnung und -bindung	44	Die Verkleinerung des erwerbsfähigen Anteils der Bevölkerung wird den Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Den öffentlichen Dienst in Sachsen wird diese Entwicklung im besonderen Maße treffen, da hier sowohl beim Freistaat selbst als auch bei den kommunalen Arbeitgebern in den nächsten Jahren erhebliche Altersabgänge anstehen. Die Personalgewinnung und langfristige Bindung des Personals werden enorm an Bedeutung gewinnen. (vgl. dazu Ausführungen unter Tz. 25 bis 29).

²¹ Die Statistik wies für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2013 eine überdurchschnittliche Steigerung aus.

²² Vgl. Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände Tarif-Info 4/2016 vom 01.06.2016.

²³ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2015/2016 vom 26.06.2016.

²⁴ Vgl. LT-DS 6/5079 vom 06.05.2016.

²⁵ Vgl. 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030, StaLa 2016.

²⁶ Ebenda.

- Personalbedarf in Kindertageseinrichtungen**
- 45 Steigende Kinderzahlen und gesetzlich verankerte Verbesserungen im Betreuungsschlüssel werden den Personalbedarf in den sächsischen Kindertageseinrichtungen weiter erhöhen. Um den Bedarf auch künftig decken zu können, werden in Sachsen derzeit mehr Erzieher an den Fachschulen für Sozialwesen ausgebildet als je zuvor. Seit 2013 stehen jedes Jahr mehr als 2.000 Absolventen zur Verfügung.²⁷ Personalbedarf in Kindertageseinrichtungen
- Flüchtlinge und Asylbewerber**
- 46 Die in den letzten Jahren gestiegenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen (vgl. auch Beitrag Nr. 1, Übersicht 13) stellen hohe Anforderungen an die Kommunen bei der Aufnahme, Versorgung und Unterbringung dieser Menschen. Ein Anhalten dieser Entwicklung wird zu einem weiteren Personalbedarf in verschiedenen kommunalen Bereichen führen, sowohl unmittelbar, z. B. bei der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber (vgl. Tz. 13) als auch mittelbar z. B. bei der Betreuung in Kindertageseinrichtungen oder auch bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. So ist lt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit z. B. die Zahl der Leistungsempfänger im SGB II aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern im Vergleich von April 2015 bis April 2016 bundesweit um 79 % bzw. 181 Tsd. Menschen gestiegen²⁸. Auswirkungen steigender Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen
- 7 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. Stellungnahmen
- 48 Das SMF weist insbesondere darauf hin, dass die weiter steigenden Personalausgaben vor dem Hintergrund der künftigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen weiterhin kritisch betrachtet werden sollten.
- 49 Der SSG weist darauf hin, dass von den zu erwartenden Problemen bei der künftigen Personalgewinnung besonders die kreisangehörigen Gemeinden betroffen sein werden. Im Zusammenhang mit dem prognostizierten Konkurrenzdruck im öffentlichen Dienst schlägt der SSG vor, dass die im Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung empfohlene Ausbildungsoffensive von den öffentlichen Arbeitgebern in Sachsen gemeinsam getragen wird.
- 8 Zusammenfassung**
- 50 Die Gesamtzahl der kommunalen Beschäftigten ist leicht gesunken.
- 51 Höhere Bedarfe und damit Personalzuwachs gab es im Wesentlichen nur in den Kindertageseinrichtungen und Krankenhäusern.
- 52 Die gestiegenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen führten zu einem Anstieg des Personals in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber. Ein Anhalten dieser Entwicklung wird auch in anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung, z. B. in der Kindertagesbetreuung oder der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zu einem höheren Personalbedarf führen.
- 53 Durch den etwas geringeren Personalbestand stiegen die Personalausgaben trotz deutlicher Tarifierhöhungen nur um knapp 2 %.

²⁷ Vgl. Medieninformation des SMK vom 29.06.2016.

²⁸ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt - Eckwerte Arbeitsmarkt und Grundsicherung auf Bundesebene, Juli 2016.

- 54 Die in den nächsten Jahren verstärkt anstehenden Altersabgänge sowohl im kommunalen als auch im Bereich der Landesverwaltung werden den Konkurrenzdruck zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes sowie der freien Wirtschaft mutmaßlich deutlich verschärfen. Die Personalgewinnung und langfristige Bindung des Personals wird enorm an Bedeutung gewinnen.

9 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

9.1 Begriffsdefinitionen

- Begriffsdefinitionen
- 55 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.
- 56 **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.
- 57 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.
- 58 **Zweckverbände:** BB 24. Hierzu gehören (ehemals) kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.
- 59 **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

- Hinweise zur Statistik
- 60 Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres. Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2015. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2014. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.
- 61 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ²⁹ zugeordnet. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.³⁰
- 62 Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30. 06. des jeweiligen Jahres. Ab dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.
- 63 Die Personalausgaben bis 2014 wurden der Jahresrechnungsstatistik, die für 2015 der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände entnommen.

²⁹ VZÄ der Beschäftigten 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.

³⁰ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf besetzte Stellen.

Entwicklung der Kommunalprüfung

Die von den Gemeinden unter 20.000 EW bereits überwiegend vorgenommene Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird weiter zunehmen.

Eine örtliche Rechnungsprüfung findet in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW bereits seit mehreren Jahren nicht statt.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist nach wie vor durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen geprägt.

1 Entwicklung der örtlichen Kommunalprüfung

- 1 Der SRH hat im Jahr 2016 bei allen Gemeinden, Städten und Landkreisen des Freistaates Sachsen eine Abfrage zur Wahrnehmung der örtlichen Prüfung zum Stand 30.04.2016 durchgeführt.
- 2 Gemäß § 103 Abs. 1 SächsGemO haben die Gemeinden ein RPA als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.
- 3 Landkreise müssen nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein eigenes RPA einrichten.

1.1 Organisation und Personalbestand

Landkreise

- 4 Alle 10 Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.
- 5 In den RPÄ der Landkreise waren durchschnittlich 6,74 VZÄ beschäftigt, wobei die Spanne von 1,60 bis 11,65 VZÄ reichte.
- 6 Für die Stellenausstattung der Landkreise gelten nach wie vor die Empfehlungen des SRH aus der Beratenden Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“¹, anhand derer auch die Stellenzahl für die RPÄ ausgerichtet werden sollte.
- 7 Als Richtwert allein für die Pflichtaufgaben der „Prüfung der Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landkreises“ gem. §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO wurde seitens des SRH eine Richtwertspanne von 1,00 VZÄ je 80.000 bis 100.000 T€ Haushaltsvolumen als angemessen angesehen. Eine Stellenzahl von 1,60 VZÄ in einem RPA eines Landkreises erscheint danach und unter Berücksichtigung der weiteren bedeutsamen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung als wesentlich zu gering.
- 8 Die RAB haben auf eine angemessene Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung hinzuwirken.

Stellenausstattung der RPÄ der Landkreise nicht in jedem Fall angemessen

Städte mit 20.000 und mehr Einwohnern

- 9 Von den 25 Städten mit 20.000 und mehr EW hatten 24 ein eigenes RPA eingerichtet, eine Stadt bediente sich eines anderen kommunalen RPA.

¹ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

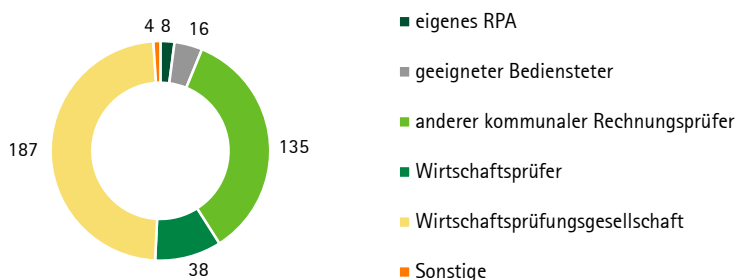
- 10 In den 3 Kreisfreien Städten waren die RPÄ im Durchschnitt mit 29,84 VZÄ besetzt.
- 11 Die restlichen Städte mit 20.000 und mehr EW und eigenem RPA beschäftigten im Durchschnitt 2,76 VZÄ, wobei die Spanne von 0,88 bis 7,5 VZÄ reichte.
- 12 Die örtliche Prüfung erfolgt damit bei den Städten mit 20.000 und mehr EW entsprechend der gesetzlichen Vorgabe und nahezu vollständig durch eigene RPÄ.

Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern

Überwiegende Beauftragung von Wirtschaftsprüfern bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

- 13 Von 401 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW antworteten 390 auf die Abfrage. Diese nutzten folgende Möglichkeiten zur Sicherstellung der örtlichen Prüfung:

Übersicht 1: Örtliche Rechnungsprüfung in Gemeinden unter 20.000 EW



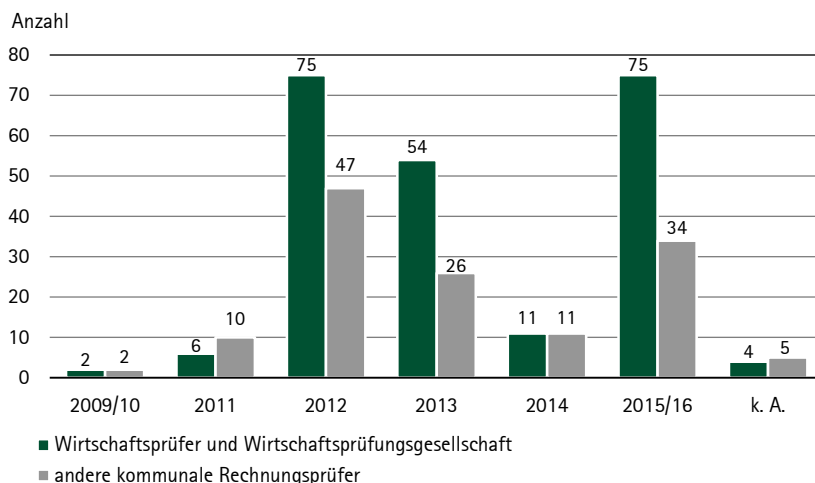
- 14 Bei mehr als der Hälfte der Gemeinden unter 20.000 EW wurde die letzte örtliche Rechnungsprüfung durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt (58,2 %).
- 15 135 Gemeinden bedienten sich anderer kommunaler Rechnungsprüfer (34,8 %). Dabei gaben 11 dieser Gemeinden an, dass künftig Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für die Durchführung der örtlichen Prüfung vorgesehen sind.
- 16 Angabegemäß wurde die letzte örtliche Prüfung in 8 Gemeinden (2,1 %) durch das jeweils eigene RPA durchgeführt, allerdings war nur eines dieser RPÄ mit mehr als 1,00 VZÄ besetzt. 16 Gemeinden hatten einen geeigneten Bediensteten mit der Prüfung betraut (4,1 %). Künftig wollen 3 dieser Gemeinden einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen bzw. haben dies bereits getan.
- 17 In 4 Gemeinden wurde die letzte örtliche Prüfung durch sonstige Personen durchgeführt (1 %).
- 18 Gemeinden unter 20.000 EW beauftragen damit zumeist Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der Durchführung der örtlichen Prüfung. Diese Art der Durchführung der örtlichen Prüfung wird weiter zunehmen. Die Durchführung der Prüfung durch eigene RPÄ oder Beauftragung geeigneter Bediensteter spielt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle.

1.2 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

Über mehrere Jahre keine örtliche Rechnungsprüfung

- 19 Bei einer großen Anzahl von Gemeinden unter 20.000 EW lag die zuletzt durchgeführte örtliche Rechnungsprüfung – auch im Fall der Beauftragung anderer kommunaler Rechnungsprüfer – schon mehrere Jahre zurück:

Übersicht 2: Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Gemeinden unter 20.000 EW zuletzt im Jahr...



- 20 Nur bei 75 von insgesamt 227 Gemeinden, die die örtliche Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt hatten, fanden Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 statt. Bei den übrigen Gemeinden lag die letzte örtliche Prüfung bereits länger zurück bzw. war das Jahr nicht eindeutig benannt (vgl. Übersicht 2).
- 21 Im Falle der Beauftragung anderer kommunaler Rechnungsprüfer wurden nur in 34 von 135 Gemeinden örtliche Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 durchgeführt (vgl. Übersicht 2).
- 22 Örtliche Prüfungen werden damit entgegen der gesetzlichen Vorgabe in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW nicht regelmäßig und aktuell durchgeführt. Insbesondere die im Zuge der Einführung der Doppik nur zögerliche Erstellung der Eröffnungsbilanzen bzw. nachfolgender Jahresabschlüsse führte dazu, dass die örtlichen Prüfungen teilweise mehrere Jahre zurückliegen. So fand ein Großteil der letzten örtlichen Prüfungen bereits in den Jahren 2012 und 2013 statt.
- 23 Neben der Prüfung der Eröffnungsbilanzen (§ 131 Abs. 3 i. V. m. § 104 SächsGemO) und nachfolgender Jahresabschlüsse (§ 104 SächsGemO) sind den örtlichen Prüfungseinrichtungen nach § 106 Abs. 1 SächsGemO weitere Pflichtaufgaben zur unterjährigen Erledigung zugewiesen, nämlich
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge,
 - die Kassenüberwachung, insbesondere die Vornahme der Kassenprüfungen bei der Gemeindekasse und den Sonderkassen, und
 - die Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände der Gemeinde und ihrer Sondervermögen.
- 24 Die laufende Prüfung der Kassenvorgänge erfordert als sog. begleitende Prüfung eine ständig aktuelle Bearbeitung direkt nach dem Vollzug. Dies setzt keine tägliche und lückenlose Prüfung voraus, sondern es sind wie in jedem Bereich der örtlichen Prüfung Stichproben und Schwerpunkte nach einem bestimmten Prüfungsplan zulässig.² Nach § 15 Abs. 1 SächsKom-PrüfVO-Doppik ist bei der Gemeindekasse und den Sonderkassen mindestens jeweils jährlich eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen. Die

² Vgl. Schmid in Quecke/Schmid, SächsGemO Kommentar, § 104 Rdnr. 81 und § 106 Rdnr. 3.

Prüfung der Vermögensbestände und Vorräte hat nach § 17 SächsKom-PrüfVO-Doppik regelmäßig zu erfolgen.

- 25 Darüber hinaus kann das örtliche RPA bzw. der örtliche Rechnungsprüfer weitere in § 106 Abs. 2 SächsGemO definierte Prüfungsaufgaben wahrnehmen bzw. kann der Gemeinderat der örtlichen Prüfungseinrichtung weitere Prüfungsaufgaben übertragen.
- 26 Die umfassende Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung sichert die Funktion einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung.
- 27 Die Gemeinden haben die Erfüllung der Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollumfänglich und aktuell sicherzustellen. Die RAB sind angehalten, ihre Aufsichtspflicht dahingehend wahrzunehmen.

2 Überörtliche Kommunalprüfung

- 28 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 131 Abs. 4 SächsGemO zuständig.
- 29 In den Jahren 2014 und 2015 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 3: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ³ (Stand 01.01.2016)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen, Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2014 und 2015)
		2014	2015	
Landkreise	10	6 ⁴	15	5
Kreisfreie Städte	3	3	4	2
Gemeinden	423	104	107	96
Verwaltungsverbände	6	1	3	3
Eigenbetriebe	100 ⁵	3	1	-
Zweckverbände	161	27	30	23
regionale Planungsverbände	4	2	1	3
sonstige Verwaltungen	4	-	-	-
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	665 ⁶	13 ⁷	19 ⁷	
Summe	1.376	159	180	132

- 30 Im Jahr 2015 erfolgte eine „Querschnittsprüfung im Bereich SGB XII – Eingliederungshilfe“, in die die 3 Kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen sowie alle 10 sächsischen Landkreise einbezogen wurden. Im Rahmen der „Querschnittsprüfung öffentliche Wasserversorgung im Direktionsbereich Chemnitz“ wurden 1 Kreisfreie Stadt, insgesamt 8 Zweckverbände und 3 kommunales Unternehmen in Privatrechtsform überörtlich geprüft.

³ Laut Angaben des StaLa. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

⁴ Unter anderem Altkreise, die zum 01.08.2008 aufgelöst wurden.

⁵ Stand zum 31.12.2015, vgl. LT-DS 6/3676 Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen.

⁶ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2014.

⁷ Unternehmensprüfungen erfolgten teilweise im Zusammenhang mit Beteiligungsprüfungen der Kommunen und sind deshalb nicht separat gezählt.

31 Das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ war auch in den Jahren 2014 und 2015 von den überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen geprägt. Nach wie vor ist der Anteil der zur überörtlichen Prüfung vorgelegten Eröffnungsbilanzen jedoch unzureichend (vgl. Jahresbericht 2016, Band II, Beitrag Nr. 5). Die infolgedessen hohe Anzahl an fehlenden Jahresabschlüssen wirkt sich nicht nur auf die Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung (s. o.) aus, sondern beeinflusst auch die überörtliche Prüfung.

Fehlende Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse wirken sich auf überörtliche Prüfung aus

32 Nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO schließt die überörtliche Prüfung den Jahresabschluss einschließlich des Anhangs mit den Anlagen und des Rechenschaftsberichtes ein. Nach § 109 Abs. 3 SächsGemO soll die überörtliche Prüfung innerhalb von 5 Jahren nach Ende des Haushaltsjahres unter Einbeziehung sämtlicher vorliegender Jahresabschlüsse vorgenommen werden. Der SRH und seine StRPrÄ können diese umfassende Aufgabenstellung aufgrund der fehlenden festgestellten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse derzeit nur in eingeschränktem Umfang und bei wenigen kommunalen Körperschaften erfüllen.

3 Stellungnahmen

33 Das SMI und die kommunalen Spitzenverbänden erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

34 Das SMI teilte im Rahmen seiner Stellungnahme mit, dass eine Stellenzahl von nur 1,60 VZÄ im RPA eines Landkreises als zu gering erscheine.

35 Im Übrigen teile das SMI insbesondere die Folgerung des SRH, wonach die Gemeinden die Erfüllung der Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollumfänglich und aktuell sicherzustellen haben sowie die RAB angehalten sind, ihre Aufsichtspflicht dahingehend wahrzunehmen.

36 Der SSG wies darauf hin, dass nach seiner Wahrnehmung die Kommunen i. d. R. nur die Prüfung der Jahresabschlüsse nach § 104 SächsGemO beauftragen. Ursächlich hierfür seien u. a. Missverständnisse hinsichtlich der Hinweise des SMI zum Einsatz von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (vgl. Schreiben vom 17.10.2012), die sich auf die Prüfung der Jahresabschlüsse und die Beauftragung nach § 104 SächsGemO beschränkten. Dies werde von den Kommunen offensichtlich dahin gehend ausgelegt, dass mit der Beauftragung der benannten Leistungen den Anforderungen an die Durchführung der örtlichen Prüfung Genüge getan sei. Der SSG plane deshalb, seine Mitglieder in geeigneter Weise auf die Problematik hinzuweisen.

4 Schlussbemerkungen

37 Der SRH begrüßt die Ankündigung des SSG, seine Mitgliedskommunen auf die Notwendigkeit der Sicherstellung einer umfassenden örtlichen Rechnungsprüfung hinzuweisen. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert der örtlichen Prüfungen.

Kommunale Doppik

Die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind deutlich überschritten. Teilweise beträgt die Fristüberschreitung mehrere Jahre. Rund 51 % der doppisch buchenden Körperschaften hat keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2014 liegen lediglich rd. 24 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Der Aufwand, der mit der Umstellung auf die Doppik verbunden ist, wurde unterschätzt und führte bei einem Großteil der Kommunen zu bedenklichen Haushaltsführungen ohne festgestellte Jahresabschlüsse.

1 Vorbemerkungen

- 1 Zum 01.01.2013 hatten alle sächsischen Kommunen sowie die zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO sonstigen Verpflichteten die kommunale Doppik einzuführen. In den Jahren davor (ab 2007) hatten bereits 142 Körperschaften und in den Jahren 2014 und 2015 aufgrund von Übergangsvorschriften 28 Körperschaften die Doppik eingeführt. Alle doppisch Buchenden hatten ihr Vermögen zu bewerten, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung nach doppischen Gesichtspunkten zu gestalten, eine Eröffnungsbilanz und entsprechende Jahresabschlüsse aufzustellen. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ist nach einer gesetzlichen Änderung im Jahr 2015 um 5 Jahre verschoben worden und gilt spätestens ab 2021.
- 2 Mit der Doppikeinführung sollte eine verbesserte Steuerung der Verwaltung ermöglicht werden, die sich nicht – wie bisher – nur am Geldverbrauch, sondern am Ressourcenverbrauch orientiert. Ziele wie Generationengerechtigkeit, vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage sowie kommunaler Gesamtabchluss wurden neben mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit formuliert.

Seit 2013 kommunale Doppik, erst 2021 Gesamtabchluss

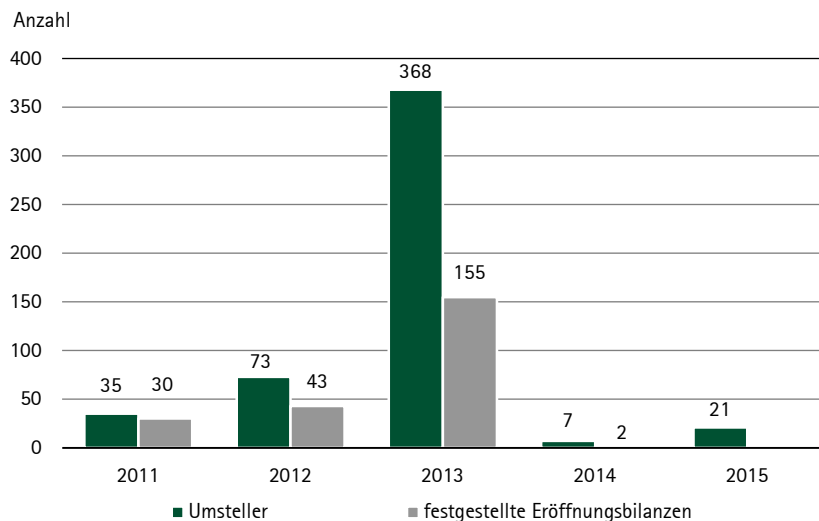
2 Sachstand und Handlungsempfehlungen

2.1 Eröffnungsbilanzen

- 3 Der Anteil von festgestellten Eröffnungsbilanzen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht signifikant erhöht. Knapp die Hälfte der doppisch buchenden Körperschaften hat bisher eine festgestellte Eröffnungsbilanz; im September 2016 betraf dies lediglich rd. 49 % der Körperschaften (September 2015 rd. 37 %). Fristüberschreitungen von mehreren Jahren sind nach wie vor festzustellen. Nach den Jahren der Umstellung zeigt sich folgendes Bild:

Nach wie vor geringer Anteil von Eröffnungsbilanzen

Übersicht 1: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz



Hinweis: Alle Eröffnungsbilanzen 2007 bis 2010 (insgesamt 34 Umsteller) sind festgestellt, daher nicht im Diagramm.

Große Zeitspanne von der Doppikeinführung bis Aufstellung Eröffnungsbilanz

- 4 Die große Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz wirkt sich nachteilig auf die Akzeptanz und die Zielerreichung der Doppik aus. Eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage als Basis für eine optimale Steuerung nach doppelischen Gesichtspunkten war bei der Mehrheit der Umsteller aus 2013 nach fast 3 ½ Jahren nicht vollumfänglich gegeben.
- 5 Darüber hinaus liefert die durch den Rat festgestellte Eröffnungsbilanz notwendige Daten für den ersten doppelischen Jahresabschluss und damit nicht zuletzt für die künftige Haushaltsplanung. Die nicht vorhandenen Eröffnungsbilanzen haben demzufolge Folgewirkungen.
- 6 Die Aufstellung und Feststellung von Eröffnungsbilanzen muss prioritär erfolgen. Der Erfolg der Doppikeinführung hängt davon nicht unwesentlich ab.

Plantermine wiederholt in die Zukunft verschoben

- 7 Regelmäßige Abfragen zu den Planterminen zur Feststellung der Eröffnungsbilanzen zeigen, dass die Termine wiederholt in die Zukunft verschoben wurden.
- 8 Wie bereits in den vorangegangenen Jahresberichten dargestellt, betrachtet auch das SMI diesen Prozess als kritisch und erfragt daher regelmäßig den Sachstand der Kommunen und Zweckverbände. Die Tendenz der Verschiebung der geplanten Termine in die Zukunft wurde auch bei den jeweiligen Abfragen des SMI deutlich. Zum 01.07.2016 planten 151 Kommunen und Zweckverbände, die Eröffnungsbilanz noch im Jahr 2016 festzustellen. Weitere 110 Kommunen und Zweckverbände planten dies für das Jahr 2017 und 9 erst 2018. 7 Körperschaften gaben keine Angaben an.

Begrenzte rechtsaufsichtliche Möglichkeiten

- 9 Die rechtsaufsichtlichen Möglichkeiten, eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken, sind begrenzt und werden zudem aufgrund der Übergangsbestimmungen zur Gesetzmäßigkeit des Haushaltes in Bezug auf die Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes geschwächt.
- 10 Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an. In den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2016 bis 2019 wurden die Rechtsaufsichtsbehörden gebeten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Kommunen mit Vorlage

der Haushaltssatzung für das Hj. 2016 eine aufgestellte Eröffnungsbilanz vorweisen können. Wenn bspw. die verspätete Aufstellung in der Verantwortungssphäre der Kommune liegt, soll die Prüfung der Gesetzmäßigkeit oder der Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung für das Jahr 2016 so lange ausgesetzt werden, bis eine Eröffnungsbilanz und damit vollständige Unterlagen vorgelegt worden sind. Soweit andere, von der Kommune nicht zu beeinflussende Gründe ursächlich sind, hat die Kommune einen konkreten Maßnahmenplan, der den weiteren Verfahrensgang bis zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz beschreibt, zu erstellen und der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde zur Bewertung vorzulegen. Von dem Ergebnis der Prüfung hängt es ab, ob weitere rechtsaufsichtliche Maßnahmen erforderlich sind.

11 Das SMI teilte dem SRH mit, dass in einigen Fällen die abschließende Beurteilung der Haushaltssatzung 2016 wegen einer nicht aufgestellten Eröffnungsbilanz ausgesetzt wurde. In anderen Fällen wurde aufgrund der vorgetragenen Gründe der Nichtvorlage der Eröffnungsbilanz dennoch die Haushaltssatzung bestätigt. Gründe waren u. a. hoher Krankenstand mit längeren Personalausfällen, technische Probleme seitens der Programmanbieter, ein vermehrter Personalwechsel in den Kämmereien, Schwierigkeiten bei der Neubesetzung der Stelle des Fachbediensteten für das Finanzwesen durch nicht geeignete Bewerber sowie die Abarbeitung von Maßnahmen zur Behebung der Hochwasserschäden 2013. Darüber hinaus haben einzelne Rechtsaufsichtsbehörden in den Haushaltsbescheiden für 2016 den Kommunen aufgegeben, bis zu einem festgelegten Termin die aufgestellte Eröffnungsbilanz vorzulegen.

12 Der SRH erachtet nach wie vor das Hinwirken auf eine verlässliche und zeitnahe Planung für die Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie deren Umsetzung ggf. mit rechtsaufsichtlichen Maßnahmen als dringend notwendig.

13 Aufgrund der weiteren Programmprüfungen im HKR-Bereich durch die SAKD ist von einer Verringerung der technischen Probleme auszugehen.

2.2 Jahresabschlüsse

14 Laut einer Abfrage des SMI bei den Rechtsaufsichtsbehörden zu den vorgelegten Jahresabschlüssen der Kommunen und Zweckverbände (Stand 01.07.2016) wurden diese überwiegend verspätet festgestellt.

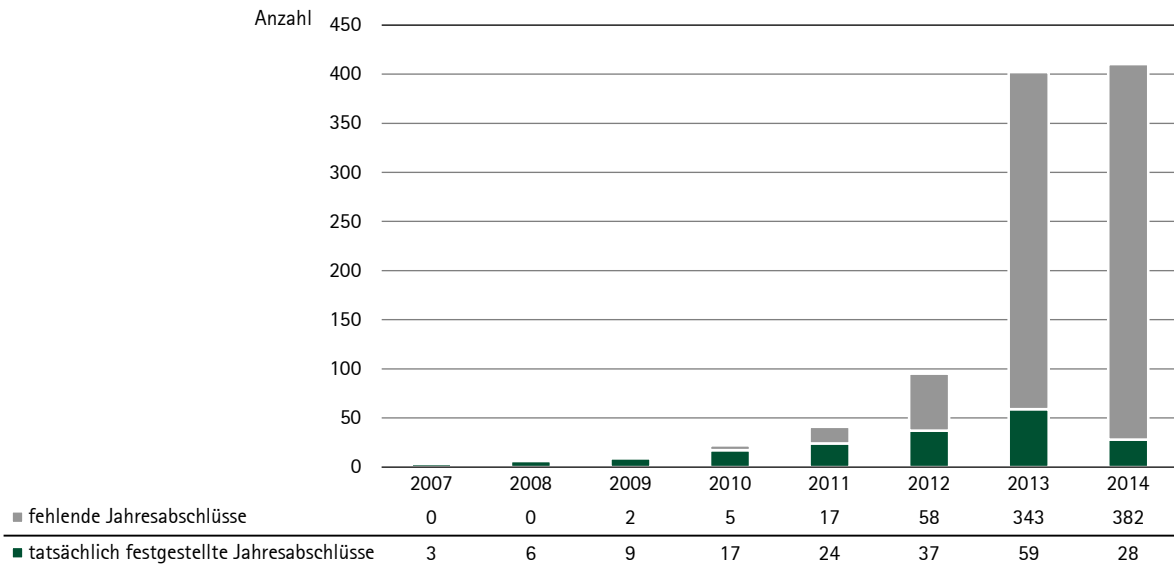
Weiterhin verspätete Jahresabschlüsse

15 Von insgesamt 1.173 festzustellenden Jahresabschlüssen der Hj. 2007 bis 2014 der Kommunen und Zweckverbände lagen lediglich 282 Jahresabschlüsse (rd. 24 %) vor. Aufgeteilt auf die einzelnen Jahre ergibt sich insbesondere für die Jahre 2013 und 2014 mit jeweils 92 und 52 vorhandenen Jahresabschlüssen (rd. 20 und 11 %) ein sehr hoher Rückstand. Ebenso kritisch sind die fehlenden Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2012 zu sehen. Eine Verbesserung der Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse ist nur in wenigen Fällen erkennbar. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehrere Jahre ohne Abschluss der vergangenen doppischen Haushalte.

16 Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 18 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2014 festgestellt haben, während es bei den Zweckverbänden rd. 54 % sind.

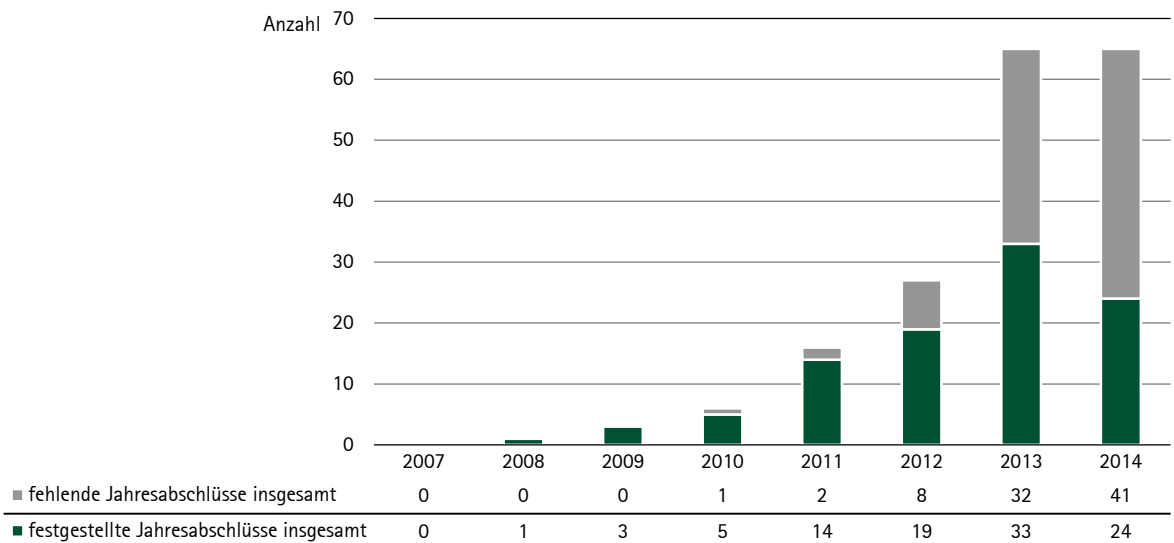
Bei Kommunen rd. 18 %, bei Zweckverbänden rd. 54 % vorhandene Jahresabschlüsse

Übersicht 2: Stand der Jahresabschlüsse der Kommunen (Stand: 01.07.2016)



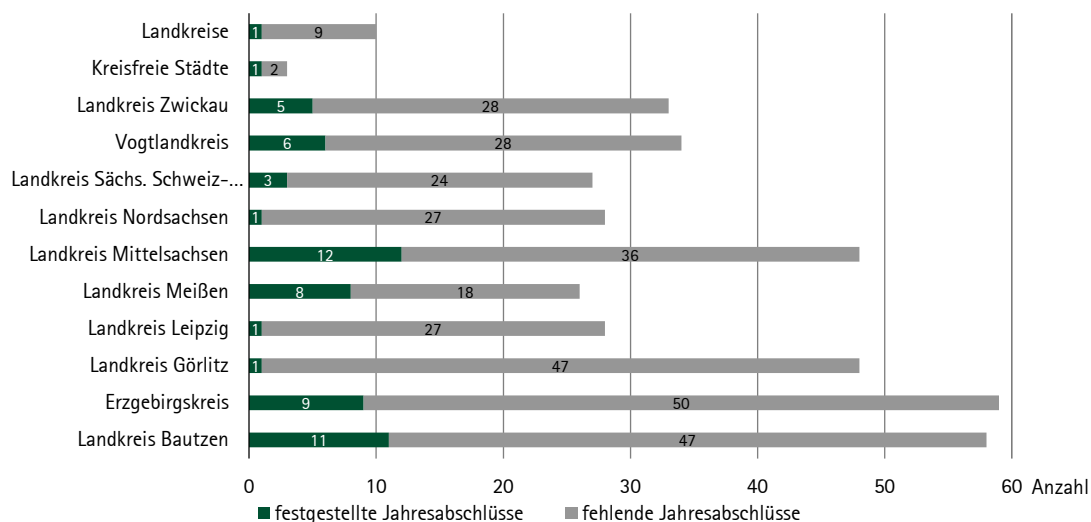
- 17 Bei den Landkreisen liegt nur ein festgestellter Jahresabschluss für das Hj. 2013 vor. Bei den Kreisfreien Städten liegen für die Hj. 2011 und 2012 alle Jahresabschlüsse und für das Hj. 2013 und 2014 jeweils ein Abschluss vor.

Übersicht 3: Stand der Jahresabschlüsse der Zweckverbände (Stand: 01.07.2016)

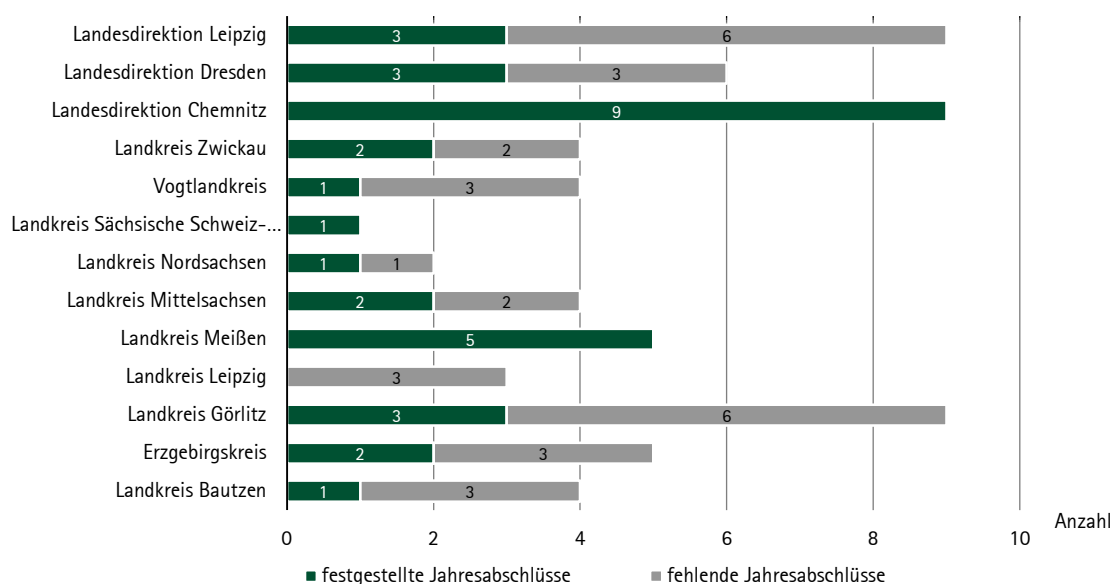


- 18 Bei den Zweckverbänden fehlen insbesondere in den Jahren 2013 und 2014 die Jahresabschlüsse, während es bei den Kommunen die Jahre 2012 bis 2014 sind.
- 19 Die landkreisspezifische Betrachtung der Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen zeigt insbesondere in den Landkreisen Görlitz, Leipzig und Nordsachsen hohe Rückstände (weniger als 4 % festgestellte Abschlüsse):

Übersicht 4: Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen (Stand 01.07.2016)



Übersicht 5: Jahresabschlüsse 2013 der Zweckverbände (Stand 01.07.2016)



20 Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft setzt verlässliche Daten voraus. Aus Sicht des SRH ist dies aufgrund der viel zu spät erstellten bzw. noch gar nicht vorliegenden Jahresabschlüsse kaum möglich. Wesentliche Soll-Ist-Vergleiche der Haushaltsdaten zur Analyse der Haushaltswirtschaft und deren Entwicklung können nicht durchgeführt werden. Die Vorlage- und Informationspflichten zum Jahresabschluss gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit können nicht eingehalten werden. Bei einem Großteil der doppisch buchenden Körperschaften wird hier gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen.

Nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft kaum möglich

21 Der große Zeitverzug bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ist zwingend durch die Kommunen zeitnah abzubauen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sollten die Körperschaften durch Hinweise oder anderweitige Hilfestellungen dabei unterstützen. Auf die Erstellung fristgerechter künftiger Jahresabschlüsse ist dringend hinzuwirken.

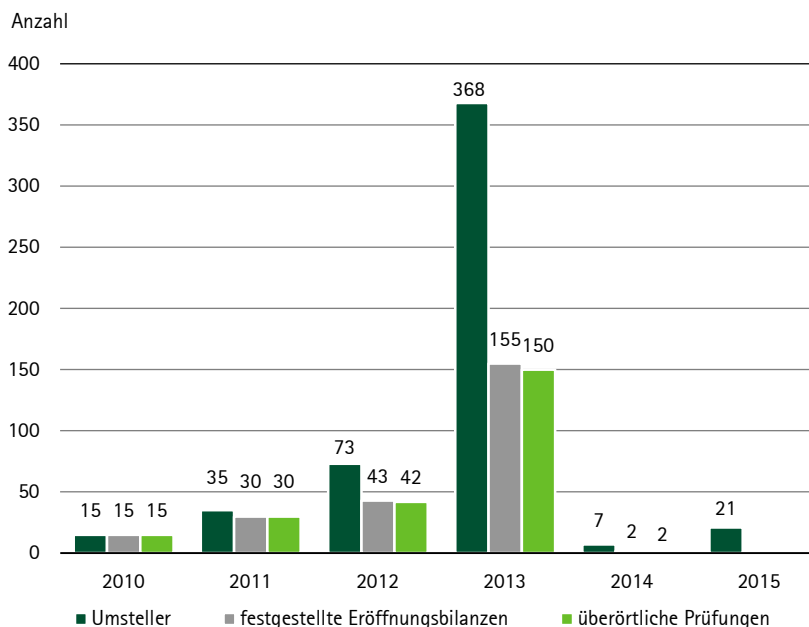
3 Prüfung der Eröffnungsbilanzen

Nach wie vor zeitnahe Prüfung durch SRH

3.1 Sachstand

22 Dem SRH liegen 264 festgestellte Eröffnungsbilanzen vor. Nach wie vor werden die vorliegenden Eröffnungsbilanzen zeitnah überörtlich geprüft. Bis September 2016 hat der SRH 258 Eröffnungsbilanzen geprüft. Erst knapp die Hälfte dieser Prüfverfahren ist abgeschlossen. Alle 19 Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2009 sind überörtlich geprüft.

Übersicht 6: Prüfung der Eröffnungsbilanzen ab 2010



Doppikeinführung mit großem Engagement

3.2 Prüfungserkenntnisse

23 Bei den überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen wurde deutlich, dass die Doppik in den Finanzbereichen mehrheitlich mit großem Engagement eingeführt wurde. Die aufgrund des Buchführungsstils notwendige Zusammenarbeit mit den Fachämtern gestaltete sich häufig schwierig. Dringende Tagesgeschäfte, ungenügende doppische Kenntnisse und Kapazitäten in den Fachbereichen waren teilweise die Ursache. Mangelhafte Prozessabläufe, Dokumentationen und interne Kontrollsysteme erschwerten die fristgerechte Erstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen zusätzlich.

24 Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher 6 eingeschränkte Prüfungsvermerke erteilt.

25 Die aktuellen Prüfungsfeststellungen aus der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen beziehen sich, wie in den vergangenen Jahresberichten im Detail ausgeführt, insbesondere auf Mängel in der Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens sowie auf die Rückstellungsbildung und die Zuordnung der erhaltenen Investitionszuweisungen zu den Sonderposten (vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 7, Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 5 und Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 4).

26 Trotz vorliegender Anschaffungs- oder Herstellungskosten erfolgten Ersatzbewertungen, die teilweise mangelhaft waren. Abschreibungsbeträge wurden fehlerhaft ermittelt. Sonderposten wurden unzutreffend gebildet. Damit werden die sächsischen Rechtsvorschriften nicht konsequent angewendet.

4 Aktuelle Entwicklungen

- 27 Die Regelungen zur Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes sowie zum Haushaltsausgleich wurden über einen längeren Zeitraum diskutiert. Zwischenzeitlich wurde ein Gesetzentwurf mit Änderungen zum Haushaltsausgleich und zur Frist für die Anpassung der kommunalwirtschaftlichen Regelungen von der Staatsregierung erstellt (vgl. LT-DS 6/6016 vom 09.08.2016).
- 28 Inwieweit die Einführung der Doppik den ursprünglich gesetzten Zielen gerecht geworden ist, kann aktuell nicht abschließend beurteilt werden. Der anfänglichen Euphorie ist derzeit eine Ernüchterung gewichen. Eine Rückkehr zur Kameralistik stellt auch angesichts des fortgeschrittenen Standes der Umstellung auf die Doppik und der geplanten Einführung von EPSAS (europäische Rechnungslegungsstands) auf allen Verwaltungsebenen des Staates keine Alternative dar.

Rückkehr zur Kameralistik ist keine Alternative

5 Stellungnahmen

- 29 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 30 Das SMI teilt die Auffassungen des SRH. Es sei unbestritten, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Einige Rechtsaufsichtsbehörden sähen in der Verzögerung der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und folglich der Jahresabschlüsse erhebliche Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Haushalts-, Finanz- und Vermögenslage im Rahmen der Haushaltsprüfung der Kommunen. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen im Bereich der Jahresabschlüsse seien die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen anzusehen. Die Rechtsaufsichtsbehörden seien daher auch weiterhin gehalten, mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau von Bearbeitungsstau bei der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hinzuwirken.
- 31 Zu den Prüfungsfeststellungen des SRH merkt das SMI an, dass die Korrektur fehlerhafter Ansätze nur dann rechtsaufsichtlich gefordert werden könne, wenn die Kommune den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum in nicht mehr vertretbarer Weise überschritten habe. Dies sei nach den jeweiligen Umständen des konkreten Einzelfalls zu beurteilen.
- 32 Abschließend verweist das SMI darauf, dass mit dem eingebrachten Novellierungsentwurf dem in der Praxis offensichtlich gewordenen Anpassungsbedarf Rechnung getragen werden und der noch nicht abgeschlossene Reformprozess weiter entwickelt werden soll.
- 33 Aus Sicht des SLKT seien den Rechtsaufsichtsbehörden aufgrund der geltenden Übergangsregelungen jedwede Handlungsmöglichkeiten entzogen worden. Eine funktionierende Rechtsaufsicht sei ausgehebelt worden.
- 34 Mit den vorgesehenen Neuregelungen solle nach Einschätzung des SLKT das Ressourcenverbrauchskonzept als Kernelement der Doppik mit seiner Zielstellung einer nachhaltigen und intergenerativen Haushaltsgerechtigkeit zumindest für die Vergangenheit faktisch außer Kraft gesetzt werden. Dass die Motivation der Kommunen, das Altvermögen aufwendig weiter zu bewerten, vor diesem Hintergrund weiter absinkt, sei durchaus nachzuvollziehen.
- 35 Der SLKT führt weiter aus, dass es fraglich sei, ob die Rechtsaufsichtsbehörden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln für eine deutliche Verbesserung der Situation in den nächsten Jahren sorgen können.

Immerhin läge die Zeitverzögerung wohl vor allem in der aufwendigen Bewertung des Altvermögens begründet.

- 36 Sollten die im Gesetzentwurf vorgesehenen Erleichterungsvorschriften hinsichtlich des Umgangs mit dem Altvermögen tatsächlich beschlossen werden, wäre es aus Sicht des SLKT nur folgerichtig, nicht nur bei der Erwirtschaftung der Abschreibungen für das Altvermögen Erleichterungen zu schaffen, sondern sich auch zu überlegen, welche Erleichterungen ggf. geschaffen werden können, um den Kommunen eine zügige Erstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zu ermöglichen.

6 Schlussbemerkung

- 37 Bei vielen Kommunen sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um in Bezug auf die Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zeitnah wieder einen gesetzeskonformen Zustand zu erreichen. Handlungsbedarf besteht insoweit auch bei den Rechtsaufsichtsbehörden.

Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe

Trotz weiterhin steigender Sozialhilfeausgaben im Bereich Eingliederungshilfe gibt es nach wie vor Defizite in der Datenerfassung, die die Steuerung erheblich erschweren.

Ausgaben in Millionenhöhe können nicht eindeutig zugeordnet werden, da sie zu einem hohen Anteil als „Sonstige Leistungen“ verbucht wurden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen erhalten Eingliederungshilfe nach den §§ 53 bis 60 des SGB XII. Zuständig für die Gewährung dieser Sozialhilfeleistungen sind die Landkreise und Kreisfreien Städte¹ als örtliche Träger der Sozialhilfe (Sozialhilfeträger). Ziel der Querschnittsprüfung bei den Sozialhilfeträgern war es, die finanziellen Belastungen aus den Sozialhilfeleistungen, insbesondere der Eingliederungshilfe, unter fachübergreifendem Ansatz zu untersuchen und zu prüfen, ob deren Organisation eine sach- und fachgerechte sowie effiziente Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Die Erhebungen erfolgten durch einen Online-Fragebogen und in 3 Landkreisen durch Prüfungen vor Ort.

Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die Landkreise und Kreisfreien Städte

2 Ausgaben und Fallzahlen

- 2 Im Jahr 2014 stiegen die Sozialhilfeausgaben der Sozialhilfeträger in Sachsen um 13,45 % auf 322,9 Mio. €, gegenüber 284,6 Mio. € im Jahr 2012. Die Anzahl der Leistungsempfänger erhöhte sich von 51.676 (2012) auf 54.898 (2014) um rd. 6 %.²
- 3 Darunter stiegen die Ausgaben für Leistungen der Eingliederungshilfe von rd. 110 Mio. € (2012) auf rd. 121,5 Mio. € (2014). Die steigende Zahl der Leistungsempfänger, die sich im gleichen Zeitraum um 1.000 von 14.090 auf 15.090 erhöhte, ist nur eine von mehreren möglichen Ursachen. Valide Daten hierzu gibt es nicht.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Statistische Erfassungen erfolgen nicht einheitlich

- 4 Die Sozialhilfeträger liefern regelmäßig Daten an die Bundesstatistik. Darüber hinaus hat der KSV Sachsen auf Basis der statistischen Daten für 2014 einen Kennzahlenvergleich erstellt. Das Ergebnis des Benchmarks weicht von den vom SRH erfassten Daten aus dem Online-Erhebungsbogen ab. Die Gründe sind anhand der dem SRH übermittelten Daten nicht nachzuvollziehen. Die Sozialhilfeträger verwiesen auf Unschärfen in der Erfassung und Zuordnung von Daten für statistische Zwecke. So seien zum Stichtag 31.12. unterschiedliche Ergebnisse zu verzeichnen, je nachdem, wann die Buchung und Auswertung der erfassten Daten tatsächlich vorgenommen werde. Zeitreihenanalysen und Benchmarks machen nur Sinn, wenn sie eine vergleichbare Basis gewährleisten.

Statistische Erfassungen erfolgen nicht einheitlich

¹ Überörtlicher Träger der Sozialhilfe nach § 3 Abs. 3 SGB XII i. V. m. § 13 Abs. 1 Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (SächsAGSGB) ist der KSV Sachsen. Die sachliche Zuständigkeit des KSV Sachsen gem. § 13 Abs. 2 SächsAGSGB ist u. a. für alle teilstationären und stationären Leistungen für Personen, die das 18. Lebensjahr, aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet haben sowie für alle Leistungen für die in § 53 Abs. 1 SGB XII genannten Personen, die das 18. Lebensjahr, aber noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet haben, wenn sie wegen der Art und Schwere der Behinderung oder ihres Leidens im ambulant betreuten Wohnen untergebracht sind, festgelegt. Nach § 13 Abs. 4 SächsAGSGB berät der überörtliche Träger die örtlichen Träger der Sozialhilfe zudem bei der Sozialplanung.

² Angaben der Sozialhilfeträger aus dem Online-Erhebungsbogen des SRH.

- Was ist ein „Fall“?
- 5 Der Personaleinsatz (Betreuungsschlüssel) steht in Relation zu den zu bearbeitenden Fällen. Eingliederungshilfe als Sammelbegriff für alle dazu gehörenden Einzelleistungen bezeichnet den „Fall“. Der Fall umfasst dann eine oder mehrere Einzelleistungen für einen Leistungsempfänger, ggf. auch mehrmals im Jahr. Der Begriff „Fall“ ist aber nicht ausdrücklich im Gesetz definiert. Vor allem dadurch ergeben sich Ungenauigkeiten in den Fallstatistiken. Unterschiedliche Zählweisen führen zu teils deutlich divergierenden Ergebnissen.
- 6 Es bedarf einer genauen Definition des „Falls“, um u. a. Vergleiche unter den Sozialhilfeträgern zur Personalbemessung ziehen zu können. Im Hinblick auf § 7 SGB XII³ sollte das SMS als oberste Landessozialbehörde unterstützend tätig werden.
- 7 Als Globalleistung können mehrere Einzelleistungen als „Persönliches Budget“⁴ gewährt werden. Das „Persönliche Budget“ wurde teilweise aber weder als „Leistungsart“ noch die darin vereinten Einzelleistungen gesondert erfasst. Häufig erfolgte die Verbuchung automatisch unter „Sonstige Leistungen“ der Eingliederungshilfe.
- Hoher Anteil „Sonstige Leistungen“
- 8 Während ein Sozialhilfeträger keine „Sonstigen Leistungen“ verbuchte, da alle bewilligten Leistungen den gesetzlich definierten Tatbeständen hätten zugeordnet werden können, entfielen bei einem Sozialhilfeträger rd. 27 % aller verbuchten Ausgaben auf „Sonstige Leistungen“. Fallzahlen und Ausgaben wurden außerdem teilweise fehlgebucht. Ausgaben in Millionenhöhe können somit nicht genau zugeordnet werden.
- 9 Um eine Vergleichbarkeit der Ausgaben und Empfängerzahlen bzw. Maßnahmen zu gewährleisten, muss eine konkrete Zuordnung zu den einzelnen Leistungstatbeständen erfolgen, dies betrifft insbesondere Leistungen, die durch ein Persönliches Budget gewährt oder als „Sonstige Leistungen“ eingeordnet werden.
- 10 Ferner sollten für die Daten des eingeführten Benchmarks zu Leistungen der Eingliederungshilfe nach einem aufeinander abgestimmten Verfahren erfasst werden. Die Qualität der gemeldeten Daten muss sichergestellt sein.
- Fachspezifische Software wird nicht umfassend genutzt
- 3.2 Controlling und Software
- 11 Zusätzliche Module für die fachspezifische Software werden nicht umfassend, in einigen Sozialämtern gar nicht, genutzt. Begründet wird dies mit Hinweis auf u. a. Personalmangel. Verbindungen der fachspezifischen Software mit der HKR-Software existieren nicht in allen Sozialämtern.
- Kein Controlling im Fachbereich
- 12 Nicht alle Sozialhilfeträger verfügen über ein fachspezifisches Controlling im Sozialamt. Meist werden Daten für die Abteilung Controlling der Landkreisverwaltung oder in Bezug auf anlassbezogene Fallzahlsteuerung aufbereitet. Nur wenige haben konkrete, messbare Ziele und fortgeschriebene Kennzahlen entwickelt. Allerdings ist deren Angaben nicht zu entnehmen, ob es sich um kontinuierliche oder nur anlassbezogene Auswertungen handelt. Zwei Sozialhilfeträger nutzen keine Kennzahlen zur Steuerung.

³ Die obersten Landessozialbehörden unterstützen die Träger der Sozialhilfe bei der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Buch. Dabei sollen sie insbesondere den Erfahrungsaustausch zwischen den Trägern der Sozialhilfe sowie die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten der Dienstleistungen, der zielgerichteten Erbringung und Überprüfung von Leistungen und der Qualitätssicherung fördern.

⁴ Das Persönliche Budget ermöglicht den behinderten Menschen, u. a. selbstständig einzukaufen und zu bezahlen. In der Regel erhalten sie eine Geldleistung, in begründeten Einzelfällen können Gutscheine ausgegeben werden. Behinderte Menschen sollen selbst entscheiden, wann, wo, wie und von wem sie Leistungen in Anspruch nehmen.

- 13 Um die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung zu gewährleisten, ist eine effiziente Organisation einschließlich durchgängiger Softwarenutzung unabdingbar.
- 14 Die Kommunen, die kein Controlling im Fachbereich des Sozialamtes vorhalten, sollten umgehend für eine fachgerechte, aber auch wirtschaftliche und wirkungsorientierte Steuerung von Fallmanagement bzgl. Verweildauer, Fallkosten sowie Zielerreichung sorgen. Dazu müssen Kennzahlen gebildet werden, die die Zielerreichung unterstützen.

3.3 Aspekte der Aufgabenwahrnehmung

3.3.1 Erstattungsansprüche

- 15 Für die verschiedenen Hilfebedarfe werden Kindern mit Entwicklungsauffälligkeiten als auch Kindern mit Behinderung häufig mehrere Leistungen (z. B. medizinisch-therapeutische, heilpädagogische, sozialpädagogische) als sog. Komplexleistung gewährt, deren Ausführung und Finanzierung aber verschiedenen Leistungsträgern gesetzlich zugewiesen ist. Darüber hinaus erhalten diese weitere Leistungen der Krankenversicherung. Die Sozialhilfeträger haben Erstattungsansprüche gegen den eigentlichen Leistungspflichtigen geltend zu machen und durchzusetzen. Obwohl mehrere Sozialhilfeträger angaben, die Krankenversicherung⁵ verschiebe ihre (eigentliche) Leistungspflicht zum Sozialhilfeträger, bestätigte sich dies bei der Prüfung nicht. Drei Sozialhilfeträger hatten für die Jahre 2012 - 2014 keine Erstattungen geltend gemacht. Bei 2 Landkreisen traf dies für 1 Jahr und bei einem Landkreis für 2 Jahre zu. Weitere Sozialhilfeträger gaben an, die entsprechenden Daten nicht erfasst zu haben.
- 16 Um den Bearbeitungsaufwand für Erstattungsfälle zu minimieren, sollten gemeinsame Leitlinien erarbeitet werden.
- 17 Als Basis sollte eine hinreichend aussagefähige EDV gestützte Dokumentation der Erstattungsfälle dienen. Im Vergleich könnte dadurch auch abgebildet werden, ob sich regionale oder lokale Besonderheiten zeigen, denen durch geeignete Maßnahmen flankierend begegnet werden muss.

Erstattungsansprüche durchsetzen

3.3.2 Integrationshelfer

- 18 Nach Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben.
- 19 Die Sozialhilfeträger stehen im fortwährenden Disput mit dem SMK hinsichtlich der Zuständigkeit und Finanzierung von Schulbegleitern (Integrationshelfern).
- 20 Die Beteiligten aufseiten des SMK, des SMS und der Sozialhilfeträger sollten sich zu einer auf den Inklusionserfolg zielenden Lösung verständigen. Zweifelsfragen sollten dabei geklärt und Meinungsverschiedenheiten so nach Möglichkeit beigelegt werden.

Disput hinsichtlich Finanzierung von Schulbegleitern beilegen

⁵ Die Krankenversicherung ist für alle Leistungen der medizinischen Sorge vorrangig leistungspflichtig. Zunächst hat der Sozialhilfeträger daher zu prüfen, ob er für die beantragte Leistung sachlich und örtlich zuständig ist. Er kann ggf. einen Erstattungsanspruch bei dem seiner Meinung nach zuständigen Träger anmelden.

3.3.3 Zusammenarbeit Sozialämter und Jugendämter

- 21 Die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) seelischen Behinderung ist im SGB VIII geregelt. Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit wesentlicher körperlicher oder geistiger Behinderung bzw. Kinder und Jugendliche, die von einer solchen Behinderung bedroht sind, sind im SGB XII verankert. Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII gehen den Leistungen nach SGB VIII vor.⁶ Diese Aufteilung der Zuständigkeiten führt zu erheblichen Definitions- und Abgrenzungsproblemen, beispielsweise ob junge Menschen „nur“ seelisch oder auch geistig⁷ behindert sind bzw. welche geistige Behinderung für den jeweiligen Förderbedarf wesentlich ist.
- 22 Die Zuständigkeit der Eingliederungshilfe U18 haben 2 Landkreise auf ihre Jugendämter übertragen. Eine Auflistung zu den Kindern und Jugendlichen, die neben Leistungen der Eingliederungshilfe noch Hilfen zur Erziehung nach SGB VIII erhielten, konnte nur einer der beiden Landkreise vorlegen.
- 23 Die Dokumentation der von den Zuständigkeitsänderungen betroffenen Fälle ist unzureichend. Gerade weil der Aufgabe auch Personal folgen soll, ist von Bedeutung, ob überhaupt in relevanter Zahl Fälle im Schnittstellenbereich zwischen SGB VIII und SGB XII zu verzeichnen sind.
- Große Lösung 24 Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) hat 2008 die Interkonferenzielle Unterarbeitsgruppe gebildet, die in ihrem Zwischenbericht 2009 die Empfehlung ausgesprochen hatte, die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung im SGB VIII zusammenzuführen. Von 2010 bis 2013 hat sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“, eingesetzt vom ASMK und Jugend- und Familienkonferenz (JFMK), mit der Schnittstelle Eingliederungshilfe nach SGB XII und SGB VIII auseinandergesetzt. Im Abschlussbericht sprach sich die AG mehrheitlich für eine „Große Lösung im SGB VIII“ aus.
- 25 Grundsätzlich begrüßt der SRH Maßnahmen, die zur Vermeidung von Doppelbefassungen und Zuständigkeitskonflikten beitragen. Indessen wird die mangelnde inhaltliche Abstimmung der Regelungen im SGB VIII und im SGB XII weiterhin Mehraufwand mit sich bringen, der nur auf Bundesebene beseitigt werden kann. Hierfür sollte sich das SMS weiterhin in den entsprechenden Bund-/Ländergremien einsetzen, hin zur „Großen Lösung“.
- Kooperationsvereinbarungen abschließen 26 Lediglich 4 Kooperationsvereinbarungen zwischen Sozial- und Jugendamt regelten verbindlich die Zusammenarbeit dieser Ämter und ggf. weiterer Sozialpartner. Diese dienen zugleich der Standardisierung von Verfahren und führen zu Synergien, nicht zuletzt auch für das Gesamtplanverfahren.
- 27 Soweit bisher keine Kooperationsvereinbarungen zwischen Sozial- und Jugendamt und ggf. weiteren Sozialpartnern bestehen, sollten diese abgeschlossen werden.
- Gesamtplanverfahren verbessern 28 **3.3.4 Gesamtplanerstellung**
Nach § 58 SGB XII erstellen die Träger der Sozialhilfe so früh wie möglich einen Gesamtplan zur Durchführung der einzelnen Leistungen. Bei

⁶ Des Weiteren ist die Kinder- und Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche mit einem erzieherischen Bedarf sowie für Hilfen der Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung junger Volljähriger bis (längstens) zur Vollendung des 27. Lebensjahres zuständig.

⁷ Die Zuständigkeit bei geistiger Behinderung wird anhand des Intelligenzquotienten ermittelt. Ein IQ-Wert von 70 oder mehr führt zur Zuständigkeit des Jugendamtes, bei 69 oder darunter zu der des Sozialamtes.

der Aufstellung des Gesamtplans und der Durchführung der Leistungen wirkt er mit dem behinderten Menschen und den sonst im Einzelfall Beteiligten⁸ zusammen. Der Gesetzesvollzug gestaltete sich jedoch in der Praxis sehr unterschiedlich.

- 29 Rückstände bei Erstellung von Gesamtplänen begründeten die Sozialhilfeträger u. a. mit Personalmangel, häufigem Personalwechsel, Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Beteiligten und fehlendem Fachpersonal, speziell Sozialpädagogen.
- 30 Die Sozialhilfeträger sollten sich auf Leitlinien verständigen, um die Verfahren auf Landesebene zu strukturieren und zu standardisieren. Gesamtpläne müssen eine Verfahrensdokumentation beinhalten, die eine sachgerechte Evaluation ermöglicht, sodass sie ihren Nutzen als Steuerungsinstrument auch tatsächlich erfüllen können.
- 31 Die Gesamtplanverfahren sind so auszurichten, dass insbesondere die Tätigkeit mehrerer Leistungsträger im Interesse der Leistungsempfänger besser vernetzt und zugleich eine möglichst effektive (bedarfsgerechte) und wirtschaftliche Gesamtleistung erreicht wird.
- 32 Die Beteiligung der Leistungsempfänger bzw. deren Vertreter am Verfahren ist gesetzlich vorgegeben und daher zwingend zu gewährleisten.

3.3.5 Aktenführung

- 33 Soweit Leistungsempfänger mehrere Leistungen der Eingliederungshilfe (Maßnahmen) erhalten, werden teilweise mehrere Akten im Sozialamt geführt, z. B. Wechsel der Zuständigkeiten für Leistungen der Kindergartenbegleitung zu Leistungen der Hortbegleitung oder Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bearbeitern, die Leistungen der Schulbegleitung gewähren und Bearbeitern, die Leistungen der Hortbegleitung bewilligen (hier u. a. aufgrund unterschiedlicher Behörden Bildungsagentur bzw. Jugendamt). Es fanden sich in den jeweiligen Einzelakten keine Verweise auf die jeweilige weitere Leistungsakte. Dies erschwert die Prüfung erheblich und ist auch internen Arbeitsabläufen bspw. im Vertretungsfall abträglich.
- 34 Die Aktenführung in den Sozial- und Jugendämtern muss so beschaffen sein, dass sich der Vorgang als zu dokumentierender Lebenssachverhalt als Ganzes aus Hauptakte und Teilleistungsakten ohne Weiteres nachvollziehen lässt. Die Sozialhilfeträger, der KSV Sachsen und das SMS sollten auch hierzu gemeinsame Leitlinien erarbeiten, die im Bedarfsfall aktualisiert und fortgeschrieben werden.

Aktenführung verbessern

3.3.6 Anforderungen an das Personal im Fallmanagement

- 35 Der Prozess des Fallmanagements umfasst alle Aufgaben vom Antrag über Erstellen von Bescheiden bis zur Zahlbarmachung. Kenntnisse über das (trägerübergreifende) Persönliche Budget, zur Gestaltung von Budgetkonferenzen und zum Erarbeiten von Zielvereinbarungen sind erforderlich. Abgrenzungsprobleme zu anderen Leistungsträgern (Kranken- und Pflegeversicherung, Rententrägern) müssen erkannt und gelöst werden.
- 36 Die Sozialamtsleiter halten die fachliche Unterstützung von Sozialpädagogen für das Fallmanagement der Eingliederungshilfe für unabdingbar. Regelungen zum Einsatz von Fachkräften, insbesondere Sozialpädagogen, im Bereich der Eingliederungshilfe fehlen jedoch.

Fehlende Sozialpädagogen im Fallmanagement

⁸ Beteiligte, z. B.: behandelnder Arzt, Gesundheitsamt, ggf. Landesarzt und Bundesagentur für Arbeit.

- Unzureichende Fortbildungsangebote
- 37 Darüber hinaus zeigt sich, dass für „die Sachbearbeitung in der Sozialhilfe ... wegen der besonderen Dynamik in diesen Bereichen die Notwendigkeit der permanenten Weiterbildung unbestritten erforderlich ist.“⁹ Keiner der Träger konnte jedoch ein speziell auf das Sozialamt ausgerichtetes oder für die Stadt- und Landkreisverwaltung erarbeitetes Fortbildungskonzept vorlegen.
- 38 Die Sozialhilfeträger, SMS und der KSV Sachsen sollten einen Vergleichsring bilden, um für Fallmanagement und Gesamtplanverfahren einen Leitfaden zu Ablauforganisation und Personalstandards zu erarbeiten unter Beachtung des Einsatzes von Sozialpädagogen.
- 39 Zielbezogene Fortbildungskonzepte sind speziell für die Mitarbeiter im Sozialamt zu erarbeiten, umzusetzen, fortlaufend zu evaluieren und ggf. anzupassen.
- Krankheitsbedingte Ausfalltage
- 40 Der krankheitsbedingte Ausfall von Mitarbeitern ist in den Sozialämtern überdurchschnittlich hoch und hat Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung. Gleichzeitig werden die Mitarbeiter, die diese Ausfälle ausgleichen müssen, zusätzlich belastet.
- 41 Die Sozialhilfeträger sollten künftig für Steuerungszwecke aussagefähige Krankentagestatistiken führen, um in Abstimmung mit den intern Verantwortlichen (Personalabteilung, Vorgesetzte) die Arbeitsbelastung aller Mitarbeiter annähernd gleich zu halten und Überlastung zu verhindern.
- Landesrechtliche Regelung fehlt
- 42 **4 Anhebung der Altersgrenze für den Beginn der Regelaltersrente**
Schon 2012 wurde die schrittweise Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt und für die Jahrgänge ab 1964 und jünger auf die Regelaltersgrenze von 67 Jahren angehoben. Eine landesrechtliche Regelung, die nach § 97 SGB XII zur sachlichen Zuständigkeit – auch in Bezug auf die Rentenaltersgrenzen – erforderlich ist, enthält das SächsAGSGB nach wie vor nicht. Landesrechtliche Aufgabenzuweisungen müssen dem geänderten Bundesrecht angepasst werden, da ansonsten ein uneffektiver Zuständigkeitswechsel entsteht. Der KSV Sachsen, als überörtlicher Träger der Sozialhilfe, sollte durchgängig bis zur sukzessive auf das 67. Lebensjahr steigenden Altersgrenze zuständig sein.
- 43 Aufgrund der schrittweisen Anhebung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte der Freistaat Sachsen auf Landesebene das SächsAGSGB ändern und die Zuständigkeit des KSV Sachsen an die Rentenaltersgrenzen anpassen.
- 5 Stellungnahmen**
- 44 Soweit die geprüften Sozialhilfeträger zum Bericht Stellung nahmen, teilten sie ganz überwiegend die Analysen und Folgerungen des SRH. Zum Teil lieferten sie auch ergänzende Informationen. Während das SMS unter Hinweis auf die bundesrechtlichen Regelungen keinen Ansatzpunkt sieht, hinsichtlich der fehlenden Definition des Falls und der u. a. daraus resultierenden Unschärfe der einschlägigen Statistiken tätig zu werden, fordern die geprüften Sozialhilfeträger mehrheitlich genau ein solches Engagement und damit eine wirkungsvolle Vertretung ihrer Interessen in den Bund-/Ländergremien ein. SLKT und SSG unterstützen dies.
- 45 Zu Leitlinien und Kooperationen ergeben die Stellungnahmen ein heterogenes Bild. Dies erklärt sich aus den gewachsenen organisatorischen Strukturen einerseits und der verschiedenen Einflüssen geschuldeten

⁹ Vgl. Merkler/Zink, Sozialgesetzbuch XII und Asylbewerberleistungsgesetz, Band 1, Stand: August 2015, Verlag W. Kohlhammer, § 6 SGB XII, RdNr. 12.

teils überaus angespannten personellen Situation der Sozialhilfeträger andererseits. Dennoch sehen mehrere Sozialhilfeträger durchaus den zu erwartenden Vorteil einheitlicher Leitlinien, während die kommunalen Spitzenverbände, aber auch ein Teil der befragten Sozialhilfeträger, eine kritische bis ablehnende Haltung einnehmen. Zur Begründung finden sich Verweise auf die zu wählende kommunale Selbstverwaltung oder auch Forderungen nach gesetzgeberischen Lösungen. Dahinter scheint die Befürchtung zu stehen, weiteren personellen Anforderungen und finanziellen Belastungen auf kommunaler Ebene ausgesetzt zu sein.

46 Besonders deutlich wird das beim Thema Integrationshelfer. Eine Stellungnahme des SMK erhielt der SRH nicht. Die Fronten erscheinen infolge jahrelanger ergebnisloser Auseinandersetzungen zu Umfang und Kostenträgerschaft verhärtet und dadurch eine der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechende Umsetzung einer integrativen Beschulung – letztlich zu Lasten der Betroffenen – nicht durchsetzbar. Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine gesetzgeberische Lösung, die auch den Nachrang der Sozialhilfeleistung wieder herstellen müsse. Mehrere Sozialhilfeträger halten es für notwendig, den Interessen der Betroffenen und der daraus resultierenden Kostenbelastung der öffentlichen Hand gleichermaßen angemessen Rechnung zu tragen.

47 Dies betrifft auch die sog. „Große Lösung“ zur Zusammenführung der bisher getrennten Zuständigkeiten für die Eingliederungshilfe bei jungen Menschen im SGB VIII, d. h. beim Jugendamt. Hier verwies ein Sozialhilfeträger auf die Gefahr, dass Effizienzgewinne auf der Kostenseite wieder verloren gehen könnten, sollte es beim Wechsel vom sozialhilferechtlichen Anspruch auf „Teilhabe“ zu den im Anspruchsumfang weiter angelegten „Hilfen zur Erziehung“ verbleiben ohne ein Korrektiv zu einer angemessenen Kosteneingrenzung.

48 Zum Gesamtplanverfahren verwiesen die Stellungnahmen durchweg auf den zwischenzeitlich vorliegenden Regierungsentwurf zum Bundesteilhabegesetz, der neue Regelungen und eine verpflichtend zu beachtende Standardisierung der Verfahren bringen werde. Sozialhilfeträger und kommunale Spitzenverbände erwarten daraus resultierenden weiteren Personalbedarf und höhere Kosten nicht zuletzt weil – so der SLT – andere zu beteiligende Träger wie Krankenkassen und Rentenversicherungen sich immer mehr aus der Fläche zurückzögen.

6 Schlussbemerkung

49 Die erneut festzustellenden Defizite in der statistischen Erfassung behindern die Ressourcensteuerung im Bereich der Sozialhilfe. Das SMS ist aufgefordert, sich auf Bund-/Länderebene für die nötigen Reformen einzusetzen.

50 Trotz rückläufiger Demografie und absinkender Staatseinnahmen weiter steigende Sozialausgaben können langfristig und – im Interesse der Betroffenen – nachhaltig nur finanziert werden, wenn die Träger auf allen Ebenen Wege zur Zusammenarbeit und zum Kompromiss finden. Aus diesem Grund empfiehlt der SRH dringend, sich landesweit auf gemeinsame Leitlinien zu verständigen und auch Möglichkeiten zur Konfliktbeilegung außerhalb gerichtlicher Klageverfahren zu implementieren. Auch die Auseinandersetzung um Integrationshelfer sollte im Interesse aller Beteiligten nunmehr einer sachgerechten Lösung zugeführt werden.

Miet-Modelle können kreditähnliche Rechtsgeschäfte sein

Bei einem Miet-Modell, das seinem Inhalt und seinen Folgen nach wirtschaftlich zu dem gleichen Erfolg führt wie die Aufnahme eines Kredits, liegt ein genehmigungspflichtiges kreditähnliches Rechtsgeschäft vor.

Die VwV KommInvest sollte diesbezüglich inhaltlich erweitert werden.

1 Einleitung

- 1 Alternative Finanzierungsformen in Form von sog. Investorenvorhaben gewinnen im kommunalen Bereich, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Kindertageseinrichtungen, den weiterhin zu erwartenden Anstieg der Schülerzahlen und die Unterbringung von Asylbewerbern an Bedeutung.
- 2 Der Begriff "Alternative Finanzierungen" wird dabei für alle nicht im herkömmlichen Sinne (kommunal-) kreditfinanzierten Formen der Finanzierung verwendet. Er stellt somit einen Oberbegriff für kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Finanzierungen im Rahmen der laufenden Verwaltung und für alternative Realisierungsformen dar. Die Finanzierung ist nicht unbedingt auf Eigentumserwerb gerichtet, sondern dient der kommunalen Aufgabenerfüllung.¹

2 Rechtsgrundlagen

- 3 Für die Beurteilung alternativer Finanzierungsformen sind insbesondere die SächsGemO und die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des SMF und des SMI zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (VwV KommInvest) von Belang. Rechtsgrundlagen
- 4 Die SächsGemO unterscheidet zwischen einer Kreditaufnahme und der Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt. Nach § 82 Abs. 5 SächsGemO bedarf letztere als sog. kreditähnliches Rechtsgeschäft der Genehmigung der RAB, sofern es sich nicht um die Begründung einer Zahlungsverpflichtung im Rahmen der laufenden Verwaltung handelt.
- 5 Die Einzelgenehmigungspflicht dient insbesondere dem Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung namentlich vor der Gefährdung durch riskante oder unwirtschaftliche Rechtsgeschäfte mit Dritten.² Es soll verhindert werden, dass unter Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts die kommunalrechtlichen Bestimmungen über die Kreditaufnahme umgangen werden können. Entscheidend für das Vorliegen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts ist, ob der Vertragsschluss nach den Umständen des Einzelfalls bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu dem gleichen Erfolg führen würde wie die Aufnahme eines in die gemeindliche Haushaltssatzung einzustellenden Kredits.³
- 6 Eine umfassende Definition des Begriffs und des Umfangs kreditähnlicher Rechtsgeschäfte liegt im Gemeindefinanzrecht nicht vor. Keine umfassende Definition des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts

¹ Vgl. Beratende Äußerung des SRH zum Thema „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“, Tz. 4.1.

² Vgl. Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (SächsOVG), Urteil vom 25.04.2006, Az.: 4 B 637/05, Rdnr. 48, mit Verweis auf SächsOVG, Urteil vom 27.01.2004, Az.: 4 B 606/02, zitiert nach www.juris.de.

³ Vgl. SächsOVG, Urteil vom 25.04.2006, a. a. O.

- 7 Gegenstand der VwV KommInvest sind kommunale Investorenvorhaben, d. h. die vollständige oder teilweise Finanzierung von Gebäuden oder Anlagen durch private Investoren über bewegliche und unbewegliche Sachen mit einer Laufzeit von mindestens 6 Jahren. Die betreffenden Investorenvorhaben erfüllen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes i. S. v. § 82 Abs. 5 SächsGemO.
- 8 Die Regelungen zu kreditähnlichen Rechtsgeschäften, speziell die VwV KommInvest, gehen davon aus, dass die Investorenvorhaben insbesondere als Leasing-, Mietkauf-, Betreiber- und Kooperationsmodelle ausgestaltet sind. In der kommunalen Praxis treten jedoch davon abweichend auch andere Vertragsgestaltungen auf, die nach Auffassung des SRH gleichfalls den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, wie das nachfolgende Beispiel aus der überörtlichen Prüfung der Kreisfreien Stadt Leipzig zeigt.

2 Investorenvorhaben zum Neubau einer Kindertagesstätte

- 9 Mit Datum vom 24.03.2014 schlossen die Kreisfreie Stadt Leipzig (Mieter) und ein Investor (Vermieter) einen sog. Gewerberaummietvertrag (feste Mietdauer 25 Jahre mit zweimaligem Optionsrecht der Stadt zur Verlängerung um jeweils 5 weitere Jahre) über eine neu erbaute Kindertagesstätte, die entsprechend den Bedürfnissen der Stadt vom Vermieter als Eigentümer zum Mietbeginn fertiggestellt wurde. Der Investor bleibt nach Ablauf des Vertrages Eigentümer des Objektes. Die Mieträume wurden ausschließlich zum Zweck des Betriebes einer Kindertagesstätte vermietet. Die monatliche Gesamtmiete wurde i. H. v. 13.059 € und deren automatische Anpassung bei Änderung des Verbraucherpreisindex um mehr als 5 % vereinbart. Der Mieter haftet dem Vermieter für alle durch eine außerordentliche Kündigung entstehenden Schäden, insbesondere für den Ausfall an Miete und Nebenkosten bis zum Ende der Vertragslaufzeit.
- 10 Die vom Investor aufzubringenden Investitionskosten wurden einschließlich der Kosten für das Grundstück im Kosten-/Finanzierungsplan mit 1.988.740 € beziffert. Unter Berücksichtigung der an den Investor ausgerichteten Fördermittel des Bundes auf der Grundlage der VwV Kita Bau i. H. v. 500.123 € betragen die nach den stadtinternen Berechnungen vom Investor selbst aufzubringenden Mittel 1.488.617 €. Die Stadt zahlt im Gegenzug die o. g. monatliche Nettokaltmiete ab Beginn des Nutzungsverhältnisses, d. h. über die vereinbarte feste Vertragslaufzeit von 25 Jahren insgesamt 3.917.700 €.
- 11 Die Stadt Leipzig schloss den o. g. Gewerberaummietvertrag, ohne zuvor ein Vergabeverfahren durchgeführt zu haben.

Kreditähnliches Rechtsgeschäft

Genehmigungsbedürftiges kreditähnliches Rechtsgeschäft

- 12 Nach Auffassung des SRH liegt kein klassischer Mietvertrag vor. Der Vertrag enthält wesentliche Elemente eines Kommunal-Immobilien-Leasings, bei dem der Leasinggeber in der Regel nicht nur die Finanzierung, sondern auch die Planung und Ausführung des Bauvorhabens nach den Wünschen und Vorgaben des Leasingnehmers übernimmt.

Errichtung eines Zweckbaus

- 13 Voraussetzung für den Abschluss des Vertrages war die Errichtung eines auf die konkreten Bedürfnisse des Mieters zugeschnittenen Zweckbaus, für den dem Investor Bundesmittel i. H. v. 500.123 € bewilligt wurden. Bereits in einer dem Mietvertrag vorausgegangenen Protokollvereinbarung zwischen der Stadt und dem Investor wurde bspw. eine Obergrenze für die Finanzierung, der Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Kindertageseinrichtung, die Gesamtmietkosten pro Jahr und die Mietdauer über

25 Jahre mit Verlängerungsoption für den später abzuschließenden Mietvertrag verbindlich festgelegt.

- 14 Die Miete wurde nach der Höhe der Gesamtinvestitionskosten bzw. nach der Finanzierungsform kalkuliert, sodass der Vermieter bzw. Investor in der Lage ist, die Investitionskosten selbst unter Berücksichtigung von Abschreibungen bzw. alternativ der Instandhaltungen, eines Risikozuschlages und einer Gewinnmarge über die feste Laufzeit des Vertrages zu refinanzieren. Der Vertrag ist über eine Laufzeit von 25 Jahren nicht ordentlich kündbar, d. h. die Mieteinnahmen und damit auch die Refinanzierung der Investitionskosten sind über die fest vereinbarte Laufzeit gesichert. Vollständige Refinanzierung der Investitionskosten während der Mietzeit
- 15 Für den Investor besteht auch kein Insolvenzrisiko im Hinblick auf die Stadt als Vertragspartnerin. Durch einen in die Miete einberechneten „Mietzuschuss Instandhaltungsrücklage“ von 13.200 € pro Jahr war zudem beabsichtigt, dass die vertraglich vom Vermieter übernommenen Instandhaltungen im wirtschaftlichen Ergebnis von der Stadt bezahlt werden. Weitere Risiken, wie z. B. die Möglichkeit der Nutzung für andere Zwecke als eine Kindertageseinrichtung, die verschuldensunabhängige Garantiehafung und das Mietausfallrisiko bei außerordentlicher Kündigung sind vertraglich der Stadt auferlegt. Nach alledem trägt der Vermieter bzw. Investor außergewöhnlich geringe Risiken und ist de facto nur als eine Art „Zwischenglied“ für eine Finanzierung des Vorhabens außerhalb des Haushaltes der Stadt anzusehen. Wesentliche Risiken vertraglich der Stadt auferlegt
- 16 Auch das fehlende Ankaufrecht steht nach Auffassung des SRH der Annahme eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts nicht entgegen. Nach § 82 Abs. 5 SächsGemO kommt es nicht darauf an, ob die Stadt Eigentümerin des Objektes wird. Es würde dem o. g. Sinn und Zweck der Genehmigungspflicht zuwiderlaufen, wenn der Vertrag deshalb genehmigungsfrei wäre, weil die Stadt kein Eigentum erlangen kann und damit aber – anders als wenn sie am Ende Eigentum erlangen würde – möglicherweise noch schlechter als ohnehin schon dasteht.
- 17 Nach alledem belastet der Vertrag den städtischen Haushalt nachhaltig und langfristig ähnlich wie ein Kreditvertrag bzw. kommt einem solchen wirtschaftlich gleich und bedurfte damit als kreditähnliches Rechtsgeschäft i. S. d. § 82 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO nach Auffassung des SRH der rechtsaufsichtlichen Genehmigung.
- 18 Die erforderliche Genehmigung wurde nach Auskunft der LD Sachsen als RAB bislang weder beantragt noch erteilt.
- Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**
- 19 Des Weiteren konnte die Stadtverwaltung gegenüber der überörtlichen Prüfungsbehörde nicht nachweisen, vor Abschluss des o. g. Vertrages belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen zu haben. Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
- 20 Nach fiktiver Berechnung des SRH würde die monatliche Kreditrate aus einem Annuitätendarlehen nur rd. 7.900 € betragen, ausgehend von einer Vollfinanzierung der o. a. Investitions- und Grundstückskosten i. H. v. insgesamt 1.488.617 €. Die Berechnung basiert dabei zugunsten der Stadt auf einem verhältnismäßig hohen Kreditzins von 3,91 % p. a., einer Laufzeit von 25 Jahren und der vollständiger Kredittilgung über die gesamte Laufzeit eines Annuitätendarlehens. Zudem wäre die Stadt nach der Refinanzierung Eigentümerin des Grundstücks und des Gebäudes.
- 21 Demgegenüber erhält der Investor nach der vorliegenden Vertragsgestaltung rd. 11.960 € als monatliche Miete (ohne Berücksichtigung des o. g. „Mietzuschusses Instandhaltungsrücklage“). Ihm gehören nach

Auslaufen des Vertrages das Grundstück im Wert von 223.600 € (zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs) und die - ausgehend von einer Nutzungsdauer von 50 Jahren - zur Hälfte abgeschriebene Immobilie mit einem Zeitwert von 882.570 €. Hinzu kommt der - seitens der Stadt bislang nicht bezifferte - Gewinn aus der monatlichen Miete.

Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

22 Der geschlossene Vertrag verstößt aus Sicht der überörtlichen Prüfung gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und genügt damit nicht den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Das hiergegen seitens der Stadt u. a. eingewandte Argument, dass kein städtisches Grundstück für den Bau der Kindertageseinrichtung vorhanden war, schlägt fehl, denn der Investor erwarb das Grundstück im Juni 2012 von einer Eigengesellschaft der Stadt Leipzig. Zudem war bereits seit dem Inkrafttreten des Kinderförderungsgesetzes am 16.12.2008 bekannt, dass ab dem 01.08.2013 jedes Kind, das das 1. Lebensjahr vollendet hat, bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege hat, sodass auch in zeitlicher Hinsicht ausreichend Handlungsspielraum bestand.

23 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde die Stadt Leipzig aufgefordert, sämtliche Kindertagesstätten-Neubauprojekte und weitere Bauvorhaben der Stadt, z. B. den Bau von Schulen sowie von Unterkünften für Asylbewerber daraufhin zu überprüfen, ob kreditähnliche Rechtsgeschäfte vorliegen könnten, und diese ggf. der RAB zur Genehmigung vorzulegen.

Beachtung des Vergaberechts

24 Darüber hinaus wurde die Stadt darauf hingewiesen, dass der mit dem Investor geschlossene Vertrag nach Auffassung des SRH vergaberechtlich einen öffentlichen Bauauftrag i. S. v. § 99 Abs. 1 und 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und damit eine Bauleistung nach § 1 VOB/A darstellt. Das Vorhaben hätte unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben werden müssen.

3 Handlungsempfehlungen

25 Wie am Beispiel des o. g. Gewerberaummietvertrages der Kreisfreien Stadt Leipzig dargestellt, kann es sich auch bei sog. Mietverträgen um kreditähnliche Rechtsgeschäfte handeln, sofern sie den kommunalen Haushalt nachhaltig und langfristig ähnlich wie ein Kreditvertrag belasten und damit einem solchen wirtschaftlich gleichkommen.

26 Darüber hinaus ist es nach Auffassung des SRH im Verhältnis zum Genehmigungserfordernis von Leasingverträgen grundsätzlich bedenklich, wenn durch Kommunen abgeschlossene langfristige, wertintensive Mietverträge mit beträchtlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt weitgehend nicht genehmigungspflichtig sind.⁴

Ergänzung sog. Miet-Modelle in der VwV KommInvest

27 Die VwV KommInvest als Rechtsgrundlage für die Planung, Durchführung und kommunalrechtlichen Genehmigung kommunaler Investorenvorhaben sollte inhaltlich ausdrücklich um sog. Miet-Modelle, die den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, erweitert werden.

4 Stellungnahmen

28 Im Anhörungsverfahren zum Jahresberichtsbeitrag führte die Kreisfreie Stadt Leipzig aus, dass es sich bei der Anmietung des Objektes für die Kindertagesbetreuung nicht um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft handele. Das Miet-Modell sei aufgrund des dringenden Bedarfes erforderlich gewesen. Eine Kreditfinanzierung entsprechender Investitionen führe zu

⁴ Vgl. Beratende Äußerung des SRH zum Thema „Alternative Finanzierungsformen kommunaler Investitionen“, TNr. 4.2.2.3.

einem rapiden Anstieg der städtischen Verschuldung, welche im Ergebnis die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes infrage stelle.

- 29 Das SMI vertrat im Rahmen seiner Stellungnahme die Auffassung, dass die Frage des Eigentumserwerbs oder zumindest eines eigentumsähnlichen Rechts bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften von entscheidender Bedeutung sei. Dies werde auch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (Urteil vom 22.01.2016, Az.: V ZR 27/14) bestätigt. Es komme bei der wirtschaftlichen Betrachtungsweise nicht nur auf die finanzielle Belastung des Kommunalhaushalts an.
- 30 Im geprüften Fall des Investorenvorhabens der Stadt Leipzig werde kein kreditähnliches Rechtsgeschäft gesehen, da kein Erwerb durch die Kommune erfolge bzw. kein eigentumsähnliches Recht verschafft werde. Das von der Stadt gewählte Modell falle nicht in den Anwendungsbereich der VwV KommInvest und führe bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht zum gleichen Erfolg wie eine Eigenerrichtung unter Aufnahme eines Kredites in den gemeindlichen Haushalt.
- 31 Unabhängig davon werde die RAB sämtliche Kindertagesstätten-Neubauprojekte und weitere Bauvorhaben der Stadt darauf überprüfen, ob es sich hierbei um kreditähnliche Rechtsgeschäfte handelt.
- 32 Das SMI teilt die Auffassung des SRH, dass der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Falle von langfristigen Mietverträgen sorgfältig zu prüfen ist.
- 33 Ob ein ausschreibungspflichtiger öffentlicher Bauauftrag vorgelegen habe, lasse sich anhand des Berichtsentwurfs nicht beurteilen. Die Feststellung werde daher zur Kenntnis genommen.
- 34 Das SMI hält eine Ausweitung der Genehmigungspflicht von kreditähnlichen Rechtsgeschäften auf langfristige, wertintensive Mietverträge nicht für erforderlich. Dies würde auf eine Wirtschaftlichkeitsprüfung von zivilrechtlichen Verträgen hinauslaufen, die grundsätzlich eine kommunale Angelegenheit im Rahmen der Selbstverwaltung darstelle. Die Voraussetzungen für genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte würden zu weit abgesenkt und der Tatbestand weit über den vom Bundesgerichtshof im o. a. Urteil gezogenen Rahmen hinaus erweitert.

5 Schlussbemerkungen

- 35 Aus dem haushaltsrechtlichen Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Gelder ist abzuleiten, dass die Vorteilhaftigkeit alternativer Finanzierungsmodelle gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen sein muss. Das vorliegende Finanzierungsmodell bindet die Stadt und ihren Vertragspartner über einen Zeitraum von mindestens 25 Jahren. Das Leistungsentgelt der Stadt tritt bei dieser privat vorfinanzierten Maßnahme an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belastet die künftigen Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.
- 36 Für die Einordnung des Investorenvorhabens als kreditähnliches Rechtsgeschäft kommt es nach Auffassung des SRH nicht darauf an, ob die Stadt Eigentümerin des Objektes wird. Im Übrigen ist auch bei Immobilien-Leasingverträgen, die unstreitig als kreditähnliche Rechtsgeschäfte behandelt werden, ein Eigentumsübergang auf den Leasingnehmer nicht zwingend und damit kein taugliches Kriterium für die entsprechende Abgrenzung. Die RAB ist offenbar ebenfalls der Auffassung, dass neben

Miet-Kauf-Vereinbarungen auch langfristige Immobilien-Mietverträge kreditähnliche Rechtsgeschäfte sein können.⁵

- 37 Dem steht auch die angeführte Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes nicht entgegen, der ein „klassisches“ Mietverhältnis, bei dem der Mieter lediglich das Recht zum Gebrauch der Mietsache über den vereinbarten Zeitraum erlangte, zugrunde lag. Vorliegend begann der sog. „Mietvertrag“ nach Auffassung des SRH jedoch bereits mit einem Zweckbau, er war von Beginn an auf eine Vollarmortisation des Investitionsobjektes während der Mindestmietzeit angelegt und die Risikoverteilung wurde abweichend von klassischen Mietverträgen geregelt. In Zusammenschau aller Umstände des Einzelfalls liegt damit gerade kein „klassischer“ Mietvertrag vor.
- 38 Projekte, die sich eine Kommune aus eigener Finanzkraft nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.

⁵ Vgl. https://www.lids.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=144&art_param=26 (Abruf am 18.09.2015).

Fehlende Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt von Sondervermögen

Wirtschaftsgüter, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit der Eigenbetriebe bilden, sollen diesen zugeordnet werden.

Die Eigenbetriebe haben für diese Wirtschaftsgüter die Abschreibungen zu erwirtschaften und damit die liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens zu treffen.

1 Unentgeltliche Widmung von Gebäuden und Grundstücken für die Kultureigenbetriebe der Kreisfreien Stadt Leipzig

- 1 Die Ratsversammlung beschloss am 16.05.2012 die unentgeltliche Widmung von Gebäuden und Grundstücken i. H. v. insgesamt rd. 57,3 Mio. € und deren Übertragung in das wirtschaftliche Eigentum der 5 Kultureigenbetriebe der Kreisfreien Stadt Leipzig zum Stichtag 31.12.2011. Ausweislich der Widmungssatzungen war ausschließlicher Anlass der Widmungen die Änderung des § 12 Abs. 2 Satz 2 SächsEigBG vom 11.07.2009, wonach Wirtschaftsgüter der Stadt, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Eigenbetriebes bilden, dem Eigenbetrieb wirtschaftlich zugeordnet werden sollen. Die gewidmeten Grundstücke und Gebäude dienen vollständig den in den Eigenbetriebssatzungen genannten Zwecken und waren betriebsnotwendig bzw. sogar existentiell.

Wirtschaftliche Zuordnung von Grundstücken und Gebäuden zu Kultureigenbetrieben
- 2 Aus den Anlagen/Vorlagebegründungen zu den o. a. Beschlüssen über die unentgeltliche Widmung war zur Bilanzierung u. a. zu entnehmen: „[...] Die Widmung von Gebäuden und Grundstücken führt bilanziell zu einer Erhöhung des Anlagevermögens auf der Aktivseite der Bilanz des Eigenbetriebes. In Höhe des übertragenen und nicht abzuschreibenden Anlagevermögens (Grundstück) erfolgt parallel eine Erhöhung des Eigenkapitals auf der Passivseite der Bilanz des Eigenbetriebes. Für das abschreibungsfähige Anlagevermögen (Gebäude) ist auf der Passivseite der Bilanz ein separater Sonderposten für das Gebäude zu bilden. ...] Der Sonderposten für das Gebäude ist in Höhe der jährlich anfallenden Abschreibungen erfolgswirksam aufzulösen.“
- 3 Nach Beanstandung durch das örtliche RPA und nachfolgender Abstimmung mit dem SMI wurden in Abänderung zu den o. a. Begründungen nicht nur für Gebäude, sondern auch für Grundstücke passive Sonderposten gebildet.
- 4 Die Sonderpostenbildung für die Gebäude bei den Eigenbetrieben und die fehlenden Ansätze für die Aktivposten in der Eröffnungsbilanz der Stadt führen weder in der Gewinn- und Verlustrechnung der Eigenbetriebe noch in der Ergebnisrechnung der Stadt zu einem entsprechenden Aufwand. Damit wird keine liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens getroffen. Der Werteverzehr des Anlagevermögens wird durch zahlungsunwirksame Erträge (aus der Auflösung der bei den Eigenbetrieben gebildeten Sonderposten) neutralisiert und damit nicht periodengerecht ausgewiesen.

Keine Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens, da Abschreibungen neutralisiert wurden
- 5 Ein wesentliches Ziel der Einführung der kommunalen Doppik, durch Erfassung und Abbildung von Ressourcenverbrauch den Grundsatz der Generationengerechtigkeit sicherzustellen, ist mit dieser Verfahrensweise konterkariert. Nur durch die aktuelle Darstellung und Erwirtschaftung der Abschreibungen ist gewährleistet, dass die Belastungen für heutige Investitionen nicht auf künftige Generationen verlagert werden.

Ziel der Generationengerechtigkeit konterkariert

Unzulässige Bildung von Sonderposten

- 6 Die Bildung der Sonderposten in den Eigenbetrieben war nicht zulässig. Anlass der Widmungen war die Regelung des § 12 Abs. 2 Satz 2 SächsEigBG a. F. (nunmehr inhaltsgleich § 11 SächsEigBVO [Sächsische Eigenbetriebsverordnung] n. F.), die ausweislich der Gesetzesbegründung eingeführt wurde, um zu erreichen, dass die Abschreibungen durch den Eigenbetrieb erwirtschaftet werden. Dementsprechend wurde in den Anwendungshinweisen des SMI zum SächsEigBG vom 17.04.2012 ausgeführt: „Wirtschaftsgüter der Gemeinde, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Eigenbetriebs bilden, sollen diesem auch zugeordnet werden, d. h. in der Bilanz des Eigenbetriebs auf der Aktivseite geführt werden. Vom Eigenbetrieb sind dann für diese Wirtschaftsgüter auch die Abschreibungen zu erwirtschaften, wie es dem Sinn und Zweck seiner wirtschaftlichen Selbständigkeit entspricht.“
- 7 Die für die gewidmeten Vermögensgegenstände gebildeten Sonderposten waren in den Eigenbetrieben eigenkapitalerhöhend aufzulösen, wodurch sich aufgrund der angewendeten Eigenkapitalspiegelmethode Auswirkungen auf die Eröffnungsbilanz der Stadt ergeben. Das Finanzanlagevermögen der Stadt war insoweit um rd. 57,3 Mio. € zu niedrig ausgewiesen.
- 8 Mit Schreiben vom 14.08.2015 teilte das SMI der Stadt mit, dass es sich der Rechtsauffassung des SRH zur Unzulässigkeit der Sonderpostenbildung anschließe.

Unzureichende Information der Stadträte

- ### 2 Unzureichende Information des Stadtrates
- 9 Die den Widmungen zugrundeliegenden Beschlussvorlagen und -begründungen entsprachen nicht den Anforderungen an den Informationsbedarf der Stadträte. Auf die weitreichenden Auswirkungen der vorgesehenen Bilanzierung auf den Kernhaushalt der Stadt (keine Abbildung der Vermögenswerte in den Eigenbetrieben über die Eigenkapitalspiegelbildmethode in den Finanzanlagen der Stadt) und bei den Eigenbetrieben (keine Refinanzierungsvorsorge durch Neutralisierung der Abschreibungen für die Gebäude infolge Auflösung der Sonderposten) wurde in den Beschlussvorlagen und -begründungen nicht hingewiesen. Den Stadträten war es damit nicht möglich, sich vollumfänglich mit dem Sachverhalt auseinanderzusetzen, Vor- und Nachteile abzuwägen und sich auf die anstehende Beschlussfassung vorzubereiten.

- ### 3 Stellungnahmen
- 10 Im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht über die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2012 teilte die Stadt Leipzig mit, dass der Sonderposten für die gewidmeten Gebäude mit dem Jahresabschluss 2015 dem jeweiligen Eigenkapital der Eigenbetriebe zugeführt und das Finanzanlagevermögen der Stadt auf Basis dieses Jahresabschlusses neu bewertet und als Berichtigung zur Eröffnungsbilanz verbucht werden soll.
- 11 Das SMI teilte mit, dass sich die Stadt Leipzig in der Vergangenheit im Rahmen der – seinerzeitigen – rechtlichen Vorgaben gehalten habe. Das SMI sei von der der Sonderpostenbildung zugrunde liegenden Festlegung erst mit Schreiben vom 14.08.2015 abgerückt. Die LD Sachsen werde zu den Korrekturen im Anlagevermögen der Kultureigenbetriebe mit den Jahresabschlüssen 2015 einen ausführlichen Bericht von der Stadt Leipzig abfordern.

Kreisstraße 9130 – teilweise Verlegung zwischen Erla und Bermsgrün mit Neubau einer Gewerbeerschließungsstraße –

Bei der Teilverlegung der Kreisstraße kam nicht die wirtschaftlichste Straßenführung zur Ausführung. Rund 1,5 Mio. € hätten eingespart werden können.

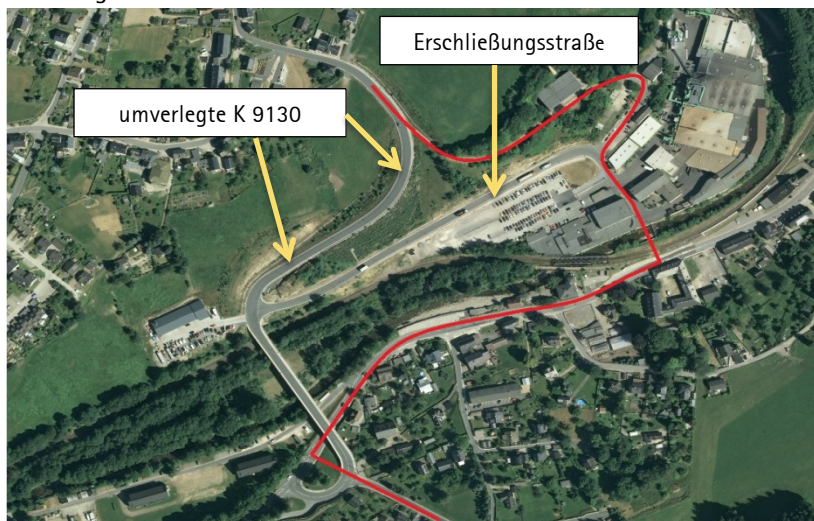
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Zuwendungsbaumaßnahme Kreisstraße 9130 (K 9130) des Landkreises Aue-Schwarzenberg¹ im Bereich der Großen Kreisstadt Schwarzenberg vom Ortsteil Erla bis zum Ortsteil Heide baufachlich geprüft.
- 2 Die Baumaßnahme wurde 2006 begonnen, im September 2014 wurde der letzte Abschnitt für den Verkehr freigegeben. Für die Gesamtbaumaßnahme sind insgesamt rd. 10,4 Mio. € investiert worden. Im Vorfeld des Straßenbaus wurden umfangreiche und kostenintensive Bergbauverwahrungsmaßnahmen vom Oberbergamt durchgeführt und bezahlt.

2 Ausgangssituation

- 3 In Erla verlief die K 9130 durch das Betriebsgelände eines Gewerbebetriebes. Hier kreuzten sich innerbetriebliche Transporte und öffentlicher Straßenverkehr. Bei geschlossener Bahnschranke kam es zu Rückstau im Betriebsgelände sowie auf der benachbarten Staatsstraße 272 (S 272). Die Situation bedurfte dringend einer Lösung. Dafür wurde die K 9130 aus dem Betriebsgelände herausgelegt.

Abbildung 1 Streckenverlauf im Ortsteil Erla



Quelle: Geodaten (Orthofoto) © Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen 2016 mit Ergänzung des Verlaufs der alten K 9130 (rot) durch den SRH.

- 4 Infolge der zurückgebauten Kreisstraße musste eine neue Anbindung des Gewerbebetriebes an das öffentliche Straßennetz gefunden werden. Diese wurde mit dem Bau einer separaten Erschließungsstraße hergestellt.

¹ Im Zuge der Kreisreform 2008 ging der Landkreis Aue-Schwarzenberg im neuen Erzgebirgskreis auf.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Umverlegung der K 9130

5 Ziel der Verlegung bei Planungsbeginn war die Beseitigung

Ziel, schwierige Verkehrsverhältnisse beseitigen

- der Überlagerung des Kreisstraßenverkehrs mit dem innerbetrieblichen Verkehr im Gewerbebetrieb und
- des Rückstaus auf der S 272 bei geschlossener Bahnschranke.

6 Der Feststellungsentwurf vom 02.11.2004 stellt 5 Varianten gegenüber:

Abbildung 2 Darstellung der Varianten aus dem Feststellungsentwurf



Quelle: Bauunterlagen des Erzgebirgskreises.

Tabelle 1 Variantenbeschreibung mit Wertung (wesentliche Auszüge)

Variante	Kurzbeschreibung mit Wertung	Gesamtkosten
Variante 1 (rot)	Auflassung des Bahnübergangs, 2 Stützmauern (85 m und 251 m) und eine Großbrücke (160 m) erforderlich, maximale Längsneigung 7,64 %, Erhaltung der Durchfahrts Höhe am Schwarzwasser, nur ein Knoten zwischen Kreis- und Staatsstraße → Vorzugsvariante	8,6 Mio. € (ohne Verwertung Altbergbau)
Variante 2 (grün)	Auflassung des Bahnübergangs, eine Stützmauer (240 m) und eine 115 m lange Großbrücke, Längsgefälle unter 8 %, geringe Durchfahrts Höhe der künftigen Überführung der Anliegerstraße und ungünstige spitzwinklige Einmündung dieser Anliegerstraße auf die S 272 → Variante scheidet aus	7,4 Mio. € (ohne Verwertung Altbergbau)
Variante 3 (violett)	Bahnübergang bleibt bestehen, Längsgefälle über 10 %, mehrfache Querung des Altbergbaukorridors, 3 Ingenieurbauwerke → Variante scheidet aus	5,0 Mio. € (ohne Verwertung Altbergbau)
Variante 4a (orange)	Unterführung (Trogbauwerk) der Bahnlinie, Überflutungsgefahr durch Schwarzwasser, weitere 3 Ingenieurbauwerke notwendig, Längsneigung rd. 8 %, Eingriffe in Betriebsgelände der Treppenbaufirma und Abbruch des Heizhauses erforderlich → Variante scheidet aus	7,1 Mio. € (ohne Altlastensanierung Bahnhof Erla)
Variante 4b (braun)	Überführung der Bahnlinie durch 160 m lange Großbrücke, Stützmauer (50 m), Längsneigung rd. 8 %, Verkehrsqualität der S 272 verschlechtert sich durch Kreisstraßeneinbindung im Außerortsbereich; Streckenlänge für Fahrzeuge und Fußgänger zwischen den Ortsteilen Bermsgrün und Crandorf vergrößert sich gegenüber derzeitigem Zustand, Eingriffe in Betriebsgelände der Treppenbaufirma und Abbruch des Heizhauses erforderlich → Variante scheidet aus	7,1 Mio. € (ohne Altlastensanierung Bereich Bahnhof Erla)

- 7 Bis auf die Variante 1 waren alle anderen ausgeschlossen. Sie wurde mit Beschluss vom 02.05.2006 planfestgestellt. Das Ausscheiden der Variante 4b wird mit den Kriterien
- schwer kalkulierbarer Kostenrahmen für die Altlastensanierung,
 - Verschlechterung der Verkehrsqualität auf der S 272 wegen der im Außerortsbereich anzulegenden Kreisstraßeneinmündung und
 - längerer Weg zwischen Bermsgrün und Crandorf für Fahrzeuge und Fußgänger
- begründet.
- 8 Nach Auffassung des SRH sind bei der Gegenüberstellung der Varianten die Kosten nicht zutreffend dargestellt und insbesondere bei der Variante 4b die Kriterien nicht in ausreichender Tiefe untersucht und begründet worden. Kosten nicht zutreffend dargestellt
- 9 In die Kostenermittlung einer Straßenbaumaßnahme müssen alle Leistungen einbezogen werden, ohne die sie nicht gebaut werden kann. Bei der Vorzugsvariante 1 war jedoch die Verwahrung des Altbergbauareals i. H. v. rd. 750.000 € nicht in die Kostenermittlung einbezogen. Bei der Variante 4b fehlte die Altlastensanierung im Bahnhofsgelände. Bergbauverwahrung und Altlastensanierung in die Kosten nicht einbezogen
- 10 Die bei der Variante 4b benannte Verschlechterung der Verkehrsqualität auf der S 272 bezieht sich auf eine mit der neuen Einmündung der K 9130 auf die Staatsstraße verbundenen Geschwindigkeitsreduzierung von 100 auf 70 km/h. Betroffen ist der Bereich außerorts vor dem Ortseingangsschild. Hier ist aus Sicht des SRH die Geschwindigkeit unabhängig von der Einmündung zu drosseln, um beim Erreichen des Ortseingangsschildes die für innerörtliche Straßen zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h nicht zu überschreiten. Die Geschwindigkeitsreduzierung hätte nach Einschätzung des SRH keine Auswirkung auf einen kontinuierlichen Verkehrsfluss und ist deshalb vertretbar. Die Verlängerung der Wegstrecke von rd. 800 m zwischen den Ortsteilen Bermsgrün und Crandorf ist für Fahrzeuge unerheblich. Die Fußgänger, zahlenmäßig nicht benannt, können die bestehende Busverbindung nutzen. Keine ausreichend differenzierte Wertung
- 11 Die benannten Eingriffe in die beiden Gewerbebetriebe sind nicht als Realisierungshindernis thematisiert worden. Die Vor-Ort-Besichtigung des SRH hat diesbezüglich keine unlösbaren oder kostenträchtigen Konflikte erkennen lassen.
- 12 Der SRH ist im Ergebnis seiner Prüfung zu der Auffassung gekommen, dass bei Einbeziehung und Abwägung aller relevanten Einflussgrößen und unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Landkreis nicht die Variante 1, sondern die Variante 4b als Vorzugsvariante hätte auswählen müssen. Sie erfüllt ebenfalls alle Zielvorstellungen, die Ausgangspunkt der Planung waren, und ist um mindestens 1,5 Mio. € kostengünstiger als die gewählte Variante 1.
- 3.2 Erschließungsstraße zum Gewerbebestandort**
- 13 Aus der Linienführung der umverlegten Kreisstraße resultierte zwangsläufig eine neue Erschließung des Gewerbebetriebes. Die Variantenuntersuchung für die Erschließungsstraße wurde von der Großen Kreisstadt Schwarzenberg als zukünftige Straßenbaulastträgerin geführt. Straßenkorridor durch K 9130 beeinflusst
- 14 Für alle Varianten benötigte die Stadt in mehr oder minder großem Ausmaß Gelände eines Gewerbebetriebes in einer Hanglage. Der Gewerbebetrieb seinerseits plante einen Hallenneubau im Straßenbereich. In Abstimmung mit dem Gewerbebetrieb entwickelte die Stadt die später zur Ausführung gekommene Variante. Bei dieser liegt die Straße auf

einer rd. 250 m langen und bis zu 9 m hohen Stützmauer. Unterhalb dieser Stützmauer wollte der Betrieb seine Werkshalle errichten.

Abbildung 3 Bauwerk 3 Stützmauer; Bereich der geplanten Produktionshalle, heute Parkplatz



Foto: SRH

Kostengünstigere Linienführung
möglich gewesen

15 Für die große Stützmauer war ein umfangreicher Hangabtrag auf dem im Eigentum des Gewerbebetriebes stehenden Grundstück notwendig. Der Abtrag diente zugleich der teilweisen Geländegewinnung für den Hallenneubau.

16 Die Variantenuntersuchung zeigt, dass kostengünstigere Linienführungen mit Lage der Erschließungsstraße weiter auf der Böschung und somit kleinerer Stützwand im Hangbereich möglich gewesen wären. Obwohl die Variante konkret auf die Bedürfnisse des Gewerbebetriebes zugeschnitten wurde und mit dem Bau der großen Stützmauer erhebliche Mehrkosten verbunden waren, hat die Große Kreisstadt Schwarzenberg sich nicht, z. B. durch einen Bauantrag nachweisen lassen bzw. vertraglich gesichert, dass der Betrieb die Produktionshalle tatsächlich baut. Heute wird die Fläche als Mitarbeiterparkplatz genutzt.

Fehlender Vorteilsausgleich

17 Festzustellen ist, dass mit der rd. 2 Jahre später im Planfeststellungsverfahren entwickelten Variante 4b der Betrieb durch die Kreisstraße erschlossen gewesen wäre. Eine separate Erschließungsstraße wäre nicht mehr erforderlich geworden. Der Betrieb hätte bei seinem Vorhaben nicht vom Erschließungsstraßenbau profitiert.

18 Ohne den Bau der Erschließungsstraße mit Stützmauer wären die Aufwendungen für die Geländegewinnung des Hallenneubaus komplett vom Gewerbebetrieb allein zu finanzieren gewesen. Der SRH kann nicht erkennen, dass der Betrieb zu einem angemessenen Ausgleich für den ihm durch die gewählte Variante zugewachsenen Vorteil herangezogen worden ist.

4 Stellungnahmen

19 Der Landkreis Erzgebirgskreis verweist in seiner Stellungnahme auf die Planfeststellungsbehörde und wiederholt im Wesentlichen die dortige Entscheidungsbegründung.

20 Gegen die Variante 4b habe zum Betrachtungszeitpunkt ein schwer kalkulierbarer Kostenrahmen für die Entsorgung der Abtragsmassen am Uranerz-Verladeort des ehemaligen Bahnhofs Erla sowie die Ablehnung

des Zweckverbandes Naturpark Erzgebirge wegen der Lage in der Schutzzone II gesprochen.

- 21 Außerdem wäre zur Erreichung des Niveaus der Brücke über die Bahn eine Steigung der Kreisstraße von 8 % parallel zur S 272 (50 m lange Stützwand zwischen S 272 und Bahnlinie) erforderlich gewesen. Das Längsgefälle der K 9130 alt (13 %) im Bereich des Heizhauses hätte mit der Variante 4b nicht adäquat aufgelöst werden können. Weiter sieht der Landkreis bei der Variante 1 geringere Eingriffe in den Naturraum und in bewohnte Gebiete.
- 22 Die Große Kreisstadt Schwarzenberg beruft sich bei der Linienführung der Erschließungsstraße auf die abschließende Variantenuntersuchung durch den Landkreis und die Bestätigung durch den Planfeststellungsbeschluss.
- 23 Zum vom SRH thematisierten Verlauf der Straße auf der Böschungsberme mit geringeren Baukosten für die Stützwand selbst und den damit verbundenen Bodenabtrag äußert sie sich nicht.
- 24 Während des langen Planungszeitraumes habe die aktuelle Marktlage zu Änderungen der Eigentumsverhältnisse und damit verbunden der Entwicklungspläne der Firma geführt. Eine Bebauung des jetzigen Mitarbeiterparkplatzes in den nächsten Jahren schließt die Große Kreisstadt Schwarzenberg nicht aus. Die Herrichtung der Parkstellflächen einschließlich des dafür notwendigen Bodenabtrags sei durch den Gewerbebetrieb erfolgt.
- 25 Der Gewerbebetrieb erklärt, dass er die Herrichtung des Geländes für einen Hallenneubau allein beauftragt und finanziert habe. Die Nutzung als Parkplatz sei provisorisch. Derzeit erfolge eine Prüfung der Bebauung.

5 Schlussbemerkung

- 26 Auf die Argumente des SRH zur Vorzugswürdigkeit der Variante 4b geht der Landkreis Erzgebirgskreis nicht ein. Die Wiederholung der Begründung aus der Planfeststellung kann die Auffassung des SRH nicht entkräften.
- 27 Unverständlich ist die Berufung des Landkreises auf einen „... schwer kalkulierbaren Kostenrahmen ...“ bei der Variante 4b. Eine Bodenuntersuchung zur qualifizierten Kostenaussage wäre geboten und möglich gewesen. So war die Kubatur für die Brückenfundamente berechenbar; ebenso konnten die Entsorgungspreise für den Aushub eingeholt bzw. die Kosten für eine evtl. Bodenbehandlung ermittelt werden.
- 28 Auch die vermeintliche Ablehnung des Zweckverbandes Naturpark Erzgebirge kann der SRH nicht nachvollzogen werden. Am 07.12.2005 hatte der Naturpark Erzgebirge-Vogtland dem planenden Straßenbauamt Zwickau mitgeteilt: „Sollte Variante 4a + b teilweise außerhalb des Naturparks liegen, gibt es unsererseits keine Bedenken. Dennoch würden wir V 1, 2 + 3 vorziehen.“ Aus dem diesem Schreiben beigefügten Kartenausschnitt des Naturparks lässt sich ableiten, dass sich die Varianten 1 bis 3 innerhalb des Naturparks befinden, die Varianten 4a und 4b diesen jedoch nur tangieren. Somit ist die Variante 4b nicht abgelehnt worden.
- 29 Die Längsneigung von rd. 8 % im Bereich der Auffahrtsrampe bei Variante 4b weist keinen signifikanten Unterschied zur Längsneigung von 7,64 % der Variante 1 auf.

- 30 Die Abflachung des Längsgefälles von 13 % der alten K 9130 im Bereich des Heizhauses war gerade Gegenstand der untersuchten Variante 4b. Hierfür waren die genannten Eingriffe in das Betriebsgelände erforderlich. Insofern trifft die Einlassung des Landkreises aus seiner Stellungnahme ebenfalls nicht zu.
- 31 Die Stellungnahme der Großen Kreisstadt Schwarzenberg untermauert im Wesentlichen die Feststellungen des SRH zur Linienführung der Erschließungsstraße zugunsten eines Gewerbebetriebes.
- 32 Die Finanzierung der Geländeherrichtung durch den Gewerbebetrieb hat der SRH nicht bezweifelt. Die Kosten für die teilweise Gewinnung der ebenen Baufläche durch den Böschungsabtrag dagegen hat der Landkreis getragen.
- 33 Vor dem Hintergrund, dass die ebenfalls geeignete Variante 4b um rd. 1,5 Mio. € kostengünstiger gewesen wäre, wird dem Landkreis Erzgebirgskreis und der Großen Kreisstadt Schwarzenberg empfohlen, das Bewusstsein für wirtschaftliches und sparsames Handeln zu schärfen.

Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des Abwasserzweckverbandes „Untere Mandau“ in Zittau

Beim Wiederaufbau wurden Standards gewählt, die weder hochwasserbedingt noch dem Stand der Technik geschuldet waren.

Die Honorarverträge mit den Planern enthielten Überzahlungen von rd. 99 T€.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte den Wiederaufbau der durch das Augusthochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des AZV „Untere Mandau“ in Zittau.
- 2 Im Zuge der Prüfung wurden die baufachlichen und die mit diesen in Zusammenhang stehenden förderrelevanten Sachverhalte erhoben. Geprüft wurden insbesondere die Verträge mit den Planern, die Nachhaltigkeit der baulichen Lösung, die Ausschreibungen und Vergaben, die bautechnischen Standards und Dimensionierungen sowie die Kausalität der zur Förderung beantragten Maßnahmen zum Hochwasser 2010.

2 Ausgangssituation

- 3 Die Anlage war in den Jahren 1993 bis 1995 in Betrieb gegangen. Vom 07. bis 09.08.2010 stand die Stadt Zittau unter Hochwasser. Auch die Kläranlage des AZV „Untere Mandau“, die an der Lausitzer Neiße in Zittau liegt, war betroffen.
- 4 Zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses hatten einige Aggregate der Kläranlage bereits ihre Abschreibungszeit erreicht, waren aber planmäßig instand gehalten, funktionstüchtig und in Betrieb. Weitere Teile wären gemäß AfA-Tabelle in den nächsten Jahren abgeschrieben gewesen.
- 5 Am 10.09.2010 begannen die Aufräumarbeiten und die Schadensermittlung. Nach Aufräum- und Sicherungsarbeiten sowie Notmaßnahmen und -reparaturen wurde der Anlagenbetrieb, zunächst noch eingeschränkt, wieder aufgenommen. Bereits ab 10.09.2010 war wieder eine mechanisch-biologische Abwasserreinigung möglich.
- 6 Der Wiederaufbau der Kläranlage umfasste letztendlich 13 Teilmaßnahmen, die durch den AZV 3 Maßnahmeblöcken zugeordnet worden waren:
 - Provisorien¹,
 - Sofortmaßnahmen² und
 - (eigentliche) Wiederherstellung und Ertüchtigung der Anlage.
- 7 Schlussgerechnet wurde die Baumaßnahme im Dezember 2014 mit rd. 14,4 Mio. €.

¹ Die Provisorien dienten Notreparaturen und Erstmaßnahmen zur Aufnahme des provisorischen Anlagenbetriebes.

² Die Sofortmaßnahmen waren unmittelbar nach dem Hochwasser gefördert worden. Sie umfassten im Wesentlichen Aufräum- und Sicherungsarbeiten.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Beteiligung Freiberuflich Tätiger

- 8 Insgesamt ergaben sich Überzahlungen in den Honorarverträgen von rd. 99 T€. Sie sind zum einen auf die fälschliche Wahl von Honorarzone III, statt II für Maßnahmen mit durchschnittlich schwierigen Planungsanforderungen sowohl bei Betriebs- als auch Garagengebäude zurückzuführen. Zum anderen wurden Genehmigungsplanungen in Auftrag gegeben, obwohl gar keine Genehmigung erforderlich war.

3.2 Ausschreibung und Vergabe

3.2.1 Sofortmaßnahmen (vorgezogene Maßnahmen der Wiederherstellung und Ertüchtigung)

- 9 Nach der Schadensaufnahme und der Vorplanung zeichnete sich ab, dass die Leistungen zur Wiederherstellung und Ertüchtigung der Kläranlage aufgrund des Auftragsvolumens in offenen Verfahren auszuschreiben waren.
- 10 Um eine Ausschreibung einzelner Anlagenteile zu vermeiden, gab der AZV dringenden Bedarf an, um schadensanfällige und kostenintensive Provisorien abzulösen. Diese Leistungen wurden als sog. Sofortmaßnahmen abgewickelt, obwohl nach der für die Hochwasserschadensbeseitigung heranzuziehenden Förderrichtlinie³ ein solcher dringender Bedarf nur für „Sofortmaßnahmen der Gefahrenabwehr“ anerkannt wird. Der Anlass der Gefahrenabwehr ist bei den als Sofortmaßnahmen bezeichneten Teilmaßnahmen aber nicht erkennbar, weil die Maßnahmen erst bis zu 2 Jahre nach dem Hochwasserereignis fertiggestellt wurden.

Beschränkte Ausschreibung nicht berechtigter Sofortmaßnahmen

- 11 Als Sofortmaßnahmen deklarierte Maßnahmen wurden dem offenen Verfahren entzogen, obwohl es sich nur um vorgezogene Wiederherstellungs- und Ertüchtigungsmaßnahmen handelt.

3.2.2 Mängel in den Vergabeverfahren

- 12 Der SRH stellte wiederholt gleichartige formale Mängel in den Vergabeverfahren fest, so z. B. dass
- die Erarbeitung der Verdingungsunterlagen, die Verhandlungsleitung der Submission sowie Prüfung und Wertung der Angebote nicht personell getrennt waren, sondern in einer Hand lagen;
 - eingehende Angebote nicht ausschließlich am benannten Einreichungs-ort entgegengenommen wurden;
 - die Dokumentation subventionserheblicher Sachverhalte wie der Nachweis der Unversehrtheitsprüfung, die unverzügliche Registratur der Angebote mit Vermerken von laufender Nummer, Eingangsstempel, Datum und Uhrzeit sowie Namenszeichen des Entgegennehmenden auf den ungeöffneten Umschlägen teilweise fehlten.

Mängel in den Vergabeverfahren

3.3 Wiederaufbau der Kläranlage

- 13 Beim Wiederaufbau wurden teilweise Neuausrüstungen vorgenommen und Standards gewählt, die weder hochwasserbedingt noch dem Stand der Technik geschuldet waren.

3.3.1 Wärmedämmverbundsystem am Betriebsgebäude

Unnötige Kompletterneuerung der Fassadendämmung

- 14 Das an der Gebäudefassade angebrachte Wärmedämmverbundsystem war entsprechend der Wasserspiegellage des Hochwassers beschädigt. Obgleich die Recherchen des Freiberuflich Tätigen B ergeben hatten, dass das Wärmedämmverbundsystem ohne Veränderung der Dämm-

³ Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft - RL SWW/2009 des SMUL.

schichtdicke und nur im beschädigten Erdgeschoss zu ersetzen gewesen wäre, wurde die komplette Fassade mit einer Dämmung nach neuester Energieeinsparverordnung versehen. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, welche den Mehrwert der Kompletterneuerung belegt, wurde nicht durchgeführt.

- 15 Die Kompletterneuerung war nicht nötig. Der SRH schätzt die entstandenen Mehrkosten für die Bearbeitung der nicht hochwasserberührten Fassadenflächen auf rd. 69 T€.

3.3.2 Zaunanlage

- 16 Das Betriebsgelände der Kläranlage war bis zum Hochwasser durch einen 2 m hohen Maschendrahtzaun eingefriedet. Dieser wurde vollständig zerstört.

- 17 Der AZV entschied aus nicht näher erläuterten „sicherheitstechnischen Gründen“ sowie „weiterer Einflüsse im ständigen Kläranlagenbetrieb“, die gesamte Umzäunung aus Doppelstabgittermatten, 2 m hoch, mit erhöhtem Übersteigschutz aus Stacheldraht⁴, herzustellen. Die Wiederherstellung als Maschendrahtzaun war grundsätzlich nicht bei den Variantenuntersuchungen in Betracht gezogen worden.

- 18 Eine signifikant höhere Schutzwirkung gegen Übersteigen/Überwinden der Einfriedung ist durch den Doppelstabmattenzaun nicht gegeben. Auch ein neuer Maschendrahtzaun hätte mit gleichwertigem Übersteigschutz ausgerüstet werden können.

Ungerechtfertigte Standarderhöhung

- 19 Der SRH vermag kein höheres Schutzbedürfnis der Kläranlage, bezogen auf den Zustand vor dem Hochwasser, zu erkennen. Er schätzt die Mehrkosten auf rd. 41 T€.

3.3.3 Neuausrüstung der Verdichterstation

- 20 Die für das Belebungsbecken erforderliche Druckluftmenge wurde von 2 bereits abbeschriebenen Turboverdichtern erzeugt. Für diese untersuchte der AZV bereits vor dem Hochwasser Ersatzvarianten. Vorzugsvariante war die Kombination eines vorhandenen mit einem neuen Verdichter.

- 21 Nach dem Hochwasser wurde einer der Verdichter wieder instand gesetzt. Mit Fördermitteln zur Bewältigung des Hochwasserschadens wurden die beiden alten Verdichter durch 4 neue magnetfeldgelagerte Turboverdichter ersetzt.

- 22 Der vorhandene reparierte Turboverdichter war zum Zeitpunkt des Austausches im Mai 2012 noch betriebsfähig. Der Austausch dieses Verdichters erfolgte nicht infolge eines Hochwasserschadens. Er war eine Ersatzinvestition.

- 23 Für die erforderliche Luftmenge hätten deshalb lediglich 2 der 4 magnetgelagerten Turboverdichter gefördert werden müssen. Die Neuinvestition in 2 Verdichter mit Kosten i. H. v. rd. 187,7 T€ hätte der AZV selbst tragen müssen.

Teilerneuerung hätte ausgereicht

3.3.4 Blockheizkraftwerkanlage

- 24 Vor dem Hochwasser wurde das anfallende Klärgas über eine Blockheizkraftwerkanlage mit 3 Gasmotorenaggregaten, einer elektrischen Leistung von je 173 kW verwertet. Bereits im Jahr 2008 waren Angebote u. a. zur grundlegenden Überholung sowie Neubeschaffung der Anlage eingeholt worden. Der Planer empfahl letztendlich die Neuausrüstung

⁴ Vgl. Erläuterungsbericht „Sofortmaßnahme Zaunanlage“ vom 30.05.2011, Kap. 2.2.

mit 2 Blockheizkraftwerken der Leistungsklasse 180 kW elektrisch als ausreichend.

- 25 Mit der Begründung einer erforderlichen Redundanz beantragte der AZV Fördermittel für insgesamt 3 Blockheizkraftwerke mit einer elektrischen Leistung von 180 kW.
- 26 Der Notstrombedarf im Inselbetrieb mit einer erforderlichen Leistungsbereitstellung von 280 kW ist mit 2 Blockheizkraftwerken gewährleistet. Da das zweite Blockheizkraftwerk zur Abdeckung der Spitzenlast dient, ist damit auch die gewünschte Redundanz gegeben.
- 27 Der SRH teilt die Auffassung des Planers, dass 2 Blockheizkraftwerken für den Betrieb der Kläranlage ausreichend sind. Nur diese Anzahl war hochwasserbedingt zu ersetzen und die Förderung dafür gerechtfertigt.
- 28 Der AZV hätte die Kosten für das dritte Blockheizkraftwerk i. H. v. rd. 212 T€ selbst finanzieren müssen.
- 4 Stellungnahmen**
- 29 Der AZV nahm mit den Schreiben vom 27.10.2015 und ergänzend vom 11.02.2016 Stellung.
- 30 Er legt dar, dass die Umsetzung sämtlicher Maßnahmen unter enormem Zeitdruck durchgeführt werden musste, um die Ertüchtigung der Kläranlage für die umweltgerechte Abwasserreinigung schnellstmöglich voranzutreiben. Im Zuge der Planung und Vorbereitung der Maßnahmen habe der AZV grundsätzlich versucht, die Dokumentation lückenlos und nachvollziehbar zu gestalten. Dies sei nicht überall gelungen.
- 31 Bei den Leistungen freiberuflich Tätiger seien aus Sicht des AZV die hohen Honorarzonen von der HOAI gedeckt. Er teilt mit, dass Abstimmungen mit den Behörden geführt worden sind, und bestätigt, dass letztendlich keine Genehmigungsplanung erforderlich wurde.
- 32 Zu den Mängeln im Vergabeverfahren werden insbesondere die fehlenden Dokumentationen bestätigt.
- 33 Beim Abbruch des alten, geschädigten Wärmedämmverbundsystems seien größere Schäden als vorher eingeschätzt festgestellt worden. In der Energieeinsparverordnung 2009 wäre im Abschn. 3 § 9 Abs. 3 festgelegt, dass bei Erneuerungen über 10 % der Fassadenfläche die neue EnEV anzuwenden ist und somit die komplette Erneuerung zwingend erforderlich war.
- 34 Den höheren Standard der Zaunanlage begründet der AZV mit dem Schutzbedürfnis Dritter, Empfehlungen eines Arbeitsblattes für Trinkwasseranlagen, Vandalismusgefahr und Einbruchschutz.
- 35 Nach Auffassung des AZV waren beide Verdichter zu erneuern, da aufgrund der Berührung mit dem Flusswasser nach der Instandsetzung nicht wieder der gleiche Zustand wie vor dem Hochwasser hätte hergestellt werden können.
- 36 Das 3. Blockheizkraftwerk rechtfertigt der AZV mit der Absicherung der Reinigungsleistung der Kläranlage für den Fall, dass die öffentliche Stromversorgung und gleichzeitig die beiden anderen Blockheizkraftwerke ausfallen würden. Praktisch sei dies aber noch niemals eingetreten.

2 neue Blockheizkraftwerke hätten genügt

5 Schlussbemerkung

- 37 Die in den Stellungnahmen vom AZV herangezogenen Argumente vermögen nach Auffassung des SRH die Prüfungsfeststellungen nicht zu entkräften bzw. bestätigen diese teilweise.
- 38 Bezüglich der Verträge mit den Freiberuflich Tätigen hat der SRH dem AZV empfohlen, mit den Planungsbüros über Rückforderungen für nicht erbrachte Leistungen zu verhandeln.
- 39 Der AZV wurde aufgefordert, den Zuwendungsgeber über die Feststellungen des SRH zu informieren.
- 40 Weiter hat der SRH dem AZV nahe gelegt, Entscheidungen über Investitionen künftig auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen.

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Erzgebirgskreises

Die Leistungen des Landkreises im Zusammenhang mit dem Erzgebirgsstadion sind im Hinblick auf das EU-Beihilferecht bedenklich.

Der Erzgebirgskreis verfügte nicht über die notwendige Gesamtkonzeption zu seinem Beteiligungsportfolio. Die Aufgaben einzelner Gesellschaften waren nicht vom öffentlichen bzw. Gesellschaftszweck gedeckt. Die Angemessenheit der Geschäftsführervergütungen war z. T. nicht nachgewiesen.

1 Verpachtung des Erzgebirgsstadions

- 1 Seit dem Jahr 1995 überließen der ehemalige Landkreis Aue-Schwarzenberg und später der Erzgebirgskreis einem Fußballverein das Erzgebirgsstadion zur Betriebsführung, Bewirtschaftung und Nutzung.

Angemessenheit und Zahlung des Pachtzinses

- 2 Der Pachtzins betrug 51.129,19 € jährlich. Im Pachtvertrag war geregelt, dass die „Konditionen“ des Vertrages bei Auf- oder Abstieg der „Fußballabteilung/Männer 1. Mannschaft“ in eine andere Spielklasse neu auszuhandeln und entsprechend anzupassen wären. Änderungen der Spielklasse traten mit der Saison 2003/2004, 2008/2009 und 2010/2011 ein. Trotz Veränderung der Spielklasse hatten weder der ehemalige Landkreis Aue-Schwarzenberg noch der Erzgebirgskreis die Angemessenheit des Pachtzinses geprüft und mit dem Aufstieg der 1. Fußballmannschaft des Vereins in die 2. Bundesliga in der Saison 2003/2004 sowie 2010/2011 über ggf. mögliche Pachtzinserhöhungen verhandelt. Dies galt insbesondere, da der ehemalige Landkreis Aue-Schwarzenberg und der Erzgebirgskreis nach eigenen Angaben in den Jahren 1994 bis 2011 Mittel i. H. v. insgesamt 5.692 T€ in die Immobilie investiert und weitere 2.741 T€ für die Unterhaltung der Immobilie verausgabt hatten.

Mögliche Erhöhung des Pachtzinses wurde nicht geprüft

- 3 Der Pachtzins erscheint im Hinblick auf die vom Landkreis verausgabten Mittel sehr niedrig. Vorsorglich wurde der Erzgebirgskreis im Rahmen der überörtlichen Prüfung auf mögliche bestehende Verstöße gegen das EU-Beihilferecht hingewiesen.
- 4 Der Verein betrieb mit der Zugehörigkeit seiner 1. Mannschaft zur 2. bzw. 3. Bundesliga professionellen Fußball und galt damit als ein Unternehmen i. S. v. § 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Er unterlag insoweit grundsätzlich dem staatlichen Beihilfeverbot. Es war nicht auszuschließen, dass der Erzgebirgskreis dem Verein Beihilfen gewährte, indem er die Marktüblichkeit und damit die Angemessenheit des Pachtzinses nicht hinterfragte und den Verein dadurch gegenüber anderen Vereinen der 2. bzw. 3. Bundesliga wirtschaftlich begünstigte.

Namensrecht am Stadion

- 5 Der Erzgebirgskreis verzichtete auf Grundlage einer entsprechenden Änderung des Pachtvertrages im Hj. 2011 auf sein Recht zur Namensgebung und zum Gebrauch des Stadionnamens und überließ die Ausübung dieses Rechts dem Fußballverein, der es wiederum teilweise oder vollständig an Dritte gegen Entgelt übertragen durfte.
- 6 Nach Mitteilung der Erzgebirgssparkasse übertrug der Fußballverein das Namensrecht als Bestandteil eines im Jahr 2011 geschlossenen Sponsoringvertrages an die vormaligen Sparkassen im Erzgebirge. Der Vertrag hat demnach eine Laufzeit bis zum 30.06.2020 und umfasst Sponsoringleistungen i. H. v. insgesamt 4,5 Mio. € zzgl. MwSt. für den Erwerb des

Entgeltloser Verzicht auf das Namensrecht

Namensrechtes und klassischer stadionbezogener sowie vereinsbezogener Werbe- und Marketingrechte.

- 7 Der Erzgebirgskreis ging bei Vertragsschluss offenbar davon aus, dass sich mit dem Namensrecht am Erzgebirgsstadion ein Entgelt erzielen lässt, sonst hätte die vereinbarte Übertragungsmöglichkeit an Dritte gegen Entgelt keinen Sinn gemacht. **Indem er auf ein Entgelt für die Überlassung des Namensrechtes verzichtete, handelte er jedoch zu seinem finanziellen Nachteil.**
- 8 Selbst wenn der Erzgebirgskreis auf das Entgelt unter dem Gesichtspunkt der Vereinsförderung verzichtet haben sollte, so musste er sich dennoch an den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung halten. Bei einer vereinbarten Auskunftspflicht zur Höhe der für die Überlassung der Namensrechte erhaltenen Entgelte hätte der Erzgebirgskreis entsprechende Kenntnisse über den „Marktwert“ des Stadionnamens und die Einnahmen des Vereins erhalten können. Dies wiederum wäre für Neuverhandlungen über die Höhe des Pachtzinses, insbesondere in Anbetracht der geplanten Teilsanierung des Stadions ab 2014 mit einem Investitionsvolumen zwischen 15 und 20 Mio. €, von Vorteil gewesen.
- 9 Auch in diesem Zusammenhang wurde der Erzgebirgskreis auf die EU-Beihilfeproblematik hingewiesen.

2 Bewertung des Erzgebirgsstadions in der Eröffnungsbilanz

Fehlerhafte Bewertung des Stadions
in der Eröffnungsbilanz

- 10 In der Eröffnungsbilanz des Erzgebirgskreises wurde das „Sparkassen-Erzgebirgsstadion“ mit lediglich 731 T€ ausgewiesen. Für Grund und Boden entfielen 723 T€ und für die Gebäude und Aufbauten nur rd. 8 T€. Ursächlich war die aus Sicht des SRH nicht geeignete Ersatzwertermittlung mittels Ertragswertverfahren (Kapitalisierung der Nettopachterträge). Der geringe Wert spiegelte vor dem Hintergrund der seitens des Landkreises in den Jahren 1994 bis 2011 investierten Mittel in keiner Weise den Refinanzierungsbedarf wider, da viel zu geringe Abschreibungen ausgewiesen wurden. So gingen aus den Unterlagen des Landkreises allein für eine Trafostation im Jahr 2008 Anschaffungskosten von rd. 350 T€ hervor.
- 11 Der Landkreis hätte bei vorliegenden Anschaffungskosten diese vorrangig in Ansatz bringen müssen. Falls diese nicht vorlagen, war für die Ersatzwertermittlung das Sachwertverfahren zu nutzen.

3 Beteiligungskonzeption und Unternehmenssteuerung

Fehlende Gesamtkonzeption zum
Beteiligungsportfolio

- 12 Der Erzgebirgskreis unterhielt Ende 2012 insgesamt 5 Eigengesellschaften, weitere 8 unmittelbare sowie 14 mittelbare Beteiligungen. Zudem hatte er 3 Eigenbetriebe und war Mitglied in 13 Zweckverbänden. Eine Gesamtkonzeption zum Beteiligungsportfolio sowie darauf aufbauende strategische Ausrichtungen des Portfolios gab es nicht. Der Erzgebirgskreis hielt es für ausreichend, Zuschusshöhen einschließlich einer Höchstgrenze orientiert am Kreishaushalt vorzugeben sowie mündliche Absprachen mit den Unternehmen zu treffen.
- 13 Der Erzgebirgskreis hätte – ausgehend von seinen Zielvorstellungen (Beteiligungskonzeption) – strategische Zielvorgaben in Form von langfristigen Unternehmenskonzepten entwickeln müssen. Dies schließt neben der Vorgabe wirtschaftlicher Ziele die Vorstellungen des Erzgebirgskreises über die Aufgabenerfüllung der einzelnen Gesellschaften ein. So hätte der Erzgebirgskreis klarstellen sollen, welches Interesse er mit der jeweiligen Beteiligung verfolgt und wie die unterschiedlichen Interessenlagen aller Handelnden in die Gesamtstrategie des Kreises einzubinden sind.

4 Betätigung einer Eigengesellschaft im Fernlinienverkehr und Reiseverkehr

- 14 Eine Nahverkehrsgesellschaft des Erzgebirgskreises betrieb im Fernlinienverkehr gemeinsam mit einem anderen Unternehmen 4 Ostseelinien, auf denen Subunternehmer zum Einsatz kamen. Die Fernlinie nach Prag bediente die Verkehrsgesellschaft selbst. Unzulässiger Fernlinienverkehr
- 15 Die **Betreibung des Fernlinienverkehrs nach § 42a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) war nicht vom öffentlichen Zweck und vom Gesellschaftszweck gedeckt.** Beim Fernlinienverkehr war insbesondere die Regionalität der Betätigung und somit das „Örtlichkeitsprinzip“ nicht erfüllt.
- 16 Nach dem Gesellschaftsvertrag war die Verkehrsgesellschaft befugt, Gelegenheitsverkehr (§§ 46 ff. PBefG) durchzuführen. Auf dieser Grundlage bot das Unternehmen dann in Zusammenarbeit mit einer anderen Gesellschaft z. B. im Jahr 2014 insgesamt 112 Mehrtagesreisen an. Die Angebote erstreckten sich bspw. auf Busreisen nach Brüssel, London und Lille. Zudem fand sich dort auch ein Angebot zur Buchung einer achttägigen Flugreise auf die Insel Madeira. Unzulässiger Gelegenheitsverkehr
- 17 Gelegenheitsverkehr als „Nebentätigkeit“ zur Auslastung ungenutzter Kapazitäten muss einen Bezug zur vom öffentlichen Zweck getragenen „Haupttätigkeit“ haben. Dies bedingte wiederum einen regionalen Bezug des Gelegenheitsverkehrs, der bei den angebotenen Auslandsbusreisen fehlt. Flugreisen dienten nicht der Kapazitätsauslastung von Beförderungsmitteln der Verkehrsgesellschaft.

5 Bezüge und sonstige Sozialleistungen in einer Eigengesellschaft

- 18 Der Geschäftsführer einer Eigengesellschaft erhielt umfangreiche Bezüge, Tantiemen und Pensionszusagen. So beliefen sich z. B. im Jahr 2011 die Grundvergütung auf 138 T€ und die Tantiemen auf 12 T€. Darüber hinaus trug das Unternehmen die Kosten einer Direktversicherung über 1.742,48 € jährlich und gewährte dem Geschäftsführer ab dem Jahr 2000 Pensionszusagen, für welche es monatlich 511,29 € aufwendete. Überhöhte Vergütung des Geschäftsführers
- 19 Die Bezüge des Geschäftsführers übertrafen mit einer Grundvergütung i. H. v. monatlich 11,5 T€ bereits deutlich das Grundgehalt des Landrates in der Besoldungsgruppe 7 mit rd. 8,3 T€ ab dem 01.04.2011. Stellt man auf die Anzahl der Beschäftigten in der Eigengesellschaft und im Erzgebirgskreis und der damit verbundenen Leitungsspanne ab, konnten die Bezüge des Landrates ohne Weiteres als Maßstab für die Angemessenheit der Vergütung des Geschäftsführers herangezogen werden. Bei der Einschätzung der Vergütungshöhe war zudem zu berücksichtigen, dass der Geschäftsführer nicht mit seiner vollen Arbeitskraft für das Unternehmen tätig sein konnte, da er auch in einem Tochterunternehmen der Eigengesellschaft als Geschäftsführer tätig war und für diese Tätigkeit ein Gehalt zzgl. Tantiemen erhielt (s. u.).

6 Bestellung und Vergütung zweier Geschäftsführer in einer mittelbaren Beteiligung

- 20 Das Tochterunternehmen, an welchem der Erzgebirgskreis über eine Eigengesellschaft mittelbar beteiligt war, beschäftigte seit dem Jahr 1998 2 Geschäftsführer. Angemessenheit der Vergütung für 2 Geschäftsführer nicht nachgewiesen
- 21 Obwohl beide Geschäftsführer bereits in Vollzeit bei der Eigengesellschaft als deren Geschäftsführer bzw. leitender Angestellter tätig waren, erhielten sie für ihre Tätigkeit im Tochterunternehmen neben einem monatlichen Bruttogehalt von zuletzt 2.500 € eine gewinnabhängige Tantieme. Allein die Tantiemen betragen gemäß einer Aufstellung des

Unternehmens 311.529,20 € je Geschäftsführer im Zeitraum von Juni 2003 bis Juli 2013.

- 22 Nach Abberufung des einen Geschäftsführers im Jahr 2013 verzichteten die Gesellschafter auf eine Bestellung eines 2. Geschäftsführers. Ob jemals ein Bedarf an der Berufung von 2 Geschäftsführern bestand, lässt sich rückblickend nicht feststellen. Sollte sich dieser daraus ergeben haben, dass beide nur nebenher ihre Geschäftsführertätigkeit wahrnahmen, steht die dafür jedem Einzelnen geleistete Vergütung (rd. 60 T€ pro Jahr aus Grundvergütung und Tantieme) womöglich nicht in angemessener Relation zur geforderten Arbeitsleistung. **Zu hohe Vergütungen schmälern den Ertrag, der unter den Voraussetzungen des § 94a Abs. 4 SächsGemO an den Gemeindehaushalt abzuführen ist.**

7 Krankenhausholding und Dienstleistungsgesellschaften

Zielerreichung der Krankenhaus-
holding fraglich

- 23 Die ehemaligen Landkreise Stollberg, Mittleres Erzgebirge und Annaberg beabsichtigten mit der Zusammenfassung der medizinischen Einrichtungen in einer Krankenhausholding eine abgestimmte Unternehmensführung, die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Standortsicherung und den Erhalt von Arbeitsplätzen. Die Holding ließ ein Konzept entwickeln sowie eine Zielplanung und darauf aufbauende Strategieempfehlungen. Der Aufsichtsratsvorsitzende der Holding bat in einer Aufsichtsratssitzung im Jahre 2010 um die Erstellung und Vorstellung eines Maßnahmen- und Zeitplanes auf Grundlage der Zielplanung. Ein solcher Maßnahmen- und Zeitplan wurde jedoch nie erarbeitet.

- 24 Im Rahmen des Kreiszusammenschlusses und der damit einhergehenden Gründung der Krankenhausholding hatte die Holding auch die Neuordnung der beiden Krankenhaus-Dienstleistungsgesellschaften der ehemaligen Landkreise Stollberg und Annaberg untersuchen lassen. Das hierzu im Jahr 2010 erstellte Gutachten empfahl die Verschmelzung der beiden Gesellschaften. Es verblieb bei einem Hinweis auf dieses Gutachten in einer Aufsichtsratssitzung der Holding mit der Feststellung, dass dieses „zu diskutieren“ sei. Im Fortgang erfolgte keine schriftlich dokumentierte Behandlung der Thematik mehr. Die beiden Dienstleistungsgesellschaften bestanden zum Abschluss der Prüfung noch.

- 25 Die Holding nutzte ihre Erkenntnisse bislang nur unzureichend. Mögliche Kooperationen und Synergieeffekte aus der Zentralisierung von Verwaltungs- und Servicebereichen, aus der medizinischen Schwerpunktbildung oder der Fortschreibung der Strategieempfehlungen blieben ungenutzt. Ob die mit Gründung der Holding verfolgten Ziele zu erreichen sind, steht infolgedessen infrage. **Der Aufsichtsrat hätte dafür sorgen müssen, dass der Zweck der Holdinggesellschaft verfolgt wird und in diesem Zusammenhang auf die Vorlage und Umsetzung des einst angeforderten Maßnahmen- und Zeitplans bestehen müssen.**

Kritische Prüfung der Aufgaben
notwendig

- 26 Hinsichtlich der beiden Dienstleistungsgesellschaften waren ungeachtet der nicht weiter verfolgten Zusammenlegung die Aufgaben der Gesellschaften einer kritischen Prüfung zu unterziehen. So war als Gegenstand der einen Gesellschaft die „Übernahme von Dienstleistungen aller Art, vorwiegend in den Bereichen Textilversorgung, Reinigung, Transportleistungen, Energieversorgung, Küchenversorgung, Wachdienste“ im Gesellschaftsvertrag verankert. Gegenstand der anderen Gesellschaft war die „Durchführung von Gelegenheitsverkehr [...], Kleintransporte bis 2,8 t, die Erbringung von Dienstleistungen aller Art, insbesondere in den Bereichen wirtschaftliches [...] und infrastrukturelles Gebäudemanagement, Gebäudereinigung sowie die Betreuung von Küchen und die Verpflegung.“ Der weit gefasste Gegenstand der Dienstleistungsgesellschaften, insbesondere die „Dienstleistungen aller Art“, ließ die Erfüllung von

Landkreisaufgaben und einen öffentlichen Zweck nicht erkennen. So bot eines der Unternehmen ausweislich seiner Internetseite u. a. einen Partyservice an.

8 Stellungnahmen

- 27 Das SMI, die kommunalen Spitzenverbände, die Erzgebirgssparkasse sowie der Fußballverein erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

8.1 Pachtvertrag und Namensrechte

- 28 Auf der Grundlage der Ausführungen des Erzgebirgskreises und der LD Sachsen teilte das SMI in seiner Stellungnahme mit, dass der Landkreis hinsichtlich einer beihilferechtskonformen Ausgestaltung der Verpachtung im Gespräch mit dem SMWA sei. Ob die vereinbarte Pacht angemessen und marktüblich war, lasse sich heute nicht mehr ermitteln.
- 29 Die Feststellungen hinsichtlich des Namensrechtes am Stadion seien zutreffend. Ob der Landkreis das Namensrecht hätte allerdings zu den gleichen oder ähnlichen Konditionen wie der Verein an die Sparkasse hätte übertragen können, sei nach dessen Auffassung nicht gesichert. In die Neuverhandlung über die Höhe des Pachtzinses nach der Sanierung/dem Umbau des Stadions sei die Kenntnis des „Marktwertes“ des Stadionnamens eingegangen.
- 30 Die Erzgebirgssparkasse teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Übertragung der Vermarktungsrechte am Stadion vom Erzgebirgskreis auf den Fußballverein wesentliche Voraussetzung für den Abschluss des Sponsoringvertrages zwischen der Sparkasse und dem Verein gewesen sei. Ein reiner Namensrechtsvertrag mit dem Landkreis wäre für die Sparkasse nicht infrage gekommen.
- 31 Der Fußballverein führte aus, dass die Höhe des Pachtzinses zum Zeitpunkt der Vereinbarung angemessen gewesen sei. Eine Erhöhung nach Aufstieg des Vereins in die 2. Bundesliga wäre aufgrund eines wesentlich höheren Pflege- und Erhaltungsaufwandes für das Stadion nicht vertretbar gewesen. Das Stadion sei bereits bei Abschluss des Pachtvertrages sanierungsbedürftig gewesen. Der Verein habe den enormen finanziellen und materiellen Aufwand z. B. für Reparaturen, Instandhaltung und Pflege bislang selbst getragen und nicht dem Landkreis in Rechnung gestellt. Zudem stehe das Stadion auch allen anderen Sportabteilungen, sowie für Schulsport einschließlich der Schulsportfeste und öffentlichen Sportveranstaltungen zur Verfügung, was einen hohen Aufwand für den Fußballverein nach sich ziehe.
- 32 Die Vermarktung eines Stadionnamens könne nur durch den jeweiligen Werbeträger erfolgen. Dies sei in jedem Fall der nutzende Verein. Der Erzgebirgskreis habe selbst keine ähnliche Möglichkeit zur Anbietung des Namensrechtes gehabt.

8.2 Bewertung des Stadions

- 33 Das SMI führt in seiner Stellungnahme aus, dass durch den aktuellen Pachtvertrag mit dem Fußballverein mit seiner langen Laufzeit der Abschluss des Erzgebirgskreises auf die Vielzahl von einzeln bewertbaren Vermögensgegenständen für die gewöhnliche Nutzungsdauer erfolgt sei. Dementsprechend würde für eine Vielzahl von Vermögensgegenständen das wirtschaftliche Eigentum beim Fußballverein liegen.
- 34 Nach Abschluss des Umbaus des Sparkassen-Erzgebirgsstadions (voraussichtlich Endes 2017) würden neue Pachtverträge geschlossen. Danach werde es zu einer Neubewertung der rechtlichen und bilanziellen Rahmenbedingungen kommen. Der Landkreis werde somit frühestens im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 eine erneute Bestandsaufnahme

und Abstimmung zur Bilanzierung der Gebäude, Sport- und Außenanlagen im Bereich des Stadions vornehmen.

8.3 Beteiligungen

- 35 Das SMI teilte mit, dass der Erzgebirgskreis mit der Schaffung eines Referates Beteiligungsmanagements der Steuerung seiner Unternehmen bereits einen hohen Stellenwert beimesse. Eine Beteiligungskonzeption werde für sinnvoll erachtet, es bestehe jedoch keine rechtsaufsichtliche Handhabe, diese einzufordern.
- 36 Den Feststellungen zum Fernlinien- und Gelegenheitsverkehr stimmt das SMI zu. Der Geschäftsbereich werde zum Ende des Jahres 2016 eingestellt.
- 37 Die Bezüge des Geschäftsführers des Eigenbetriebs seien aufgrund eines Gutachtens zur Angemessenheit ermittelt worden. Das SMI halte die Vergütung für marktüblich.
- 38 Die Bestellung und Vergütung von 2 Geschäftsführern bei der mittelbaren Beteiligung sei mit dem erhöhten Arbeitsaufwand in der Aufbauphase und einer Phase der Expansion gerechtfertigt.
- 39 Die Vergütung in Wirtschaftsbetrieben erfolge nicht auf Basis der geforderten Arbeitsleistung, sondern zu erheblichen Anteilen auf der Basis der erreichten Ergebnisse. Deshalb sei es in Wirtschaftsunternehmen üblich, die Geschäftsführer am Ergebnis des Unternehmens orientiert zu vergüten.
- 40 Nach Auffassung des SMI sprechen die Leistungsanstiege in der Krankenhausholding in den vergangenen Jahren deutlich für die Nutzung von Synergieeffekten.
- 41 Die Zusammenlegung der beiden Dienstleistungsgesellschaften sei aufgrund einer kritischen Prüfung nicht weiter verfolgt worden. Das Angebot des Partyservices sei als untergeordnete Nebentätigkeit zu betrachten und infolge von Nichtinanspruchnahme deaktiviert worden. Da die Gesellschaften nahezu ausschließlich Leistungen für den öffentlichen Bereich erbringen, halte das SMI eine weitere Überprüfung für entbehrlich.

9 Schlussbemerkungen

- 42 Der Landkreis und der Verein vereinbarten die Pacht im Jahr 1995 und hielten diese für angemessen für einen Verein, der zu dieser Zeit in der Regionalliga Nordost spielte. Ein Aufstieg eines Fußballvereins von der 3. in die 2. Bundesliga geht mit erheblichen Mehreinnahmen einher und hätte, da der Pachtzins von der Ligazugehörigkeit der „Fußballabteilung/Männer 1. Mannschaft“ abhängig war, die Prüfung der Pachtzinserhöhung nach sich ziehen müssen.
- Vereinsförderung muss Eigenleistungen des Landkreises und Einnahmen des Vereins berücksichtigen
- 43 Dem SRH ist bewusst, dass insbesondere der Fußballverein von den finanziellen Vorteilen des Namensrechtsvertrages profitieren sollte. Dennoch muss der Landkreis sich auch im Rahmen der Vereinsförderung an den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung halten und dabei die erbrachten eigenen Leistungen des Landkreises sowie die höheren Einnahmemöglichkeiten des Vereins berücksichtigen.
- 44 Der SRH bleibt bez. der Bewertung des Sparkassen-Erzgebirgsstadions für die Eröffnungsbilanz mittels Ertragswertverfahren bei seiner Auffassung. Die Bewertung hätte daher nach den einschlägigen Rechtsnormen erfolgen müssen, um den Werteverzehr der vom Landkreis eingesetzten Mittel und den Refinanzierungsbedarf transparent abzubilden. Inwieweit

Vermögensgegenstände wirtschaftlich dem Fußballverein zuzuordnen sind, bedarf dabei weiterer Klärung. Mit der angekündigten erneuten Bestandsaufnahme und Abstimmung zur Bilanzierung wird den rechtlichen Vorschriften frühestens ab 2017 nachgekommen werden.

- 45 Der SRH hält die Erarbeitung einer Beteiligungskonzeption für dringend geboten.
- 46 Unternehmen der öffentlichen Hand unterliegen aufgrund des in ihnen gebundenen öffentlichen Vermögens einer entsprechenden Verpflichtung zu verantwortlichem Mitteleinsatz. Daran gemessen ist es unverhältnismäßig, dass die Geschäftsführer sowohl in der Eigengesellschaft als auch im Tochterunternehmen für ihre Tätigkeit jeweils volles Gehalt zzgl. Tantiemen erhielten.
- 47 Soweit das SMI vorträgt, die Vergütung von Geschäftsführern orientiere sich am Ergebnis des Unternehmens, hält der SRH angesichts der angespannten Ertrags- und Liquiditätslage der Eigengesellschaft eine Überprüfung der Vergütungshöhe für notwendig.
- 48 In Hinblick auf die Krankenhausholding sieht der SRH weiteres Optimierungspotenzial. Der vom Aufsichtsrat eingeforderte Maßnahmen- und Zeitplan zur Umsetzung der Zielplanung und der Strategieempfehlungen aus dem ursprünglichen Konzept sollte nunmehr erarbeitet werden, um weitere Schritte einzuleiten.
- 49 Angesichts der weit gefassten Unternehmensgegenstände der Dienstleistungsgesellschaften der Krankenhausholding ist eine Überprüfung und Konkretisierung auch hier erforderlich.

Steuerung und Kontrolle der Stadt gegenüber der stadteigenen Holding waren nicht ausreichend. Eine Beteiligungsrichtlinie hielt die Stadt bislang nicht für erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat im Anschluss an seine Querschnittsprüfung¹ die Betätigung der Großen Kreisstadt Glauchau bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Stadt allein oder gemeinsam mit Dritten unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ab dem Hj. 2010 geprüft.
- 2 Die Prüfung zur Beteiligung der Stadt Glauchau an der GVZ-E dauert noch an.

2 Beteiligungsverwaltung

- 3 Die Stadt als Alleingesellschafterin ihrer Holding hat im Gesellschaftsvertrag der Holding entgegen § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO dem RPA der Stadt Glauchau und der überörtlichen Rechnungsprüfung lediglich die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt. Gleiches gilt für die Stadtwerke GmbH, bei der die Prüfungsrechte spätestens seit 2009 im Gesellschaftsvertrag zu verankern gewesen wären. Prüfungsrechte nicht eingeräumt
- 4 Die Stadt hat sicherzustellen, dass dem SRH als überörtlicher Prüfbehörde im Gesellschaftsvertrag der Holding die Befugnis zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eingeräumt wird.
- 5 Soweit die RAB den Gesellschaftsvertrag der Stadtwerke 2009 ohne Aufnahme des Prüfungsrechts genehmigt hat, ist diese Genehmigung rechtswidrig und zu korrigieren.
- 6 Die Große Kreisstadt Glauchau hat bislang keine Beteiligungsrichtlinie erstellt. Fehlende Beteiligungsrichtlinie
- 7 Gemäß § 99 Abs. 1 SächsGemO hat die Kommune die Voraussetzungen zu schaffen, um die Unternehmen, an denen sie mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist, zu steuern und zu überwachen. Eine Beteiligungsrichtlinie oder ein ähnliches verbindliches Regelwerk mit Vorgaben zur Kommunikation, zum Inhalt und zur Gestaltung des Berichtswesens ist dazu notwendig.
- 8 Der Beteiligungsbericht wurde in der Vergangenheit regelmäßig mit erheblicher Verspätung vorgelegt. Keine fristgemäßen Beteiligungsberichte
- 9 Das Beteiligungsmanagement ist personell so auszustatten und zu organisieren, dass es seine Aufgaben, insbesondere die Vorlage des Beteiligungsberichts künftig termingerecht erledigen kann.

3 Unternehmensgruppe Überlandwerke Glauchau GmbH

- 10 Die stadteigene Überlandwerke Glauchau GmbH als Holding hält selbst 100 % der Anteile an der Stadtwerke Glauchau GmbH und 93,75 % an der Stadtbau und Wohnungsverwaltung GmbH, deren übrige Anteile sich im Eigentum der Stadt befinden. Sie dient lt. Angaben der Geschäftsführung dazu, im städtischen Konzern eine einheitliche Unternehmensausrichtung zur Erfüllung kommunaler Aufgaben der Stadt Glauchau durchzusetzen.

¹ Vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 8.

- 11 Die Stadt nimmt jedoch bislang keinen Einfluss auf die strategische Entwicklung der Holding.
- 12 Die Ausgliederung von Aufgaben in Unternehmen entbindet die Stadt nicht von ihrer Verantwortung für die Leistungserbringung. Sie muss ihre Gesellschafterinteressen klar definieren und diese an ihren mittel- und langfristigen Zielen als Gesellschafterin ausrichten.
- Selbstentlastung der Geschäftsführung
- 13 Die Geschäftsführung der Holding und der Tochterunternehmen nimmt seit 2007 in Personalunion ein Geschäftsführer wahr. Gleichzeitig vertritt der Geschäftsführer in den Gesellschafterversammlungen der Stadtwerke und Stadtbau die Holding als Gesellschafter. Als solcher entlastet er sich als Geschäftsführer selbst. Diese Entlastungsbeschlüsse sind nichtig.
- 14 Bei Entlastungsbeschlüssen führt Personenidentität auf beiden Seiten gesellschaftsrechtlich immer zum Stimmrechtsverbot des § 47 Abs. 4 GmbHG. Auch Weisungsbeschlüsse beseitigen diese Rechtsfolge nicht. Eine Selbstentlastung von Geschäftsführern ist durch entsprechende Regelungen in der Beteiligungsrichtlinie zu unterbinden. In den Gesellschaftsverträgen sind Vertretungsregelungen zu treffen.
- Mangelnde Aufsicht der Tochterunternehmen
- 15 Bei den Unternehmen Stadtwerke und Stadtbau sind keine eigenen Aufsichtsräte als Unternehmensorgane eingerichtet, in ihren Gesellschaftsverträgen ist jeweils geregelt, dass der Aufsichtsrat der Holding die Aufgaben eines Aufsichtsrates im Unternehmen „mit wahrnimmt“.
- 16 Das ist mit der Rechtsstellung des Aufsichtsrates eines Holdingunternehmens nicht zu vereinbaren. Der Aufsichtsrat hat eine Aufsichtsfunktion (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 Aktiengesetz), die von der Rechtsstellung der Gesellschafterversammlung zu unterscheiden ist. Unzulässig und nichtig ist auch die korrespondierende Regelung in den Satzungen der Beteiligungsunternehmen.
- 17 Die Stadt als Alleingeschafterin der Holding hat den Gesellschaftsvertrag der Holding so zu fassen, dass klar zwischen den Zuständigkeiten und Verantwortungen von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat und den Aufgaben der jeweiligen Organe unterschieden ist. Soweit in den Tochtergesellschaften ein Aufsichtsrat eingerichtet werden soll, sind ihre Gesellschaftsverträge entsprechend anzupassen.
- Nichtige Geschäftsführerverträge
- 18 Jahrelang hat einerseits die Große Kreisstadt Glauchau als Gesellschafterin der Stadtwerke durch ihren Oberbürgermeister (OBM) vertreten in der Gesellschafterversammlung entsprechend der Satzung Verträge mit dem Geschäftsführer geschlossen und parallel dazu hat der OBM als Vorsitzender des Aufsichtsrates und für den Aufsichtsrat unter Verstoß gegen die Satzung gesonderte Vergütungsvereinbarungen sowie eine Vereinbarung zur Versorgung des Geschäftsführers abgeschlossen. Alle Vereinbarungen mit dem Aufsichtsrat sind wegen Verstoßes gegen die Satzung nichtig.
- 19 Die Große Kreisstadt Glauchau hat in Abstimmung mit der RAB und dem zuständigen Finanzamt sämtliche mit dem Geschäftsführer geschlossenen Vereinbarungen einer Überprüfung zu unterziehen.
- 20 Sollten aus dem Vollzug dieser Verträge Schäden oder finanzielle Verpflichtungen resultieren, die der Großen Kreisstadt Glauchau als Anstellungskörperschaft des OBM verbleiben oder die diese auszugleichen hat, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen. Soweit Vertragsanpassungen vorgenommen werden müssen, sind diese so vorzunehmen, dass keine unangemessenen Vorteile für den Geschäftsführer daraus resultieren.

ren und die Risiken aus einer betrieblichen Versorgungszusage begrenzt sind. Keineswegs darf eine betriebliche Versorgungszusage für die dauernde Fortexistenz eines kommunalen Unternehmens bestimmend sein bzw. werden.

4 Stellungnahmen

- 21 Die Stadt teilte mit, sie habe bereits begonnen, die Anpassung aller Gesellschaftsverträge der Gesellschaften in privater Rechtsform an der sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, vorzubereiten, auch um eine mögliche Vereinheitlichung der nicht gesellschaftsspezifischen Satzungsregelungen zu erreichen.
- 22 Das Beteiligungsmanagement sei mit Wirkung zum 01.09.2016 direkt dem OBM unterstellt, um schneller Entscheidungen hinsichtlich der kommunalen Gesellschaften herbeiführen zu können. Noch nicht erstellte Beteiligungsberichte sollen dem Stadtrat in der Oktobersitzung zur Kenntnis gebracht werden. Die Vorlage des Beteiligungsberichts für das Jahr 2015 solle termingerecht erfolgen. Die empfohlene Beteiligungsrichtlinie werde Thema in einer der nächsten Stadtratssitzungen sein.
- 23 Das SMI teilte mit, die Rechtsaufsicht werde die Stadt auffordern, bis zum 31.12.2016 eine ordnungsgemäße Beteiligungsrichtlinie zu erarbeiten und vorzulegen. Hinsichtlich der Beteiligungsberichte werde die Rechtsaufsicht besonderes Augenmerk auf die fristgemäße Vorlage legen und ggf. bei der Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung eine Auflage erteilen.
- 24 Die Stadt nehme als Gesellschafterin über den Aufsichtsrat Einfluss auf die Leistungserbringung in den Gesellschaften. Die Definition der kommunalen Aufgaben erfolge bereits in der Satzung, im Gesellschaftszweck der Gesellschaften.
- 25 In Zukunft solle eine Selbstentlastung vermieden werden. Entsprechende Regelungen sollen in der Neufassung der Gesellschaftsverträge aufgenommen werden.
- 26 Gegenwärtig werde diskutiert, in den Tochtergesellschaften der Holding wieder Aufsichtsräte zu installieren und dies in den Gesellschaftsverträgen zu verankern.
- 27 Die Geschäftsführerverträge habe der Oberbürgermeister in seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender und als Oberbürgermeister der Großen Kreisstadt Glauchau gezeichnet. Sie seien aus Sicht der Stadt jeweils unter korrekter Gremienbeschlussfassung und unter Einhaltung sämtlicher kommunal- wie gesellschaftsrechtlicher Vorgaben getroffen worden. Die Rechtsaufsicht werde sich nach Auskunft des SMI die Vergütungsregelungen vorlegen lassen und diese überprüfen.

5 Schlussbemerkungen

- 28 Die Anstrengungen der Stadt, wesentliche Forderungen des SRH umzusetzen, sind zu begrüßen. Exemplarisch hat sich gezeigt, wie bedeutend ausreichende Steuerung und Kontrolle sind, wenn sich die Stadt an wirtschaftlichen Unternehmen beteiligt. Die Vorgabe von Unternehmenszielen und deren regelmäßige Überprüfung sind für den Erfolg des städtischen Engagements unverzichtbar und nicht durch die einmalige Festlegung des Unternehmensgegenstandes zu ersetzen. Die Funktionen der verschiedenen Gesellschaftsorgane hinsichtlich Zielsetzung und Steuerung (Gesellschafterin Stadt) und Überwachung der Geschäftsführung (Aufsichtsrat) sind notwendig zu unterscheiden.

Weitere besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen ergab eine Reihe wesentlicher Fehler. Ein Zweckverband verletzte insgesamt gröblich die Bilanzierungsprinzipien.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften zeigten Verstöße im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sowie im Kommunalabgabenrecht auf.

1 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

- 1 Die Stadt Meerane nahm sowohl für nach Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertete als auch für ersatzbewertete Gebäude zum Zwecke der Abschreibung und Bilanzierung eine Aufteilung nach Komponenten vor. Als Komponenten definierte die Stadt die 5 Gewerke Gebäude/Rohbau/Tragwerk, Fenster/Sonnenschutz/Außentüren, Dach/Fassade/Außentreppen aus Metall, „Innenausbau“ und Technische Gebäudeausrüstung. Diesen wies sie pauschale Anteile an den Herstellungskosten zwischen 8,4 und 35,6 % zu. Fehlerhafte komponentenweise Abschreibung
- 2 Die Stadt Meerane beachtete nicht, dass eine komponentenweise Abschreibung nur möglich war, wenn die einzelnen Komponenten im Verhältnis zum jeweiligen Vermögensgegenstand wesentlich und abgrenzbar waren. Das SMI sieht dabei das Wesentlichkeitsmerkmal als erfüllt an, wenn die Komponente 20 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Vermögensgegenstandes ausmacht, vgl. FAQ 2.57. Daneben setzt die Abgrenzbarkeit der Komponenten eine tatsächliche körperliche Abgrenzung im Sinne eines physischen Austausches voraus. Beide Kriterien waren bei den festgelegten Komponenten nicht immer gegeben.
- 3 Zudem berücksichtigte die Stadt Meerane nicht, dass sie die niedergelegten Prozentsätze für die Kostenaufteilung auf die Komponenten nicht anwenden durfte, wenn Anschaffungs- oder Herstellungskosten für Gebäude vorlagen. In diesen Fällen hatte sie stattdessen die tatsächlichen Kosten jeder Komponente zu ermitteln und zu beurteilen, ob der Wertumfang als wesentlich i. S. d. Komponentenansatzes anzusehen war.
- 4 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz war schließlich festzustellen, dass die Stadt Meerane die Aktivierung der Gebäude nicht als einen Vermögensgegenstand vornahm, sondern die 5 Komponenten je Gebäude aktivierte. Die einzelnen Komponenten erfüllten für sich betrachtet jedoch nicht die Anforderungen an einen Vermögensgegenstand, der u. a. selbstständig verkehrsfähig sein musste. Die Aufteilung in Komponenten war nur zum Zwecke der Bewertung in einer Nebenrechnung vorzunehmen, ein eigenständiger Ansatz war hingegen ausgeschlossen.
- 5 Das SMI teilte mit, dass die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen den Tatsachen zum Zeitpunkt der Prüfung entsprächen. Die Stadt habe mit Schreiben vom 08.12.2015 gegenüber dem StRPrA Zwickau erklärt, dass sie ihre Bewertungsrichtlinien abändern werde und Objekte, welche nach dem Komponentenansatz bewertet wurden, entsprechend der Wertansätze (mindestens 20 % der Anschaffungs- und Herstellkosten.) korrigiere. Die RAB schließe sich der Rechtsauffassung des SRH an, halte aber die Prüfungsfeststellung für erledigt. Mit Schreiben vom 02.09.2016 habe die Stadt mitgeteilt, dass sie die prozentuale Aufteilung der Komponenten im Jahresabschluss 2011 bereinigt habe.

Wesentlich zu niedriger Ausweis
von Sonderposten

- 6 Der **AZV Gemeinschaftskläranlage Meißen** schaffte eine Vielzahl der Vermögensgegenstände des Altanlagevermögens im Jahr 1996 an. Die hierfür jeweils gewährten Zuwendungen wurden zum damaligen Zeitpunkt in einem Sonderposten passiviert. Bis zum Jahr 2003 wurde dieser pauschal anteilig aufgelöst. Ab dem Jahr 2004 wurde die Buchführung mittels einer anderen Software fortgesetzt. Ab diesem Zeitpunkt wurde der noch bestehende Sonderposten aufgeteilt und den jeweiligen einzelnen Vermögensgegenständen zugeordnet. Buchhalterisch erfolgte das anhand einer Auflistung nach einzelnen Inventarnummern, den (ursprünglich) erhaltenen Fördermitteln, den jährlichen sowie kumulierten Auflösungsbeträgen der Fördermittel für die Jahre bis 2003, den jeweiligen Nutzungsdauern sowie dem Restbuchwert der Fördermittel zum 31.12.2003.
- 7 Dieser Restbuchwert zum 31.12.2003 wurde zum Eröffnungsbilanzstichtag als sog. historischer Zuschusswert in die Anlagenbuchhaltung per 01.01.2013 übernommen, obwohl der tatsächliche (historische) Zuschussbetrag je Vermögensgegenstand anhand des Zuwendungsbescheides bzw. des Verwendungsnachweises mit der vorliegenden Auflistung nachvollziehbar war. Damit waren die Wertansätze für die Sonderposten der o. g. Vermögensgegenstände in der Eröffnungsbilanz zu niedrig.
- 8 Für die zugehörigen Vermögensgegenstände basierten – richtigerweise – die in der Anlagenbuchhaltung erfassten Beträge auf den tatsächlichen historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- 9 Sonderposten waren mit den ursprünglichen Beträgen abzüglich der bis zum Bilanzstichtag vorzunehmenden Auflösungen anzusetzen (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 3 SächsKomHVO-Doppik). Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik waren die Sonderposten den damit bezuschussten Vermögensgegenständen sachgerecht zuzuordnen.
- 10 Der Verband veranlasste auskunftsgemäß die Überprüfung und Korrektur der Sonderposten im Zuge des Jahresabschlusses 2015. Eventuelle Auswirkungen der Korrekturen auf die Entgeltkalkulationen wurden vom SRH nicht geprüft.
- 11 Die Feststellungen des SRH seien nach Auffassung der LD Sachsen zutreffend. Der AZV sei von der RAB beauftragt worden, im Jahresabschluss 2015 die notwendigen Korrekturen vorzunehmen und habe seine Bereitschaft signalisiert. Mit Vorlage des Jahresabschlusses 2015 werde sich die RAB die Erfüllung der Auflage nachweisen lassen.
- 12 Der **AZV Promnitztal** aktivierte in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 unter Kontenart 001 – „Gewerbliche Schutzrechte und ähnliche Rechte und Werte sowie Lizenzen an solchen Rechten und Werten“ unzutreffend sowohl Entschädigungen für Flurschäden, Ertragsausfälle o. ä. i. H. v. insgesamt rd. 140 T€, die er im Rahmen seiner Abwasserinvestitionen geleistet hatte, als auch „Dienstbarkeiten für Grundstücke“ mit Anschaffungskosten i. H. v. insgesamt rd. 66 T€ als immaterielle Vermögensgegenstände.
- 13 Entschädigungszahlungen für Flurschäden und Ertragsausfälle fallen nicht unter die immateriellen Vermögensgegenstände gem. § 59 Nr. 19 SächsKomHVO-Doppik. Sie stellen vielmehr Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Zuge der Errichtung der Abwasseranlagen dar und waren bei diesen zu aktivieren.

Unzutreffende Bilanzierung als
immaterielle Vermögensgegen-
stände

- 14 Bezüglich der aktivierten „Dienstbarkeiten für Grundstücke“ hatte der AZV im Zeitraum von 1993 bis 1998 rd. 230 Gestattungsverträge mit zumeist privaten Grundstückseigentümern geschlossen und diese entsprechend entschädigt (entgeltlicher Erwerb). Demnach gestattete der Grundstückseigentümer dem AZV jeweils, die durch sein Grundstück zu verlegende Abwasserleitung dort dauernd zu belassen, ständig zu unterhalten, zu warten bzw. warten zu lassen. Obwohl in den jeweiligen Verträgen die sofortige Eintragung der beschränkten persönlichen Dienstbarkeit in das Grundbuch vereinbart worden war, blieb dies bisher aus. Jahrelang fehlende Eintragung beschränkter persönlicher Dienstbarkeiten in das Grundbuch
- 15 Mangels Grundbucheintragung war der Ausweis unter der Kontenart 001 als immaterielle Vermögensgegenstände des AZV nicht sachgerecht. Als dingliches Recht entsteht eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit gem. § 1090 i. V. m. § 873 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) erst durch Einigung und Eintragung im Grundbuch. Bereits geleistete Zahlungen in den o. g. Fällen waren als „Anzahlungen auf immaterielles Vermögen“ unter der Kontenart 002 zu aktivieren.
- 16 Mit dem Vorliegen lediglich der Gestattungsverträge bestand nur ein schuldrechtlicher Anspruch des AZV auf Eintragung der beschränkten persönlichen Dienstbarkeit. Insoweit war die Gegenleistung des Grundstückseigentümers, für die die Entschädigung gezahlt wurde, nicht vollumfänglich erbracht. Aufgrund der Richtigkeitsvermutung des Grundbuches gilt der Grundbuchinhalt einem gutgläubigen Erwerber eines solchen Grundstückes gegenüber als vollständig, d. h. bisher nicht eingetragene Rechte erlöschen oder treten im Rang zurück. Aus Gründen der Rechtssicherheit wurde der AZV daher im Rahmen der überörtlichen Prüfung aufgefordert, die erforderlichen Grundbucheintragungen schnellstmöglich zu veranlassen. Nur damit kann dauerhaft sichergestellt werden, dass der AZV die Grundstücke Dritter für seine Abwasseranlagen gemäß den Gestattungsverträgen nutzen kann (z. B. Verlegung und Unterhaltung von Leitungen), der Eigentümer die Benutzung seines Grundstückes dulden muss und bestimmte Handlungen durch den Grundstückseigentümer nicht vorgenommen werden dürfen (z. B. Überbauung der Leitungen und sonstige leitungsgefährdende Maßnahmen).
- 17 Die Feststellungen und die Bewertungen werden nach Mitteilung des SMI geteilt. Hinsichtlich der falsch gebuchten Entschädigungszahlungen für Flurschäden und Ertragsausfälle sehe die RAB von einem rechtsaufsichtlichen Einschreiten ab, da im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit die Wertzuschreibung bei Umbuchung unter die Wesentlichkeitsgrenze von einem Prozent der Bilanzsumme falle. Hinsichtlich der „Dienstbarkeiten für Grundstücke“ hat der AZV in seiner Stellungnahme an den SRH mitgeteilt, dass eine entsprechende Umbuchung erfolgen werde. Der Abschluss der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 solle lt. Mitteilung des SMI unter der Auflage erfolgen, die genannte Beanstandung zur fehlenden Eintragung der Grunddienstbarkeiten auszuräumen und die Aufлагenerfüllung der RAB nachzuweisen.
- 18 Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz des AZV „Sachsen-Nord“ Dommitzsch zum 01.01.2012 ergab im Bereich des Anlagevermögens eine Reihe wesentlicher Fehler.
- 19 So führte der Verband zum Eröffnungsbilanzstichtag 01.01.2012 keine vollumfängliche Inventur durch, obwohl für ihn seit dem 01.12.2011 eine Inventurrichtlinie galt. Er erfasste lediglich die beweglichen Anlagegüter (beschränkt auf Büroausstattungen der Verwaltung sowie Labor- und sonstige Ausstattungsgegenstände im Betriebsgebäude des Klärwerkes). Die Erfassung der unbeweglichen Anlagegüter sowie die Erstellung Verzicht auf vollumfängliche Inventur

eines Inventarverzeichnisses unterblieben. Dies widersprach sowohl den gesetzlichen Vorschriften als auch den verbandseigenen Regelungen.

Unterlassene Bildung von Vermögensgegenständen

- 20 Der Verband verletzte insgesamt gröblich Bilanzierungsprinzipien, indem er es unterließ, einzelne Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens sachgerecht zu bilden und das Sachanlagevermögen im erforderlichen Maße zu untergliedern (z. B. in Abwasserreinigungs-, Abwassersammelanlagen, Maschinen und sonstige maschinelle Anlagen sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung).
- 21 Die Anlagennachweise waren nicht wie üblich aus einer Anlagekartei (bestehend aus Anlagekarten für jeden einzelnen Vermögensgegenstand) entwickelt, sondern jede einzelne Rechnung (oder ein Kassenbeleg) wurde als ein Sachanlagegut erfasst, mit einer Anlagennummer versehen und anschließend bewertet. So gab es bspw. für die „Kläranlage Mischwasser und Druckleitung“ insgesamt 106 Rechnungen/Belege, was zur Bilanzierung einer entsprechenden Vielzahl an Vermögensgegenständen führte, anstelle einer sachgerechten Zuordnung zu voneinander abzugrenzenden Anlagegütern.
- 22 Aufgrund der fehlenden bzw. fehlerhaften Bildung von Vermögensgegenständen war es dem Verband auch nicht möglich, eine sachgerechte Zuordnung von Sonderposten zum jeweils bezuschussten Vermögensgegenstand vorzunehmen und die Auflösung der Sonderposten gemäß der Bilanzwertentwicklung der zugrunde liegenden Vermögensgegenstände zu gewährleisten.

Vollständige Überarbeitung der Anlagenbuchhaltung notwendig

- 23 Initiiert durch die überörtliche Prüfung begann der AZV ab September 2015, die gesamte Anlagenbuchhaltung orientiert an den vorgenannten Beanstandungen zu überarbeiten.
- 24 Das SMI teilte mit, dass die dargestellten Sachverhalte nach Auffassung der LD Sachsen zutreffen. Seit der überörtlichen Prüfung werde seitens des AZV an der kompletten Umstellung gearbeitet. Nach Mitteilung der RAB sei der AZV intensiv bemüht, die gesamte Anlagenbuchhaltung entsprechend den Feststellungen der überörtlichen Prüfung zu überarbeiten und die Beanstandungen auszuräumen. Der Prozess werde aufgrund der geringen Personalausstattung und der nebenbei dringenden Erledigung der Pflichtaufgaben noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Gesellschafterdarlehen als Umgehung einer nicht genehmigten Bürgschaft

- 2 Sonstige Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Prüfung**
- 25 Die Stadt Eibenstock war im Hj. 2010 mit 24 % an einer GmbH & Co. KG beteiligt, die mit der Hackschnitzelherstellung den Rohstoff für die Wärmeversorgung vieler kommunaler Gebäude lieferte. Ferner war sie zu 33 1/3 % an deren Komplementärgesellschaft, einer Verwaltungs-GmbH beteiligt, welche die Geschäftsführung der GmbH & Co. KG übernahm.
- 26 Eine geplante Kreditaufnahme der GmbH & Co. KG wollte die Stadt Eibenstock mittels Bürgschaft besichern und beantragte eine entsprechende Genehmigung bei der RAB. Das Darlehen habe der Finanzierung von Investitionen dienen und damit die Rohstoffproduktion stabilisieren und die Wärmeversorgung sichern sollen. Die RAB lehnte den Antrag im Hj. 2013 mit der Begründung ab, dass mit der Bürgschaft der privatrechtlichen Gesellschaft das unternehmerische Risiko abgenommen bzw. ihr bei Liquiditätsschwierigkeiten geholfen werden solle, was keine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge sei. Zudem ließe die Leistungsfähigkeit der Stadt eine solche Bürgschaftsübernahme nicht zu.

- 27 Daraufhin gewährte die Stadt Eibenstock der Gesellschaft im Hj. 2013 auf Grundlage eines Stadtratsbeschlusses ein verzinsliches Gesellschafterdarlehen i. H. v. 350 T€ und ließ sich zur Sicherheit bewegliches Vermögen sicherungsübereignen.
- 28 Die Ausreichung des Gesellschafterdarlehens stellte eine Umgehung der von der RAB abgelehnten Bürgschaft und damit ein Unterlaufen des § 83 SächsGemO dar. Die Wirkungen im Vergleich zu einer Bürgschaft waren im Falle der Insolvenz der Gesellschaft die gleichen. Eine solche erschien auch nicht ausgeschlossen, da der Jahresabschluss 2012 der GmbH & Co. KG bereits einen nicht durch Kapitaleinlagen gedeckten Fehlbetrag auswies. Im Falle der Insolvenz ließ sich die Forderung der Stadt aus dem Darlehensvertrag wegen der Nachrangigkeit gem. § 39 Abs. 1 Nr. 5 Insolvenzordnung nicht realisieren und auch die Sicherungsübereignung bot aufgrund der Anfechtbarkeit gem. § 135 Abs. 1 Nr. 1 Insolvenzordnung keine ausreichende Sicherheit. Aus diesen Gründen hätte der Darlehensvertrag in analoger Anwendung des § 83 Abs. 3 SächsGemO von der RAB genehmigt werden müssen.
- 29 Die o. g. GmbH & Co. KG beschaffte über ihre geschäftsführende Verwaltungs-GmbH, vertreten durch deren Geschäftsführer, im Wirtschaftsjahr 2013 bewegliche Vermögensgegenstände, u. a. eine Kohlbachanlage (eine Spezialbrennkammer für die Holzfeuerungsanlage) zum Preis von 250 T€ netto. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die Finanzierung der Beschaffungen erfolgte durch das o. g. Gesellschafterdarlehen der Stadt Eibenstock. Beschaffung von wesentlichen Vermögensgegenständen ohne notwendigen Beschluss der Gesellschafterversammlung
- 30 Lieferant der Vermögensgegenstände war eine andere GmbH & Co. KG, deren persönlich haftende Gesellschafterin wiederum eine geschäftsführende GmbH war. Der Geschäftsführer und Gesellschafter dieser GmbH war gleichzeitig der Geschäftsführer der o. g. Verwaltungs-GmbH in Eibenstock. Damit bestand in Person des Geschäftsführers Identität von Auftraggeber und Auftragnehmer, was aufgrund der ihm erteilten Befreiung von den Beschränkungen nach § 181 BGB grundsätzlich zulässig war.
- 31 Wegen des Beschaffungswertes hätte der Geschäftsführer der o. g. Verwaltungs-GmbH auf Grundlage des Gesellschaftsvertrages der beauftragenden GmbH & Co. KG jedoch einen Beschluss der Gesellschafterversammlung einholen müssen, um seiner Sorgfaltspflicht nach § 43 Abs. 1 GmbHG gerecht zu werden. Die Einbeziehung der Gesellschafterversammlung war umso mehr geboten, als es sich zum einen um ein In-sich-Geschäft handelte und zum anderen Vergleichsangebote fehlten.
- 32 Darüber hinaus war nicht zu erkennen, dass die Stadt Eibenstock ihrerseits die Wirtschaftlichkeit der Anschaffungen hinterfragt hätte, obwohl sie aufgrund der Darlehensvergabe von dem Beschaffungsvorgang wusste. Insbesondere im Hinblick auf die Vertragskonstruktion und die Identität der Vertragsbeteiligten war eine kritische Prüfung angebracht, um jeglichen Verdacht eines evtl. Missbrauchs auszuräumen.
- 33 Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie mittlerweile aus der Komplementärgesellschaft ausgeschieden sei.
- 34 Für den Fall des Darlehens liege lt. SMI kein Rechtsgeschäft vor, das wirtschaftlich dem einer Bürgschaft bzw. Verpflichtungen aus Gewährverträgen gleichkomme. Eine analoge Anwendung des § 83 Abs. 3 SächsGemO komme daher nicht in Betracht. Auf mögliche insolvenzrechtliche Tatbestände erstreckte sich § 83 Abs. 3 SächsGemO nicht. Die Auszahlung aus dem Finanzmittelbestand im Juli 2013 sei mit der Liquiditätslage der Kommune zum damaligen Zeitpunkt vereinbar gewesen.

Gleichwohl habe für die Kommune bereits im Juni 2013 die Pflicht zum Erlass einer Nachtragsatzung aufgrund von § 77 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO bestanden. Mit der Ausreichung des Gesellschafterdarlehens sei nach Auffassung der RAB letztlich kein Schaden festzustellen. Der Beschluss über die Ausreichung eines Gesellschafterdarlehens sei aufgrund fehlender Rechtsgrundlage bei der RAB weder vorlage- noch anzeigepflichtig. Der Bürgermeister der Stadt Eibenstock sei im Januar 2014 aufgefordert worden, künftig die gesetzlichen Voraussetzungen vollumfänglich zu beachten.

- 35 Nach Auffassung des SRH ist es nicht Aufgabe der Stadt Eibenstock, zulasten der zur eigenen gesicherten Aufgabenerfüllung benötigten Mittel Darlehen an ein Unternehmen auszureichen. Das rechtsaufsichtliche Instrumentarium weist offensichtlich Lücken auf, wenn einerseits eine Bürgschaft nicht genehmigungsfähig ist, andererseits die sofortige Auszahlung des Betrages als Darlehen ohne ausreichende Besicherung nicht genehmigungspflichtig sein soll.
- Aufgabenerfüllung durch Dritte
- 36 Ein AZV hatte seit dem Jahr 2000 u. a. die technische und kaufmännische Betriebsführung auf eine Gesellschaft und mit Geschäftsbesorgungsvertrag die darüber hinaus verbleibenden Verwaltungsaufgaben auf einen anderen AZV übertragen. Der AZV hat kein eigenes Personal. Die Gesellschaft führt seither im Namen und für Rechnung des AZV den gesamten Betrieb der öffentlichen Abwasserentsorgung im Verbandsgebiet.
- 37 Die vom AZV beauftragte Gesellschaft erbrachte aufgrund eines Dienstleistungsvertrages technische und verwaltungstechnische Leistungen, zu denen insbesondere u. a. die Unterstützung bei der Durchsetzung und Überwachung des Anschlusszwanges gehörte. Die Gesellschaft erstellte sämtliche Bescheide zur Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs, was über eine bloß unterstützende Tätigkeit hinausgeht. Die Bescheide wiesen als Absender den AZV aus, waren aber vom Geschäftsführer des geschäftsbesorgenden ZV im Auftrag des Verbandsvorsitzenden unterzeichnet. Es war aus den vorliegenden Unterlagen keine Übertragung von hoheitlichen Rechten in Bezug auf den Erlass von Verwaltungsakten ersichtlich.
- Rechtswidrige Verwaltungsakte
- 38 Der AZV verstieß vielmehr gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft, nach dem die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten durch Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich selbst wahrgenommen werden muss. Verwaltungsakte, die unter Verstoß gegen diesen Grundsatz erlassen wurden, sind rechtswidrig.
- 39 Seit März 2011 erstellt die betriebsführende Gesellschaft auch die Bescheide zur Abwälzung der Abwasserabgabe. Dies umfasst insbesondere das Anlegen der Kunden sowie die Pflege der zugehörigen Stammdaten; den Druck, die Kuvertierung und den Versand der Bescheide; die erforderliche Debitorenbuchhaltung, das Mahnwesen bis zur Beauftragung der Vollstreckung sowie die Widerspruchsbearbeitung bis zur Erstellung eines Widerspruchsbescheides.
- 40 Erst seit Einfügung des § 4 Sächsisches Kommunalabgabengesetzes (SächsKAG) n. F. (in Kraft ab 18.11.2012) existiert eine gesetzliche Ermächtigung für die Wahrnehmung der Aufgabe des inhaltlichen Erlasses eines Abgabenbescheides durch einen privaten Geschäftsbesorger. Abgabenbescheide, die unter Verstoß gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft erlassen wurden, sind demnach rechtswidrig.

- 41 Nach § 4 SächsKAG n. F. wird nunmehr die Befugnis eingeräumt, die mit der Abgabeberechnung beauftragten privaten Dritten (Verwaltungshelfer) durch Satzung zu ermächtigen, im Namen des AZV in kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahren Verwaltungsakte gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 118 Abgabenordnung zu erlassen. Rechtlich handelt es sich bei einer solchen auf Satzung beruhenden Ermächtigung um eine Beleihung. Sie kann auch die Vollstreckung der Verwaltungsakte umfassen. Der Satzungsgeber muss dabei ausdrücklich festlegen, dass der konkret zu bezeichnende Dritte befugt sein soll, im Namen der kommunalen Körperschaft bestimmte Arten von Verwaltungsakten zu erlassen.
- 42 Da eine derartige Satzungsregelung nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfungseinrichtung bislang für den AZV nicht existiert, sind die ohne entsprechende hoheitliche Befugnis erlassenen Bescheide rechtswidrig. Entsprechendes gilt für die Widerspruchsbescheide. Dem AZV ist dies spätestens seit dem Prüfungsabschlussgespräch im Juni 2015 bekannt. Zögerliche Umstellung
- 43 Das SMI stimmt den Ausführungen des SRH zu den rechtswidrigen Verwaltungsakten zu. Der AZV beabsichtigte, den Geschäftsbesorgungsvertrag und die Verbandssatzung dahin gehend zu ändern. Die RAB werde auf die Realisierung bis Jahresende 2016 hinwirken.
- 44 Die Bescheide sind ab sofort vom AZV zu erstellen. Andernfalls sind unverzüglich die hoheitlichen Rechte in Bezug auf den Erlass von Verwaltungsakten rechtskonform zu übertragen.

Leipzig, den 25. Oktober 2016

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:

25. Oktober 2016

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 Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

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

Copyright

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