



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2017

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Vorwort

Der Sächsische Rechnungshof legt im Band 2 des Jahresberichtes 2017 wesentliche Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung in zusammengefasster Form vor.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist ein grundlegendes verfassungsmäßiges Korrelat zur kommunalen Selbstverwaltung, da sie einerseits den kommunalen Körperschaften aus unabhängiger Perspektive Informationen für ihr Verwaltungshandeln zur Verfügung stellen kann, andererseits eine dienstleistende Funktion erfüllt und damit Informationsasymmetrien zwischen Bürgern und Verwaltung reduziert. Die Bürger erwarten naturgemäß effizientes öffentliches Handeln. Dabei muss insbesondere auch die Transparenz des Finanzgebarens gewährleistet sein.



Wie aus dieser Veröffentlichung ersichtlich wird, befasst sich der Sächsische Rechnungshof intensiv mit der Entwicklung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen und ihrer Verschuldungsentwicklung, mit wesentlichen Fragen des Beteiligungsmanagements und mit ihrer Personalausstattung, mit der Entwicklung des Sozialbereiches sowie mit weiteren relevanten Themen. Die Prüfungsergebnisse ermöglichen es, Fragestellungen der Effektivität und der Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung und der Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften in den erforderlichen gesamtstaatlichen Kontext zu stellen und konsistente Hinweise für weitere Konsolidierungsbemühungen zu geben.

Derzeit profitieren die sächsischen Kommunen von der guten wirtschaftlichen Gesamtsituation im Freistaat Sachsen. Dies wirkt sich kurz- bis mittelfristig weiterhin auf die zu erwartenden Gesamtsteuereinnahmen der sächsischen kommunalen Gebietskörperschaften aus. Finanzielle Handlungsspielräume sollten aber auch genutzt werden, um in Bereichen, in denen die Kommunen hinter den westdeutschen Flächenländern zurückliegen, den Anschluss nicht zu verlieren. So ist die Investitionstätigkeit in Sachsens Kommunen im bundesweiten Vergleich weiter unterdurchschnittlich, auch wenn die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr angestiegen sind.

Seit Jahren weist der Rechnungshof auf die nicht zu verkennenden Gefahren durch die Auslagerung von Schulden aus den Kernhaushalten hin: Derzeit sind 12,8 Mrd. € und damit mehr als 80 % der kommunalen Gesamtschulden aus den Kernhaushalten ausgelagert. Der Steuerungsfunktion kommunaler Eigen- und Beteiligungsunternehmen kommt weiterhin eine immense Bedeutung zu.

Nach erheblichem Stellenabbau in den kommunalen Kernverwaltungen gestaltet sich die Personalsituation in den Kommunen mitunter schwierig. Die hohe Zahl an Altersabgängen wird in den nächsten Jahren zu einem steigenden Fachkräftesog in den sächsischen Kommunalverwaltungen führen. Die Deckung dieses Bedarfes wird durch die seit Jahren rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen vor allem in den kreisangehörigen Gemeinden alles andere als einfach.

Effizienz in den Verwaltungen ist mithin kein Selbstzweck. So arbeitet der Sächsische Rechnungshof derzeit unterstützend an einer Fortschreibung seiner Beratenden Äußerung zu einem Organisationsmodell für Gemeinden bis 10.000 Einwohnern. Diese geplante Strukturempfehlung soll helfen, eigene Prozesse und Strukturen kritisch zu analysieren und Handlungsbedarf sowie Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit noch besser zu erkennen.

Auf die Gefahren einer unzulänglichen Informationsbereitstellung durch die verzögerte Umstellung auf die kommunale Doppik weisen wir seit Jahren hin: Rund 36 % der doppisch buchenden Körperschaften haben keine festgestellte Eröffnungsbilanz, dadurch sind sowohl Steuerungsmöglichkeiten als auch eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne beeinträchtigt.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat sich bei den zu Prüfenden fest etabliert. Dies zeigt auch die zumeist sehr konstruktive Mitwirkung der Verantwortlichen in den Verwaltungen zur Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen. Mehr als bisher sollten die vom Rechnungshof immer angebotenen Abschlussgespräche genutzt werden, um Streitige Prüfungsergebnisse und Prüfungsfolgerungen vor der Übergabe der endgültigen Prüfungsmitteilung zu diskutieren.

Die Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden steht auf einem guten und festen Fundament. Dafür möchte ich meinen Dank aussprechen.

Der Dank gilt gesondert dem Sächsischen Landtag, speziell den Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses und des Innenausschusses für die konstruktive und kritische Befassung mit unseren Prüfungsergebnissen und die oftmals intensive Auseinandersetzung mit unseren Forderungen und Forderungen.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Löbau, Wurzen und Zwickau sowie unseres Hauses, die mit kommunalen Prüfungen betraut sind, gebührt Dank und Anerkennung für ihre Mitwirkung an der überörtlichen Kommunalprüfung im Freistaat Sachsen durch Erfassung und Aufbereitung relevanter Prüfungsergebnisse für diesen Jahresbericht 2017.

Leipzig, im November 2017

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	15
Einleitung	-	17
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	21
Kommunale Verschuldung	2	43
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	55
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	4	71
Kommunale Doppik	5	85
Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kosten der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnformen	6	95
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Versorgungsverbandes Grimma-Geithain	7	101
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH und Beteiligungsverwaltung der Stadt Königstein	8	107
Öffentliche Wasserversorgung im Raum Chemnitz	9	111
Neubau der Staatsoperette und des Theaters Junge Generation in der Landeshauptstadt Dresden	10	119
Prüfung der kommunalen Gesellschaft Wasserbehandlung Sächsische Schweiz GmbH und des Beteiligungsmanagements bei deren Gesellschaftern	11	125

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Einzahlungen an die sächsischen Kommunen wuchsen im Jahr 2016 stärker als ihre Auszahlungen, sodass ein höherer Überschuss als im Vorjahr erwirtschaftet werden konnte. Dennoch blieb dieser hinter dem bundesweiten Durchschnitt und dem der Flächenländer Ost zurück.

Die Investitionstätigkeit in Sachsens Kommunen ist trotz Vorjahressteigerung im bundesweiten Vergleich weiter unterdurchschnittlich, unter den Flächenländern Ost liegt sie jedoch über dem Durchschnitt.

Sieben Bundesländer, darunter Sachsen, erzielten im Jahr 2016 in ihren kommunalen Kernhaushalten höhere Finanzierungssalden als im Vorjahr. Das Steuereinnahmepotenzial der Flächenländer West liegt nach wie vor deutlich über dem der Flächenländer Ost. Bei den Einnahmen für Zuweisungen und Erstattungen vom Land war dies in der Vergangenheit in umgekehrter Form zu beobachten. Mittlerweile werden die Unterschiede hier jedoch geringer.

Im Jahr 2016 standen den sächsischen Kommunen rd. 5,7 Mrd. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung und damit mehr als im Vorjahr. Das Gesamtsteueraufkommen stieg um rd. 7,3 % auf rd. 3,2 Mrd. € und damit auf einen neuen Höchstwert. Am stärksten wuchsen die Gewerbesteureinzahlungen – und dies vor allem in den Kreisfreien Städten.

Auszahlungsseitig sind die umfangreichsten Positionen Personal, Soziales, Sach- und Dienstleistungen sowie Sachinvestitionen. Die größte Wachstumsdynamik war bei den Kreisfreien Städten zu verzeichnen.

Die sozialen Leistungen wuchsen erneut. Während im SGB II-Bereich Rückgänge zu verzeichnen waren, erhöhten sich die Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII) und der Sozialhilfe (SGB XII). Die sonstigen Sozialleistungen, darunter die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, nahmen insgesamt um rd. 59 % (rd. 134 Mio. €) zu. Wie bereits im vorangegangenen Jahr stiegen die Auszahlungen für soziale Leistungen – prozentual gesehen – bei den Kreisfreien Städten am stärksten, was die demografische Entwicklung in den Kreisfreien Städten widerspiegelt.

Die Entwicklung der Gesetzgebung im Sozialbereich erfordert zum Teil eine inhaltliche, organisatorische und personelle Neu- bzw. Nachjustierung in den entsprechenden Verwaltungsbereichen. Sowohl die Sozialausgaben als auch der damit einhergehende Verwaltungsaufwand bleiben nach wie vor Risikogrößen für die kommunalen Kernhaushalte der Kreisfreien Städte und der Landkreise.

Die Zunahme der Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen im Jahr 2016 fußt *insgesamt* gesehen nicht auf höheren investiven Zuweisungen des Landes. Bei den Kreisfreien Städten stiegen die Auszahlungen für Sachinvestitionen um rd. 19 % auf rd. 390 Mio. € bei gleichzeitigem Rückgang investiver Landesmittel. Die Sachinvestitionen der Landkreise wuchsen um rd. 32 % auf rd. 169 Mio. €. Die investiven Landesmittel stiegen für die Landkreise jedoch in deutlich geringerem Maße. Bei den kreisangehörigen Gemeinden stagnierte die Investitionstätigkeit.

Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen insgesamt 800 Mio. € aus dem Investitionspaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung. Laut Datenstand 30.06.2017 waren durch die erstellten Maßnahmenpläne rd. 99,8 % der aus dem Budget „Bund“ zur Verfügung stehenden Mittel untersetzt. Beim Budget „Sachsen“ waren rd. 98,9 % der Mittel durch angemeldete Maßnahmen gebunden. Ausgezahlt wurden bis zum 30.06.2017 lediglich rd. 6,5 Mio. €.

Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds, aus dem sich das Budget „Bund“ für die sächsischen Kommunen speist, soll bundesweit um weitere 3,5 Mrd. € auf 7 Mrd. € aufgestockt werden. Diese zusätzlichen Fördermittel sollen finanzschwachen Kommunen für Investitionen in die Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein- und berufsbildender Schulen zur Verfügung gestellt werden. Für Sachsens Kommunen sind hierfür Mittel im Umfang von rd. 177,9 Mio. € vorgesehen.

Die Investitionstätigkeit bleibt gegenwärtig noch hinter den Erwartungen zurück. Dies betrifft vor allem den kreisangehörigen Raum. Das Kommunalpaket inkl. der zusätzlichen Mittel für die Bildungsinfrastruktur lässt hier positive Impulse erwarten - ebenso wie die guten Wirtschaftsaussichten in Sachsen, die positiv auf das kurz- bis mittelfristig zu erwartende Steueraufkommen der sächsischen Gemeinden wirken.

Die Kommunen bezuschussten ausgelagerte Bereiche (verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen sowie private Unternehmen) im Jahr 2016 für laufende Zwecke i. H. v. rd. 853 Mio. €. Zum Vergleich: rd. 938 Mio. € wurden im gleichen Zeitraum in kommunale Baumaßnahmen investiert. Die Bedeutung des künftigen doppischen Gesamtabschlusses für alle Kommunen wird damit einmal mehr unterstrichen.

Mit dem Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 15.12.2016 erfolgten sowohl Änderungen im kommunalen Finanzausgleich als auch zum Mehrbelastungsausgleich gem. SächsMBAG 2008, der in Höhe von 155,8 Mio. € in das SächsFAG überführt wurde.

In dem ab 2020 geltenden Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Ländern ist ein Baustein, dass die kommunale Finanzkraft stärker berücksichtigt wird als im bisherigen System. Für die Kommunen ergeben sich wesentliche Auswirkungen, da nach Angabe des SMF die Neuordnung der Bund-Länder-Finzen in der Folge auch bei der künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen Berücksichtigung finden werde.

2 Kommunale Verschuldung

Den Kommunen gelang es, die Verschuldung ihrer Kernhaushalte erstmals seit 1992 wieder auf unter 3 Mrd. € zu reduzieren.

Nahezu unverändert sind jedoch 12,8 Mrd. € und damit mehr als 80 % der kommunalen Gesamtschulden aus den Kernhaushalten ausgelagert. Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften wuchsen weiter. Sie sind durch die Kommunen aufmerksam zu beobachten. Hier kommt dem Gesamtabschluss besondere Bedeutung zu.

Rechnerisch entfallen auf jeden Einwohner Sachsens Schulden i. H. v. rd. 3.844 €. Hinzu kommen in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen von rd. 268 €/EW. Dies sind größtenteils Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten und Zinsauszahlungen.

Zum 31.12.2016 wiesen die sächsischen Kommunen rd. 90 Mio. € weniger Schulden aus als im Vorjahr, obwohl die Kassenkredite und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen – oft aus Gründen der Vor- bzw. Zwischenfinanzierung – angestiegen waren. Hervorzuheben ist der Rückgang der sog. weiteren Belastungen um fast eine halbe Milliarde Euro, darunter insbesondere der Bürgschaftsrisiken.

Die Ausweitung der Gesamtverschuldung in den vergangenen beiden Jahren wurde im Jahr 2016 vorerst gestoppt. Zu dieser Entwicklung trugen vor allem die Eigengesellschaften und daneben die Kommunen und ihre Eigenbetriebe bei. In den Beteiligungsgesellschaften ist weiterhin eine Zunahme der Verschuldung festzustellen. 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.

Der Hauptanteil an der Fremdfinanzierung der Kommunen und der ausgelagerten Bereiche kommt den längerfristigen Krediten bei Kreditinstituten zu. So haben bspw. rd. 95 % der Kredite der Kommunen eine mindestens 5-jährige Laufzeit. Etwa 82 % aller ausgewiesenen Schulden sind Kreditschulden. Kassenkredite sind vorwiegend bei den Beteiligungsgesellschaften von Bedeutung.

Im bundesweiten Vergleich ist festzustellen, dass die kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern Ost ihren bereits seit mehreren Jahren anhaltenden Schuldenabbau weiter fortsetzen konnten. In den Flächenländern West ist dies überwiegend nicht gelungen. Insbesondere in den einwohnerbezogen mit am höchsten verschuldeten Kommunen des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen stieg die Verschuldung weiter an. In Schleswig-Holstein war die prozentuale Steigerung der Verschuldung mit rd. 14 % gegenüber dem Vorjahr am größten.

Die Kommunen weisen teils höchst unterschiedliche Schuldenstände aus; sowohl im Vergleich zwischen den Ländern als auch innerhalb eines Bundeslandes. So reicht die Spanne bei der Einzelbetrachtung der sächsischen Kommunen von schuldenfreien bis hin zu in kritischer Höhe verschuldeten Kommunen. Auch die Zusammensetzung des Schuldenportfolios ist bundesweit heterogen und deutet in einigen Flächenländern West aufgrund der dortigen starken Abhängigkeit von Kassenkrediten bei der Betrachtung über mehrere Jahre auf strukturelle Haushaltsdefizite hin.

Die Kommunen haben die stetige Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben unter Erhaltung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Dies gilt unabhängig von der dafür gewählten Organisationsform. Entsprechend muss die Steuerung und Einflussnahme der Kommunen über die Kernhaushalte hinaus ebenso in den ausgelagerten Bereichen gewährleistet sein, wo die Eingriffsmöglichkeiten der RAB weitestgehend entfallen. Mit Blick auf die Verteilung der Schulden liegen die Risiken insbesondere bei den Flächenländern Ost in den aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereichen.

Der SRH begrüßt daher auch die zum Punkt „Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit“ vorgesehene Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft, da sie sich hinsichtlich der (Gesamt-)Verschuldung einer Gemeinde nunmehr an der Schulddefinition der amtlichen Statistik orientiert und die Konsequenzen bei Überschreiten der Richtwerte ausführlicher als bisher erläutert. Sowohl den Kommunen als auch den RAB wird damit für die Einordnung und Bewertung der kommunalen Schulden-situation ein praktikables Instrumentarium in Aussicht gestellt.

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

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist seit 2013 erstmals wieder gestiegen.

Im Kernhaushalt gab es eine deutliche Erhöhung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen sowie bei der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber. Gleichzeitig sank der Personalbestand in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Entgeltsteigerungen und ein erhöhter Personalbestand haben im Kernhaushalt zu einem Anstieg der Personalausgaben um mehr als 4 % geführt.

Die in den vergangenen Jahren insgesamt rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich erschwert es, den künftig stark ansteigenden Fachkräftebedarf zu decken.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist erstmals seit 2013 wieder gestiegen. Die Steigerung vollzog sich im Wesentlichen in den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung.

Der Anstieg der Anzahl der betreuten Kinder und die schrittweise Erhöhung der Personalschlüssel sowie die gestiegenen Asylantragszahlen haben insbesondere im Kernhaushalt zu einer deutlichen Erhöhung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen sowie bei der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber geführt. Erstmals wurde Personal im Bereich Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer im Kernhaushalt erfasst.

In der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist der Personalbestand gesunken. Ursache dafür dürfte die seit mehreren Jahren anhaltende rückläufige Entwicklung der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein.

Die Personalbestandserhöhung um 1,1 %, Tarifierhöhungen und Besoldungserhöhungen bzw. -nachzahlungen, welche im betrachteten Zeitraum wirksam geworden sind, haben im Kernhaushalt zu einem Anstieg der Personalausgaben um über 4 % geführt.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt ist erstmals seit 2013 wieder leicht gesunken. Gleichwohl bleibt die Hälfte aller Beschäftigten im Kernhaushalt 50 Jahre und älter. Die Anzahl der Beschäftigten, welche bereits 60 Jahre und älter sind und in absehbarer Zeit in den Ruhestand wechseln, beträgt rd. 8.000.

Die hohe Zahl an Altersabgängen in den nächsten Jahren wird zu einem steigenden Fachkräftebedarf in den sächsischen Kommunalverwaltungen führen. Die Deckung dieses Bedarfes wird vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden zunehmend schwierig. Die insbesondere auch in diesen Gebietskörperschaften seit Jahren rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen wird die Problematik weiter verschärfen.

Die Kapazitäten der überörtlichen Kommunalprüfung sind auch weiterhin zu wesentlichen Teilen durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen gebunden.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte im Bereich der Eröffnungsbilanzen eine Reihe Fehler bei der Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen sowie Sonderposten fest. Zum Teil wurde die Prüfung durch eine unzureichende Dokumentation erschwert.

Auch in den Jahren 2015 und 2016 dominierten die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ. Aufgrund der noch ausstehenden Anzahl an festgestellten Eröffnungsbilanzen ist davon auszugehen, dass die Kapazitäten der StRPrÄ auch weiterhin mit wesentlichen Anteilen für deren überörtliche Prüfung gebunden sein werden und dies zulasten der turnusmäßigen Prüfung nach § 109 SächsGemO geht.

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen ergab eine Reihe wesentlicher Beanstandungen. So wies bspw. die Gemeinde Großweitzschen die Anschaffungskosten von Vermögensgegenständen des Infrastrukturvermögens mehrfach doppelt aus, während sie gleichzeitig die Aktivierung anderer Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens versäumte. Die Gemeinde Naundorf hatte lediglich für bewegliches Vermögen eine Inventur zum Eröffnungsbilanzstichtag durchgeführt, sodass das Infrastrukturvermögen nicht vollständig erfasst und bewertet wurde. Da die Gemeinde zudem Ingenieurbauwerke nur bei vorliegenden Anschaffungs- oder Herstellungskosten aktivierte, unterblieb für eine Vielzahl von Brückenbauwerken, Stützmauern und Durchlässen eine Erfassung und Bewertung. Die Große Kreisstadt Delitzsch bildete passive Sonderposten in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft. So lag der Buchwert der Sonderposten vielfach über dem jeweiligen Restbuchwert des bezuschussten Vermögensgegenstandes und mehrfach wurden für ersatzbewertete Vermögensgegenstände Sonderposten passiviert, obwohl die Zuwendungen für nichtinvestive Maßnahmen empfangen worden waren.

Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte ihre Möglichkeiten zur Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung völlig unzureichend genutzt und damit versäumt, rechtzeitig und umfassend Einfluss auf die negative Entwicklung ihrer Eigengesellschaft zu nehmen.

Die Eigengesellschaft der Stadt Wilkau-Haßlau auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft befand sich über mindestens 5 Jahre in einer wirtschaftlich äußerst angespannten Situation. Die Stadt konnte eine Überschuldung des Unternehmens nur mit einer unbefristeten Rangrücktrittserklärung, mit der sie auf die Erfüllung ihrer Forderungen verzichtete, verhindern.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung stellte sich heraus, dass eine mangelnde Beteiligungsverwaltung, unklare Regelungen im Gesellschaftsvertrag und der Geschäftsordnung, fehlende Konsolidierungsmaßnahmen, die Hinnahme offenkundiger Mängel in der Risikofrüherkennung sowie ungenügende Überwachungs- und Prüfungshandlungen des Aufsichtsrates zur schlechten wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hatten.

Der Zweckverband Abwasserbeseitigung „Obere Mandau“ erhob unangemessen hohe Abwasserbeiträge. Ende 2012 überstieg das Beitragsaufkommen seinen Finanzbedarf für Investitionen um rd. 3 Mio. €. Der Zweckverband wurde durch die überörtliche Prüfung aufgefordert, unverzüglich eine Kontrollrechnung zu erstellen. Ergibt sich danach eine wesentliche Überfinanzierung, ist der Beitragssatz ggf. zu senken und sind überzahlte Beiträge zurückzuzahlen.

5 Kommunale Doppik

Nach wie vor sind die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse deutlich überschritten. Rund 36 % der doppisch buchenden Körperschaften haben keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2015 liegen lediglich rd. 28 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik verlieren an Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind beeinträchtigt.

Der Bearbeitungsstand der Eröffnungsbilanzen hat sich zwar gegenüber dem Vorjahr (51 %) verbessert, dennoch prägen Fristüberschreitungen von zwischenzeitlich mehreren Jahren das derzeitige Bild.

Wie bisher prüft der SRH die vorgelegten Eröffnungsbilanzen zeitnah überörtlich. Von insgesamt 344 dem SRH vorliegenden Eröffnungsbilanzen sind 334 überörtlich geprüft oder befinden sich noch in der Prüfung.

Die Jahresabschlüsse der Kommunen und Zweckverbände werden nach wie vor überwiegend verspätet festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr sind keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Nur in wenigen Fällen hat sich die Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse verbessert. Für die Jahre 2007 bis 2015 lagen lediglich rd. 28 % der Jahresabschlüsse vor. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 4 Jahre ohne Abschluss der vergangenen doppischen Haushalte. Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2012 ergibt sich ein sehr hoher Rückstand. Für das Hj. 2015 sind lediglich 69 Jahresabschlüsse (rd. 14 %) festgestellt.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 22 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2015 festgestellt haben, während es bei den Zweckverbänden rd. 60 % sind. Nur 42 Kommunen von insgesamt 426 hatten einen festgestellten Jahresabschluss 2015.

Der SRH betrachtet die Entwicklung in Bezug auf die nicht fristgerecht festgestellten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse mit Sorge. Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind kaum möglich. Gleiches trifft auf eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft zu, deren Qualität mit der Einführung der Doppik verbessert werden sollte. Die angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung kommen nicht im gewünschten Maße zum Tragen. Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik verlieren an Wirkung.

Ein Ausgabenanstieg für die Hilfen zur Erziehung um 90 % auf rd. 370 Mio. € innerhalb von 8 Jahren trotz einer rückläufigen demografischen Entwicklung ist besorgniserregend.

Es fehlt an einer einheitlichen und aussagefähigen Datenbasis und es liegen Vollzugsdefizite bei der Wahrnehmung der Kontrollen durch die öffentlichen Aufgabenträger vor.

Die kostenintensive Unterbringung in Heimerziehung hat nicht nur Ursachen im sozialen Umfeld, es gibt zu wenige Pflegefamilien.

Der anhaltende Anstieg der Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung sollte zur Schaffung einer einheitlichen und aussagefähigen Datenbasis führen. Die Unschärfen der Fallzahlenerfassung, welche zu einer eingeschränkten Aussagekraft derselben führen, sollten beseitigt werden.

Nach dem Rahmenvertrag hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Recht bzw. die Pflicht, die Bestandteile der Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu prüfen. Dennoch fanden keine Prüfungen statt. Die Vollzugsdefizite bei der Wahrnehmung der Kontrollpflichten müssen unverzüglich abgestellt werden. Die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ggf. zur Wahrnehmung der Kontrollen anzuhalten.

Die Einrichtungen der Heimerziehung werden von freien Trägern betrieben. Es hat sich gezeigt, dass der Rückzug der öffentlichen Träger durchaus fiskalisch begründet ist, denn das wirtschaftliche Risiko der Auslastung von Einrichtungen tragen die freien Träger mittlerweile überwiegend allein. Entscheidend ist also eine sachgerechte Prüfung, Evaluation der Leistungen und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit zu Kosten und Nutzen.

Auch wenn eine familiäre Unterbringung für Kinder und Jugendliche grundsätzlich geeigneter als die Heimunterbringung erscheint und zudem kostengünstiger ist, gibt es in ganz Sachsen einen erheblichen Mangel an Pflegefamilien. Es fehlt eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit ebenso wie eine ehrenamtliche Vernetzung der Pflegefamilien.

Die Prüfung und Evaluation der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie deren Kosten und Nutzen sind zu veranlassen bzw. zu verbessern. Dazu sollten die Landkreise, die noch kein kennzahlengestütztes Fallcontrolling eingeführt haben, eines zur besseren Steuerung aufbauen.

Der SRH empfiehlt die Einführung eines überregionalen Benchmarkings der Einrichtungen der freien Träger in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

7 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Versorgungsverbandes Grimma-Geithain

Das Kooperationsmodell zwischen Zweckverband, OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig und der gemeinsamen Tochtergesellschaft KWW GmbH führt zu einer engen Verflechtung wirtschaftlicher Interessen.

Das Kooperationsmodell basiert auf einer Vielzahl von Verträgen. Dies ist intransparent. Es birgt die Gefahr, dass Leistungen mehrfach vergütet werden. Die Einrichtung eines leistungsfähigen Controllings ist für den Verband und für die KWW unerlässlich.

Dem Versorgungsverband Grimma-Geithain obliegen die Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung im Versorgungsgebiet. Sie werden im Rahmen eines Kooperationsmodells zwischen Zweckverband, OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig und der gemeinsamen Tochtergesellschaft wahrgenommen.

Hinsichtlich der vereinbarten Leistungen kommt es zu inhaltlichen Überschneidungen der Verträge. Die mehrfache Vergütung notwendigerweise einheitlich zu erbringender Leistungen ist nicht auszuschließen.

Vertragsgestaltungen, die letztlich nur zur Erhöhung des Aufwandes beitragen ohne betriebsnotwendig zu sein, sind nach dem Kostendeckungsprinzip (§§ 10 bis 12 SächsKAG) unzulässig.

Im Hinblick auf die erstmalige Beendigungsmöglichkeit der Betriebsführungsverträge und weiterer Verträge zum 31.12.2024 muss der Verband zur Kostenreduzierung die weitere Zusammenarbeit mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig überprüfen; zumindest sind die Verträge anzupassen.

8 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH und Beteiligungsverwaltung der Stadt Königstein

Die vertraglichen Beziehungen zwischen der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH und ihrer alleinigen Gesellschafterin Stadt Königstein sind intransparent.

Die wirtschaftliche Lage des Unternehmens ist angespannt, Entscheidungen der Unternehmensgremien und des Stadtrates hinsichtlich der Fortführung des Unternehmens sind aufgrund der fehlenden Transparenz nicht möglich.

Eine grundlegende Überarbeitung der Verträge auf Basis eines konkret definierten Leistungsumfangs und belastbarer Kalkulationen ist unabdingbar.

Die Geschäftsführeranstellungsbedingungen müssen überprüft und sollten neu gefasst werden.

Der SRH hat nach § 109 Abs. 1 und 2 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft GmbH (KWE) und das Beteiligungsmanagement ihrer Gesellschafterin, der Stadt Königstein, in den Jahren 2010 bis 2015 geprüft.

Die KWE übernimmt überwiegend Aufgaben im Auftrag der Stadt Königstein. Auf Grundlage langfristiger Verträge nimmt die KWE für die Stadt vor allem Aufgaben des städtischen Bauhofes und im Bereich Tourismus sowie die Wohnungsverwaltung wahr.

Die Geschäfts- und Betriebsführungsverträge zwischen der Stadt und der KWE bilden die Leistungsbeziehungen nur unzureichend ab. Teilweise sind zudem pauschale Vergütungen vereinbart. Soweit Kalkulationen und Leistungskataloge überhaupt vorliegen, entsprechen sie oft nicht dem aktuellen Sachstand und sind z. T. widersprüchlich.

Die Überschüsse aus dem Betrieb des Parkhauses an der Festung Königstein sind für die wirtschaftliche Situation der KWE von wesentlicher Bedeutung, denn die übrigen Geschäftsfelder sind überwiegend defizitär. Die hohen Belastungen aus dem Kapitaldienst für Kredite, die die KWE zur Sanierung der unternehmenseigenen Immobilien aufnahm, belasten

die Liquiditätslage stark und schränken den Handlungsspielraum des Unternehmens ein.

Für Änderungen der Geschäftsführervergütung fehlten entsprechende Beschlüsse des Aufsichtsrats. Für die Nebentätigkeiten des Geschäftsführers lagen ebenso keine Genehmigungen des Aufsichtsrats vor.

9 Öffentliche Wasserversorgung im Raum Chemnitz

09

Die Gebührenkalkulationen einzelner Versorger sind verbesserungsbedürftig. Welcher Fixkostenanteil neben den Grundgebühren in die verbrauchsabhängigen Gebühren eingerechnet ist, war nicht immer transparent.

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung für die Jahre 2010 bis 2015 die öffentliche Wasserversorgung im ehemaligen Direktionsbezirk Chemnitz geprüft. Einbezogen waren der Zweckverband Fernwasserversorgung Südsachsen (ZV FWS), seine Verbandsmitglieder, die Südsachsen Wasser GmbH (SSW) und der nicht diesem Verbund angehörende Trinkwasserzweckverband Mildena-Streckenwalde.

Der ZV FWS zahlt an die Landestalsperrenverwaltung (LTV) ein Entgelt für die jährlich bereitgestellte Rohwassermenge, unabhängig von der realen Inanspruchnahme. Der ZV FWS sollte mit der LTV die Preise und Bereitstellungsmengen für Rohwasser aus den Talsperren neu verhandeln.

Die Verbandsversammlung des ZV FWS sollte prüfen, ob sie den Gewinnvortrag und die zweckgebundene Rücklage entsprechend an ihre Verbandsmitglieder auskehren, um insgesamt die Gebühren/Entgelte für den Endverbraucher zu reduzieren.

Die Kalkulationen des ZV Wasser und Abwasser Vogtland müssen nachvollziehbar sein, die vollen kalkulatorischen Kosten sind nachzuweisen.

Ausschüttungen der SSW, die aus der Trinkwasserversorgungsaufgabe erwirtschaftet wurden, haben die Gesellschafter in den Kalkulationen für die Wassergebühren und -preise als Erlöse kostenmindernd zu berücksichtigen.

Die eins energie hat jährliche Konzessionsabgaben an die Stadt Chemnitz von mehr als 3 Mio. € zu leisten. Diese fließen in die Entgeltkalkulation der eins energie ein. Zahlungen von Konzessionsabgaben an den Aufgabenträger sind aber nur insoweit gebührenfähige Kosten, wie sie auch geltend gemacht werden dürften, wenn der Aufgabenträger die Einrichtung in eigener Regie betriebe. Die Stadt Chemnitz hat die Verträge mit der eins energie entsprechend anzupassen und sich dazu die Preiskalkulationen und Erträge der eins energie offen legen zu lassen.

10 Neubau der Staatsoperette und des Theaters Junge Generation in der Landeshauptstadt Dresden

10

Die Baumaßnahme wurde deutlich teurer als ursprünglich geplant. Statt rd. 96,9 Mio. € muss nunmehr mit Gesamtkosten von brutto rd. 112,8 Mio. € gerechnet werden. Trotz der Mehrkosten wurden 1.215 m² weniger gebaut als ursprünglich geplant. Insgesamt stiegen die Kosten/m² um rd. 25 %.

Der SRH prüfte baubegleitend den „Neubau der Staatsoperette und des Theaters Junge Generation“, KKM – Kraftwerk Mitte in Dresden. Träger der Einrichtungen ist die Landeshauptstadt Dresden. Betreiber ist die Kommunale Immobilien Dresden GmbH & Co. KG (KID).

Die Bruttogesamtkosten stiegen von den in der Beschlussvorlage V2369/13 vom 03.07.2013 aufgeführten rd. 96,9 Mio. € auf prognostiziert rd. 112,8 Mio. € (Stand Februar 2017).

Die geplanten Programmflächen für Staatsoperette Dresden, Theater Junge Generation und gemeinsame Werkstätten betragen lt. Vorgabe der Ausschreibungsunterlagen 17.366 m² (NF 1-6). Letztlich realisiert waren 16.151 m² (NF 1-6), und damit 1.215 m² weniger. Damit erhöhten sich die Gesamtkosten pro m² Nutzfläche um rd. 25 % von 5.580 €/m² NF auf 6.985 €/m² NF.

11 Prüfung der kommunalen Gesellschaft Wasserbehandlung Sächsische Schweiz GmbH und des Beteiligungsmanagements bei deren Gesellschaftern

Ohne Kostensteigerungen nachzuweisen, erhöhte die Wasserbehandlung Sächsische Schweiz GmbH (WASS GmbH) Betriebsführungsentgelte und bezog diese in die Gebührenkalkulationen ein.

Ungeplante Ausgaben einzelner Mandanten dürfen andere Mandanten und damit einen Teil der Gebührenzahler nicht zusätzlich belasten.

Prüfungs- und Kontrollrechte, insbesondere auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung, sind wahrzunehmen.

Der SRH hat nach § 109 Abs. 1 und 2 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der WASS GmbH und das Beteiligungsmanagement bei deren Gesellschaftern in den Jahren 2010 bis 2015 geprüft.

Die WASS GmbH arbeitet hauptsächlich als kaufmännische und technische Betriebsführerin in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. In den Jahren 2010 bis 2015 erbrachte sie Dienstleistungen für 20 Mandanten, bei denen es sich überwiegend um Trink- oder Abwasser-Zweckverbände handelt, deren Mitglieder größtenteils unmittelbar und mittelbar zugleich ihre Gesellschafter sind.

Die Betriebsführungsentgelte stiegen im Prüfungszeitraum regelmäßig. Nachweise für die Kostensteigerungen legte das Unternehmen nicht vor. Eine Belastung der Gebührenzahler mit zu hohen Kosten ist nicht auszuschließen, da die Betriebsführungsentgelte Bestandteil der Gebührenkalkulationen sind. Kalkulation und Praxis der Abrechnung der Betriebsführungsentgelte sind intransparent.

Kein kommunaler Mandant nahm bislang das in den Verträgen eingeräumte Einsichts- und Prüfrecht gegenüber der WASS GmbH nachweislich wahr. Das Beteiligungsmanagement der Gesellschafter gewährleistete keine ausreichende Steuerung und Kontrolle der WASS GmbH.

Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
BB	Beschäftigungsbereich
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz
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 Bedarfsde- ckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeits- bereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsAüGUVG	Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltsvor- schussgesetz
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkrei- sen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsFlüAG	Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Frei- staat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
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
SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008
SächsSchAVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Schutzbestimmungen und Ausgleichsleistungen für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten
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 (ab 25.11.2014) vorher: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) vorher: Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StaLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StRPrA/StRPrÄ	Staatliche(s) 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-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
VZÄ	Vollzeitäquivalente

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 2016, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2017 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des Jahresberichts, Band I bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 (§ 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, 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). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

Zu Verordnungsentwürfen zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sowie zur Neuregelung gemeindewirtschaftsrechtlicher Bestimmungen wurde der Rechnungshof um Stellungnahme gebeten und hat entsprechende Hinweise und Empfehlungen gegeben. Außerdem gab der Rechnungshof im Rahmen der Anhörungsverfahren Stellungnahmen zu Verwaltungsvorschriften zur kommunalen Haushaltssystematik und zur kommunalen Haushaltswirtschaft ab.

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 Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 21. Juni 2016.

VI. 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.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO zu Vergaben bei öffentlicher Förderung von Baumaßnahmen (Landtagsdrucksache 6/8229 vom 26.01.2017) vorgelegt. Die Ergebnisse der Prüfung zur Festsetzung von Sicherheitsleistungen im Rahmen bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen wurden in einem Sonderbericht dem Landtag und der Staatsregierung vorgelegt.

VII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

Rechnungshofdirektor Peter Teichmann war nach § 11 Abs. 2 RHG nicht an der Beschlussfassung über den Beitrag Nr. 10 „Neubau der Staatsoperette und des Theaters Junge Generation in der Landeshauptstadt Dresden“ beteiligt.

VIII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 7. Dezember 2017 veröffentlicht.

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

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Einzahlungen an die sächsischen Kommunen wuchsen im Jahr 2016 stärker als ihre Auszahlungen, sodass ein höherer Überschuss als im Vorjahr erwirtschaftet werden konnte. Dennoch blieb dieser hinter dem bundesweiten Durchschnitt und dem der Flächenländer Ost zurück.

Die Investitionstätigkeit in Sachsens Kommunen ist trotz Vorjahressteigerung im bundesweiten Vergleich weiter unterdurchschnittlich, unter den Flächenländern Ost liegt sie jedoch über dem Durchschnitt.

1 Überblick

1.1 Vorbemerkungen zur Datenlage

- 1 Die sächsischen kommunalen Einnahmen- und Ausgabendaten werden seit dem Berichtsjahr 2016 durch das StaLa des Freistaates Sachsen nur noch in doppischer Form als „Einzahlungen und Auszahlungen der öffentlichen Kommunalhaushalte“ veröffentlicht. Anhand der Vorjahresvergleiche in diesem Beitrag werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der bisherigen kameralen im Vergleich zur neuen doppischen Darstellung verdeutlicht. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die tatsächliche Entwicklung der finanziellen Lage ermessen zu können.

Ab Berichtsjahr 2016 nur noch doppische Veröffentlichung der statistischen Daten der sächsischen Kommunen
- 2 Die Datenqualität der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik wird auch in diesem Jahr durch fehlende bzw. ungeprüfte Jahresabschlüsse und häufig noch nicht festgestellte Eröffnungsbilanzen beeinflusst. Auch bleibt nach wie vor das durch die kommunale Doppik vorhandene Datenpotenzial – insbesondere in Form von Daten der Ergebnisrechnung – mangels statistischer Erhebung für Auswertungen ungenutzt. Die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen kann daher nur mit diesen Einschränkungen beurteilt werden.

Zur Datenqualität
- 3 7 Bundesländer, darunter Sachsen, erzielten im Jahr 2016 in ihren kommunalen Kernhaushalten höhere Finanzierungssalden als im Vorjahr.
- 4 Im Jahr 2016 standen den sächsischen Kommunen rd. 5,7 Mrd. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung und damit mehr als im Vorjahr. Das Gesamtsteueraufkommen stieg um rd. 7,3 % auf rd. 3,2 Mrd. € und damit auf einen neuen Höchstwert. Am stärksten wuchsen die Gewerbesteureinzahlungen – und dies vor allem in den Kreisfreien Städten. Sowohl die laufenden Zuwendungen vom Land, darunter insbesondere die Schlüsselzuweisungen, als auch das Umlagevolumen, darunter die Kreisumlage, nahmen im Jahr 2016 zu. Die Bundesbeteiligungen für SGB II-Leistungen sanken parallel zur Entwicklung der Ausgaben um rd. 7 %.

Mehr allgemeine Deckungsmittel für Sachsens Kommunen
- 5 Auszahlungsseitig sind die umfangreichsten Positionen Personal, Soziales, Sach- und Dienstleistungen sowie Sachinvestitionen. Die größte Wachstumsdynamik war bei den Kreisfreien Städten zu verzeichnen.

Größte Wachstumsdynamik bei den Kreisfreien Städten
- 6 Die folgende Übersicht zeigt anhand des Vorjahresvergleiches die kameralen und demgegenüber die doppische Darstellung der wesentlichen Einnahmen-/Ausgaben- bzw. Einzahlungs-/Auszahlungs-Positionen. Inhaltlich unveränderte Positionen sind grau hinterlegt. Anschließend werden die wichtigsten Beträge detaillierter betrachtet.

Vorjahresvergleich Kameralistik versus Doppik

	2015	2016		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
bereinigte Gesamteinnahmen	10.934			
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	9.551			
darunter:				
Steuern (netto)	2.962	3.179	778,1	7,3
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	997	1.057	258,7	6,0
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	207	217	53,1	4,6
Gewerbesteuer (netto)	1.232	1.364	333,9	10,7
Grundsteuer A und B	493	503	123,1	2,0
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.183	2.238	548,0	2,5
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	678			
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	1.388			
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	639			
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	664	671	164,2	1,1
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	1.383			
darunter:				
Beiträge und ähnliche Entgelte	15			
Zuweisungen für Investitionen vom Land	798	808	197,8	1,3
Veräußerung von Grundstücken	92	93	22,9	1,8
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	36	43	10,6	20,5
bereinigte Gesamtausgaben	10.914			
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	9.115			
darunter:				
Personalausgaben	2.768			
laufender Sachaufwand	2.044			
soziale Leistungen	2.844	3.022	739,8	6,3
Zinsausgaben	71	63	15,4	-11,3
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.379			
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	780			
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.799			
darunter:				
Sachinvestitionen	1.023	1.123	275	9,8
darunter: Baumaßnahmen	850	938	229,6	10,3
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	151	124	30,3	-17,9
Finanzierungssaldo	20			

Übersicht 2: Doppische Darstellung der bereinigten Gesamteinzahlungen und -auszahlungen im Vorjahresvergleich

Doppische Darstellung

	2015		2016		Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	10.652	11.257	2.755,8	5,7	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.362	1.434	351,1	5,3	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.014	12.691	3.106,9	5,6	
1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	11.006	11.669	2.856,7	6,0	
darunter:					
Steuern (netto)	2.962	3.179	778,1	7,3	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	997	1.057	258,7	6,0	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	207	217	53,1	4,6	
Gewerbsteuer (netto)	1.232	1.364	333,9	10,7	
Grundsteuer A und B	493	503	123,1	2,0	
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.747	5.943	1.454,8	3,4	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	3.893	4.073	997,1	4,6	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.183	2.238	548,0	2,5	
Bedarfszuweisungen	27	28	6,8	1,7	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.180	1.229	301,0	4,2	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	520	477	116,8	-8,2	
Ersatz von sozialen Leistungen	162	171	41,9	5,6	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	664	671	164,2	1,1	
privatrechtliche Leistungsentgelte	942	1.163	284,8	23,4	
Zinseinzahlungen	36	28	6,9	-22,0	
2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.007	1.022	250,2	1,4	
darunter:					
Investitionszuwendungen	835	851	208,4	1,9	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	798	808	197,8	1,3	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	92	93	22,9	1,8	
Veräußerung von Finanzeinlagen	36	43	10,6	20,5	
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	10.645	11.094	2.716,0	4,2	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.362	1.434	351,1	5,3	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.007	12.529	3.067,1	4,3	
1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	10.571	11.156	2.731,1	5,5	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	2.743	2.856	699,2	4,1	
Sach- und Dienstleistungen	1.498	1.621	396,7	8,2	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	2.844	3.022	739,8	6,3	
Zinsauszahlungen	71	63	15,4	-11,3	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	1.485	1.571	384,7	5,8	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.192	1.246	305,0	4,5	
2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.436	1.373	336,2	-4,4	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.023	1.123	275,0	9,8	
darunter: Baumaßnahmen	850	938	229,6	10,3	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	151	124	30,3	-17,9	
Saldo	7	162	39,8	2.355,0	

Ländervergleich noch kameral

2 Ländervergleich

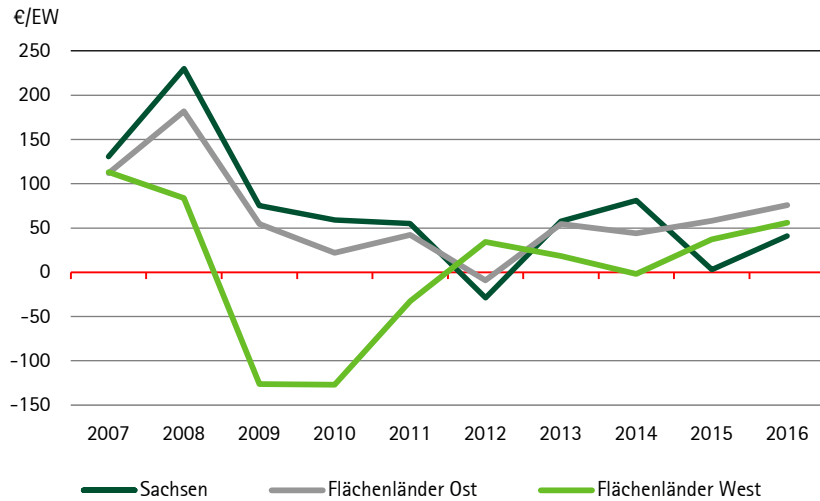
7 Dem Ländervergleich liegt abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages die noch kameral geführte Bundesstatistik zugrunde.¹

Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte bundesweit bei rd. 4,5 Mrd. €

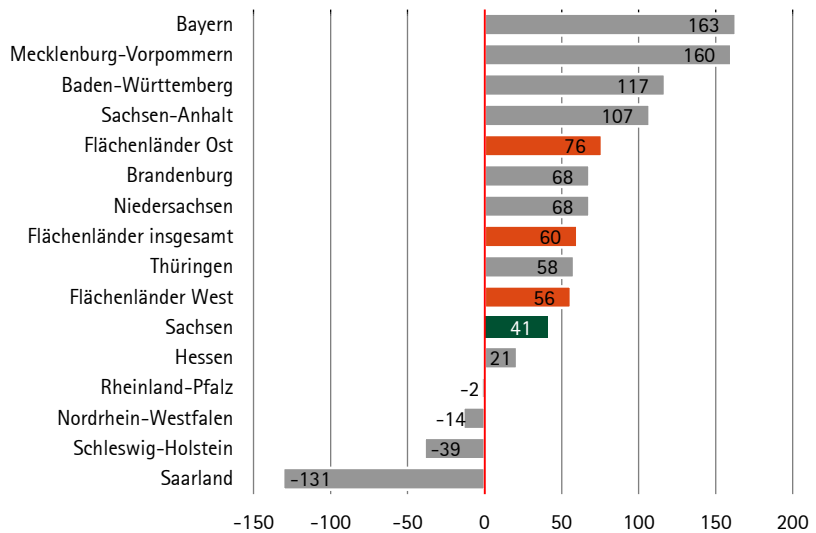
2.1 Finanzierungssaldo

8 Die Kernhaushalte der Kommunen in Deutschland schlossen das Jahr 2016 insgesamt mit einem Überschuss ab und wiesen damit zum 5. Mal in Folge einen positiven Finanzierungssaldo aus. Gegenüber dem Vorjahr stieg er um rd. 47 % auf rd. 4,5 Mrd. €. Einschließlich der Extrahaushalte ergibt sich ein Finanzierungssaldo von rd. 5,4 Mrd. €.²

Übersicht 3: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes in € je EW³



Übersicht 4: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2016 in € je EW (nur Kernhaushalte)⁴



7 Bundesländer erzielten höhere Überschüsse

9 7 Bundesländer, darunter Sachsen, erzielten im Jahr 2016 in ihren kommunalen Kernhaushalten höhere Finanzierungssalden als im Vorjahr. Die einwohnerbezogen größte Steigerung verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern. Sachsen wies im Vergleich der Flächenländer Ost wiederholt

¹ Angaben ohne Stadtstaaten.

² Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushaltes, 1. bis 4. Vierteljahr 2016, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Pkt. 2.2.3 und 3.2.3.

³ Vgl. die Kassenstatistiken des jeweiligen Jahres. Ab dem Berichtsjahr 2014 wurde die jährliche Veröffentlichung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF): „Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen“ zugrunde gelegt.

⁴ Vgl. Fußnote 3.

den niedrigsten Überschuss aus. Das SMF weist in dem Zusammenhang auf die Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen hin, die über dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer Ost liege und im Ergebnis daher zu einem niedrigeren Finanzierungssaldo führe.

10 Insbesondere in den Kommunen der Flächenländer West entwickelten sich die Finanzierungssalden heterogen. Die Durchschnittswerte der Flächenländer West sowie insgesamt sind deutlich von den guten Ergebnissen der bayerischen und baden-württembergischen Kommunen beeinflusst. Im Mittel der letzten 10 Jahre wurden die höchsten Überschüsse je EW durch die bayerischen Kommunen realisiert. Die 5 Bundesländer, die im Jahr 2016 in Übersicht 4 hingegen am unteren Ende der Skala stehen, verzeichneten auch im 10-Jahresdurchschnitt jeweils negative Finanzierungssalden, was auf Haushaltsprobleme struktureller Natur hinweist.

11 Die sächsischen Kommunen erwirtschafteten in der letzten Dekade – bis auf eine Ausnahme im Jahr 2012 – positive Finanzierungssalden. Im Jahr 2016 blieben sie hinter ihrem 10-Jahresdurchschnitt zurück.

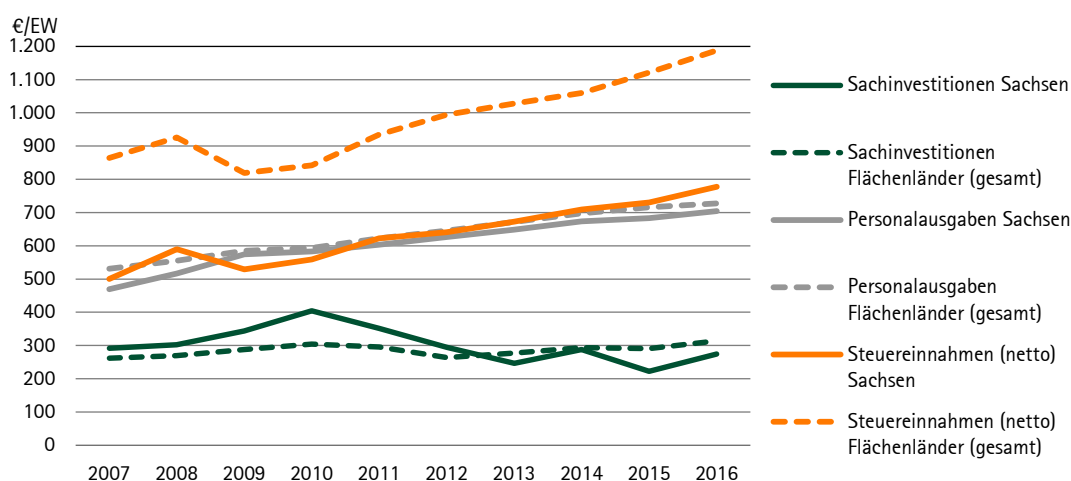
Sachsens Kommunen erwirtschafteten in den letzten 10 Jahren mit nur einer Ausnahme stets positive Finanzierungssalden

2.2 Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte

Übersicht 5: Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 2016 für Sachsen und die Kommunen der Flächenländer gesamt (Werte gerundet)⁵

			Sachsen	Flächenländer (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	778	1.178
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ⁶ , darunter:		1.180	1.107
	allgemeine Schlüsselzuweisungen		548	460
	investive Zuweisungen		198	90
Ausgaben für	Personal	€/EW	705	744
	soziale Leistungen		740	839
	Sachinvestitionen		275	312

Übersicht 6: Entwicklung ausgewählter Einnahmen und Ausgaben der Kommunen Sachsen und der Kommunen der Flächenländer gesamt⁷



⁵ Kassenstatistiken des StaLa.

⁶ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

⁷ Quelle: Jährliche Veröffentlichung des BMF: „Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen“. Zuweisungen werden nicht dargestellt, da keine vollständige Datenreihe vorliegt.

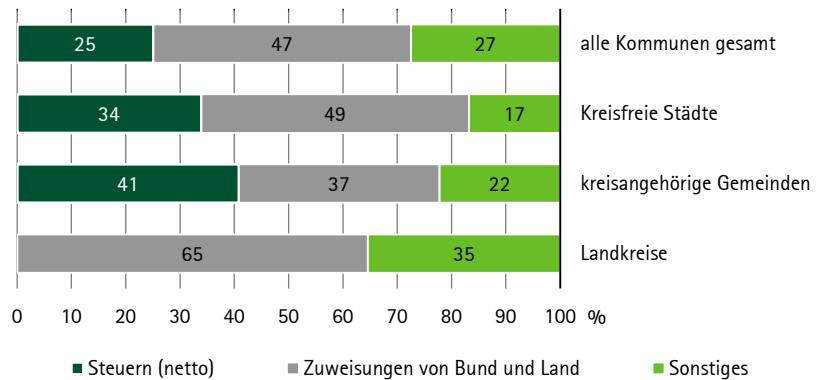
- Sachsen investierte weniger als der Durchschnitt der Flächenländer 12 Die investiven Ausgaben schwanken bei der Gesamtheit der Flächenländer einwohnerbezogen im Zeitverlauf nur leicht. Sachsen lag in den letzten 4 Jahren unter dem Durchschnitt der Flächenländer – jedoch über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost. Die Personalausgaben entwickelten sich, da im Wesentlichen tarifgebunden, homogen.
- Steuereinnahmepotenzial der Flächenländer West deutlich größer 13 Das Steuereinnahmepotenzial der Flächenländer West liegt nach wie vor deutlich über dem der Flächenländer Ost. Bei den Einnahmen für Zuweisungen und Erstattungen vom Land war dies in der Vergangenheit in umgekehrter Form zu beobachten. Mittlerweile werden die Unterschiede hier jedoch geringer (vgl. auch Übersicht 5).

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einzahlungen

3.1 Überblick

- Struktur der Einzahlungen der sächsischen Kommunen 14 Die größten Einzahlungspositionen der Kommunen bilden die Zuweisungen von Bund und Land (ohne allgemeine Umlagen sowie Steuern. Nachfolgend wird deren Verteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).

Übersicht 7: Struktur der Einzahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2016



- 15 Hervorzuheben ist, dass bei den Kreisfreien Städten sowohl ihr Anteil an Steuern als auch der Anteil an Zuweisungen an den Einzahlungen insgesamt gesteigert wurde und damit die rückläufige Entwicklung des Vorjahres wieder umgekehrt werden konnte.

3.2 Steuern

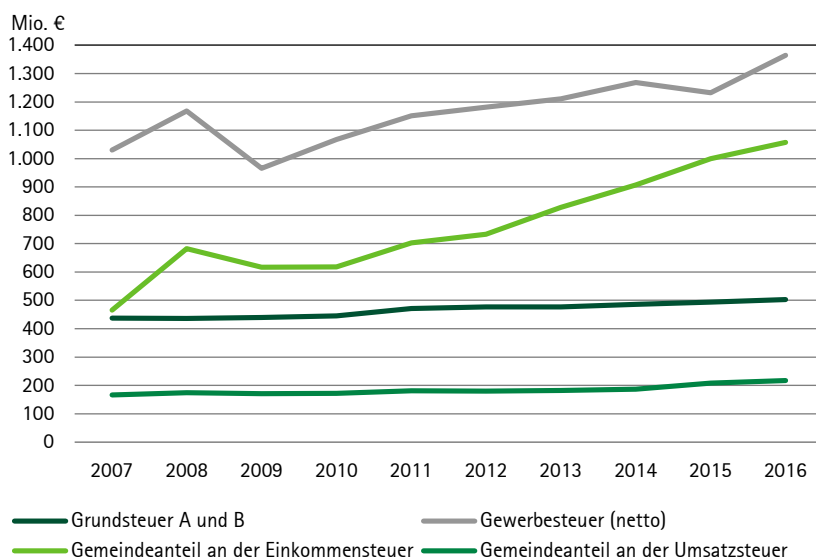
- Steuereinzahlungen erreichen neuen Höchststand 16 Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2016 ihre bislang⁸ umfangreichsten Steuereinzahlungen. Mit einem Gesamtsteueraufkommen von rd. 3,2 Mrd. €⁹ steigerten die Gemeinden ihre Einzahlungen aus Steuern im Vergleich zum Vorjahr um rd. 7,3 %.
- Stärkster Zuwachs bei Gewerbesteuer 17 Alle 4 dargestellten Steuerarten (siehe Übersicht 8) überstiegen ihre bisherigen Höchstwerte. Am stärksten wuchsen die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer (rd. +10,7 %), darunter insbesondere in den Kreisfreien Städten. Seit 2004 konnten diese bereits verdoppelt werden. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weist im Jahr 2016 ein Plus von rd. 6,0 % zum Vorjahr auf und konnte innerhalb der letzten Dekade sogar mehr als verdoppelt werden. Für 2017 und 2018 ist mit weiter steigenden Steuereinzahlungen zu rechnen.¹⁰

⁸ Ausgehend von 1992, seit die Kassenstatistik in dieser Form geführt wird.

⁹ Dies entspricht einem Durchschnitt von rd. 778 €/EW.

¹⁰ Vgl. z. B. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020, S. 45.

Übersicht 8: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der sächsischen Kommunen



- 18 Bei den Kreisfreien Städten fiel der Anstieg der Steuereinzahlungen mit rd. +12,4 % im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden (rd. +4,0 %) prozentual gesehen merklich höher aus. Maßgeblich hierfür ist die Gewerbesteuer, deren Aufkommen in den Kreisfreien Städten im Jahr 2016 um rd. 22,0 % wuchs. Die Kreisfreien Städte Leipzig und Dresden wiesen je EW jeweils etwa 1.000 € an Steuereinzahlungen aus; Chemnitz rd. 885 €/EW. Kreisfreie Städte mit deutlichem Gewerbesteuerzuwachs
- 19 Die kreisangehörigen Gemeinden erzielten Steuern von durchschnittlich rd. 680 €/EW. Die höchsten Pro-Kopf-Einzahlungen wiesen die Gemeinden Wachau (etwa 4.300 EW) mit rd. 2.610 €, Niederdorf (etwa 1.270 EW) mit rd. 2.330 € sowie Steinberg (etwa 2.840 EW) mit rd. 2.160 € aus. Nicht alle Kommunen konnten jedoch an der insgesamt positiven Entwicklung der Steuern teilhaben. Fast einem Drittel der sächsischen Kommunen gelang es nicht, ihre Steuereinzahlungen zu steigern. Zwei kreisangehörige Gemeinden¹¹ weisen zudem negative Steuereinzahlungen aus. Gründe hierfür liegen in den umfangreichen Gewerbesteuer-rückzahlungen. Nicht alle Kommunen konnten an der insgesamt positiven Entwicklung der Steuern teilhaben

3.3 Zuwendungen und allgemeine Umlagen

3.3.1 Entwicklung

- 20 Sowohl die laufenden Zuwendungen vom Land, darunter insbesondere die Schlüsselzuweisungen, als auch das Umlagevolumen, dessen Hauptbestandteil die Kreisumlage ist, nahmen im Jahr 2016 zu. Die Einzahlungen aus Bundesbeteiligungen für Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für optierende Kommunen beim ALG II und der Eingliederung von Leistungsberechtigten nach SGB II sanken um insgesamt rd. 7 %. Zunahme der Zuwendungen vom Land und der Umlagen

3.3.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

- 21 Unter den doppischen Begriff der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen sind die in der folgenden Übersicht dargestellten laufenden, nicht investiven Mittel gefasst. Die investiven Schlüsselzuweisungen zur Verwendung für Instandsetzungen (Konto 6112) zählen nicht hierzu.
- 22 In den bisherigen kameralen Darstellungen blieben die Zahlungen gleicher Ebene in der Regel außen vor, sodass bspw. die allgemeinen Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Gv.) separat betrachtet

¹¹ Boxberg/O.L. (rd. -1.150 €/EW), Trebendorf (rd. -187 €/EW).

wurden. Insofern unterscheiden sich die kameralen und doppischen Zuwendungen und dergleichen vor allem in der Art der Darstellung.

Übersicht 9: Vorjahresvergleich Zuwendungen und allgemeine Umlagen

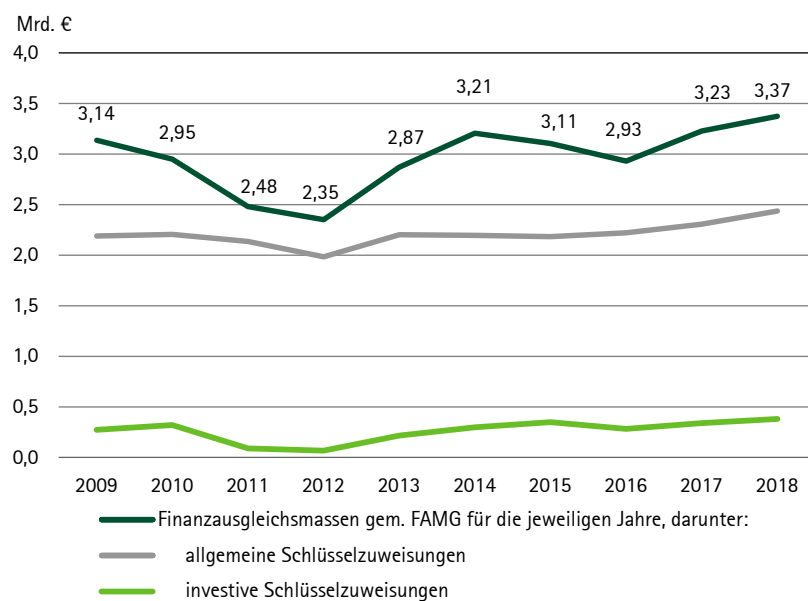
GR kameral	Konto doppisch	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
		Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.746,7	5.942,7
=				
041	6111	Ausgleichsleistungen und Zuweisungen vom Land	3.892,7	4.072,9
051	6121	(einschließlich allgemeiner Schlüsselzuweisungen		
061	6131	und Bedarfszuweisungen) sowie		
171	6141	Leistungsbeteiligungen des Bundes bei Leistungen		
09	605	für Unterkunft und Heizung an Leistungsberechtig- te (PUG 3121-Konto 6191)		
191	6191 (L 191)			
072	618	allgemeine Umlagen von Gemeinden/Gv.	1.180,0	1.229,4
192	6191	aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen und	520,0	477,1
193	(L 192 L 193)	Zuweisungen des Bundes an Optionskommunen (beim ALG II sowie bei der Eingliederung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II)		
060	6130			
170	6140			
172 bis 178	6142 bis 6148	übrige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	154,0	163,3

3.3.3 Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

23 Der Rückgang der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2016 ging nicht zulasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Diese steigen auch in den beiden Folgejahren (vgl. auch Pkt. 5.1).

Finanzausgleichsmasse
wächst ab 2017

Übersicht 10: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

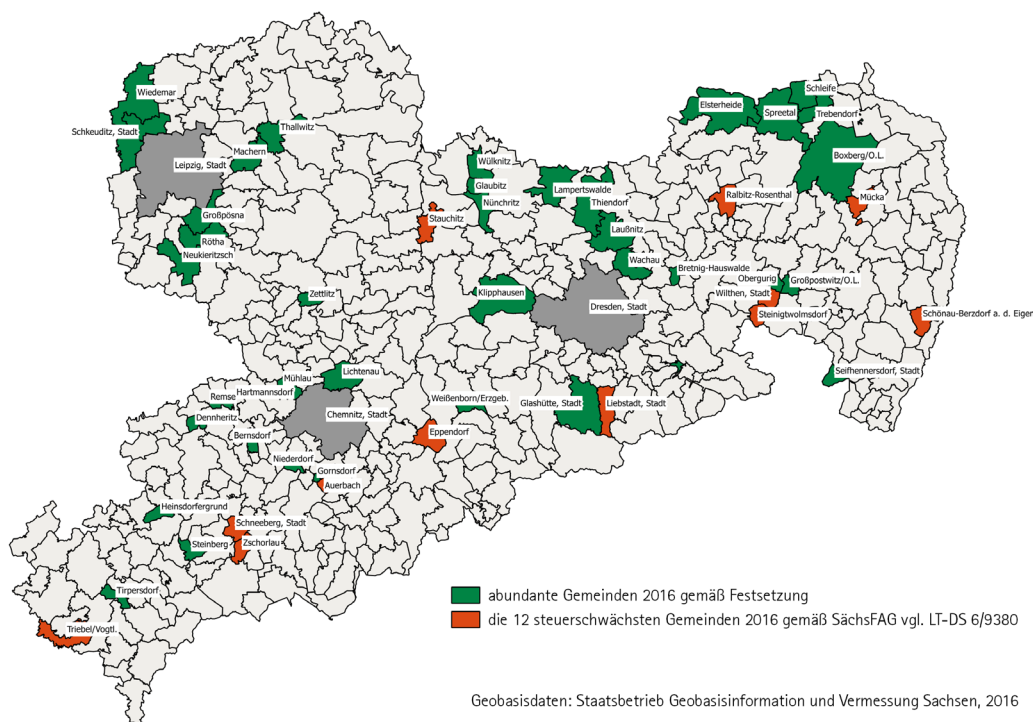


24 Die Gemeinden, deren Finanzbedarf¹² größer ist als ihre Steuerkraft¹³ erhalten gem. § 9 SächsFAG 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisungen. Umgekehrt wird von den Gemeinden, deren Steuerkraft größer ist als ihr Finanzbedarf (abundante Gemeinden), gem. § 25a SächsFAG eine Finanzausgleichsumlage erhoben.

25 Die kreisangehörigen Gemeinden mit der im Jahr 2016 in diesem Sinne geringsten Steuerkraft (vgl. LT-DS 6/9380) und demgegenüber die im Jahr 2016 abundanten Gemeinden werden nachfolgend dargestellt. Damit wird auch die regionale Verteilung „größerer“ Gewerbesteuerzahler in Sachsen illustriert, von denen die betreffenden Gemeinden profitieren.

¹² Gemessen an der Bedarfsmesszahl (§ 6 Abs. 2 i. V. m. § 7 SächsFAG).

¹³ Gemessen an der Steuerkraftmesszahl (§ 6 Abs. 2 i. V. m. § 8 SächsFAG).



26 Es gilt zu beachten, dass bei der Ermittlung der Steuerkraft i. S. d. SächsFAG das Steueraufkommen vorangegangener Perioden herangezogen wird.¹⁴ Im jeweils betrachteten Haushaltsjahr (hier: 2016) treten daher durchaus Divergenzen zwischen Steueraufkommen des Haushaltsjahres und Steuerkraft i. S. d. SächsFAG auf.

27 So zählte die Gemeinde Boxberg/O.L. im Jahr 2016 mit einer Finanzausgleichsumlage i. H. v. rd. 3,2 Mio. € zu den umlagestärksten Kommunen, weist jedoch im selben Jahr wegen der Rückerstattung vorausgezahlter Gewerbesteuer negative Steuereinnahmen (rd. -1.150 €/EW) aus. Das Zuweisungssystem des SächsFAG reagiert hierauf in verfassungsgemäßer Art und Weise, indem Boxberg/O.L. im Jahr 2017 keine Finanzausgleichsumlage zahlen muss, sondern Schlüsselzuweisungen erhält (vgl. Tz. 62).

28 Umgekehrt können steuerschwache Gemeinden i. S. d. SächsFAG¹⁵ im betrachteten Jahr wieder annähernd durchschnittliche Steuereinzahlungen ausweisen (z. B. Gemeinde Mücka mit rd. 575 €/EW im Hj. 2016).

Allgemeine Deckungsmittel

29 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einzahlungen verstanden, die den Kommunen zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Dazu zählen die Steuern (netto), die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes sowie die sonstigen allgemeinen Zuweisungen¹⁶. Im Jahr 2016 standen den Kommunen rd. 5,7 Mrd. € bzw. rd. 1.398 €/EW an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung.

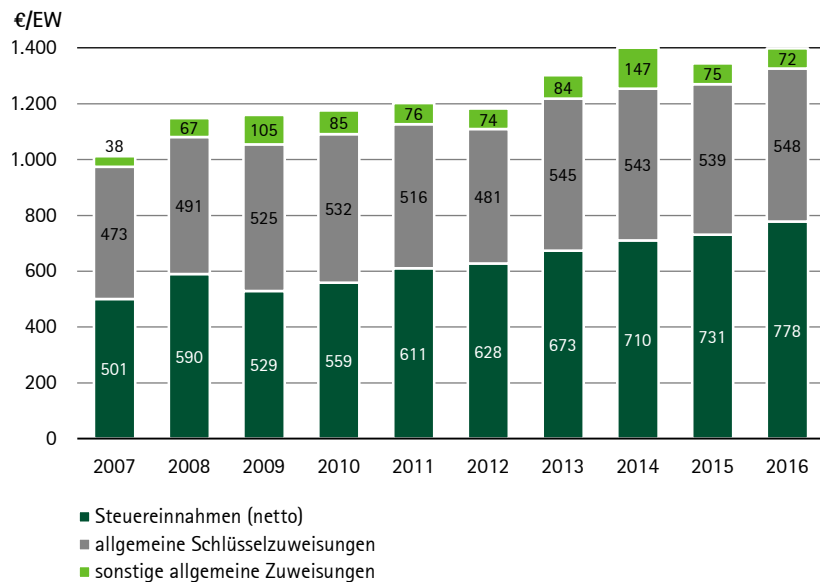
Allgemeine Deckungsmittel 2016:
rd. 5,7 Mrd. €

¹⁴ Istaufkommen des III. und IV. Quartals des vorvergangenen Jahres sowie des I. und II. Quartals des vergangenen Jahres, vgl. § 25a Abs. 2 i. V. m. § 8 Abs. 3 SächsFAG.

¹⁵ „Steuerschwäche“ i. S. d. SächsFAG beschreibt die Relation zwischen abstraktem Finanzbedarf und vorhandener Steuerkraft.

¹⁶ Kameral: Gr. 06, doppisch: Konten 613x. Dazu gehören u. a.:
Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (2016 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 (2016 rd. 35 €/EW).
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. €.

Übersicht 12: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel¹⁷



3.4 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit

- 30 Die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen:
- Investitionszuwendungen - hierunter investive Schlüsselzuweisungen inkl. derjenigen zur Verwendung für Instandsetzung,
 - Veräußerungen von Vermögensgegenständen und Finanzanlagen,
 - Beiträge und ähnliche Entgelte,
 - Rückflüsse von Ausleihungen.

3.4.1 Entwicklung

Anstieg der Investitionszuwendungen an Kommunen

- 31 Rund 83 % der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit sind Investitionszuwendungen. Sie stiegen im Vorjahresvergleich um rd. 16 Mio. €. Etwa 13 % resultieren aus Einzahlungen aus Veräußerungen (+ rd. 9 Mio. €) und rd. 2 % aus Beiträgen (+ rd. 3 Mio. €).

3.4.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

Vergleich mit den kameralen Einnahmen der Kapitalrechnung

- 32 Im Unterschied zu den bisherigen kameralen Einnahmen der Kapitalrechnung bleibt bei den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit die sog. „Finanzierungstätigkeit“ (konkret: Rückflüsse von Darlehen, ohne Ausleihungen, Kto. 695) unberücksichtigt.

Übersicht 13: Vorjahresvergleich Einzahlungen aus Investitionstätigkeit vs. Einnahmen der Kapitalrechnung

GR kameral	Konto doppisch	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
32, 33, 340, 345, 347, 35, 36, 370 bis 373		Einnahmen der Kapitalrechnung (ohne Zahlungen gleicher Ebene, GR322, 362, 372)	1.383,4	1.483,0
./.	695	Rückflüsse von Darlehen (ohne Ausleihungen)	418,4	493,8
+	6112	investive Schlüsselzuweisungen zur Verwendung für Instandsetzungen	24,1	16,5
332	6862	Rückflüsse von Ausleihungen von Gemeinden/Gv.	0,0	0,0
362	6812	Investitionszuwendungen von Gemeinden/Gv.	18,3	16,2
372	6922	Kreditaufnahme für Investitionen von Gemeinden/Gv.	-	-
=	68, 6112	Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	1.007,4	1.022,0

¹⁷ Die Angaben ab dem Jahr 2013 wurden ermittelt unter Verwendung der fortgeschriebenen Zensusdaten. Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit.

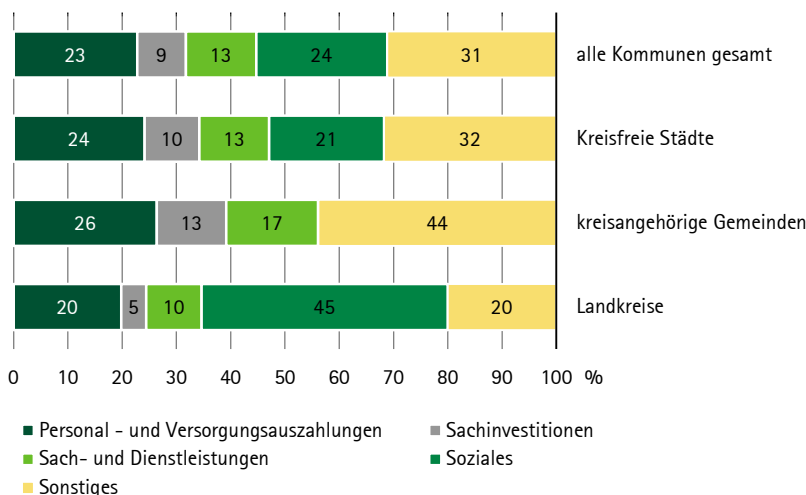
4 Einzelbetrachtung wesentlicher Auszahlungen

4.1 Überblick

33 Die umfangreichsten Auszahlungen leisten die Kommunen für Personal, Soziales¹⁸, Sach- und Dienstleistungen sowie Sachinvestitionen. Nachfolgend wird deren Verteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).

Struktur der Auszahlungen der sächsischen Kommunen

Übersicht 14: Struktur der Auszahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2016



34 Der Anteil der Auszahlungen für Personal stieg insbesondere in den Kreisfreien Städten. Der Anteil an Sachinvestitionen wuchs nur in den Landkreisen und Kreisfreien Städten.

35 Da die doppischen Sach- und Dienstleistungen inhaltlich enger gefasst sind als der bisherige kamerale Sachaufwand, sank dieser Anteil folglich flächendeckend (vgl. Pkt. 4.3). Entsprechend stieg der Anteil sonstiger Auszahlungen.

4.2 Personal- und Versorgungsauszahlungen

4.2.1 Entwicklung

36 Die Auszahlungen für Personal stiegen im Vorjahresvergleich um rd. 4,1 % bzw. rd. 113 Mio. €. Weiterführende Informationen hierzu sind im Beitrag 2 dieses Jahresberichtsbandes enthalten.

Anstieg der Personalauszahlungen

4.2.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

37 Die doppischen Personalauszahlungen müssen mit den Versorgungsauszahlungen im Zusammenhang gesehen werden, um inhaltlich in etwa den kamerale Personalausgaben zu entsprechen.

Personal: kamerale Ausgabenbegriff war weiter gefasst

Übersicht 15: Vorjahresvergleich Personalausgaben

GR	Konto	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
4		Personalausgaben	2.767,6	2.880,9
./.				
40		Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	23,3	
46		Personalnebenausgaben	1,2	
	7421	ehrenamtliche und sonstige Tätigkeit		23,2
	7411	sonstige Personal- und Versorgungsauszahlungen		1,7
=	70 + 71	Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	2.743,2	2.855,9

¹⁸ Dies umfasst soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen.

- 38 In den Personal- und Versorgungsauszahlungen nach doppischer Definition sind Auszahlungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Kto. 7421) und sog. Personalnebensgaben bzw. sonstige Personal- und Versorgungsauszahlungen (Kto. 7411) nicht mehr enthalten. Diese fließen stattdessen in die sonstigen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (Kto. 74). Im Jahr 2016 betraf dies allerdings weniger als 1 % der gesamten Personal- und Versorgungsauszahlungen (vgl. Übersicht 15).

4.3 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen

4.3.1 Entwicklung

- 39 Die Auszahlungen für laufenden Sachaufwand stiegen im Vorjahresvergleich um rd. 7,0 % (rd. 143 Mio. €). Diese Entwicklung ist damit seit 2005 ungebrochen. Etwa drei Viertel des laufenden Sachaufwandes sind Sach- und Dienstleistungen. Sie vergrößerten sich um rd. 8,2 % (rd. 122 Mio. €). Ihr Hauptbestandteil ist im Jahr 2016 mit rd. 66 % die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke, der baulichen Anlagen und des sonstigen Vermögens.¹⁹ Knapp 8 % der Sach- und Dienstleistungen sind Mieten und Pachten.

Mehr Mittel für die Bewirtschaftung des unbeweglichen Vermögens erforderlich

- 40 Höhere Auszahlungen fielen im Vergleich zum Vorjahr vor allem bei der Bewirtschaftung des unbeweglichen Vermögens (Grundstücke, bauliche Anlagen) an: +13,5 % (rd. 54 Mio. €).

- 41 Die einwohnerbezogen höchsten Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen verzeichneten im Jahr 2016 die Kreisfreien Städte, darunter Chemnitz mit rd. 380 €/EW. Unter den kreisangehörigen Kommunen verausgabten die Gemeinden mit 50 bis unter 100 TEW im Schnitt rd. 250 €/EW.

4.3.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

Laufender Sachaufwand doppisch als Sach- und Dienstleistungen enger gefasst

- 42 Anstatt auf laufenden Sachaufwand wird in der Kassenstatistik begrifflich nunmehr auf Sach- und Dienstleistungen abgestellt, welche - wie in nachfolgender Übersicht dargestellt - inhaltlich enger gefasst sind. Im Jahr 2016 waren knapp drei Viertel des (kameralen) laufenden Sachaufwandes Sach- und Dienstleistungen im doppischen Sinne.

Übersicht 16: Vorjahresvergleich laufender Sachaufwand vs. Sach- und Dienstleistungen

GR	Konto	Bezeichnung	2015	2016
kameral	doppisch		(Mio. €)	(Mio. €)
50 - 66, 675 - 678, 84		laufender Sachaufwand	2.043,5	2.186,6
.				
	7391	sonstige Transferauszahlungen		10,7
	7422	Leiharbeitskräfte		1,9
	7423	Datenverarbeitung		33,4
	7429	sonstige Auszahlungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten		19,0
	7431	Geschäftsauszahlungen		141,9
	7441	Steuern, Versicherungen und Schadensfälle		58,2
	7455 bis	Erstattungen für Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit		254,3
	7458			
	748	besondere Auszahlungen (Bußgelder, Säumniszuschläge, Inanspruchnahme von Gewährverträgen und Bürgschaften)		2,0
	7491	weitere sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit		11,8
	7592	Verzinsung von Steuernachzahlungen		7,5
	7599	sonstige Finanzauszahlungen		25,3
=				
	72	Sach- und Dienstleistungen	1.498,2	1.620,6

¹⁹ Bewegliches, unbewegliches und immaterielles Vermögen.

4.4 Auszahlungen für soziale Leistungen

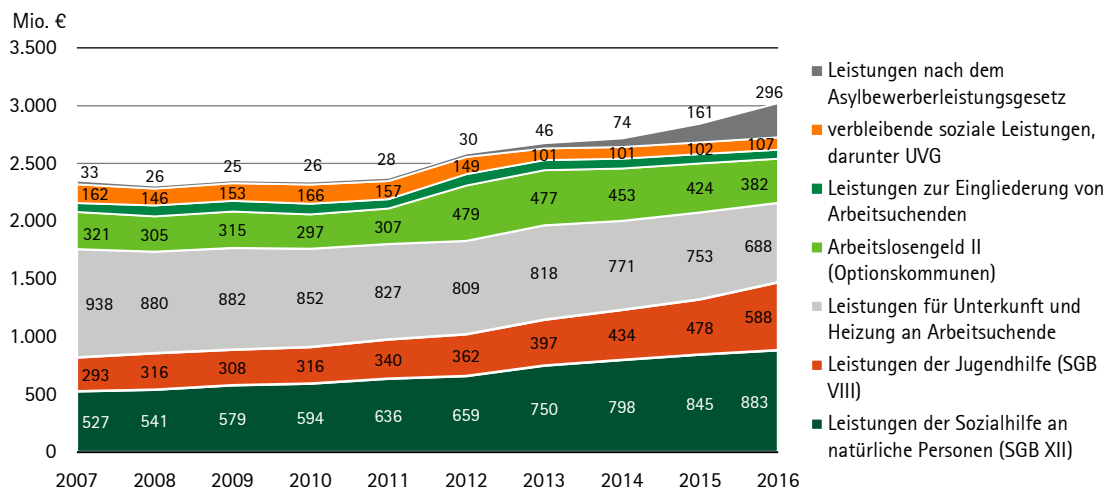
4.4.1 Entwicklung

43

Die sozialen Leistungen wuchsen erneut. Während im SGB II-Bereich Rückgänge von bis zu 9,0 % (rd. 149 Mio. €) zu verzeichnen waren, erhöhten sich die Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII) um rd. 23,0 % (rd. 110 Mio. €) und die der Sozialhilfe (SGB XII) um rd. 4,5 % (rd. 38 Mio. €). Die sonstigen Sozialleistungen, darunter die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, nahmen insgesamt um rd. 58,6 % (rd. 134 Mio. €) zu.²⁰ Die Entwicklung einzelner Leistungsarten innerhalb der letzten Dekade stellt sich wie folgt dar:

Anstieg bei Sozialleistungen nach SGB VIII und XII

Übersicht 17: Entwicklung der sozialen Leistungen nach Arten²¹

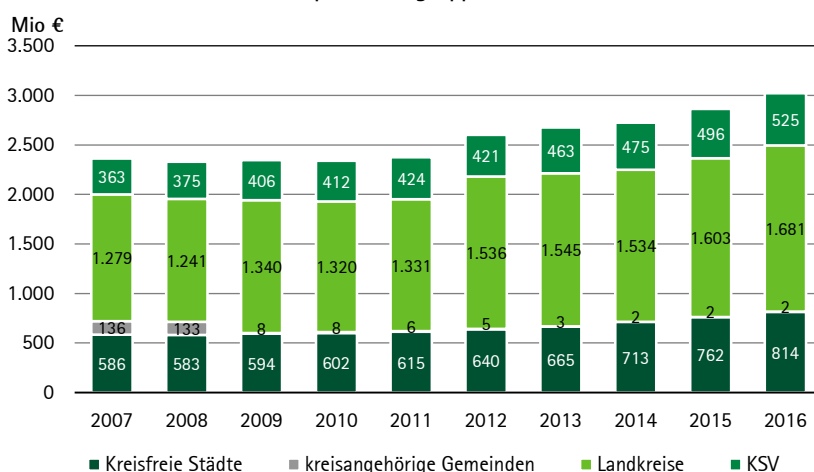


44

Wie bereits im vorangegangenen Jahr wuchsen die Auszahlungen für soziale Leistungen – prozentual gesehen – bei den Kreisfreien Städten am stärksten, was die demografische Entwicklung in den Kreisfreien Städten widerspiegelt. Die Sozialleistungen der einzelnen Landkreise entwickelten sich heterogen (von Landkreis Görlitz mit rd. -1 % bis Landkreis Zwickau mit rd. +16 %).

Größter Zuwachs sozialer Leistungen bei den Kreisfreien Städten

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



²⁰ Gem. § 14 SächsFlüAG erhielten die Kommunen für das Jahr 2016 eine Sonderpauschale.

²¹ Abweichend von den übrigen 10-Jahres-Übersichten dieses Beitrages liegen hier ausschließlich Daten der Kassenstatistik zugrunde. Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) enthalten auch die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, deren Nettoauszahlungen des jeweiligen Kalenderjahres der Bund seit 2014 zu 100 % erstattet.

4.4.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

45 Der Begriff der sozialen Leistungen erweiterte sich in der Kassenstatistik um „aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen“. Inhaltlich gab es in Summe keine Änderungen.

Übersicht 19: Vorjahresvergleich Soziale Leistungen

GR kameral	Konto doppisch	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
69, 73 bis 79		soziale Leistungen	2.843,8	3.022,1
=	746, 733	soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen	2.843,8	3.022,1

4.5 Sonstige laufende Auszahlungen

4.5.1 Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke

Hauptadressaten nicht investiver Zuschüsse und Erstattungen

46 Die sächsischen Kommunen leisteten auch im Jahr 2016 Zuschüsse und Erstattungen für nicht investive Zwecke an Dritte. Hauptadressaten der insgesamt rd. 1,6 Mrd. € waren verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen (rd. 528,4 Mio. €) sowie private Unternehmen (rd. 324,3 Mio. €). Letztere erhielten rd. 8 % mehr Mittel als im Vorjahr.

4.5.2 Allgemeine Umlagen an Gemeinde/Gemeindeverbände

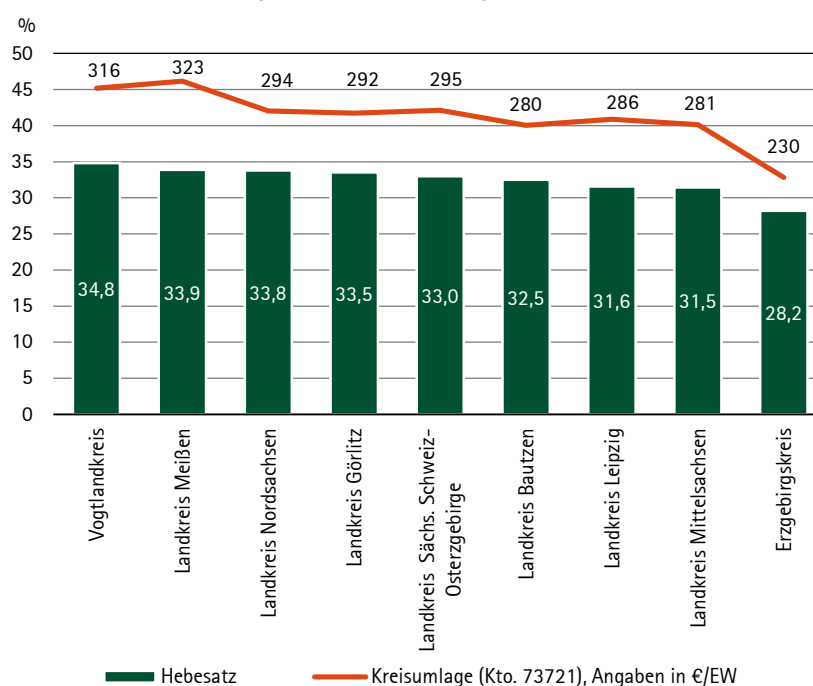
47 Zu den allgemeinen Umlagen an Gemeinden/Gv. zählten nach kameraler Lesart die Kreisumlage (im Jahr 2016 i. H. v. rd. 790,5 Mio. €), die Finanzausgleichsumlage (rd. 25,5 Mio. €) und sonstige allgemeine Umlagen (rd. 5,5 Mio. €). Doppisch wird nunmehr auch die Sozialumlage hierunter gefasst (im Jahr 2016 rd. 424,5 Mio. €).

Übersicht 20: Vorjahresvergleich Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gv.

GR kameral	Konto doppisch	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
832		allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gv.	780,1	821,5
+				
835	73723	Sozialumlage nach § 22 Abs. 2 SächsKomSozVG	412,1	424,5
=	7372	allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gv.	1.192,2	1.246,0

Kreisumlage

Übersicht 21: Kreisumlagesätze und Kreisumlage in €/EW im Jahr 2016



48 Das Volumen des größten Umlagepostens, der Kreisumlage, wuchs wegen höherer Umlagegrundlagen und teils gesteigener Kreisumlagesätze erneut. In Übersicht 21 sind das Aufkommen der Kreisumlage in €/EW sowie die Hebesätze der Landkreise im Jahr 2016 dargestellt.²² Der Erzgebirgskreis weist im Vergleich mit den übrigen Landkreisen eine deutlich geringere Pro-Kopf-Umlage bei gleichzeitig niedrigstem Kreisumlagesatz aus.

4.6 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

49 Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen:

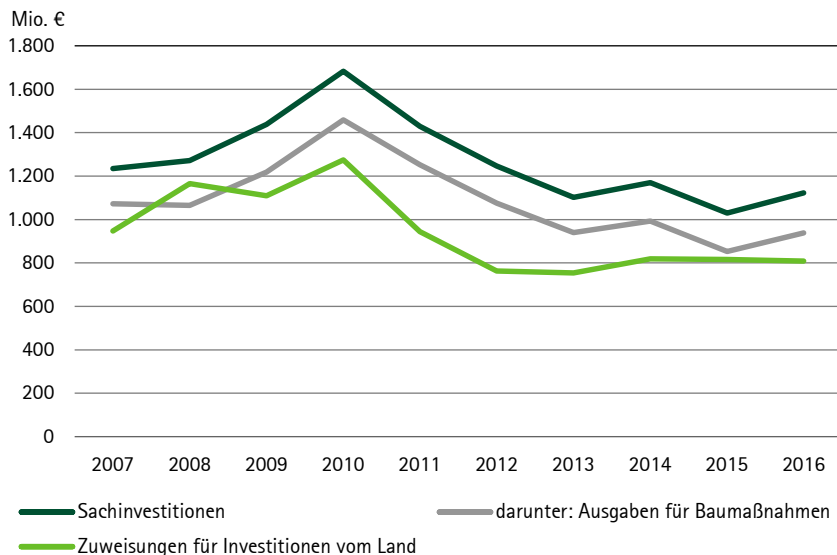
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen,
- Sachinvestitionen, darunter Baumaßnahmen und Erwerb von Vermögensgegenständen,
- Erwerb von Finanzanlagen,
- Gewährung von Ausleihungen.

4.6.1 Entwicklung

50 Rund 82 % der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit sind im Jahr 2016 Sachinvestitionen. Sie stiegen im Vorjahresvergleich um rd. 100 Mio. €. Etwa 9 % (rd. 124 Mio. €) erbrachten die Kommunen für investive Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte.

Sachinvestitionen um rd. 100 Mio. € gestiegen

Übersicht 22: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Investitionszuwendungen



51 Die Zunahme der Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen im Jahr 2016 fußt *insgesamt* gesehen nicht auf höheren investiven Zuweisungen des Landes. Bei den Kreisfreien Städten stiegen die Auszahlungen für Sachinvestitionen um rd. 19 % auf rd. 390 Mio. € bei gleichzeitigem Rückgang investiver Landesmittel. Die Sachinvestitionen der Landkreise wuchsen um rd. 32 % auf rd. 169 Mio. €. Die investiven Landesmittel stiegen für die Landkreise jedoch in deutlich geringerem Maße. Bei den kreisangehörigen Gemeinden stagnierte die Investitionstätigkeit. Hier wurden im Jahr 2016 rd. 564 Mio. € verausgabt.

4.6.2 Abweichungen Kameralistik versus Doppik

52 Analog zur Einzahlungsseite (vgl. Pkt. 3.4.2) bleibt im Unterschied zu den bisherigen kameralen Ausgaben der Kapitalrechnung bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit die sog. „Finanzierungstätigkeit“ unberücksichtigt.

Vergleich mit den kameralen Ausgaben der Kapitalrechnung

²² Daten aus LT-DS 6/8810.

Übersicht 23: Vorjahresvergleich Auszahlungen aus Investitionstätigkeit vs. Ausgaben der Kapitalrechnung

GR kameral	Konto doppisch	Bezeichnung	2015 (Mio. €)	2016 (Mio. €)
92, 930 932, 935 94, 970 bis 973, 98, 990, 991		Ausgaben der Kapitalrechnung (ohne Zahlungen gleicher Ebene, GR322, 362, 372)	1.798,5	1.839,2
./.				
990	7591	Kreditbeschaffungskosten	0,1	0,1
991	7593	Ablösung von Dauerlasten	0,0	0,0
970	7920	Tilgung von Krediten für Investitionen an Bund,	0,2	0,2
971	7921	Land, Zweckverbände und dergleichen		
973	7923			
	795	Gewährung von Darlehen (ohne Ausleihungen)	380,3	481,9
+				
332	6862	Rückflüsse von Ausleihungen von Gemeinden/Gv.	0,0	0,0
362	6812	Investitionszuwendungen von Gemeinden/Gv.	18,3	16,2
372	6922	Kreditaufnahme für Investitionen von Gemeinden/Gv.	-	-
=				
	78	Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	1.436,2	1.373,2

5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

5.1 Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen

Änderungen im SächsFAG und SächsMBAG

- 53 Mit dem Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 15.12.2016²³ erfolgten sowohl Änderungen im kommunalen Finanzausgleich als auch zum SächsMBAG 2008.
- 54 Im Jahr 2017 steht den Kommunen in Sachsen eine Finanzausgleichsmasse i. H. v. rd. 3.228 Mio. € zur Verfügung (vgl. auch Übersicht 10). Hierin sind Erhöhungsbeträge aus den Ist-Ergebnissen des Hj. 2015 und aus dem Ergebnis der Überprüfung gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 SächsFAG von insgesamt rd. 26,6 Mio. € enthalten.
- 55 Zudem wurde der Mehrbelastungsausgleich gem. SächsMBAG 2008 i. H. v. 155,8 Mio. € in das SächsFAG überführt. Der kommunale Finanzmassenanteil steigt damit von 35,93 % auf 36,84 %.
- 56 Rund 2.307 Mio. € (rd. 71 %) der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2017 sind allgemeine Schlüsselzuweisungen.
- 57 Das noch zur Verfügung stehende Vorsorgevermögen wird gem. § 23 Abs. 2 S. 1 SächsFAG im Jahr 2017 im Umfang von 50 Mio. € aufgelöst.

Bedarfszuweisungen

- 58 Entsprechend den Änderungen in § 22 Abs. 2 SächsFAG wurde zum 02.06.2017 auch die VwV Bedarfszuweisungen angepasst. Im Zuweisungskatalog neu hinzugekommen sind Zuweisungen im Umfang von jährlich 5 Mio. €, welche die unterschiedliche Belastung der Aufgabenträger in der Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende reduzieren sollen sowie Zuweisungen für Projekte zum Abbau besonderer regionaler Strukturdefizite. Die grundsätzlich jährlich im Umfang von 50 Mio. € zur Verfügung stehenden Mittel wurden im Jahr 2016 etwa zur Hälfte in Anspruch genommen.²⁴

5.2 Finanzausgleichsumlage

- 59 Die Finanzausgleichsumlage (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Steuerkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab. Sie entwickelte sich bislang sowohl hinsichtlich der Anzahl abundanter Kommunen als auch des Umlagevolumens heterogen.

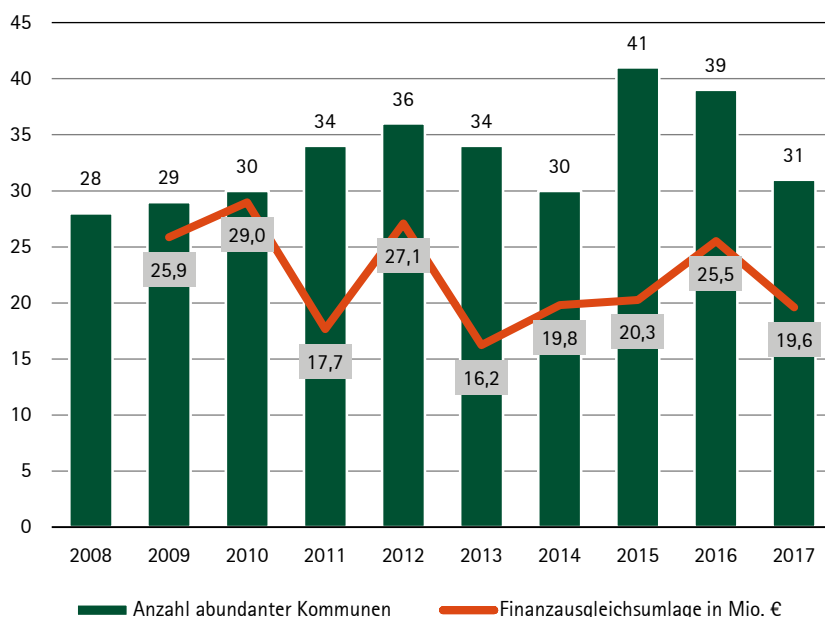
²³ SächsGVBl. Nr. 15/2016, S. 639 ff.

²⁴ Vgl. LT-DS 6/7963, 6/3837, 6/3835.

60 Im Jahr 2017 sinkt neben dem Umlagevolumen auch die Zahl der abundanten Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach dem SächsFAG übersteigt.

Übersicht 24: Entwicklung der Anzahl abundanter²⁵ Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage²⁶ in Sachsen

Finanzausgleichsumlage 2016: rd. 25,5 Mio. €



61 Von den 31 umlagepflichtigen Kommunen entrichteten 6 Gemeinden die Finanzausgleichsumlage bereits seit ihrer Einführung im Jahr 2009 jährlich ohne Unterbrechung. Die Stadt Falkenstein/Vogtl. wurde 2017 erstmals abundant. Die Gemeinden Nünchritz, Wachau und Steinberg sind im Jahr 2017 die größten Umlagezahler. Für die Mehrzahl der abundanten Kommunen in Sachsen (27 von 31 Kommunen im Jahr 2017) gilt der Umlagehöchstsatz von mittlerweile noch 40 %.²⁷

62 Seit Einführung der Umlage im Jahr 2009 erbrachten insgesamt 69 verschiedene Kommunen ein Umlagevolumen von mehr als 200 Mio. €. Den größten Beitrag dazu leisteten die Gemeinden Boxberg/O.L. (insgesamt rd. 30 Mio. €), Wachau (insgesamt rd. 21 Mio. €) sowie Nünchritz (insgesamt rd. 18 Mio. €). Boxberg/O.L. ist aufgrund von Gewerbesteuer-rückzahlungen erstmals als abundante Kommune und damit auch als Umlagezahler ausgeschieden.

5.3 Kommunalpaket und weitere Investitionshilfen

Kommunalpaket: Brücken in die Zukunft

63 Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen insgesamt 800 Mio. € aus dem Investitionspaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung. Im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, sind an gleicher Stelle Zusammensetzung und Ziel des Kommunalpaketes erläutert.²⁸

²⁵ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuerkraftmesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

²⁶ Angaben gemäß Festsetzung.

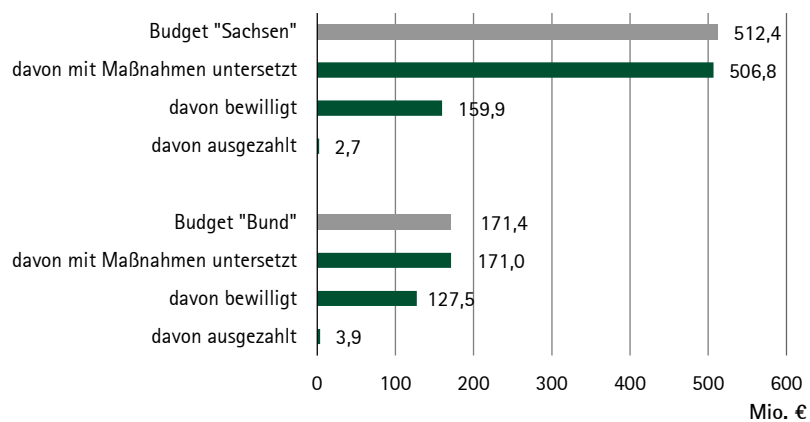
²⁷ 40 % des Differenzbetrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Umlagesätze wurden gem. Art. 2 des Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 15.12.2016 (SächsGVBl. S. 639 ff.) angepasst.

²⁸ Vgl. Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5.3, S. 37ff.

- 64 Die Antragsfrist für das Budget „Bund“ lief am 15.11.2016 und für das Budget „Sachsen“ am 28.02.2017 aus.²⁹ Laut Datenstand 30.06.2017 waren durch die erstellten Maßnahmenpläne rd. 99,8 % der aus dem Budget „Bund“ zur Verfügung stehenden Mittel untersetzt. Beim Budget „Sachsen“ waren rd. 98,9 % der Mittel durch angemeldete Maßnahmen gebunden. Ausgezahlt wurden bis zum 30.06.2017 lediglich rd. 6,5 Mio. € (vgl. Übersicht 25).
- 65 Gründe für den niedrigen Auszahlungsstand sind u. a. im erforderlichen Planungsvorlauf bei Investitionen und der Mittelauszahlung erst nach Rechnungsstellung zu sehen.³⁰ In der einschlägigen Literatur wird zudem auf begrenzte Kapazitäten in der Planung und Genehmigung von Bauvorhaben bei Kommunen und zunehmende Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft hingewiesen, die eine deutliche Steigerung kommunaler Investitionstätigkeit erschweren.³¹

Stand des Fördermittelabrufs
„Brücken in die Zukunft“

Übersicht 25: Fördermittelabruf zum 30.06.2017³²



Verdopplung der Mittel des
Kommunalinvestitionsförderungs-
fonds

- 66 Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds, aus dem sich das Budget „Bund“ für die sächsischen Kommunen speist, soll bundesweit um weitere 3,5 Mrd. € auf 7 Mrd. € aufgestockt werden. Diese zusätzlichen Fördermittel sollen finanzschwachen Kommunen für Investitionen in die Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein- und berufsbildender Schulen zur Verfügung gestellt werden. Für Sachsens Kommunen sind hierfür Mittel im Umfang von rd. 177,9 Mio. € vorgesehen.³³
- 67 Das BMF konstatiert eine derzeit positive Entwicklung der kommunalen Finanzen und mithin der kommunalen Investitionen. Da diese Entwicklung bislang von den finanzstarken Kommunen getragen werde, zielen die zusätzlichen 3,5 Mrd. € vor allem darauf ab, dass finanzschwache Kommunen nicht den Anschluss an eine gesamtstaatlich positive Entwicklung verlieren.³⁴

²⁹ VwV Investkraft, Buchst. G, Nr. 1 a).

³⁰ Vgl. BMF, „Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in den Ländern“ vom 11.07.2017.

³¹ Vgl. DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., DIW Wochenbericht Nr. 11/2017 vom 15.03.2017, S. 211 ff., KfW Research Nr. 151 vom 22.12.2016.

³² Vgl. Bericht des SMF gem. § 7 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz vom 25.08.2017 sowie Stellungnahme des SMF zu vorliegendem Jahresberichtsbeitrag.

³³ Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 18 vom 07.04.2017, S. 698 ff., Art. 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Hj. 2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016) vom 31.03.2017 sowie BGBl. Teil I, Nr. 57 vom 17.08.2017, S. 3122 ff., Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, hier: Art. 6: Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ sowie Art. 7: Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes.

³⁴ Vgl. Monatsbericht des BMF 01/2017, Kommunal Finanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen.

- Investition in Kinderbetreuungsstätten**
- 68 Die Neufassung der VwV Kita Bau³⁵ sichert die Gewährung von Fördermitteln zur Schaffung neuer und Erhaltung bestehender Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen und -pflegestellen in sächsischen Kommunen in den Jahren 2017 bis 2021. Kinderbetreuungsausbau
- 69 Für die erforderlichen Investitionen stehen den Kommunen in Sachsen aus dem Bundessondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ in den Jahren 2017 bis 2020 zudem rd. 57,2 Mio. € zur Verfügung, die über die VwV Kita Bau eingesetzt werden können.³⁶
- Straßen- und Brückenbau**
- 70 Die Fördermittel für den kommunalen Straßen- und Brückenbau (Richtlinie KStB)³⁷ wurden für das Jahr 2017 um 60 Mio. € aufgestockt, um alle vorliegenden Förderanträge bewilligen zu können. Damit stehen für Einzelmaßnahmen 151 Mio. € und als Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale 60 Mio. € zur Verfügung. Straßen- und Brückenbau
- 5.4 Entwicklungen im Sozialbereich**
- Entlastung der Kommunen**
- 71 Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen³⁸ sollen die Kommunen ab dem Jahr 2018 bundesweit um jährlich rd. 5 Mrd. € entlastet werden. Höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration
- 72 Der Bund weitet nach Art. 2 des o. g. Gesetzes u. a. seine zweckgebundene Beteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs. 1 SGB II) aus. In den Jahren 2016 bis 2018 übernimmt der Bund diese Kosten für Asyl- und Schutzberechtigte sogar vollständig. Außerdem wird der Umsatzsteueranteil der Gemeinden erhöht. Insgesamt sollen die sächsischen Kommunen um rd. 233,4 Mio. € im Jahr 2018 und um rd. 236,4 Mio. € ab dem Jahr 2019 entlastet werden³⁹.
- Bundesteilhabegesetz**
- 73 Das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) wurde am 23.12.2016 veröffentlicht.⁴⁰ Es tritt schrittweise bis 2023 in Kraft. U. a. wird die Eingliederungshilfe aus dem „Fürsorgesystem“ der Sozialhilfe herausgeführt und das SGB IX von einem bisher einrichtungsbezogenen hin zu einem personenzentrierten Leistungsgesetz aufgewertet. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten – unabhängig von der ohnehin kontinuierlich steigenden Zahl der Anspruchsberechtigten – zusätzliche finanzielle Belastungen der Länder und Kommunen infolge vorgesehener höherer Freigrenzen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen, der Einführung eines Budgets für Arbeit und der Ausweitung von Leistungen von Teilhabe an Bildung und Verwaltungskosten für das Teilhabepflanverfahren.⁴¹ BTHG enthält Neuerungen zur Eingliederungshilfe

³⁵ VwV des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen (VwV Kita Bau) vom 10.03.2017.

³⁶ Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung vom 23.06.2017, BGBl. Teil I, Nr. 40 vom 29.06.2017, S. 1893 ff.

³⁷ Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger.

³⁸ BGBl. Teil I, Nr. 57 vom 06.12.2016, S. 2755 ff.

³⁹ Weitere Ausführungen sind z. B. enthalten im Sachsenlandkurier Nr. 1/17, S. 14 ff.

⁴⁰ BGBl. Teil I, Nr. 66 vom 29.12.2016, S. 3234 ff.

⁴¹ DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund: Bilanz 2016 und Ausblick 2017 der deutschen Städte und Gemeinden sowie Sachsenlandkurier 3/17, S. 99.

Ausweitung Unterhaltsvorschuss 74 **Unterhaltsvorschuss**
Die Bezugsdauer von Unterhaltsvorschuss wurde zum 01.07.2017 bis zur Volljährigkeit des Kindes erweitert. Zudem ist die Begrenzung der Bezugsdauer (bisher 72 Monate) entfallen. Entsprechend höhere Auszahlungen – einhergehend mit einem höheren Verwaltungsaufwand – sind bei den Kommunen zu erwarten.⁴² Die Kommunen sind damit umso mehr in die Pflicht genommen, Rückforderungen gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen durchzusetzen.

Kostenerstattungspauschale nach SächsFlüAG steigt 75 **Asylbewerberleistungen**
Die Kostenerstattungspauschale nach § 10 SächsFlüAG wurde aufgrund einer Evaluierung im Jahr 2016 von 7.600 € pro Jahr und Person erweitert auf 9.558 € im Jahr 2017 bzw. 9.410 € ab dem Jahr 2018. Die Landkreise und Kreisfreien Städte erhalten darüber hinaus Sonderausgleiche gem. § 10 Abs. 1 Satz 3 und § 10 Abs. 4 SächsFlüAG.

5.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

76 Zum 01.01.2017 fusionierten folgende Gemeinden:

- Eingliederung von Pfaffroda in die Stadt Olbernhau
- Eingliederung von Reuth in Weischlitz
- Eingliederung von Brettnig-Hauswalde in die Stadt Großröhrsdorf

420 kreisangehörige Gemeinden und 3 Kreisfreie Städte zum 01.01.2017 in Sachsen 77 Damit gliedert sich das Gebiet Sachsens in 420 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte.

Übersicht 26: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)⁴³

Jahr	1990	...	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl	1.626	...	499	493	485	470	458	438	432	430	426	423

5.6 Weitere aktuelle Themenfelder

Neues bundesstaatliches Finanzausgleichssystem ab 2020 78 **Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**
Ein Baustein des ab 2020 geltenden Finanzausgleichssystems zwischen Bund und Ländern besteht darin, dass die kommunale Finanzkraft stärker berücksichtigt wird als im bisherigen System. Für die Kommunen ergeben sich wesentliche Auswirkungen, da nach Angabe des SMF die Neuordnung der Bund-Länder-Finzen in der Folge auch bei der künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen Berücksichtigung finden werde. Des Weiteren sollen die Kommunen 3,5 Mrd. € für die Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen (vgl. Pkt. 5.3) erhalten. Dem Bund wird zugleich ein größeres Mitspracherecht bei der Verwendung der Investitionsmittel eingeräumt.

Anwendung § 2b UStG 79 **Umsatzbesteuerung der Kommunen**
Die Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) zum 01.01.2016 konnte Rechtsunsicherheiten bspw. in der interkommunalen Zusammenarbeit bisher nicht ausräumen. Das BMF hat daher am 16.12.2016 ein erstes Schreiben veröffentlicht, dass auf Anwendungsfragen des § 2b UStG – teils anhand von Beispielen – eingeht. U. a. wird auf die Übergangsregelung hingewiesen, wonach bis Ende 2016 gegründete juristi-

⁴² Der Deutsche Städtetag geht von einer Verdopplung der Zahl der Leistungsberechtigten aus. Vgl. Schreiben des Deutschen Städtetages an den Deutschen Bundestag vom 02.03.2017.

⁴³ Die zum 01.01.2017 erfolgten Gemeindegemeinschaften bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen weiter verringerten, finden in der Auswertung der Daten für das Jahr 2016 noch keine Berücksichtigung.

sche Personen des öffentlichen Rechts⁴⁴ das alte Umsatzsteuerrecht noch bis zum 31.12.2020 anwenden dürfen, sofern sie dies gegenüber dem Finanzamt einmalig erklärt haben.⁴⁵ Für den Freistaat Sachsen gab das SMF diese Optionserklärung fristgerecht ab.⁴⁶

6 Stellungnahmen

- 80 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt. Stellungnahmen
- 81 Zu der Feststellung des SRH, dass die Qualität der statistischen Daten durch fehlende bzw. ungeprüfte Jahresabschlüsse und häufig noch nicht festgestellte Eröffnungsbilanzen beeinflusst wird (Pkt. 1.1, Tz. 2), teilt das SMI mit, dass es halbjährlich den aktuellen Stand der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen erhebe. Die Erhebungen zeigten, dass es in diesem Bereich noch Defizite gebe. Es sei unbestritten, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Die halbjährlichen Erhebungen des SMI verdeutlichten, dass es auch im Bereich der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse Defizite gebe. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen im Bereich der Jahresabschlüsse seien die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen anzusehen. Die RAB seien daher auch weiterhin gehalten, bez. der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau von Bearbeitungsstaus hinzuwirken. Die RAB sind gehalten, mit dem gebotenen Nachdruck auf die Fristeinhaltung und den Abbau von Bearbeitungsstaus hinzuwirken
- 82 Zum Ländervergleich unter Pkt. 2.2. (hier Tz. 12) weist das SMF ergänzend darauf hin, zu berücksichtigen sei, dass (noch) nicht alle Bundesländer für ihre Kommunen die Doppik verpflichtend eingeführt haben. Entsprechend eingeschränkt sei die Aussagekraft eines Vergleiches der Sachinvestitionsausgaben. Eingeschränkte Aussagekraft beim Ländervergleich der Sachinvestitionen
- 83 Das SMI wies in seiner Stellungnahme bezüglich des Wachstums der Auszahlungen für soziale Leistungen (Pkt. 4.4.1, Tz. 43) darauf hin, dass bestimmte kommunale Sozialleistungen in nennenswertem Umfang steuerbar bzw. beeinflussbar seien und für die Kommunen die Möglichkeit bestünde, dem Ausgabenanstieg entgegenzuwirken. Das betreffe insbesondere:
- die Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII,
 - die Eingliederungshilfe für unter 18-Jährige,
 - die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und
 - die Sozialhilfe nach dem SGB XII.
- 84 Der SRH gibt ausgehend von seinen Prüfungserfahrungen im Sozialbereich zu bedenken, dass nach Angaben der Kommunen die personelle Ausstattung es in vielen Fällen nicht zulässt, neben dem „Tagesgeschäft“ die bisherige Arbeitsweise zu evaluieren, Controllingsysteme aufzubauen und mit entsprechenden Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung gegenzusteuern. Der SRH begrüßt daher in dem Zusammenhang die Einrichtung einer Expertenkommission, die – unter Leitung des SMS – die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den Bereichen der Hilfen zur

⁴⁴ Dazu gehören i. S. v. § 2b Abs. 1 UStG insbesondere die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände), die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften, die Innungen, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, die staatlichen Hochschulen und sonstige Gebilde, die aufgrund öffentlichen Rechts eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.

⁴⁵ Der Deutsche Städtetag geht von einem dauerhaften administrativen Mehraufwand aufgrund der Umsatzsteuerneuregelung aus. Vgl. Der Neue Kämmerer, Ausgabe 1, März 2017, S. 15.

⁴⁶ Vgl. Schreiben des SMF an den SRH vom 12.12.2016. Dem Schreiben war zudem ein Prüfschema zur Anwendung des § 2b UStG beigelegt.

Erziehung zum Anlass nimmt, gemeinsam Lösungen zu finden. Auf den Beitrag „Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kosten der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnformen“ wird verwiesen.

7 Schlussbemerkung

- Schlussbemerkung 85 Die Kommunen bezuschussten ausgelagerte Bereiche (verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen sowie private Unternehmen) im Jahr 2016 für laufende Zwecke i. H. v. rd. 853 Mio. € (vgl. Pkt. 4.5.1). Zum Vergleich: rd. 938 Mio. € wurden im gleichen Zeitraum in kommunale Baumaßnahmen investiert. Die Bedeutung des künftigen doppelten Gesamtabschlusses für alle Kommunen wird damit einmal mehr unterstrichen.
- 86 Die Investitionstätigkeit bleibt gegenwärtig noch hinter den Erwartungen zurück. Dies betrifft vor allem den kreisangehörigen Raum, dessen Sachinvestitionen seit 2011 rückläufig sind. Das Kommunalpaket inkl. der zusätzlichen Mittel für die Bildungsinfrastruktur (vgl. Pkt. 5.3) lässt hier positive Impulse erwarten – ebenso wie die guten Wirtschaftsaussichten in Sachsen, die positiv auf das kurz- bis mittelfristig zu erwartende Steueraufkommen der sächsischen Gemeinden wirken.
- 87 Die Entwicklung der Gesetzgebung im Sozialbereich erfordert z. T. eine inhaltliche, organisatorische und personelle Neu- bzw. Nachjustierung in den entsprechenden Verwaltungsbereichen (vgl. Pkt. 5.4). Sowohl die Sozialausgaben als auch der damit einhergehende Verwaltungsaufwand bleiben nach wie vor Risikogrößen für die kommunalen Kernhaushalte der Kreisfreien Städte und der Landkreise.

8 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten

- Statistische Datengrundlage 88 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁴⁷ im Jahr 2016 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴⁸. Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2015. 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.
- Gebietsstand vom 01.01.2016 89 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2016 zugrunde. Die Einwohnerzahlen der Berichtsjahre bis 2015 basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Für das Berichtsjahr 2016 wurde mangels aktuellerer Daten die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 zugrunde gelegt. Ab 2011 fanden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse⁴⁹ Verwendung. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.
- 90 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.

⁴⁷ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

⁴⁸ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

⁴⁹ Im Jahr 2021 erfolgt der nächste registergestützte Zensus. Die Bevölkerungszählung ist Bestandteil. Vgl. Zensusvorbereitungsgesetz 2021 vom 03.03.2017, BGBl. Teil I, Nr. 11 vom 09.03.2017, S. 388 ff.

Kommunale Verschuldung

Den Kommunen gelang es, die Verschuldung ihrer Kernhaushalte erstmals seit 1992 wieder auf unter 3 Mrd. € zu reduzieren.

Nahezu unverändert sind jedoch 12,8 Mrd. € und damit mehr als 80 % der kommunalen Gesamtschulden aus den Kernhaushalten ausgelagert. Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften wuchsen weiter. Sie sind durch die Kommunen aufmerksam zu beobachten. Hier kommt dem Gesamtabchluss besondere Bedeutung zu.

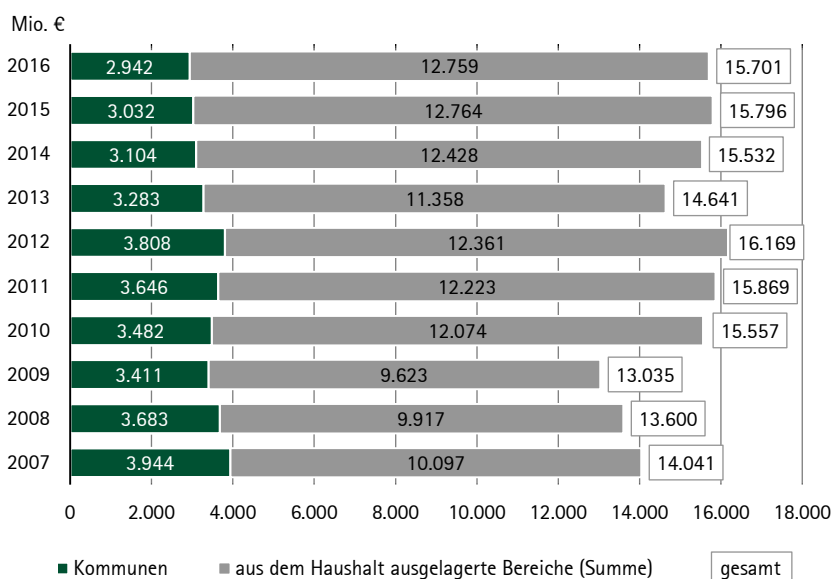
1 Vorbemerkung

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik¹ zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2017 zugrunde. Die Einwohnerzahlen der Berichtsjahre bis 2015 basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Für das Berichtsjahr 2016 wurde mangels aktuellerer Daten die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 herangezogen.² 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. Auf die im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II unter Pkt. 2 enthaltene Einführung (S. 46) wird ergänzend hingewiesen.

Schuldenstatistik, Stand 31.12.2016

2 Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Schulden der Kommunen und ihrer ausgelagerten Bereiche sowie der Gesamtverschuldung



Gesamtverschuldung zum 31.12.2016: rd. 15,7 Mrd. € zzgl. rd. 1,1 Mrd. € weitere Belastungen

- 2 Die ausgelagerten Bereiche umfassen die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften (vgl. Pkt. 4).

Definition ausgelagerte Bereiche

¹ Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände.

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.

² Ab dem Jahr 2011 finden die Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 Verwendung.

- 3 Rechnerisch entfallen auf jeden Einwohner Sachsens Schulden i. H. v. rd. 3.844 €. Hinzu kommen in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen von rd. 268 €/EW. Dies sind größtenteils Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (rd. 1 Mrd. €) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten und Zinsauszahlungen.

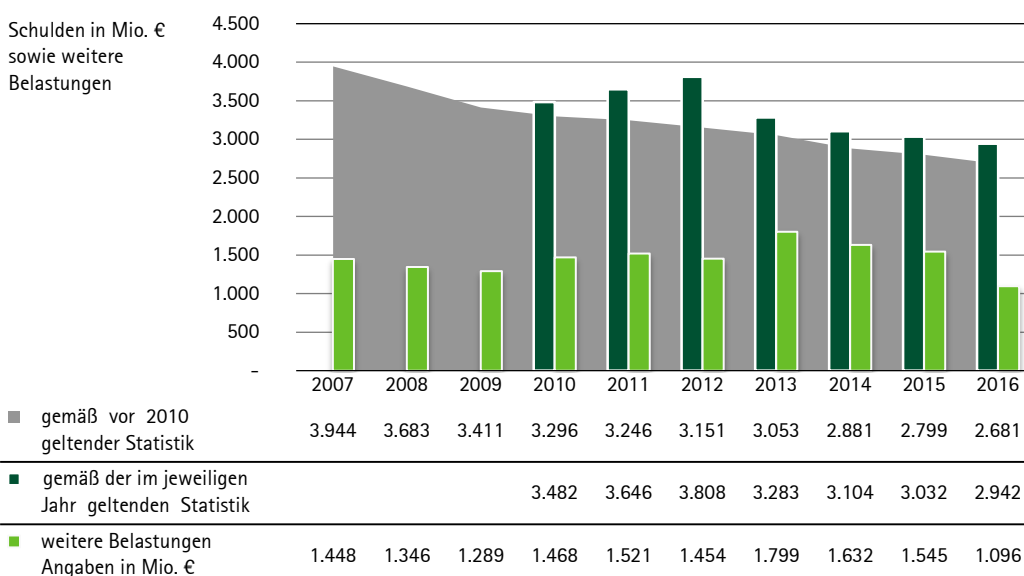
3 Kommunale Kernhaushalte in Sachsen

3.1 Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen

Schulden sowie weitere Belastungen in den Kernhaushalten rückläufig

- 4 Sowohl die Schulden als auch die weiteren Belastungen, zu denen seit dem Berichtsjahr 2012 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben (bzw. ab dem Jahr 2016 -auszahlungen) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten zählen³, sind in den Kernhaushalten rückläufig.

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



Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen nach Gebietskörperschaftsgruppen zum 31.12.2016

Gebietskörperschaftsgruppe	Schulden Kernhaushalt in €/EW	Weitere Belastungen in €/EW
Kreisfreie Städte	635,7	569,9
kreisangehörige Gemeinden	569,2	106,6
Landkreise	193,0	12,3
alle Kommunen	720,3	268,3

3.2 Detaillierter Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

Starker Rückgang der Bürgschaftsverpflichtungen

- 5 Zum 31.12.2016 wiesen die sächsischen Kommunen rd. 90 Mio. € weniger Schulden aus als im Vorjahr, obwohl die Kassenkredite und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen – oft aus Gründen der Vor- bzw. Zwischenfinanzierung⁴ – angestiegen waren (vgl. Übersicht 4).

- 6 Hervorzuheben ist der Rückgang der sog. weiteren Belastungen um fast eine halbe Mrd. Euro, darunter insbesondere der Bürgschaftsrisiken (vgl. Übersicht 5).

³ Hinsichtlich der statistischen Definition der weiteren Belastungen und der Schulden früherer Jahre wird auf die vorangegangenen Jahresberichte des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2 verwiesen.

⁴ Laut Information des SMI in seiner Stellungnahme zu vorliegendem Jahresberichtsbeitrag.

Übersicht 4: Schulden und Belastungen der Kommunen nach Arten zum 31.12.⁵

Ifd. Nr.	Position	2015	2016	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1	SCHULDENSTAND ⁶	3.032,1	2.942,4	-89,7	-3,0
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	1,6	1,6	0,0	0,9
1.1.1	- Schulden aus Krediten	1,6	1,6	0,0	0,9
1.1.2	- Kassenkredite	-	-	-	-
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	2.892,9	2.800,9	-92,0	-3,2
1.2.1	- Schulden aus Krediten	2.797,1	2.679,2	-117,9	-4,2
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	2.796,8	2.679,0	-117,8	-4,2
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	0,3	0,2	-0,1	-40,7
1.2.2	- Wertpapierschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	95,9	121,8	25,9	27,0
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	27,0	18,5	-8,5	-31,4
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	3,4	0,8	-2,6	-75,6
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	0,9	1,2	0,3	32,1
1.3.3	- Finanzierungsleasing	22,7	16,4	-6,2	-27,5
1.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	110,6	121,3	10,8	9,7
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.544,7	1.096,0	-448,7	-29,0
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	29,8	29,5	-0,3	-1,0
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.443,9	1.003,5	-440,4	-30,5
2.3	Zinsausgaben bzw. -auszahlungen ⁷	71,0	63,0	-8,1	-11,3

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

Schulden bei Kreditinstituten

8 Im Ergebnis wiesen die Kommunen im Vorjahresvergleich rd. 118 Mio. € weniger Bankkredite aus. Während die Gebietskörperschaftsgruppen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden bei Kreditinstituten um rd. 58 bzw. rd. 70 Mio. € verringern konnten, nahmen die Landkreise insgesamt rd. 10 Mio. € mehr Kredite auf.

Rund 118 Mio. € weniger Bankkredite

9 Die Stadt Leipzig konnte ihr Kreditvolumen um rd. 9 % auf rd. 626 Mio. € reduzieren. Dies entspricht Kreditschulden von rd. 1.117 €/EW. Einwohnerbezogen waren trotz Schuldenabbaus die Gemeinden Rackwitz mit rd. 3.077 €/EW und Reichenbach/O.L. mit rd. 2.960 €/EW am stärksten mit Krediten belastet. 37 sächsische Kommunen hatten keine Schulden gegenüber Kreditinstituten.

10 Der Vogtlandkreis steigerte sein Kreditvolumen nahezu um die Hälfte und wies zum 31.12.2016 rd. 55 Mio. € aus. Der Erzgebirgskreis erhöhte seine Bankkredite um knapp ein Viertel auf rd. 66 Mio. €.

⁵ Es wird darauf hingewiesen, dass die „sonstigen übrigen Verbindlichkeiten“ seit dem Jahr 2013 statistisch nicht mehr erfasst werden, die kommunalen Haushalte dennoch zusätzlich belasten. Im Jahr 2012 war diese Position mit knapp 0,5 Mrd. € ausgewiesen.

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

⁷ Gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Kassenkredite schwerpunktmäßig bei Landkreisen

Kassenkredite

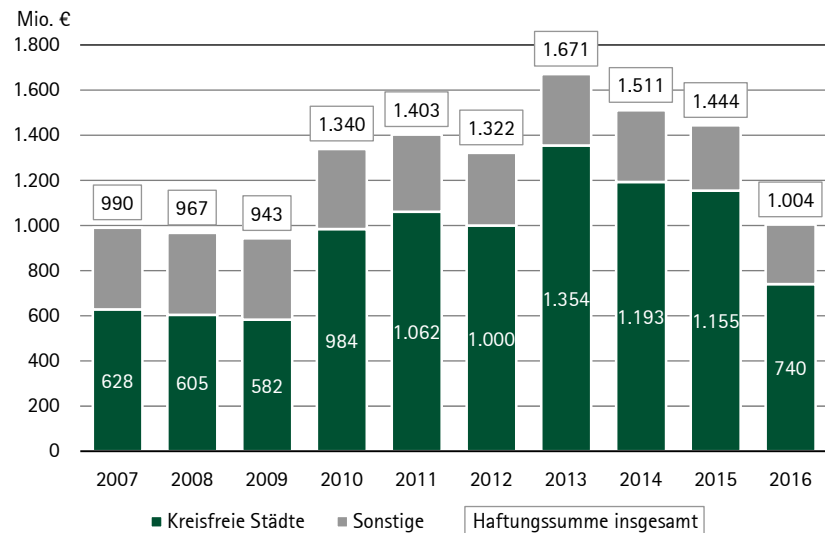
- 11 Rund 13 % der Kommunen in Sachsen wiesen Kassenkredite aus, darunter insbesondere die Landkreise Görlitz (35 Mio. €), Nordsachsen (22 Mio. €) und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (rd. 17,5 Mio. €). Sie hielten zusammen mehr als 60 % des Kassenkreditvolumens aller Kommunen.
- 12 Die einwohnerbezogen höchsten Kassenkredite verzeichneten die Gemeinden Spreetal (rd. 880 €/EW bzw. 1,7 Mio. €) und Löbnitz (rd. 870 €/EW bzw. rd. 1,8 Mio. €). 15 Gemeinden, die im Vorjahr keine Kassenkredite benötigten, wiesen zum 31.12.2016 Kassenkredite aus.

Bürgschaften hauptsächlich in Dresden und Leipzig

Weitere Belastungen

- 13 Die Verringerung der Haftungssumme von Bürgschaften u. dgl. ist maßgeblich auf den Rückgang bei den Kreisfreien Städten Leipzig und Dresden zurückzuführen. Leipzig wies zum 31.12.2016 Bürgschaften im Umfang von rd. 281 Mio. € aus und damit rd. 376 Mio. € weniger als im Vorjahr. Dresden verzeichnete einen Rückgang von rd. 37 Mio. € auf rd. 424 Mio. €. Zusammen halten beide Städte dennoch rd. 70 % des gesamten Bürgschaftsvolumens der sächsischen Kommunen (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5: Entwicklung der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Haftungssumme)



Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte wurden in 68 Kommunen überschritten

3.3 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

- 14 Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte, die durch die VwV KomHWi-Doppik⁸ vorgegeben sind, weichen inhaltlich vom statistischen Schuldenbegriff zugunsten der Kernhaushalte ab. Im Jahresbericht 2013 des SRH wurde dies ausführlich dargelegt.⁹ Unter Berücksichtigung dessen, hielten 68 von insgesamt 433 Gebietskörperschaften¹⁰ die Verschuldungsrichtwerte nach VwV KomHWi-Doppik zum 31.12.2016 nicht ein.

Übersicht 6: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten zum 31.12.2016	
		absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	67	16,0
Landkreise	250	1	10,0

⁸ Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 VwV KomHWi-Doppik.

⁹ Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.4, S. 54 f.

¹⁰ Zum Gebietsstand 01.01.2017: 3 Kreisfreie Städte, 420 kreisangehörige Gemeinden, 10 Landkreise.

15 Zahl und Anteil der betroffenen kreisangehörigen Gemeinden sinken seit mehreren Jahren schrittweise. Lagen bspw. im Jahr 2013 noch 87 kreisangehörige Gemeinden bzw. rd. 20,3 % über dem Richtwert, sind es nunmehr 67 kreisangehörige Gemeinden bzw. rd. 16,0 %.

16 Konsequenzen aus der Überschreitung der Richtwerte ergeben sich, sobald die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet ist. In die Betrachtung ist die gesamte Haushaltssituation der betroffenen Kommune einzubeziehen.¹¹ Hierzu gehören bspw. auch die Kassenkredite, die in den letzten Jahren stetig gestiegenen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen¹² sowie Bürgschaftsrisiken, die beim Abgleich der Richtwerte bislang keine Berücksichtigung finden.

Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune

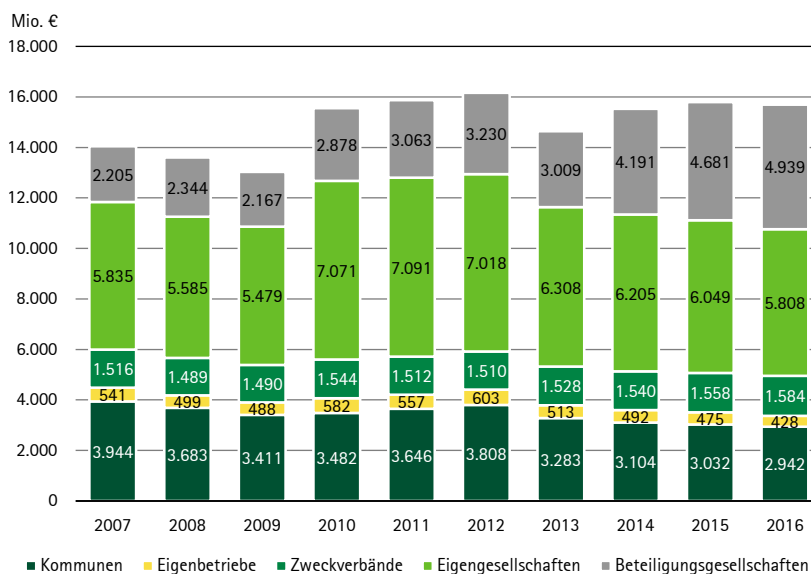
4 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche in Sachsen

4.1 Gesamtschuldenentwicklung

17 Die Ausweitung der Gesamtverschuldung in den vergangenen beiden Jahren wurde im Jahr 2016 vorerst gestoppt. Zu dieser Entwicklung trugen vor allem die Eigengesellschaften und daneben die Kommunen und ihre Eigenbetriebe bei. In den Beteiligungsgesellschaften ist weiterhin eine Zunahme der Verschuldung festzustellen.

Ausweitung der Gesamtverschuldung gestoppt

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



18 Für die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Zweckverbände müssen die Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar einstehen. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Die VwV KomHWi-Doppik¹³ 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.

¹¹ Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. g) VwV KomHWi-Doppik.

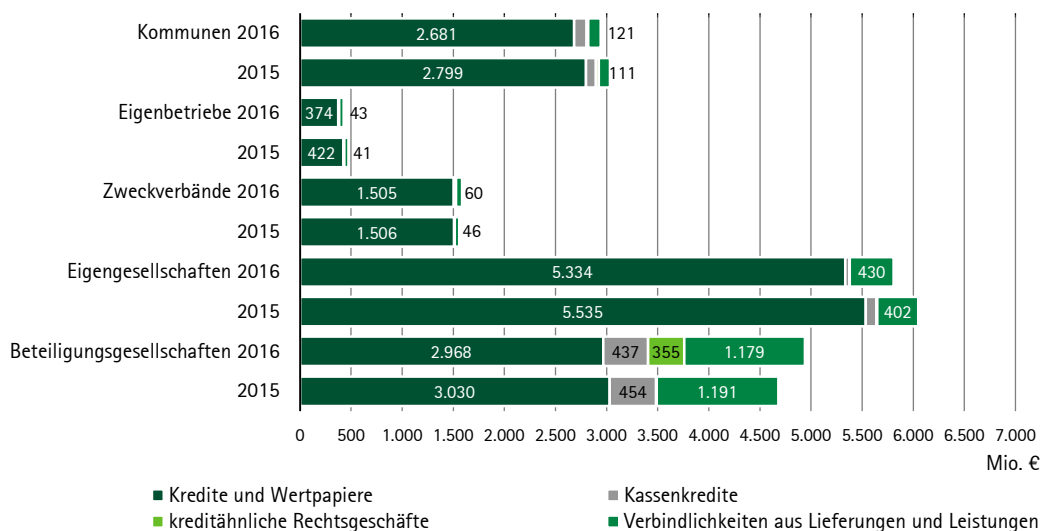
¹² Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen entwickelten sich in den zurückliegenden 3 Jahren wie folgt: 2014: 96,6 Mio. €, 2015: 110,6 Mio. €, 2016: 121,3 Mio. €.

¹³ Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. f) VwV KomHWi-Doppik.

4.2 Entwicklung nach Schuldenarten

- 19 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.¹⁴

Übersicht 8: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche nach Schuldenarten¹⁵



82 % aller ausgewiesenen Schulden sind Kreditschulden

- 20 Der Hauptanteil an der Fremdfinanzierung der Kommunen und der ausgelagerten Bereiche kommt den längerfristigen Krediten bei Kreditinstituten zu. So haben bspw. rd. 95 % der Kredite der Kommunen eine mindestens 5-jährige Laufzeit. Etwa 82 % aller zum 31.12.2016 ausgewiesenen Schulden sind Kreditschulden.

Schuldenstruktur der Beteiligungsgesellschaften stärker von kurzfristigen Schulden geprägt

- 21 Kassenkredite sind vorwiegend bei den Beteiligungsgesellschaften von Bedeutung. Der Anteil der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen an allen Schulden liegt bei den Kommunen bei rd. 4 %, bei den Beteiligungsgesellschaften hingegen bei fast einem Viertel. Die Schuldenstruktur der Beteiligungsgesellschaften ist mithin stärker als bei den Kommunen und den übrigen Bereichen von kurzfristigen Schulden geprägt.

- 22 Gegenüber dem Vorjahr vergleichsweise stark gestiegen sind die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Beteiligungsgesellschaften, die – wie auch die Kassenkredite – der unmittelbaren rechtsaufsichtlichen Einflussnahme weitgehend entzogen sind.

Rund 90 % der Schulden im Wohnungsbaubereich liegen in Eigengesellschaften

- 4.3 Schulden der ausgelagerten Bereiche nach Aufgabenbereichen
 23 Nachfolgend wird die Schuldenentwicklung der Aufgabenbereiche mit der gegenwärtig höchsten Verschuldung dargestellt (vgl. Übersicht 9).¹⁶ Fast zwei Drittel des Schuldenaufkommens liegen im Wohnungsbaubereich sowie bei kombinierten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Rd. 90 % der Schulden der Wohnungsbauaufförderung und -fürsorge werden von kommunalen Eigengesellschaften getragen, die auch insgesamt von allen Organisationsformen den höchsten Schuldenstand aufweisen (vgl. auch Übersicht 8). Auch die Schulden der kombinierten Versor-

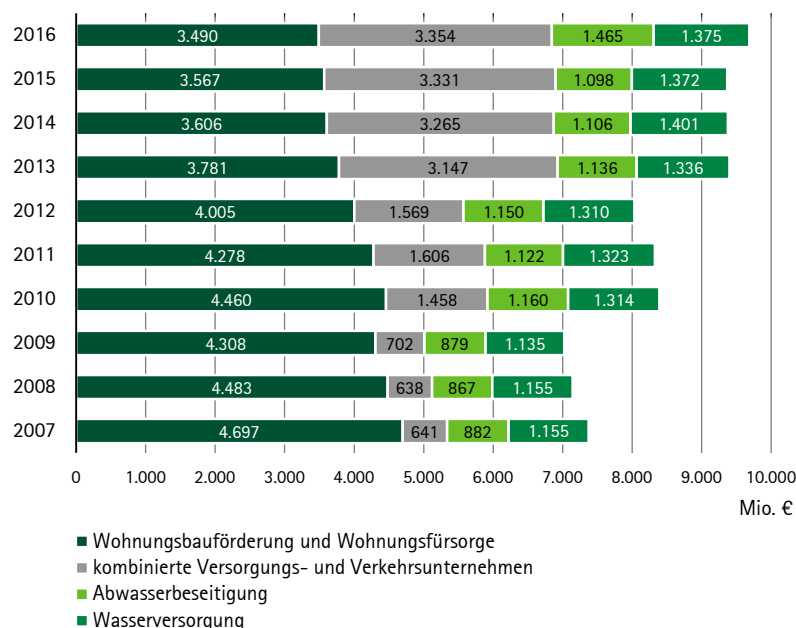
¹⁴ Eine Darstellung der Entwicklung nach Schuldenarten ab dem Jahr 2010 ist im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 53 enthalten.

¹⁵ Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

¹⁶ Deutlich weniger Schulden (rd. 16 bis 451 Mio. €) weisen die folgenden Aufgabenbereiche auf (Reihenfolge von niedriger zu höherer Verschuldung): Sonstige wirtschaftliche Unternehmen, Verkehrsunternehmen, Abfallbeseitigung, Städteplanung/Vermessung/Bauordnung und Fernwärmeversorgung.

gungs- und Verkehrsunternehmen sind zu mehr als der Hälfte in Unternehmen verortet, die als Eigengesellschaften geführt werden.

Übersicht 9: Schuldenentwicklung der Aufgabenbereiche mit hohem Schuldenaufkommen



4.4 Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

24 Die VwV KomHWi-Doppik benennt neben den Verschuldungsrichtwerten für die Kernhaushalte (vgl. Pkt. 3.3) auch Richtwerte für die **Gesamtverschuldung**. Diese umfasst gemäß Abschn. A) Ziff. I Nr. 3 Buchst. f)

Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

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

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

26 Allein die Verschuldung der Kernhaushalte zusammen mit den Schulden der Eigenbetriebe erreichte oder überschritt bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte. Unter Hinzunahme der Schulden der kommunalen Eigengesellschaften, für deren Aufgabenerfüllung der kommunalen Daseinsvorsorge die Kommunen trotz faktischer Haftungsbegrenzung dennoch die Einstandspflicht trifft, vergrößert sich der Kreis der betroffenen Kommunen weiter (vgl. nachfolgende Übersicht).

Etwa 1/5 der kreisangehörigen Gemeinden überschritten mit ihren Schulden in den Kernhaushalten, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften die Richtwerte zur Gesamtverschuldung

27 24 von 405¹⁷ kreisangehörigen Gemeinden überschritten zum 31.12.2016 die Verschuldungsrichtwerte lt. VwV KomHWi-Doppik, bezieht man die Kernhaushalts- und Eigenbetriebsschulden in die Betrachtung ein. 84 von 405 kreisangehörigen Gemeinden waren es, werden die Schulden der Eigengesellschaften noch hinzugenommen.

Übersicht 10: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten			
		beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen		beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften der Kommunen	
		zum 31.12.2016		zum 31.12.2016	
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse	absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	2.000	-	-	2	66,6
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 EW	1.800	-	-	1	33,3
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	1.600	1	1,6	38	60,3
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.650	7	7,1	20	20,2
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.350	4	4,3	11	12,0
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	1.200	12	8,1	14	9,5
Landkreise	260	1	10,0	2	20,0

28 Der SRH weist darauf hin, dass insbesondere die Verschuldung der Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in den Gemeinden über 10 TEW einer besonderen Beobachtung durch die RAB bedarf.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

29 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen (in €/EW).

5.1 Entwicklung der Schulden kommunalen Kernhaushalte

Schuldenabbau in den Flächenländern Ost

30 Übersicht 11 zeigt, dass die kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern Ost ihren bereits seit mehreren Jahren anhaltenden Schuldenabbau weiter fortsetzen konnten. In den Flächenländern West ist dies überwiegend nicht gelungen. Insbesondere in den einwohnerbezogen mit am höchsten verschuldeten Kommunen des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen stieg die Verschuldung weiter an. In Schleswig-Holstein war die prozentuale Steigerung der Verschuldung mit rd. 14 % gegenüber dem Vorjahr am größten.

Bei 3 Bundesländern sind mehr als 50 % der Gesamtschulden Kassenkredite

31 Insgesamt gesehen liegen die wesentlichen Schuldenanteile bei den Krediten (einschließlich Wertpapieren) sowie bei den Kassenkrediten. Bei den Kommunen des Saarlandes, von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind mehr als 50 % der Gesamtschulden Kassenkredite. Die Kommunen in Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Bayern weisen demgegenüber nur einen vergleichsweise geringen Anteil an Kassenkrediten aus.

Kassenkreditrisiko

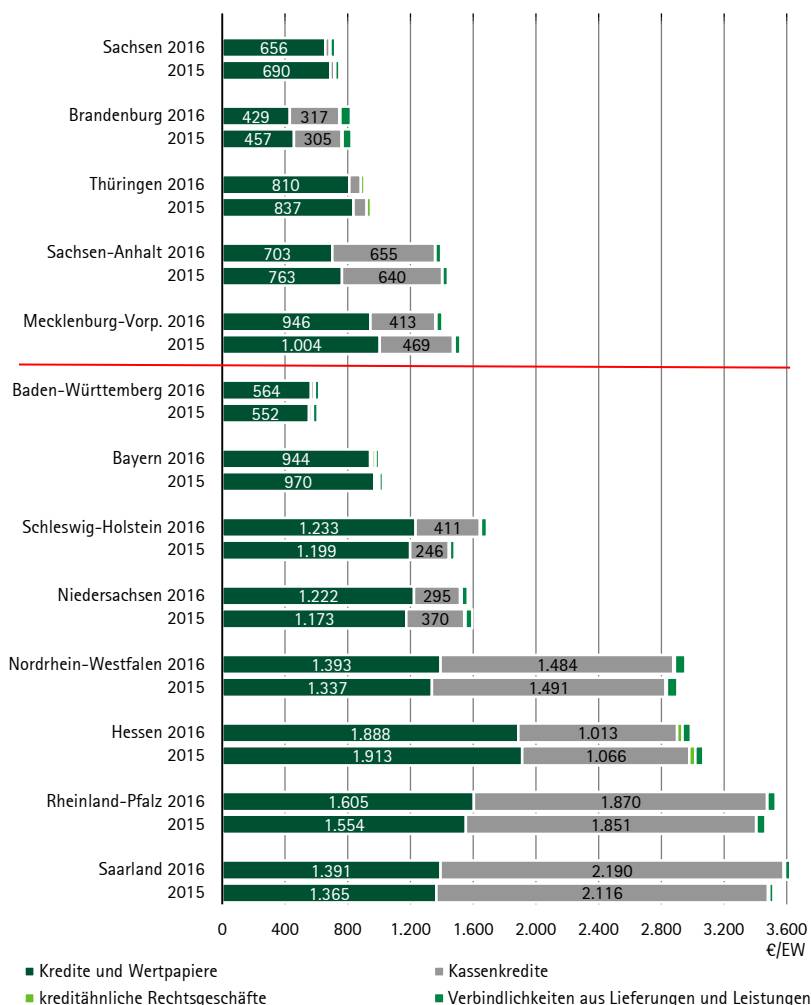
32 Kassenkredite sind Kredite mit kurzen Laufzeiten zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln, soweit keine anderen liquiden Mittel eingesetzt werden können.¹⁸ Eine hohe und dauerhaft anhaltende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist ein Indikator für beständige Haushaltsdefizite und stellt für die betroffenen

¹⁷ Hierbei ist berücksichtigt, dass die VwV KomHWi-Doppik für die 15 kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 1.000 EW keine bestimmten Verschuldungswerte vorgibt.

¹⁸ Vgl. bspw. § 59 Ziff. 26 SächsKomHVO-Doppik.

Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung ein ernstzunehmendes Risiko dar.

Übersicht 11: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) im Vorjahresvergleich



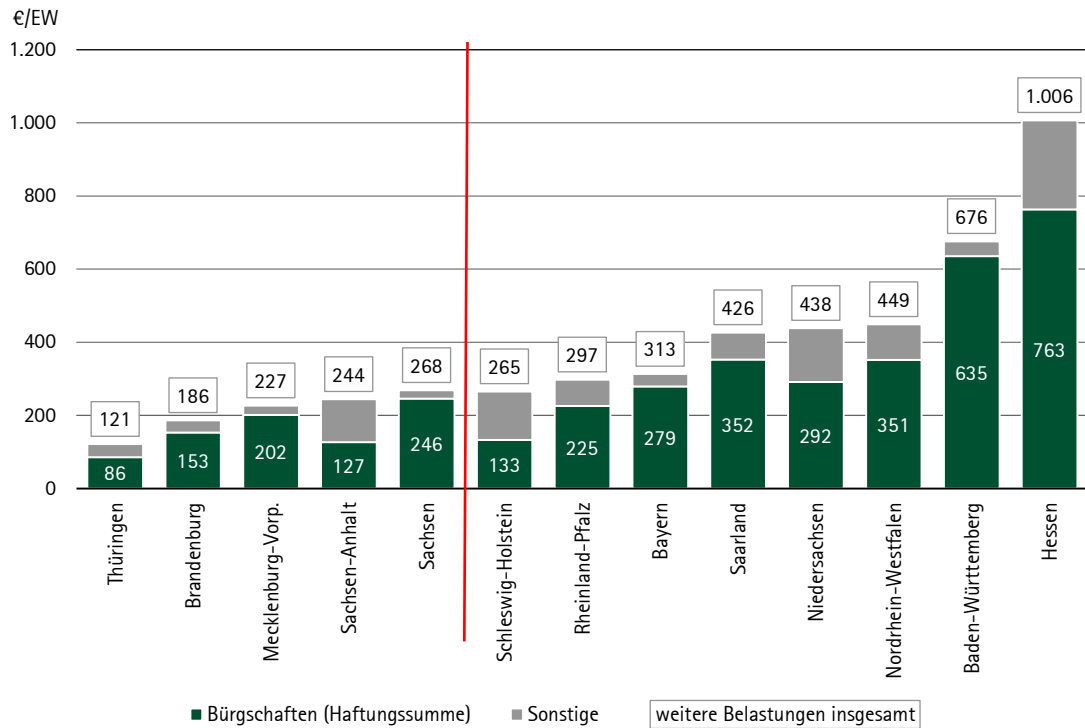
33

5.2 Weitere Belastungen der kommunalen Kernhaushalte

Wie bereits für die Kommunen Sachsens unter Pkt. 3.1 und 3.2 dargestellt, werden nachfolgend die neben den Schulden existierenden sog. weiteren Belastungen der Kommunen der einzelnen Bundesländer in ihren Kernhaushalten aufgezeigt. Hierzu zählen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten.

Weitere Belastungen der Kernhaushalte

Übersicht 12: Weitere Belastungen der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) zum 31.12.2016



34 Die kommunalen Kernhaushalte aller Flächenländer Deutschlands sind neben ihren Schulden (vgl. Übersicht 11) durchschnittlich mit knapp 450 €/EW durch sog. weitere Belastungen verpflichtet.

35 Die Kommunen Hessens weisen im Vergleich der Flächenländer zum 31.12.2016 die dritthöchsten Schulden je EW in ihren Kernhaushalten aus und sind zusätzlich am stärksten mit Bürgschaften (rd. 763 €/EW), Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten (rd. 170 €/EW) sowie Zinsen (rd. 74 €/EW) belastet.

5.3 Auswertung der Gesamtschuldendaten zum 31.12.2016

Zur Datenlage 36 Wegen lückenhafter Datenlage sind die Schuldendaten zu den Kommunen der Bundesländer Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz in Übersicht 13 gesondert ausgewiesen. Für Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern fehlen die Daten zu den mittelbaren Eigengesellschaften, bei Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die Daten zu den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnlichen Rechtsgeschäften bei Eigenbetrieben und Eigengesellschaften.¹⁹

Schulden der Beteiligungsgesellschaften nicht einbezogen 37 Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Schulden der Beteiligungsgesellschaften nicht in die Auswertung einbezogen werden können, da diese dem SRH nur für Sachsen vorliegen (vgl. Übersicht 7 f.). Entsprechend würde sich im Falle einer vergleichenden Gesamtbetrachtung die Beurteilung der Schuldensituation ggf. relativieren.

In allen ostdeutschen Flächenländern mehr als 50 % Schulden ausgelagert 38 Im Vergleich zum Vorjahr haben sich die Schuldendaten der einzelnen Bundesländer nur wenig geändert. Der Schuldenanteil in den ausgelagerten Bereichen der Kommunen beträgt in allen ostdeutschen Flächenländern mehr als 50 %, in Sachsen, Thüringen und Brandenburg sogar mehr als 70 % der Gesamtschulden, wobei evtl. Schulden von Beteiligungsgesellschaften hierin statistisch nicht mit erfasst sind.

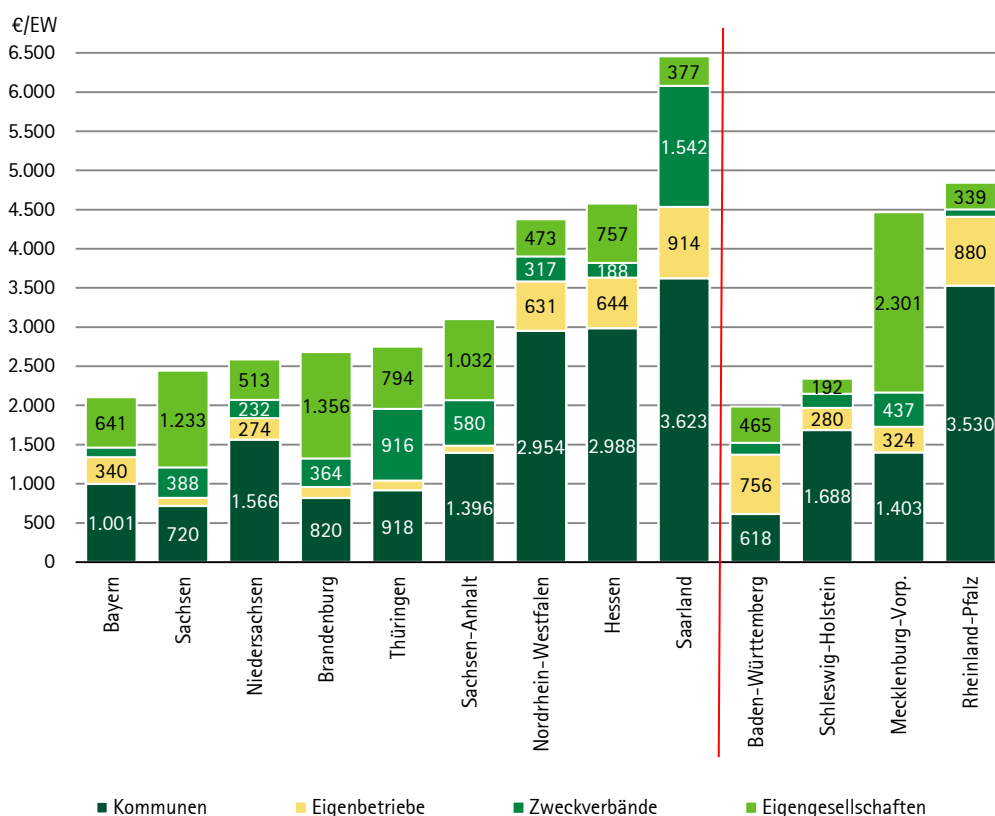
¹⁹ Daher musste auch auf die Darstellung der Durchschnittswerte der Flächenländer Ost bzw. West verzichtet werden.

39 Die höchste Verschuldung unter den Flächenländern Ost weisen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern aus, insbesondere aufgrund der in Relation zu allen anderen Bundesländern sehr hohen Verschuldung ihrer unmittelbaren Eigengesellschaften. Die je Einwohner höchste Verschuldung sowohl im Kernhaushalt als auch in den ausgelagerten Bereichen verzeichnen die Kommunen des Saarlandes.

Kommunen des Saarlandes einwohnerbezogen am höchsten verschuldet

40 Die Darstellung in nachfolgender Übersicht sieht unter Hinzunahme der ausgelagerten Bereiche zu den Schulden der Kernhaushalte die Kommunen Bayerns im Gesamtschulden-Ranking vor Sachsen. Gleichwohl weisen die im Kernhaushalt am höchsten verschuldeten Kommunen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und vor allem des Saarlandes auch bei der Betrachtung der Gesamtverschuldung höhere Werte als die anderen Bundesländer aus. Unabhängig von der Organisationsform, mit der die kommunalen Aufgaben erfüllt werden, und dem Kommunalisierungsgrad wird die seit mehreren Jahren angespannte Finanzsituation in den Kommunen dieser Bundesländer deutlich.

Übersicht 13: Schulden der Kommunen sowie ihrer aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften)



6 Stellungnahmen

41 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.

Stellungnahmen

42 Das SMF merkt mit Blick auf mögliche künftige Entwicklungen an, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2016 sowohl in den Kernhaushalten als auch in der Gesamtheit ihrer ausgelagerten Bereiche per Saldo Schulden abgebaut hätten. Dies sei vor allem das Ergebnis einer weiter gesunkenen Kreditverschuldung. Da die sächsischen Kommunen seit dem Jahr 2001 jedes Jahr mehr Kredite (für Investitionen) getilgt als sie neu aufgenommen hätten, stünden sie im bundesweiten Vergleich relativ gut da. Ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Finanzpolitik sei die Förderung

der kommunalen Investitionstätigkeit. Hierzu zählten bspw. die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie die darüber hinaus im Freistaat Sachsen mit dem Fonds „Brücken in die Zukunft“ bereitgestellten Mittel. Die zu erwartende verstärkte Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen sollte bei der künftigen Bewertung der Entwicklung des Verschuldungstrends berücksichtigt werden.

43 Das SMI weist erneut darauf hin, dass die konkrete Schulden-situation der Gemeinden im Blick der LD, der LRÄ und des SMI sei und im Rahmen des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte der besonderen Beobachtung durch die zuständigen RAB unterliege.

44 Das SMI teilt die Feststellung des SRH unter Tz. 32, dass eine hohe und dauerhaft anhaltende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ein Indikator für beständige Haushaltsdefizite ist und für die betroffenen Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung ein ernstzunehmendes Risiko darstellt. Mit der Überarbeitung des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte werde dies künftig strenger bewertet.

45 Mit Blick auf die Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft erklärt der SSG, dass er eine weitere Absenkung der Richtwerte allein aufgrund der durchschnittlichen Verschuldungswerte je EW nicht mit-tragen werde. Richtwerte sollten sich an der Gefährdung der Leistungs-fähigkeit einer Kommune orientieren, nicht an der Entwicklung der durchschnittlichen Verschuldung. Die Grundlagen der „neuen“ Richt-werte sind dem SRH nicht bekannt. Er stimmt dem SSG jedoch zu, dass Maßstab für die Bestimmung der Richtwerte jedenfalls die Sicherstel-lung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune sein muss.

7 Schlussbemerkung

Zusammensetzung des Schulden-portfolios bundesweit heterogen

46 Die Kommunen weisen teils höchst unterschiedliche Schuldenstände aus; sowohl im Vergleich zwischen den Ländern (vgl. Übersicht 13) als auch innerhalb eines Bundeslandes. So reicht die Spanne bei der Einzel-betrachtung der sächsischen Kommunen von schuldenfreien bis hin zu in kritischer Höhe verschuldeten Kommunen. Auch die Zusammensetzung des Schuldenportfolios ist bundesweit heterogen und deutet in einigen Flächenländern West aufgrund der dortigen starken Abhängigkeit von Kassenkrediten bei der Betrachtung über mehrere Jahre auf strukturelle Haushaltsdefizite hin (vgl. Tz. 31f.).

Risiken insbesondere bei den Flächenländern Ost eher in den ausgelagerten Bereichen

47 Die Kommunen haben die stetige Erfüllung der kommunalen Pflichtauf-gaben unter Erhaltung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit sicherzustel-len. Dies gilt unabhängig von der dafür gewählten Organisationsform. Entsprechend muss die Steuerung und Einflussnahme der Kommunen über die Kernhaushalte hinaus ebenso in den ausgelagerten Bereichen gewährleistet sein, wo die Eingriffsmöglichkeiten der RAB weitestgehend entfallen. Mit Blick auf die Verteilung der Schulden liegen die Risiken insbesondere bei den Flächenländern Ost in den aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereichen.

Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft

48 Der SRH begrüßt daher auch die zum Punkt „Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit“ vorgesehene Neufassung der VwV Kommunale Haus-haltswirtschaft²⁰, da sie sich hinsichtlich der (Gesamt-)Verschuldung einer Gemeinde nunmehr an der Schulddefinition der amtlichen Sta-tistik orientiert und die Konsequenzen bei Überschreiten der Richtwerte ausführlicher als bisher erläutert. Sowohl den Kommunen als auch den RAB wird damit für die Einordnung und Bewertung der kommunalen Schulden-situation ein praktikables Instrumentarium in Aussicht gestellt.

²⁰ Stand zum Redaktionsschluss: Anhörungsphase zum Entwurf einer Neufassung der VwV Kommu-nale Haushaltswirtschaft.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist seit 2013 erstmals wieder gestiegen.

Im Kernhaushalt gab es eine deutliche Erhöhung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen sowie bei der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber. Gleichzeitig sank der Personalbestand in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Entgeltsteigerungen und ein erhöhter Personalbestand haben im Kernhaushalt zu einem Anstieg der Personalausgaben um mehr als 4 % geführt.

Die in den vergangenen Jahren insgesamt rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich erschwert es, den künftig stark ansteigenden Fachkräftebedarf zu decken.

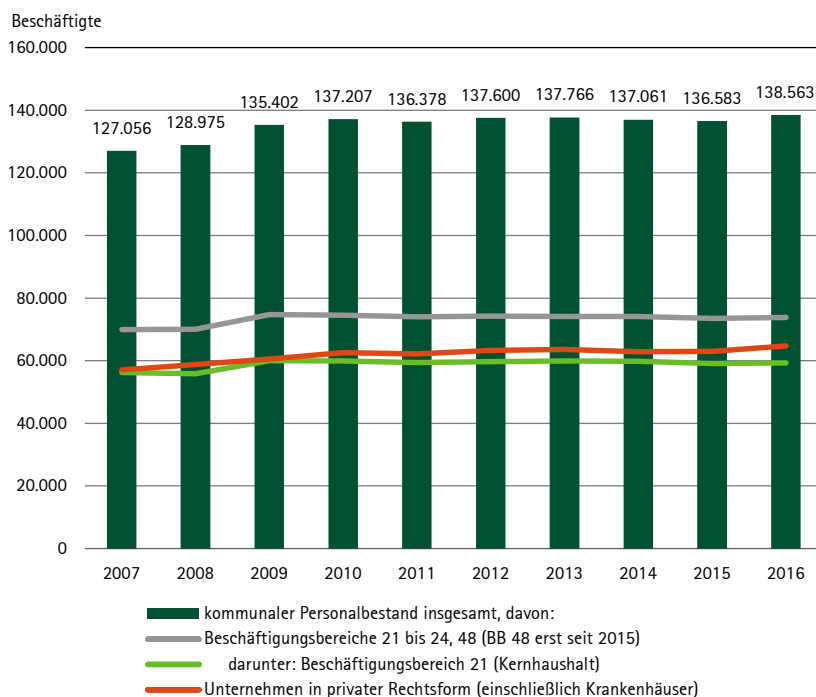
1 Entwicklung des Personalbestandes

1.1 Entwicklung im Überblick

Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten¹ ist erstmals seit 2013 wieder gestiegen. Die Steigerung vollzog sich im Wesentlichen in den Unternehmen in privater Rechtsform (+1.683), geringfügig trugen auch die Zahlen in den Beschäftigungsbereichen (BB) 21, 22 und 23² zur Gesamtsteigerung um rd. 2.000 Beschäftigte bei (vgl. Übersicht 1).

Beschäftigtenzahl erstmals seit 2013 wieder gestiegen

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



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. Die Beschäftigten des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) sind als BB 48 (rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen) seit 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet.

² Begriffsdefinitionen der einzelnen Beschäftigungsbereiche unter Pkt. 8.1.

1.2 Entwicklung im Einzelnen

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

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten der Kommunen, in deren Eigenbetrieben und Krankenhäusern, in Zweckverbänden, im KVS und in Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung³

	2015	2016	2016	Veränderung 2015/2016	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW ⁴	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	53.091	53.659	13,14	568	1,1
darunter					
- Beschäftigte GfA ⁵	3.348	3.180	0,78	-168	-5,0
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	9.387	9.608	2,35	221	2,4
Eigenbetriebe (BB 22)	7.099	7.108	1,74	9	0,1
darunter					
Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.432	2.592	0,63	160	6,6
rechtlich unselbstständige Kranken- häuser (BB 23)	3.662	3.742	0,92	80	2,2
Zweckverbände (BB 24)	2.270	2.259	0,55	-11	-0,5
KVS (BB 48)	107	106	0,03	-1	-0,9
gesamt:	66.229	66.875	16,37	646	1,0
	Beschäftigte (B.)		je Tsd. EW	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.102	44.463	10,88	1.361	3,2
Krankenhäuser in privater Rechtsform	19.950	20.272	4,96	322	1,6
gesamt:	63.052	64.735	15,85	1.683	2,7
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	73.531	73.828	18,07	297	0,4

- 3 Einen wesentlichen Anteil an der Steigerung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48 insgesamt hat das weiter anwachsende Personal in den Kindertageseinrichtungen.

Größter Personalzuwachs in den Unternehmen in privater Rechtsform

- 4 Den größten Personalzuwachs gab es bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung.
- 5 Im Nachfolgenden werden Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

³ Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁴ Einwohnerzahl am 31.12.2015.

⁵ Grundsicherung für Arbeitssuchende.

1.3 Kernhaushalt (BB 21)

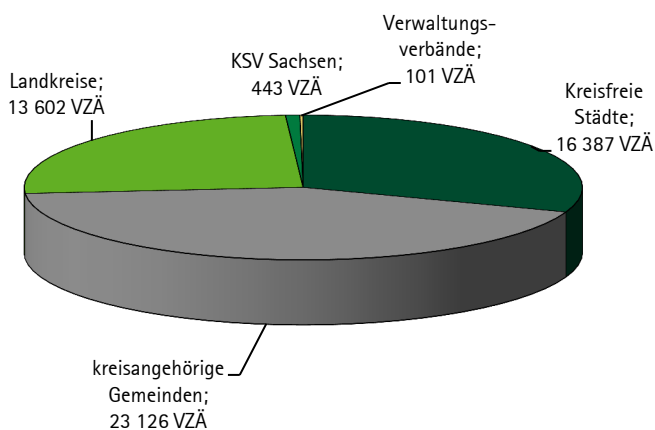
Gebietskörperschaften

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt

Jahr	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.) ⁶			Veränderung (VZÄ) gegenüber Vorjahr %
	Beschäftigte	VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	
2007	56.295	47.791	11,3	
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
2016	59.345	53.659	13,1	1,1

⁶ Von den 53.659 VZÄ im Kernhaushalt sind rd. 43,1 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, rd. 30,5 % bei den Kreisfreien Städten, rd. 25,3 % bei den Landkreisen, rd. 0,8 % beim KSV Sachsen und rd. 0,2 % bei Verwaltungsverbänden beschäftigt (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Verteilung des Personals im Kernhaushalt auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Jahr 2016



⁷ Die Erhöhung des Personalbestandes im Kernhaushalt um insgesamt 568 VZÄ ist im Wesentlichen auf Personalerhöhungen bei den Kreisfreien Städten (+414 VZÄ) zurückzuführen. Der Personalbestand bei den Landkreisen ist dagegen nur geringfügig (+175 VZÄ) und bei den kreisangehörigen Gemeinden nicht angestiegen (-3 VZÄ).⁷ Die Zahlen folgen insbesondere bei den Kreisfreien Städten der Entwicklung der Einwohnerzahlen. So ist die Zahl der Einwohner bei den Kreisfreien Städten vom

Deutlicher Personalzuwachs im Kernhaushalt der Kreisfreien Städte

⁶ Einwohnerzahlen mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier: 31.12.2015) zum 30.06. des jeweiligen Jahres.

⁷ KSV Sachsen: -17 VZÄ, Verwaltungsverbände: -1 VZÄ.

30.06.2015 bis 31.12.2015 um rd. 1,6 %, die der Landkreise bzw. kreisangehörigen Gemeinden im gleichen Zeitraum nur um rd. 0,3 % gestiegen.

Produktbereiche

Übersicht 5: Veränderung im Personalbestand (BB 21) im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen⁸

	2015	2016	Veränderung absolut	Veränderung in %
Produktbereich	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%
Insgesamt	53.091	53.659	568	1,1
1 Zentrale Verwaltung	21.639	21.518	-121	-0,6
11 Innere Verwaltung	14.710	14.593	-117	-0,8
12 Sicherheit und Ordnung	6.929	6.925	-4	-0,1
2 Schule und Kultur	4.493	4.579	86	1,9
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.304	2.296	-8	-0,3
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.189	2.282	94	4,3
3 Soziales und Jugend	16.924	17.539	615	3,6
31 - 35 Soziale Hilfen	5.769	5.971	202	3,5
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	11.155	11.568	413	3,7
4 Gesundheit und Sport	1.522	1.549	27	1,8
41 Gesundheitsdienste	911	932	21	2,3
42 Sportförderung	611	617	6	1,0
5 Gestaltung der Umwelt	8.513	8.475	-38	-0,4
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.958	1.943	-15	-0,8
52 Bau- und Grundstücksordnung	942	929	-13	-1,4
53 Ver- und Entsorgung	238	221	-17	-7,3
54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2.623	2.588	-35	-1,3
55 Natur- und Landschaftspflege	1.670	1.684	14	0,8
56 Umweltschutz	530	532	2	0,4
57 Wirtschaft und Tourismus	551	578	27	4,9

Personalanstieg im Bereich Soziales und Jugend

8 Die mit Abstand deutlichsten Veränderungen im Personalbestand vollzogen sich im Bereich Soziales und Jugend (+615 VZÄ).

Weiter anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder

9 Wesentliche Ursache für den Personalanstieg im Produktbereich 36 war die anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder. So wurden im Freistaat Sachsen am 01.03.2016 über 3.800 Kinder mehr als zum Vorjahreszeitpunkt in Kindertageseinrichtungen öffentlicher Träger betreut⁹. Auch griffen erstmalig ab September 2015 die Änderungen des SächsKitaG zur schrittweisen Erhöhung der Personalschlüssel¹⁰.

Erstmals VZÄ für Beschäftigte im Bereich Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer

10 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass zum 30.06.2016 erstmals auch rd. 183 VZÄ¹¹ im Bereich Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer im BB 21 (Produktgruppe 364) erfasst wurden.

11 Der Produktbereich 31 - 35 (Soziale Hilfen) umfasst u. a. 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. Diese beiden Bereiche entwickelten

⁸ Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁹ Vgl. StaLa des Freistaates Sachsen - K V 5 - j/16 und K V 5 - j/15, eigene Berechnungen aus Tabelle 17.

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 3, S. 59, Tz. 9.

¹¹ Kreisfreie Städte: rd. 117 VZÄ, Landkreise: rd. 66 VZÄ.

sich im Betrachtungszeitraum in Bezug auf den Personalbestand völlig gegensätzlich. Im Folgenden sollen sie deshalb gesondert betrachtet werden.

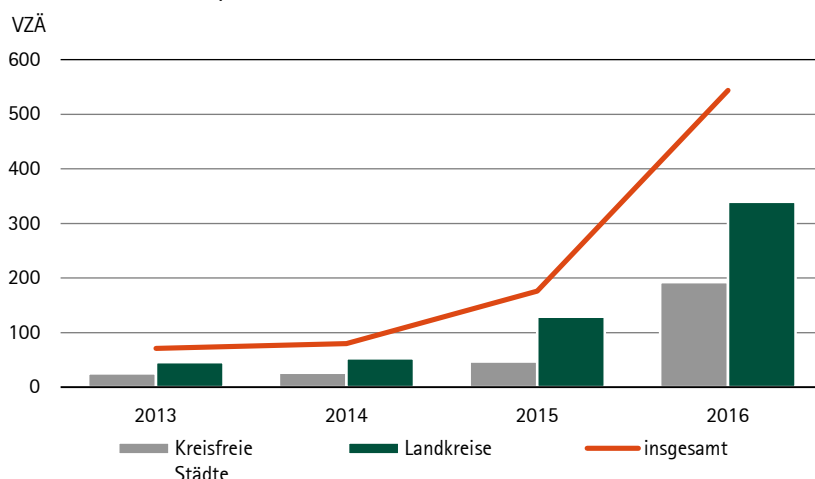
- 12 Das Personal in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist im Vorjahresvergleich um 168 VZÄ (-5 %) zurückgegangen (vgl. Übersicht 2). Der Rückgang fand in den Landkreisen (-5,3 %) und Kreisfreien Städten (-4,0 %) prozentual in etwa gleichem Maße statt. Verantwortlich für den Personalabbau wird die seit mehreren Jahren anhaltende rückläufige Entwicklung der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein. Diese Zahl sank in den Landkreisen von Juli 2015 bis Dezember 2015 um 5,4 % und von Januar 2016 bis Juni 2016 um 2,4 %. In den Kreisfreien Städten sank die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II von Juli 2015 bis Dezember 2015 um 3,8 %, von Januar 2016 bis Juni 2016 blieb sie nahezu unverändert.¹²

Personalarückgang wegen sinkender Fallzahlen in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

- 13 Die Anzahl der Beschäftigten in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber hat sich aufgrund der rasanten Entwicklung der Asylantragszahlen seit dem Jahr 2013 (71 VZÄ) auf 544 VZÄ im Jahr 2016 deutlich erhöht (vgl. Übersicht 6). Bundesweit sind die jährlichen Asylantragszahlen im Zeitraum 2013 bis 2016 auf mehr als das Fünffache gestiegen¹³.

Rasante Entwicklung der Asylantragszahlen seit dem Jahr 2013

Übersicht 6: Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Aufgabenbereich "Hilfen für Asylbewerber" seit 2013¹⁴



1.4 Eigenbetriebe (BB 22)

- 14 Trotz Personalzuwachs in den Kindertageseinrichtungen (+160 VZÄ) hat sich der Personalbestand in den Eigenbetrieben insgesamt im Vorjahresvergleich kaum verändert.
- 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 159 VZÄ gestiegen. Die Ursachen für den Anstieg des Personals liegen wie im BB 21 insbesondere in der steigenden Zahl der betreuten Kinder. So stieg die Anzahl der betreuten Kinder in Einrichtungen öffent-

Personal der Kindertageseinrichtungen wächst weiter

¹² Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, eigene Berechnungen zu den Berichtsmonaten Juli 2015 bis Juni 2016. Eine Teilung des Betrachtungszeitraumes in Juli 2015 bis Dezember 2015 und Januar 2016 bis Juni 2016 ist insofern notwendig als sich durch die Revision der Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II zum 01.01.2016 Verschiebungen in den berücksichtigten Personengruppen ergeben haben.

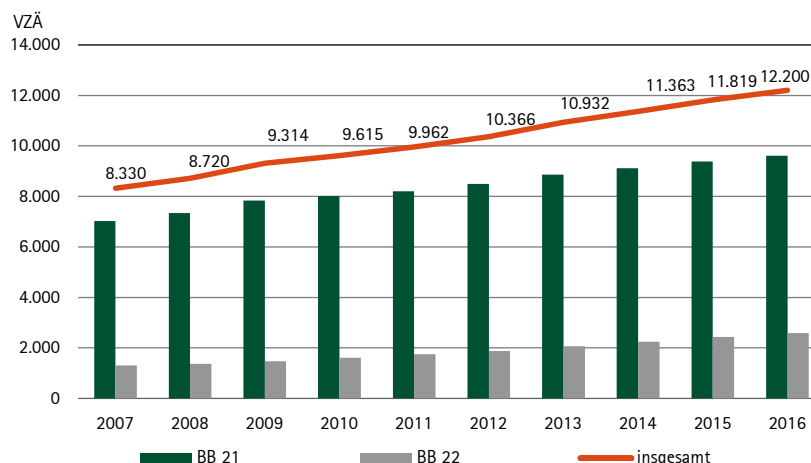
¹³ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Juni 2017.

¹⁴ Bei den kreisangehörigen Gemeinden wurden erstmals im Jahr 2016 11,4 VZÄ im Aufgabenbereich „Hilfen für Asylbewerber“ erfasst.

licher Träger in den Kreisfreien Städten vom 01.03.2015 bis 01.03.2016 um 4,1 %¹⁵.

- 16 Übersicht 7 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die Beschäftigungsbereiche 21 und 22.

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



2 Personalausgaben im Kernhaushalt

Anstieg der Personalausgaben um mehr als 4 %

- 17 Die Entwicklung der Personalausgaben wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung und Höhe der Entgeltsteigerungen bestimmt. Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2016 um rd. 113 Mio. € auf 2,881 Mrd. € angestiegen (+ 4,1 %) ¹⁶.

Übersicht 8: Entwicklung der Personalbestände und –ausgaben im BB 21¹⁷

Jahr	Personalbestand (zum 30.06)		Personalausgaben			
	in VZÄ	Veränd. zum Vj. in %	absolut in Mio. €	Veränd. zum Vj. in %	je VZÄ in €	Veränd. zum Vj. in %
2007	47.791		1.989		41.615	
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	2.772	1,7	52.219	2,0
2016	53.659	1,1	2.881	3,9	53.689	2,8

Bestandserhöhung sowie Tarifanpassungen und Besoldungserhöhung bzw. –nachzahlungen

- 18 Die Steigerung der Personalausgaben ist neben der Personalbestandserhöhung um rd. 1,1 % vor allem auf die Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen bzw. –nachzahlungen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen. Im Rahmen der Tarifrunde 2016 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes hatten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber

¹⁵ Vgl. StLa des Freistaates Sachsen – KV 5 – j/16 und KV 5 – j/15, eigene Berechnungen aus Tabelle 17.

¹⁶ Vergleich auf Grundlage der Kassenstatistiken 2015 und 2016. Die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ ist nicht vollumfänglich mit der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ vergleichbar. Zu Abweichungen zwischen Kameralistik und Doppik vgl. Ausführungen unter Pkt. 4.2 im Beitrag Nr. 1 dieses Jahresberichtsbandes.

¹⁷ Personalausgaben bis 2015 auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistik, 2016 auf Grundlage der Kassenstatistik.

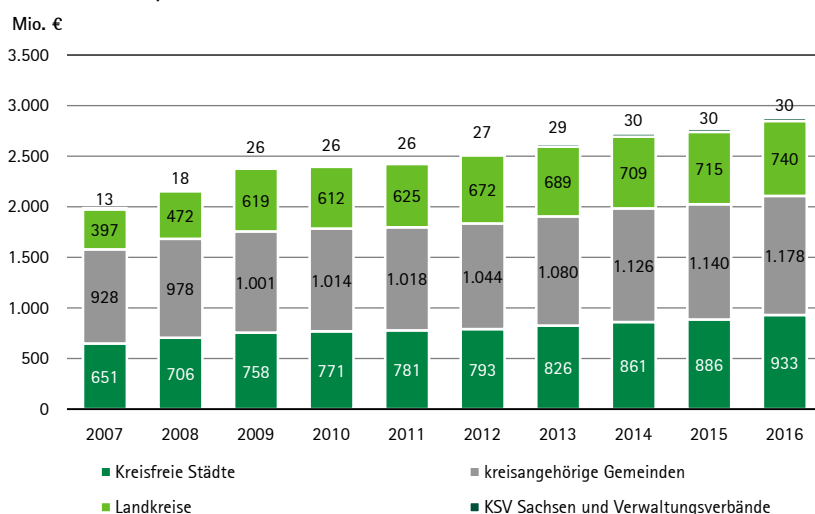
u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.03.2016 um 2,4 % geeinigt. Für die sächsischen kommunalen Beamten erhöhte sich die Besoldung ab dem 01.03.2016 um 2,3 %. Des Weiteren gab es zum Ende des Jahres 2016 Nachzahlungen für die Jahre 2011 bis 2016. Damit wurde eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung umgesetzt.

19

In der Entwicklung der Personalausgaben in den einzelnen Gebietskörperschaften (vgl. Übersicht 9) spiegeln sich auch die abweichenden Änderungen der jeweiligen Personalbestände wider. So sind die Personalausgaben bei den Kreisfreien Städten um 5,3 % gestiegen, bei den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen betrug der Anstieg dagegen nur 3,3 bzw. 3,5 %.

Größter Anstieg bei den Kreisfreien Städten

Übersicht 9: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften

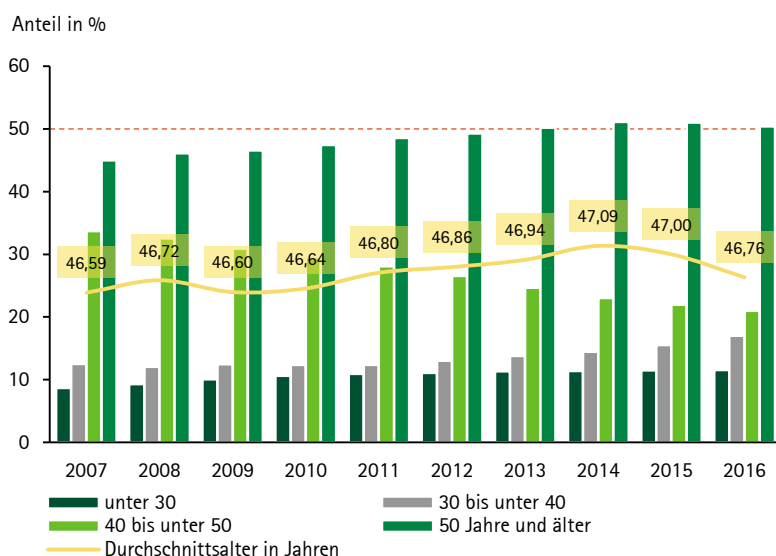


3 Altersstruktur und demografische Entwicklung

3.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

Kernhaushalt

Übersicht 10: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt



Sinkendes Durchschnittsalter 20 Wie Übersicht 10 zeigt, ist der Anteil der Beschäftigten, welche 50 Jahre und älter sind, leicht rückläufig. Gleichzeitig steigt der Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe unter 40 Jahren. Diese Entwicklung wirkt sich auf das Durchschnittsalter der Beschäftigten aus, welches erstmals seit 2013 wieder unter die Grenze von 47 Jahren sank.

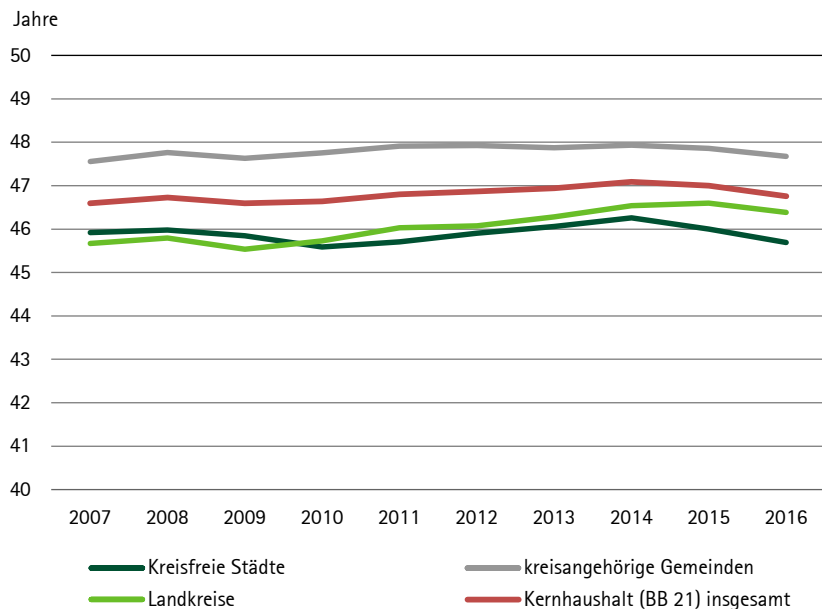
Hoher Beschäftigtenanteil vor Eintritt in Ruhestand 21 Gleichwohl bleibt die Hälfte aller Beschäftigten im Kernhaushalt 50 Jahre und älter. Die Anzahl der Beschäftigten, welche bereits 60 Jahre und älter sind und in absehbarer Zeit in den Ruhestand wechseln, beträgt rd. 8.000.

Gebietskörperschaften

22 Die altersstrukturelle Gesamtentwicklung ist auch bei der Betrachtung der Entwicklung des Durchschnittsalters in den verschiedenen Gebietskörperschaften erkennbar.

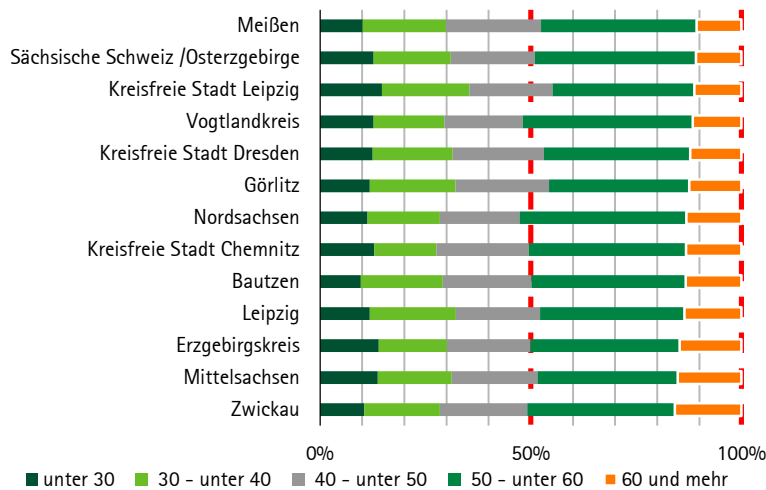
23 Übersicht 11 zeigt, dass das Durchschnittsalter in allen Gebietskörperschaften im Vorjahresvergleich gesunken ist. Das durchschnittlich jüngste Personal ist bei den Kreisfreien Städten, das durchschnittlich älteste Personal bei den kreisangehörigen Gemeinden beschäftigt.

Übersicht 11: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaften (BB 21)



Teils deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen 24 Unterschiede zeigt auch die Altersstruktur der einzelnen Landkreise und Kreisfreien Städte (vgl. Übersicht 12). Dabei haben die Landkreise Zwickau, Mittelsachsen und Erzgebirgskreis den höchsten Anteil an Beschäftigten, welche 60 Jahre und älter sind.

Übersicht 12: Altersstruktur der Landkreise und Kreisfreien Städte im Jahr 2016

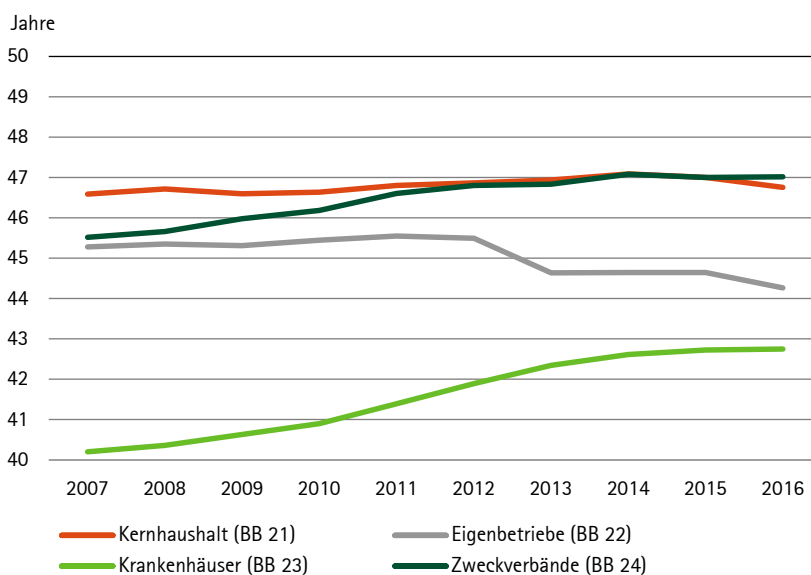


Andere Beschäftigungsbereiche

25 Ein dem BB 21 vergleichbares Absinken des Durchschnittsalters zeigt sich auch im BB 22. In den BB 23 und 24 bleibt das Durchschnittsalter in etwa auf Vorjahresniveau. Das durchschnittlich jüngste Personal ist in den Krankenhäusern (BB 23), das durchschnittlich älteste Personal bei den Zweckverbänden (BB 24) beschäftigt. Die Differenz beträgt zwischen beiden Bereichen mehr als 4 Jahre (vgl. Übersicht 13).

Durchschnittlich jüngstes Personal im BB 23

Übersicht 13: Entwicklung des Durchschnittsalters der Beschäftigten in den BB 21 bis 24



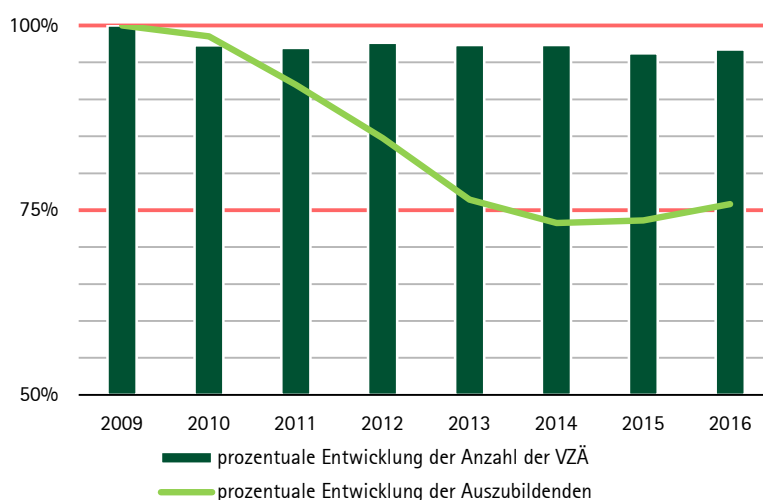
3.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

26 Die hohe Zahl an Altersabgängen in den nächsten Jahren wird zu einem steigenden Fachkräftebedarf in den sächsischen Kommunalverwaltungen führen.

Steigender Fachkräftebedarf

- 27 Wie Ergebnisse einer bundesweiten Studie¹⁸ zeigen, ist diese Entwicklung nicht spezifisch für die sächsischen Kommunen, sondern betrifft den gesamten deutschen Arbeitsmarkt und im Besonderen die öffentliche Verwaltung. Bis 2030 ist dabei von über 800.000 fehlenden Fachkräften deutschlandweit im öffentlichen Sektor auszugehen, allein bei den Verwaltungskräften werden voraussichtlich über 150.000 Fachkräfte fehlen. Überdurchschnittlich vom Mangel betroffen sein werden insbesondere die neuen Länder bzw. der ländliche Raum insgesamt.¹⁹
- 28 Die Problematik der Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs wird aktuell auch auf Landes- sowie kommunaler Ebene thematisiert²⁰. Dringender Handlungsbedarf wird dabei u. a. im Bereich der Ausbildung im öffentlichen Dienst²¹ gesehen.
- 29 Übersicht 14 verdeutlicht, dass die Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung in den letzten Jahren insgesamt stark rückläufig waren.

Übersicht 14: Vergleich der prozentualen Entwicklung der Gesamtzahl der Beschäftigten (VZÄ, BB 21 – 23, ohne KiTa-Personal) zu den Ausbildungszahlen ausgehend vom Jahr 2009²²



Schwierige Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden

- 30 Der Trend zur Reduzierung der Ausbildung konnte dabei erst in den letzten beiden Jahren, insbesondere durch eine Intensivierung der Ausbildung bei den Kreisfreien Städten gestoppt werden (vgl. Übersicht 15). Die Ausbildungszahlen bei den kreisangehörigen Gemeinden sind dagegen durchgängig weiter gesunken. Ursächlich dafür sind nach Analyse des SSG u. a. der hohe finanzielle und personelle Aufwand sowie die Unsicherheit bei der späteren Personalbindung.²³ Bei diesen Gebietskörperschaften sind auch zukünftig die größten Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung zu erwarten.

¹⁸ PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft „Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst“, März 2017.

¹⁹ Ebenda.

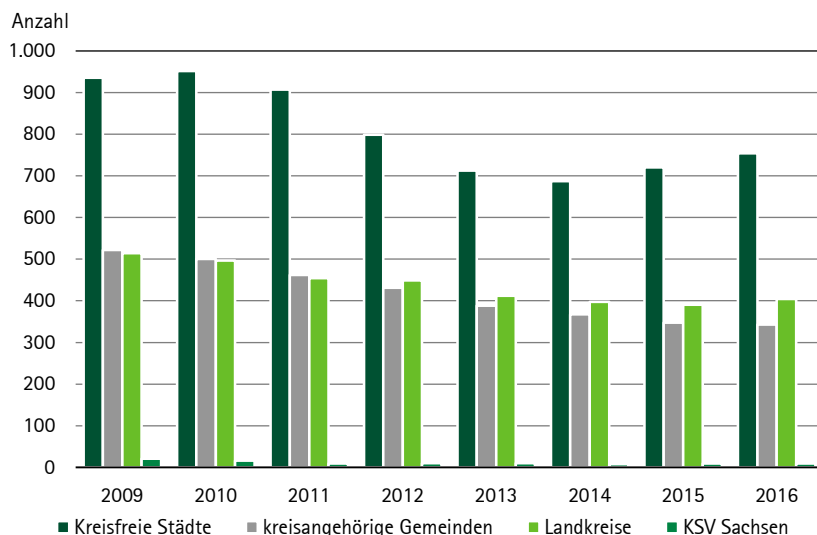
²⁰ Vgl. Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung, LT-DS 6/5473 vom 16.06.2016 sowie Sachsenlandkurier 6/16 Ausgabe November/Dezember, „Die unterschätzte Herausforderung: Ausbildungs- und Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung“.

²¹ Die Ausbildung der Erzieher wird von dieser Feststellung ausgenommen. Hier stehen dem Arbeitsmarkt seit 2013 jährlich über 2.000 Erzieherabsolventen zur Verfügung. Vgl. LT-DS 6/10023 vom 24.07.2017.

²² Die Ausbildung der Erzieher erfolgt nicht durch die Kommunen selbst, deshalb wurde das KiTa-Personal bei der Gesamtzahl der Beschäftigten nicht berücksichtigt.

²³ Vgl. auch Sachsenlandkurier 6/16, a. a. O., S. 303 und 304.

Übersicht 15: Entwicklung der Ausbildungszahlen in den Gebietskörperschaften



4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

31 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2015 vor. Ländervergleich bis 2015

4.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

32 In den einzelnen kommunalen Beschäftigungsbereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2015 wie folgt dar:

Übersicht 16: Personalbestände in den einzelnen kommunalen BB 2015 im Bundesvergleich²⁴

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Flächenländer Ost	Flächenländer West
VZÄ je Tsd. EW							
Kernhaushalte (BB 21)	13,09	13,32	13,91	15,52	11,57	13,56	12,29
davon:	0,83	0,42	0,21	0,78	0,18	0,56	0,34
- Beschäftigte GfA	2,31	2,18	2,68	3,50	0,73	2,39	1,84
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	9,95	10,72	11,02	11,24	10,66	10,61	10,11
- verbleibend	1,75	1,18	2,89	0,84	1,66	1,66	1,49
Eigenbetriebe (BB 22)	1,75	1,18	2,89	0,84	1,66	1,66	1,49
davon:	-	0,08	0,74	0,08	0,24	0,19	0,01
- Beschäftigte GfA	0,60	-	0,62	0,11	0,11	0,34	0,09
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,90	-	0,62	-	0,71	0,49	0,68
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,90	-	0,62	-	0,71	0,49	0,68
Zweckverbände (BB 24) und rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen (BB 48)	0,59	1,20	0,88	0,79	0,74	0,81	1,69
BB 21 bis BB 24, 48 gesamt	16,33					16,53	16,16
Beschäftigte je Tsd. EW							
Unternehmen in privater Rechtsform ²⁵	2,98	2,38	3,70	3,40	4,32	3,26	1,68

²⁴ Rundungsdifferenzen können auftreten.

²⁵ 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.

33 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.

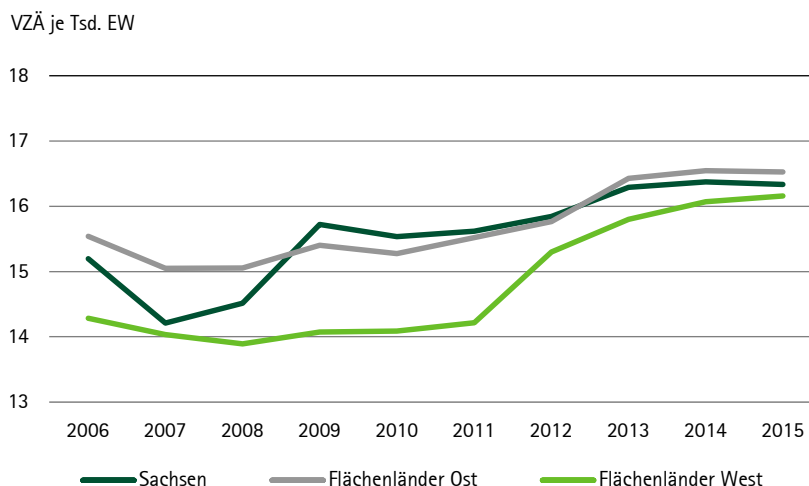
Unterschiede zwischen den Flächenländern Ost und West verringern sich weiter

34 Die VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 und 48 lagen in Sachsen zum 30.06.2015 geringfügig unter dem Durchschnitt der Flächenländer Ost. Die im Jahr 2011 noch bestehenden großen Unterschiede zwischen den Flächenländern Ost und West haben sich weiter verringert (vgl. Übersicht 17).

Höhere Betreuungsquote der Kinder unter 3 Jahren in Flächenländern Ost

35 Der höhere Personalbestand (VZÄ je Tsd. EW) in Kindertageseinrichtungen in den Flächenländern Ost resultiert u. a. aus einer wesentlich höheren Betreuungsquote der Kinder unter 3 Jahren. Zum 01.03.2015 betrug diese in den Flächenländern Ost im Mittel 54,7 % (Sachsen: 50,6 %), in den Flächenländern West dagegen nur 28,7 %²⁶. Des Weiteren erfolgt die Betreuung in den Flächenländern West im Durchschnitt zu einem höheren Anteil bei freien Trägern²⁷. Dies wirkte sich letztlich stärker auf den Personalbestand aus als die Unterschiede bei den Personalschlüsseln²⁸.

Übersicht 17: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt



²⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege am 01.03.2016, Wiesbaden 2016. Tabelle ZR8, eigene Berechnungen. Bei den Kindern von 3 bis unter 6 Jahren betrug die Betreuungsquote zum 01.03.2015 in den Flächenländern West im Mittel 94,9 % und in den Flächenländern Ost 96,7 % (Sachsen: 96,8 %).

²⁷ Ebenda, Tabelle LT3, eigene Berechnungen. Zum 01.03.2016 betrug der durchschnittliche Anteil des pädagogischen Personals bei freien Trägern in den Flächenländern West 65,5 % am gesamten pädagogischen Personal, in den Flächenländern Ost betrug dieser Anteil dagegen nur 59,4 % (Sachsen: 58,3 %).

²⁸ Vgl. Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

4.2 Produktbereiche im Beschäftigungsbereich 21

Übersicht 18: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2015 in einzelnen Bundesländern²⁹; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	Produktbereich				
	2014	2015		1	2	3	4	5
	VZÄ je Tsd. EW			VZÄ je Tsd. EW				
Sachsen	13,16	13,09	-0,07	5,34	1,11	4,17	0,37	2,10
Thüringen	13,38	13,32	-0,06	4,62	1,71	3,78	0,48	2,74
Sachsen-Anhalt	13,83	13,91	0,08	6,09	1,17	4,14	0,42	2,09
Brandenburg	15,62	15,52	-0,10	5,90	1,40	5,37	0,41	2,44
Mecklenburg-Vorpommern	11,86	11,57	-0,29	5,88	1,25	1,96	0,37	2,11
Flächenländer Ost	13,64	13,56	-0,08	5,53	1,30	4,05	0,41	2,28
Niedersachsen	12,08	12,14	0,06	4,45	1,36	3,48	0,43	2,43
Rheinland-Pfalz	12,13	12,22	0,09	4,91	1,46	4,04	0,34	1,47
Schleswig-Holstein	10,68	10,78	0,10	4,30	1,18	2,89	0,32	2,08
Saarland	12,19	12,41	0,22	3,91	1,21	3,45	0,40	3,44
Flächenländer West	12,23	12,29	0,06	4,35	1,49	3,52	0,37	2,57

- 36 In den Flächenländern Ost sank der Personalbestand im BB 21 im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr (Ausnahme: Sachsen-Anhalt). In den Flächenländern West dagegen erhöhte er sich. In Bezug auf einzelne Produktbereiche fanden Personalbestandserhöhungen im Wesentlichen nur im Bereich Soziales und Jugend statt. Ursache dafür dürften der weitere Anstieg der Kinderbetreuung³⁰ sowie die steigenden Asylanztragszahlen im betrachteten Zeitraum³¹ sein.

Personalbestandserhöhungen im Wesentlichen nur im Bereich Soziales und Jugend

5 Aktuelle Entwicklungen

Entgeltrelevante Entscheidungen

- 37 Im Rahmen der Tarifrunde 2016 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes hatten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.02.2017 um 2,35 % geeinigt. Des Weiteren verständigte man sich auf eine den Personalaufwand insgesamt erhöhende neue Entgeltordnung ab 01.01.2017.
- 38 Im Ergebnis der Tarifrunde für die Ärztinnen und Ärzte an den kommunalen Krankenhäusern erhalten diese in 3 Stufen rückwirkend zum 01.09.2016 2,3 %, ab 01.09.2017 2,0 % und ab 01.05.2018 weitere 0,7 %³².

Tariferhöhungen

²⁹ 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 18 werden 4 ausgewählte Flächenländer des früheren Bundesgebietes (bisher als sog. „finanzschwache“ Länder des früheren Bundesgebietes bezeichnet) als Vergleich herangezogen. In der Zeile „Flächenländer West“ sind dagegen die Daten aller Flächenländer des früheren Bundesgebietes enthalten.

³⁰ Statistisches Bundesamt; Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe; Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder in Tageseinrichtungen (Anzahl), eigene Berechnungen. Die Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen hat sich vom 01.03.2014 bis 01.03.2015 bundesweit um knapp 2 % erhöht. Bei den Kindern unter 3 Jahren betrug der Zuwachs dabei knapp 6 %.

³¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Juni 2017. Die Zahl der Asylansprüche stieg bundesweit von 127.023 im Jahr 2013 auf 202.834 im Jahr 2014 bzw. 476.649 im Jahr 2015.

³² Vgl. Presseinformation der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 19.10.2016.

Erhöhung der Beiträge zur Finanzierung der Zusatzrente 39 Zur zukünftigen Finanzierung der Zusatzrente über die Zusatzversorgungskasse des KVS wird der Finanzierungssatz des zusätzlichen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrages nach § 15a Abs. 2 ATV-K ab 01.01.2018 um 0,2 Prozentpunkte im ersten Jahr, 0,3 Prozentpunkte im zweiten Jahr und 0,4 Prozentpunkte im dritten Jahr erhöht³³.

Besoldungserhöhung 40 Die sächsischen kommunalen Beamten erhalten ab 01.01.2017 2,00 % mehr Besoldung und ab 01.01.2018 eine weitere Erhöhung um 2,35 %. Anschließend erhöht sich die Besoldung nochmals um 1,12 % in der Endstufe³⁴.

Änderungen beim Unterhaltsvorschuss zum 01.07.2017 41 **Entwicklungen im Bereich Soziales**
Seit 01.07.2017 wird der Unterhaltsvorschuss bis zur Volljährigkeit des Kindes gezahlt. Die bisherige Höchstbezugsdauer von 72 Monaten wurde für alle Kinder aufgehoben. Die Änderungen lassen insbesondere wegen der Erhöhung der Anzahl der Anspruchsberechtigten einen Mehrbedarf an kommunalem Personal erwarten.³⁵

42 Aktuell nicht abschätzbar ist, ob die mit dem Bundesteilhabegesetz vom 23.12.2016 beschlossenen Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe (z. B. die stärkere personenzentrierte Ausrichtung der Leistungen) zu einem höheren Personalbedarf in der Verwaltung führen werden.

43 Die Asylantragszahlen sind nach einer rasanten Entwicklung seit 2013 in den Monaten Januar bis Juni 2017 gegenüber dem Vorjahr stark rückläufig³⁶, sodass die weitere Entwicklung auch in Bezug auf den Personalbestand in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber derzeit nicht abgeschätzt werden kann.

44 **Deckung des Fachkräftebedarfs**
Wie unter Pkt. 3.2 dargestellt, wird die Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs eine der wichtigsten Aufgabenstellungen der nächsten Jahre sein.

Hoher Konkurrenzdruck im Bereich der Allgemeinen Verwaltung 45 Zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang einer detaillierten Erhebung und Planung des künftigen Personalbedarfs, verbunden mit einer bedarfsgerechten Ausbildung der Nachwuchskräfte, zu. Insbesondere gilt dies für den Bereich der Allgemeinen Verwaltung, da gerade hier der Konkurrenzdruck zwischen staatlichen und kommunalen Arbeitgebern besonders groß ist. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine von kommunaler Seite angedachte Kooperation, z. B. bez. der Erweiterung der Ausbildungskapazitäten an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) bzw. eine gemeinsame Ausbildungsoffensive mit dem Freistaat Sachsen durchaus zielführend³⁷.

46 **6 Stellungnahmen**
Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.

47 Das SMF weist in seiner Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass im Zeitraum 2009 bis 2016 die Personalausgaben in den Kernhaushalten der Kommunen um knapp 20 % gestiegen sind. Der wesentliche Grund für die Zunahme der Personalausgaben läge dabei auf der Kostenseite. Auch wenn dieser Entwicklungstrend vor dem Hintergrund der allgemei-

³³ Vgl. SSG-Mitteilungen Heft 12/17 vom 15.06.2017, Mitgliederrundschreiben Nr. 259/17.

³⁴ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2017/2018 vom 04.07.2017.

³⁵ Vgl. auch Sachsenlandkurier 3/17, S. 102 ff.

³⁶ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Juni 2017.

³⁷ Vgl. auch Sachsenlandkurier 6/16, a. a. O., S. 304 sowie Sachsenlandkurier 4/17, a. a. O., S. 183.

nen Situation auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nachvollziehbar sei, stelle dies für die Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs angesichts begrenzter Ressourcen – sowohl in demografischer als auch in finanzieller Hinsicht – eine Herausforderung dar. Mit Blick auf die Handlungsspielräume für eine bedarfsgerechte Personalplanung und –steuerung solle daher künftig auch die Entwicklung der Kostenseite in den Fokus einer kritischen Analyse gerückt werden.

- 48 Das SMI unterstützt im Besonderen die Feststellungen des SRH, dass eine kommunale Ausbildungsoffensive gemeinsam mit dem Freistaat Sachsen und eine Erweiterung der Ausbildungskapazitäten an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) zur Deckung des Fachkräftebedarfs durchaus zielführend seien. Für die Umsetzung einer solchen Offensive seien die Kommunen angehalten, im Vorfeld geeignete Personalplanungskonzepte für eine frühzeitige Nachbesetzung von freiwerdenden Dienstposten zu erstellen. Darüber hinaus wäre auch eine gezielte Werbung mit dem Beamtenstatus in den Kommunen als Alleinstellungsmerkmal des öffentlichen Dienstes überlegenswert.

7 Zusammenfassung

- 49 Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist erstmals seit 2013 wieder gestiegen. Die Steigerung vollzog sich im Wesentlichen in den Unternehmen in privater Rechtsform.
- 50 Der Anstieg der Anzahl der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder und die gestiegenen Asylantragszahlen haben insbesondere im Kernhaushalt zu einer deutlichen Erhöhung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen sowie bei der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber geführt.
- 51 In der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist der Personalbestand gesunken. Ursache dafür dürfte die seit mehreren Jahren anhaltende rückläufige Entwicklung der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein.
- 52 Die Personalbestandserhöhung um 1,1 %, Tarifierpassungen und Besoldungserhöhungen bzw. –nachzahlungen, welche im betrachteten Zeitraum wirksam geworden sind, haben im Kernhaushalt zu einem Anstieg der Personalausgaben um über 4 % geführt.
- 53 Die hohe Zahl an Altersabgängen in den nächsten Jahren wird zu einem steigenden Fachkräftebedarf in den sächsischen Kommunalverwaltungen führen. Die Deckung dieses Bedarfes wird vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden zunehmend schwierig. Die insbesondere in diesen Gebietskörperschaften seit Jahren rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen wird die Problematik weiter verschärfen.

8 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

8.1 Begriffsdefinitionen

- 54 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen. Begriffsdefinitionen
- 55 **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.
- 56 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.

- 57 **Zweckverbände:** BB 24. Hierzu gehören (ehemals) kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.
- 58 **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des KVS als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet.
- 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.

8.2 Zu den verwendeten statistischen Daten

- 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 2016. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2015. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.
- 61 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ zugeordnet. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.
- 62 Die Einwohnerzahlen basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31.12.2015) auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Kapazitäten der überörtlichen Kommunalprüfung sind auch weiterhin zu wesentlichen Teilen durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen gebunden.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte im Bereich der Eröffnungsbilanzen eine Reihe Fehler bei der Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen sowie Sonderposten fest. Zum Teil wurde die Prüfung durch eine unzureichende Dokumentation erschwert.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

- 1 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 131 Abs. 4 SächsGemO zuständig.
- 2 In den Jahren 2015 und 2016 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2017)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2015 und 2016)
		2015	2016	
Landkreise	10	15	6	7
Kreisfreie Städte	3	4	1	0
Gemeinden	420	107	116	124
Verwaltungsverbände	6	3	0	3
Eigenbetriebe	95 ²	1	4	0
Zweckverbände	159	30	26	24
regionale Planungsverbände	4	1	0	1
sonstige Verwaltungen	4	-	2	-
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	19 ⁴	2 ⁴	-
Summe	1.371	180	157	159

- 3 Im Jahr 2016 begann der SRH die Querschnittsprüfung „Überörtliche Prüfung in Bezug auf Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe“, in die insgesamt 3 Landkreise einbezogen sind. Im Rahmen der Prüfung „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ einer Gesellschaft der Wasserversorgung und Prüfung des Beteiligungsmanagements bei ihren Gesellschaftern wurden 1 kommunales Unternehmen in Privatrechtsform, 1 Trinkwasserzweckverband und 5 Gemeinden überörtlich geprüft. Des Weiteren erfolgte im Jahr 2016 die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft einschließlich der Prüfung des Beteiligungsmanagements ihrer Gesellschafterin.

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

² Stand: 31.12.2016, vgl. LT-DS 6/78012 Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen.

³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % kommunaler Stimmrechtsanteile nach dem letzten bekannt gemachten Stand vom 31.12.2015.

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

Weiterhin maßgebliche Bindung der überörtlichen Kommunalprüfung durch Prüfung der Eröffnungsbilanzen zu erwarten

- 4 Im Übrigen prägten auch in den Jahren 2015 und 2016 die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ maßgeblich. Die Situation im Hinblick auf die zur überörtlichen Prüfung vorgelegten Eröffnungsbilanzen ist jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend (vgl. Jahresbericht des SRH 2017, Band II, Beitrag Nr. 5). Aufgrund der noch ausstehenden Anzahl an festgestellten Eröffnungsbilanzen ist davon auszugehen, dass die Kapazitäten der StRPrÄ auch weiterhin mit wesentlichen Anteilen für deren überörtliche Prüfung gebunden sein werden und dies zulasten der turnusmäßigen Prüfung nach § 109 SächsGemO geht.

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

2.1 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

2.1.1 Mehrfach fehlerhafte Bilanzierung passiver Sonderposten

- 5 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der **Großen Kreisstadt Delitzsch** war die Bildung passiver Sonderposten in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden.
- 6 Zum Eröffnungsbilanzstichtag lag der Buchwert bei einer Vielzahl der für empfangene Investitionszuwendungen gebildeten passiven Sonderposten über dem jeweiligen Restbuchwert des bezuschussten Vermögensgegenstandes. Dies traf insbesondere im Bereich des Infrastrukturvermögens (Brücken, Durchlässe und Fahrbahnen) zu. Die vorgenommenen Auflösungen der Sonderposten entsprachen nicht der Bilanzwertentwicklung der bezuschussten Vermögensgegenstände (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 SächsKomHVO-Doppik). Die Restbuchwerte der Sonderposten wurden zu hoch ausgewiesen. Die Ursache dieser Bilanzwertentwicklung konnte nicht abschließend geklärt werden.
- 7 Mehrfach wurden für ersatzbewertete Vermögensgegenstände Sonderposten passiviert, obwohl die Zuwendungen für nicht investive Maßnahmen empfangen worden waren. Beispielsweise wurden ein Lehrschwimmbecken auf den üblichen Stand der Technik rekonstruiert und eine Brücke lt. Verwendungsnachweis instandgesetzt (Gesimserneuerung und Rissanierung) samt Erneuerungen der Fahrbahn und der Gehwege. Des Weiteren wurden Zuwendungen aus verschiedenen Sanierungsprogrammen, einschließlich der Zuwendungen für die Sanierungsträgervergütung, den Vermögensgegenständen zugeordnet, ohne zwischen Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen zu differenzieren. Die Verwaltung wies für diese Einzelfälle nicht nach, dass umfangreiche Sanierungsmaßnahmen, welche den Ausstattungsstandard anheben, stattgefunden haben. Das Sanierungsträgerhonorar wurde in keinem Fall als Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Vermögensgegenständen zugeordnet, sondern lediglich als Zuwendungsanteil berücksichtigt und in die Sonderpostenbildung einbezogen. Eine Unterscheidung zwischen dem Honorar für Verwaltungsleistungen und Planungsleistungen unterblieb.
- 8 Grundvoraussetzung für die Passivierung eines Sonderpostens ist eine investive Maßnahme (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik) in Abgrenzung zum Instandhaltungsaufwand. Allgemeine Voraussetzung für die Aktivierungsfähigkeit ist eine Vermögensmehrung, die sich durch Wiederherstellung eines Vermögensgegenstands nach Vollverschleiß, durch Wesens- bzw. Nutzungsänderung, Erweiterung oder wesentliche Verbesserung ergeben kann, unter Umständen einhergehend mit einer Verlängerung der Nutzungsdauer. Maßnahmen, die lediglich zustandserhaltend wirken, stellen demgegenüber Aufwand dar. Auch bei als Investitionen geförderten Maßnahmen ist – wie bei nicht geförderten Maß-

Abweichungen zwischen Sonderposten und bezuschusstem Vermögensgegenstand

Sonderposten für nicht investive Maßnahmen

nahmen - zusätzlich zu prüfen, ob die Aufwendungen nach den steuerrechtlichen Grundsätzen und mit Blick auf die bestimmungsgemäße kommunale Nutzung aktivierungsfähig sind.

- 9 Der Sammelsonderposten für investive Schlüsselzuweisungen beinhaltete neben den investiven Schlüsselzuweisungen unzulässigerweise auch die der Stadt gewährten Mittel der Infrastrukturpauschale und die Förderpauschalen für investive Maßnahmen für den Verlust des Kreissitzes im Zuge der Kreisgebietsneugliederung. Darüber hinaus konnte die Stadt nicht nachweisen, dass auch die investiven Schlüsselzuweisungen der eingemeindeten Ortsteile vollumfänglich in die Berechnung einbezogen wurden. Gemäß § 61 Abs. 9 Satz 5 SächsKomHVO-Doppik sind ausschließlich für investive Schlüsselzuweisungen die Bildung eines Sammelsonderpostens und dessen pauschalierte Auflösung vorgesehen. Die Mittel der Infrastrukturpauschale und der Förderpauschalen zum Kreissitzverlust mit investiver Nutzung sind aufgrund des investiven Zuwendungscharakters als Sonderposten objektkonkret zu passivieren und entsprechend der Bilanzwertentwicklung des bezuschussten Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufzulösen. Bei den Förderpauschalen für den Kreissitzverlust war darüber hinaus bis zu einer Höhe von 50 % eine Nutzung zum Schuldenabbau möglich.
- 10 Das SMI bestätigte die Feststellungen. Die Große Kreisstadt Delitzsch habe die Ausräumung der Beanstandungen zugesagt.

Fehlerhafte Bildung des Sammelsonderpostens für investive Schlüsselzuweisungen

2.1.2 Unzulässige Festwertbewertung von Grün- und Parkanlagen sowie Spielplätzen

- 11 Die Große Kreisstadt Großenhain legte bei der Bewertung ihrer Grün- und Parkanlagen sowie Spielplätze sog. „Festwerte“ zugrunde und wies in ihrer Eröffnungsbilanz für diese insgesamt 93 Anlagegüter Restbuchwerte i. H. v. rd. 2,37 Mio. € aus.
- 12 Die Stadt hatte sog. „Bewertungsstrategien“ aufgestellt und ordnete alle Anlagen einer Wertkategorie zu, die jeweils einen unterschiedlichen Ausstattungsgrad und damit Wert beschrieben. Anlagen, für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar waren, dienten als Referenzobjekte für die Wertkategorien und deren Durchschnittspreise (€/m²) bildeten die Vergleichswerte, die den ersatzweise zu bewertenden Anlagen zugrunde gelegt wurden. Die ermittelten Werte wurden nicht auf den tatsächlichen Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung indiziert.
- 13 Die Bewertung erfolgte zum Festwert i. H. v. 50 % der jeweiligen Vergleichswerte. In der Anlagenbuchhaltung wurde dies als „Sonderab-schreibung (50 % Festwertabschlag)“ deklariert. Die Park- und Grünanlagen sowie Spielplätze wurden jeweils als ein Vermögensgegenstand ausgewiesen; eine Aufteilung in die einzelnen Bestandteile (Aufwuchs, Aufbauten, Ausstattung der Anlagen) erfolgte nicht. Entsprechend wurde mit diesbezüglich passivierten Sonderposten verfahren.
- 14 Diese Vorgehensweise widersprach zum einen dem Grundsatz der wirklichkeitsgetreuen Einzelbewertung (für Aufwuchs, Aufbauten und Ausstattung). Zum anderen entsprach die Verfahrensweise der Stadt nicht den Regelungen für die Ersatzbewertung. Für Vermögensgegenstände, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht ermittelt werden können, waren - soweit keine anderweitige Regelung bestand - vielmehr als Ersatzwerte aktuelle Anschaffungs- oder Herstellungskosten rückgerechnet auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung des Vermögensgegenstands, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen.

Verstoß gegen den Grundsatz der Einzelbewertung

Voraussetzungen für eine Festwertbildung lagen nicht vor	15 Überdies lagen die Voraussetzungen für eine Festwertbildung nicht vor. Park- und Grünanlagen sowie Spielplätze fallen nicht in den Anwendungsbereich des Festwertverfahrens, da es an einem regelmäßigen Ersatz dieser Vermögensgegenstände und an einer homogenen Struktur mangelt.
	16 Das SMI teilte mit, dass die Feststellungen zutreffend seien. Die Große Kreisstadt habe der RAB bereits auf Nachfrage mitgeteilt, dass die Bewertungen überprüft und notwendige Korrekturen vorgenommen würden.
	2.1.3 Fehler bei der Erfassung von Vermögensgegenständen und der Ersatzbewertung von Straßen
	17 Der Gemeinde Großweitzschen unterliefen bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz eine Reihe wesentlicher Fehler.
Doppelerfassung von Vermögensgegenständen	18 So erfasste sie Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens in mehreren Fällen doppelt. Dies betraf in einigen Fällen beispielsweise die Straßenbeleuchtung, über eine Brücke führende Verkehrsflächen, den zur Straße zugehörigen Grund und Boden oder einzelne Gehwegabschnitte.
Zum Teil fehlende Aktivierung von Vermögensgegenständen	19 In anderen Fällen versäumte die Gemeinde dagegen die Aktivierung von Vermögensgegenständen des Infrastrukturvermögens. Dies betraf z. B. Durchlässe, die weder bewertet noch aktiviert wurden, aber auch vereinzelt Straßenabschnitte bzw. Parkplätze.
Ausweis ersatzbewerteter Straßen im Anlagennachweis mit zu niedrigen Bruttowerten	20 Zudem wies die Gemeinde alle ersatzbewerteten Straßen im Anlagennachweis zur Eröffnungsbilanz mit zu niedrigen Bruttowerten aus. Ursächlich hierfür war, dass die infolge der Zustandsbewertung der Straßen mittels Korrekturfaktoren ermittelten Werte als fiktive Anschaffungs- oder Herstellungskosten in die Anlagennachweise übernommen wurden.
Ortsübliche Baukosten je m ² Straße nur geschätzt	21 Die bei der Ersatzbewertung von Straßen in der Gemeinde verwendeten ortsüblichen Baukosten je m ² wurden nicht anhand durchschnittlicher Herstellungskosten ermittelt, sondern geschätzt. Die Werte lagen deutlich unter den in der gemeindlichen Bewertungsrichtlinie für Verkehrsflächen vorgegebenen Spannen. Im Zuge der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass die Bewertung von Schwarzdecken einer Ortsstraße der Bauklasse III nicht zwischen 60 - 100 €/m ² sondern zwischen 1 - 50 €/m ² lag. Gepflasterte Ortsstraßen der Bauklasse III wurden mit 1 - 30 €/m ² anstatt mit 50 - 75 €/m ² und Schotterstraßen der Bauklasse III mit 2 - 10 €/m ² anstatt mit 10 - 40 €/m ² bewertet. Die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz für ersatzbewertete Straßen waren somit wesentlich zu niedrig.
	22 Die Gemeinde Großweitzschen teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Doppelbewertungen korrigieren und die Erfassung und Bewertung bislang nicht aktivierter Vermögensgegenstände unter dem Aspekt der Wesentlichkeit vornehmen werde. Die Restbuchwerte der ersatzbewerteten Straßen entsprächen allerdings den gesetzlichen Vorgaben. Die Wertansätze der ortsüblichen Baukosten würden geprüft und unter Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes korrigiert.
	23 Hinsichtlich der Restbuchwerte des ersatzbewerteten Straßenvermögens hat der SRH die Gemeinde auf ihre Stellungnahme hin nochmals darauf hingewiesen, dass für den Verkehrsflächenkörper durchschnittliche Herstellungskosten pro m ² je nach Bauklasse zu ermitteln sind und der nach Multiplikation mit der Flächengröße ermittelte Wert um die auf der Grundlage einer Zustandsbestimmung errechneten Abschreibungen zu

mindern ist. In die Anlagenübersicht sind vereinfachend die auf der Grundlage von aktuellen Durchschnittswerten ermittelten Anschaffungs- oder Herstellungskosten einzutragen. Die aufgrund der Korrekturfaktoren gemäß Tabelle IV der Anlage 3 der Hinweise des SMI zur Erstellung der Eröffnungsbilanz ermittelten Abschläge sind in voller Höhe als kumulierte Abschreibungen auszuweisen (vgl. FAQ 3.25).

- 24 Das SMI bestätigte die Feststellungen zur Doppelerfassung von Vermögensgegenständen und der versäumten Aktivierung von Vermögensgegenständen. Die Auffassung des SRH hierzu werde geteilt. Die Gemeinde habe mitgeteilt, dass alle Doppelbewertungen korrigiert wurden, die Überprüfung der Vermögensgegenstände des Infrastrukturvermögens auf Vollständigkeit hin erfolge und die Erfassung und Bewertung in Arbeit sei. Alle erforderlichen Korrekturen würden in der noch offenen Bilanz per 31.12.2014 vorgenommen.
- 25 Hinsichtlich des Ausweises ersatzbewerteter Straßen mit zu niedrigen Bruttowerten seien für eine abschließende Beurteilung seitens des Landratsamtes weitere Prüfungen erforderlich. Die Erheblichkeit und Auswirkungen der zu realisierenden Korrekturen und damit das Erfordernis rechtsaufsichtlicher Maßnahmen könne das SMI daher derzeit noch nicht abschätzen.

2.1.4 Weitere gravierende Fehler bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz

- 26 Die von der **Gemeinde Naundorf** vorgelegten Dokumentationen zur Eröffnungsbilanz waren teilweise unvollständig und entsprachen nicht vollumfänglich den Anforderungen des § 22 Abs. 1 SächsKomKBVO. In den Unterlagen fehlten in verschiedenen Fällen Angaben und Begründungen, die für die Prüfung und Beurteilung der Bewertung erforderlich waren. Beispielsweise fehlte bei der Gebäudebewertung eine Fotodokumentation o. ä. zu den Ausstattungsstandards. Zur Bewertung der Straßen konnte die Gemeinde keine Nachweise, wie z. B. Befahrungprotokolle und Fotos, vorlegen, um den Straßenzustand zum Bewertungsstichtag zu dokumentieren. Ebenso waren Bauabnahmeprotokolle nicht vorhanden und Fördermittelbescheide und -abrechnungen den Bewertungsunterlagen nicht beigelegt. Bei allen Bewertungen nach Anschaffungs- oder Herstellungskosten bildeten eigene Zusammenstellungen von Auszahlungssummen die Grundlage zur Wertermittlung; die betreffenden Rechnungen wurden nicht zur Bewertung herangezogen.
- 27 Die Gemeinde hatte lediglich für bewegliches Vermögen eine Inventur zum Eröffnungsbilanzstichtag durchgeführt. Bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz fanden keine weiteren Inventuren statt. Eine Folge dessen war, dass die Vermögensgegenstände des gemeindlichen Infrastrukturvermögens nicht vollständig erfasst und bewertet wurden. Die Gemeinde aktivierte Ingenieurbauwerke nur im Falle des Vorliegens von Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Für eine Vielzahl von Brückenbauwerken, Stützmauern und Durchlässen im Gemeindegebiet unterblieb somit eine Erfassung und (Ersatz-)Bewertung. Für diese Vermögensgegenstände waren bisher auch keine Bauwerksnachweise (Bauwerksverzeichnisse/-bücher, Prüfprotokolle) erstellt bzw. geführt worden. Weitere Vermögensgegenstände, wie z. B. eine Fußgängerbrücke und mehrere gepflasterte Wege, 8 Klärgruben an gemeindeeigenen Gebäuden (dezentrale Abwasserbeseitigung) oder der Grund und Boden mehrerer Teichflächen sowie die hierauf befindlichen wasserbaulichen Anlagen wurden von der Verwaltung ebenfalls nicht bilanziert.
- 28 Die Ersatzbewertungen für mehrgeschossige Gebäude der Gemeinde nach dem Sachwertverfahren waren fehlerhaft. Bei der Ermittlung der Bruttogrundflächen wurde lediglich die Grundfläche eines Geschosses

Zum Teil mangelhafte Dokumentationen

Verzicht auf vollumfängliche Inventur führt zur unvollständigen Bilanzierung von Vermögensgegenständen

Unvollständige Ermittlung der Bruttogrundflächen mehrgeschossiger Gebäude

eingerechnet, was zu niedrigeren historischen Herstellungskosten, Abschreibungen und Restbuchwerten dieser Gebäude führte.

- | | |
|--|--|
| Nichtberücksichtigung der Realnutzung von Flurstücken | 29 Die Flächenermittlung zur ersatzweisen Bewertung der Straßenflächen nahm die Gemeindeverwaltung anhand der im Straßenbestandsverzeichnis hinterlegten Flurstücke und der im Grundbuch ausgewiesenen Flächenangaben vor. Diese Angaben entsprachen aber teilweise nicht den tatsächlichen Verhältnissen der Straßenflächen und den tatsächlichen Realnutzungen der Flurstücke. Als Verkehrsflächen bilanzierte Flurstücke waren so z. B. tatsächlich unbebaute Grünflächen, Gewässer- und Grünflächen bzw. auch landwirtschaftlich genutzte Flächen. |
| Teilweise zu hohe Bewertung von Grund und Boden des Infrastrukturvermögens | 30 Die Ersatzwerte für Grund und Boden des Infrastrukturvermögens ermittelte die Gemeinde pauschal und unabhängig von der jeweiligen Lage i. H. v. 20 % des Bodenrichtwertes je Ortsteil. Grundlage hierfür waren allerdings allein die Bodenrichtwerte für Baulandflächen (bebaut oder unbebaut) je Ortsteil. Diese (höheren) Bodenrichtwerte wurden unzutreffend auch der Bewertung von Straßengrundstücken zu Grunde gelegt, die sich außerhalb derartiger Baulandflächen befinden und bspw. an land- oder forstwirtschaftliche Flächen oder Grünlandflächen außerhalb der Ortslage mit wesentlich geringeren Bodenrichtwerten angrenzen. |
| Unzulässige pauschale Wertminderung | 31 Bei ersatzbewerteten Straßen, die vor 1990 gebaut wurden, minderte die Gemeinde den Wertansatz für den Straßenbelag pauschal um 50 %. Damit sollte – so die Empfehlung der örtlichen Prüfung – berücksichtigt werden, dass der Straßenbau vor 1990 noch nicht den heute geltenden Straßenbaunormen unterlag und somit die ermittelten Ersatzwerte nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln würden. Diese pauschale Wertminderung war nicht zulässig. Für die Eröffnungsbilanz waren vielmehr der jeweilige Straßenzustand zum Bewertungsstichtag unabhängig vom Alter und Baujahr der Straße konkret zu ermitteln und eventuelle Schäden im Einzelfall wertmindernd zu berücksichtigen. |
| | 32 Das SMI teilte mit, dass die vom SRH dargestellten Sachverhalte zuträfen. Die Gemeinde plane die Durchführung der fehlenden Inventuren, eine Anpassung der Bewertungsrichtlinie, diverse Berichtigungen und Korrekturen unter Beachtung der Wesentlichkeitsgrenze. Die RAB werde die noch offenen Beanstandungen der überörtlichen Prüfung prüfen und davon abhängig entsprechende rechtsaufsichtliche Maßnahmen ergreifen. |
| | 33 Soweit der SRH die Dokumentation seitens der Gemeinde Naundorf kritisiere, sei darauf hinzuweisen, dass die Bücher und sonstigen Aufzeichnungen grundsätzlich vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar sein müssen. Bei der Anwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe stehe der Gemeinde ein Ermessensspielraum zu. Insbesondere eine Fotodokumentation im Rahmen der Zustandserfassung – wie vom SRH gefordert – werde seitens des SMI nicht für notwendig erachtet, wenn andere geeignete Aufzeichnungen (z. B. Protokolle der Zustandserfassung) vorgelegt werden können. |
| Fotodokumentation als einfaches und am besten geeignetes Verfahren zum Nachweis des Zustands von Vermögensgegenständen | 34 Der SRH ist hinsichtlich der Dokumentation der Auffassung, dass eine Fotodokumentation das einfachste und am besten geeignetste Verfahren zum Nachweis des Zustands von Vermögensgegenständen ist. Im Erlass des SMI vom 19.10.2007 zur „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ wird unter Nr. 2 auf die Wertermittlungsrichtlinien (WertR 2006) und speziell auf die in Anlage 2 WertR 2006 beschriebene Methodik als Grundlagen der Sach- |

wertermittlung verwiesen⁵. Nach Anlage 2 WertR 2006 sind der Sachwertermittlung auch Lichtbilder der baulichen Anlagen (Innen- und Außenfotos) beizufügen. Ist der Ausstattungsstandard bzw. Zustand von Vermögensgegenständen anhand anderer Unterlagen, z. B. Begehungsprotokolle nachgewiesen, sieht auch der SRH keine Dokumentationsmängel. Es wird jedoch eingeschätzt, dass eine vollständige Zustandsdarstellung anhand von Protokollen wesentlich aufwändiger sein dürfte, als die Erstellung von Fotos. Letztlich sind daher entsprechende Fotodokumentationen auch von einer Vielzahl kommunaler Körperschaften erstellt worden.

2.2 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.2.1 Fehlende Datengrundlage für ordnungsgemäße Gebührenkalkulation

- 35 Nach Aktenlage und Auskunft der Verantwortlichen hatte die **Gemeinde Mügglitztal** ihre Ortsentwässerungsanlagen bis zum Jahr 2001 nahezu vollständig errichtet und von den Grundstückseigentümern dafür Abwasserbeiträge erhoben, so dass die Beitragseinnahmen dafür mehr als 3 Mio. € betragen haben müssten. Beiträge im Sinne der §§ 17 bis 25 SächsKAG sind bei der Gebührenbemessung als nicht vom Einrichtungsträger aufgewandtes Kapital vor der kalkulatorischen Verzinsung von der Zinsbasis abzuziehen. In ihren Gebührenkalkulationen kürzte die Gemeinde das zu verzinsende Anlagekapital ihrer Abwasserbeseitigungseinrichtung jedoch lediglich um 1,3 Mio. € Beitragsaufkommen. Dies führte zu entsprechend höheren gebührenrelevanten Zinskosten. Den geringeren Ansatz der Abwasserbeiträge begründete die Gemeinde mit dem Hochwasser der Mügglitz im August 2002. Dieses habe sämtliche Unterlagen vernichtet. Weil die Auswirkungen des Augusthochwassers nicht zu einem finanziellen Nachteil für die Gebührenzahler führen dürfen, wurde dieser Sachverhalt im Rahmen der überörtlichen Prüfung beanstandet. **Die Gemeinde wurde aufgefordert, alles wirtschaftlich Sinnvolle zu unternehmen, um die für eine ordnungsgemäße Gebührenkalkulation erforderliche Datengrundlage wiederherzustellen.** Dies will die Gemeinde als Ergebnis der überörtlichen Prüfung nun nachholen.

Unterlagen über gezahlte Abwasserbeiträge durch Hochwasser vernichtet

2.2.2 Grundstückserwerb und hoher städtischer Finanzierungsbeitrag für den Bau eines Landratsamtes

- 36 Die Große Kreisstadt Plauen erwarb im Jahr 2009 auf Bitte des Landkreises Vogtlandkreis ein mit einem ehemaligen Kaufhaus bebautes Grundstück mit dem Ziel, dieses Objekt an den Landkreis als künftigen Sitz des zentralisierten Landratsamtes zu verpachten. Dementsprechend schlossen die Große Kreisstadt Plauen und der Vogtlandkreis am gleichen Tag einen Erbbaurechtsvertrag mit einer Laufzeit von 35 Jahren und einer Verlängerungsoption von 10 Jahren. Der Vogtlandkreis war berechtigt, das bestehende Gebäude für die Nutzung u. a. als Verwaltungsgebäude nach Belieben aus- und umzubauen.
- 37 Zur finanziellen Absicherung der Um- und Ausbaumaßnahme schlossen der Freistaat Sachsen, der Vogtlandkreis und die Große Kreisstadt Plauen im Jahr 2010 mehrere Vereinbarungen im Rahmen einer städtebaulichen Förderung, in denen sich die Große Kreisstadt Plauen u. a. verpflichtete, über den erforderlichen kommunalen Anteil hinausgehende Mittel bereitzustellen. In der ersten städtebaulichen Vereinbarung vom August 2010 wurde der städtische Anteil auf rd. 7 Mio. € festgelegt. Der Anteil

Städtischer Anteil zur Finanzierung des Baus des Landratsamtes i. H. v. 7 Mio. €

⁵ Nach den Hinweisen des SMI zur Erstellung der Eröffnungsbilanz kann die Bewertung, sofern in Vorbereitung der Erstellung der Eröffnungsbilanz mit der Bewertung von Gebäuden vor dem 18.10.2012 begonnen wurde, weiterhin auf der Grundlage der WertR 2006 zum Sachwertverfahren und des dazu ergangenen Erlasses des SMI vom 19.10.2007 erfolgen.

der Großen Kreisstadt Plauen an den Finanzhilfen betrug damit zunächst rd. 41 %.

- 38 Der Landkreis baute in den Folgejahren mit Eigenmitteln und Zuwendungen das Objekt zum Landratsamt um und erweiterte es.
- Keine Verpflichtung zum Grundstückserwerb
- 39 **Der Erwerb des Grundstücks war zur Erfüllung städtischer Aufgaben nicht erforderlich. Der Landkreis hätte seine Gemeinbedarfseinrichtungen grundsätzlich selbst schaffen müssen.** Auch die Vereinbarungen zur finanziellen Absicherung der Baumaßnahme und die dabei vorgenommene Ermittlung des Förderbetrags waren kritikwürdig. Darüber hinaus basierte die städtebauliche Vereinbarung vom August 2010, in der der städtische Anteil auf rd. 7 Mio. € festgelegt wurde, allein auf einer ersten Kostenschätzung.
- Nicht abschätzbares finanzielles Risiko aus Erbbaurechtsvertrag
- 40 Darüber hinaus sah der Erbbaurechtsvertrag vor, dass die Große Kreisstadt Plauen dem Landkreis bei Erlöschen des Erbbaurechts durch Zeitablauf oder Heimfall den Restwert der aus Eigenmitteln des Landkreises getätigten Investitionen zu zahlen hatte. Damit ging die Große Kreisstadt Plauen bei Erlöschen des Erbbaurechtes ein nicht unerhebliches und nicht abschätzbares finanzielles Risiko ein, weil die Vertragslaufzeit des Erbbaurechtsvertrages kürzer als die Nutzungsdauer des Gebäudes ist.
- 41 Insbesondere war der zu zahlende Wertausgleich für den Restwert der durch den Landkreis aus Eigenmitteln getätigten Investitionen nicht klar definiert und nicht abschätzbar, da die Große Kreisstadt Plauen keinen Einfluss auf den Gebäudeumbau und dessen Kosten hatte. So zeigt sich, dass die ursprünglich geplanten Umbaukosten von rd. 38,5 Mio. € (einschließlich Parkhaus von rd. 3 Mio. €, welches ursprünglich im Fördervorhaben enthalten war) bis zur Eröffnung im Januar 2017 auf rd. 48 Mio. € gestiegen waren. Da sich zudem die geplante Fertigstellung im Jahr 2013 nicht realisieren ließ, verzögert sich auch der Abschreibungsbeginn des Gebäudes. Beides steigert den Restwert.
- 42 Neben den finanziellen Unsicherheiten bei Auslaufen des Erbbaurechtsvertrages stellt sich zudem die Frage der künftigen Verwendung des Gebäudekomplexes. Unter Umständen erhält die Große Kreisstadt Plauen eine Immobilie zurück, die sie für ihre Zwecke nicht nutzen kann.
- Stellungnahmen
- 43 Die Große Kreisstadt Plauen wies in ihrer Stellungnahme auf die städtebauliche Bedeutung der Kaufhaussanierung durch Umnutzung als Landratsamt hin. Zwar sei es in der Folgezeit zu Baumehrkosten gekommen, die zur Beantragung und Bereitstellung zusätzlicher Fördermittel führten, jedoch sei der Eigenanteil der Großen Kreisstadt nicht weiter gestiegen. Schlussendlich habe sich der Anteil der Großen Kreisstadt an den Finanzhilfen auf rd. 27 % reduziert, wobei der Landkreis einen Eigenanteilersatz von rd. 1,7 Mio. € übernommen habe, wodurch aus Sicht des Landkreises eine Entlastung des städtischen Haushaltes eingetreten sei.
- 44 Nach Auffassung der Großen Kreisstadt Plauen hätte eine Reduzierung des städtischen Anteils auf 10 % damals womöglich das gesamte Projekt gefährdet, da der Vogtlandkreis bereits hohe Finanzierungsanteile zusätzlich aufbringen musste, weil andere Finanzhilfen nur begrenzt bereitgestellt werden konnten. Ferner sei die Finanzierung des städtischen Anteils seit 2009 im Rahmen der Anschubfinanzierung gem. Kreisgebietsneugliederungsgesetz eingeplant worden und es habe eine stetige Abstimmung mit dem Landkreis – auch als RAB –, der Förderbehörde und der LD stattgefunden.

- 45 Das SMI schloss sich der Argumentation der Großen Kreisstadt Plauen an, dass durch den Umbau zum Landratsamt eine nachhaltige Nutzung des Gebäudes sichergestellt worden sei. Es betonte, dass die städtebauliche Erneuerung zu den eigenen Aufgaben der Stadt gehöre. Die LD werde aufgefordert, die Förderung zu überprüfen. Überprüfung der Förderung durch die Landesdirektion wird erfolgen
- 46 Der SRH verkennt nicht, dass der Städtebau eine freiwillige kommunale Aufgabe ist. Der finanzielle Anteil der Großen Kreisstadt Plauen lag aber deutlich über dem Regelanteil der Sitzgemeinde von einem Drittel und hat sich nur aufgrund der Baukostenmehrung und zusätzlicher Fördermittel im Ergebnis auf 27 % reduziert. Aufgrund ihrer Haushaltssituation hätte die Stadt von Anfang an auf eine Absenkung ggf. bis auf den Mindestanteil von 10 % hinwirken können. Die Überprüfung des Fördervorhabens durch die LD ist zu befürworten. Städtebau ist eine freiwillige kommunale Aufgabe
- 47 Hinsichtlich der finanziellen Risiken aus dem Erbbaurechtsvertrages teilten die Große Kreisstadt Plauen und das SMI mit, dass eine Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages bis zur voraussichtlichen Standdauer des Bauwerks angestrebt werde, um eine Entschädigungspflicht abzuwenden. Der SRH begrüßt diese Vorgehensweise. Jedoch gilt es zu bedenken, dass die Entschädigungsregelung auch dann zum Tragen kommt, falls der Landkreis seinen Verpflichtungen aus dem Erbbaurechtsvertrag nicht nachkommen sollte und damit ein Heimfallanspruch geltend gemacht werden kann. Sollte die Große Kreisstadt Plauen auf die Geltendmachung des Heimfallanspruchs allein deswegen verzichten, um eine Entschädigungsregelung abzuwenden, würde dies die erbaurechtsvertragliche Regelung zum Heimfallanspruch ins Leere laufen lassen und einen finanziellen Schaden bei der Großen Kreisstadt Plauen verursachen. Verlängerung des Erbbaurechtsvertrages bis zur voraussichtlichen Standdauer des Bauwerks wird angestrebt
- 2.2.3 Unzureichende Vertragsüberwachung bei verpachteten Sportstätten**
- 48 Die Große Kreisstadt Plauen verpachtete ihre Sportstätten, insbesondere die Sporthallen und das Vogtlandstadion, zum Zwecke der Bewirtschaftung an örtliche Vereine. Diese erhielten jährliche Bewirtschaftungszuschüsse, sodass die Stadt beispielsweise im Jahr 2012 dafür insgesamt rd. 1 Mio. € verausgabte. Bewirtschaftungszuschüsse für verpachtete Sportstätten z. B. im Jahr 2012 i. H. v. insgesamt rd. 1 Mio. €
- 49 Die Bewirtschaftungsverträge sahen vor, dass die kommunale Pflichtaufgabe „Schulsport“ Vorrang gegenüber anderen Nutzungen hat und die Stadt dementsprechend ihren Eigenbedarf bestimmen konnte.
- 50 Eine Ausschreibung der einzelnen Bewirtschaftungsverträge fand nicht statt. Erstmals in ihrer Stellungnahme berief sich die Große Kreisstadt Plauen dabei auf eine Kurzmitteilung des ehemaligen Regierungspräsidiums Chemnitz vom 12.12.2006, wonach dieses eine Ausschreibungspflicht mangels Entgeltlichkeit und Gewinnerzielungsabsicht verneinte. Aus der Kurzmitteilung ging jedoch nicht hervor, welcher Sachverhalt der Bewertung zugrunde lag. Zu beachten war, dass die Vereine mit der Bewirtschaftung der Objekte eine städtische Aufgabe wahrnahmen und dafür in Form der Bewirtschaftungszuschüsse ein entsprechendes Entgelt erhielten. **Auch ohne Gewinnerzielungsabsicht bestand insoweit eine Ausschreibungspflicht. Bei den großen Objekten lagen aufgrund der Höhe der Zuschüsse sogar die Voraussetzungen für eine europaweite Ausschreibung vor.** Keine Ausschreibung der einzelnen Bewirtschaftungsverträge
- 51 Die Vereine waren verpflichtet, in Form eines Verwendungsnachweises ihre finanziellen Aufwendungen für die Bewirtschaftung gegenüber der Großen Kreisstadt Plauen nachzuweisen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Große Kreisstadt Plauen der Prüfung der Verwendungsnachweise nur unzureichend nachkam, da sie z. B. häufig auf die Vorlage von Belegen verzichtete. In ihrer Stellungnahme teilte Nur unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise

die Große Kreisstadt hierzu mit, dass stichpunktartige Prüfungen der Verwendungsnachweise erfolgt seien.

Zum Teil auffällige Ausgabepositionen ohne Aufklärung vollständig erstattet

52 Auch eine kritische Hinterfragung einzelner Ausgabepositionen aus den Abrechnungen war nicht durchweg ersichtlich. Auffällig waren z. B. die hohen Personalkosten, die in den geprüften Fällen zwischen rd. 45 % und rd. 50 % aller Aufwendungen lagen. Die Große Kreisstadt Plauen teilte hierzu in ihrer Stellungnahme mit, der Umfang des von den Vereinen in den Sporthallen eingesetzten Personals entspräche grundsätzlich dem vor der Übertragung der Bewirtschaftung vorgehaltenen Personalkapazitäten. Das Personal sei für eine ordnungsgemäße Unterhaltung auch erforderlich. Dies stand jedoch im Widerspruch zu den während der örtlichen Erhebungen getätigten Aussagen. Auch die abgerechneten Kfz-Kosten deuteten eher auf Transportfahrten im Rahmen des Wettkampfbetriebes der Vereine als auf die Bewirtschaftung der Sportstätte hin. Insoweit war jeweils eine Aufklärung dringend geboten, da die Große Kreisstadt Plauen sämtliche Kosten übernahm und damit öffentliche Gelder verausgabte. Kritisch zu sehen war in diesem Zusammenhang auch, dass ein Anreiz zur Sparsamkeit in Form einer Eigenbeteiligung der Vereine vertraglich nicht vorgesehen war.

Vertraglich vereinbarter Zahlungsplan für den Bewirtschaftungszuschuss missachtet

53 Im Falle des Vogtlandstadions missachtete die Große Kreisstadt Plauen in den Jahren 2009 bis 2012 den vertraglich vereinbarten Zahlungsplan für den Bewirtschaftungszuschuss. So zahlte sie Teilbeträge teilweise bereits im Vorjahr an den bewirtschaftenden Verein aus. Dies hatte wiederum zur Folge, dass die Bewirtschaftung des Vogtlandstadions nur durch Zahlung weiterer Zuschüsse im laufenden Jahr gewährleistet werden konnte. Dabei überstiegen die tatsächlich gezahlten Zuschüsse die vertraglich vereinbarte Summe um bis zu 186 %. Nicht in allen Fällen war diese Vorgehensweise dem Stadtrat bekannt. In ihrer Stellungnahme führte die Große Kreisstadt Plauen aus, dass die Zahlung zusätzlicher Zuschüsse nicht Folge der Abweichung des Zahlungsplanes, sondern auf andere Gründe zurückzuführen war, ohne dies näher zu erläutern. Der bewirtschaftende Verein gab in seiner Stellungnahme an, dass die zusätzlichen Zuschüsse möglicherweise für größere Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen am Vogtlandstadion beantragt und genehmigt wurden.

54 Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Frage, ob die als „Bewirtschaftungsverträge“ bezeichneten Verträge ausschreibungspflichtig waren, entscheidend sei, ob ein entgeltliches Leistungsaustauschverhältnis, also ein öffentlicher Auftrag, zwischen der Großen Kreisstadt und den Vereinen bestehe und wenn ja, wofür genau die Große Kreisstadt denn ein Entgelt bezahle. Die Unterhaltung der Sportstätten biete einen ersten Anhaltspunkt. Angesichts der Feststellung, dass die Vereine Verwendungsnachweise vorzulegen haben, könne es sich jedoch auch um eine Förderung handeln.

55 Der Darstellung, dass häufig auf die Vorlage von Belegen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung verzichtet wurde, werde nach Mitteilung des SMI seitens der Großen Kreisstadt entgegengetreten. Die Vorlage oder Einsichtnahme von bzw. in Belege sei immer problemlos gewährt worden. Grundlage der Verwendungsnachweisprüfung sei eine entsprechende Belegliste, aus der einzelne Belege für eine stichpunktartige Prüfung – gerade zu kritischen Ausgabepositionen – ausgewählt würden. Diese Vorgehensweise sei aus Sicht des SMI nicht zu beanstanden. Die Große Kreisstadt werde zukünftig auf eine vertragliche Verankerung von Vorlagepflichten bzw. zu Einsichtnahmerechten von Belegen hinwirken.

- 56 Hinsichtlich der abgerechneten Kfz-Kosten ist das SMI ebenfalls der Auffassung, dass aufzuklären sei, ob diese Kosten Transportfahrten dienen.
- 57 Das SMI bestätigte die höheren Zuschüsse an den das Vogtlandstadion bewirtschaftenden Verein. Gründe hierfür wären nach Aussage der Großen Kreisstadt insbesondere steigende Betriebskosten für die Bewirtschaftung des Stadions, das zunehmende wirtschaftliche Unvermögen des Vereins, die Finanzierung der Betriebskosten aus Eigenmitteln zu ermöglichen und die beabsichtigte Entlastung des Vereins von laufenden Bewirtschaftungskosten, um Eigenmittel des Vereins für Investitionen aufbringen zu können, gewesen. Der Stadtrat sei über alle zusätzlichen Zuschusszahlungen im Vorfeld informiert worden.
- 58 Nach Auffassung des SRH lagen öffentliche Aufträge i. S. v. § 99 Abs. 1 GWB a. F. vor. Es lag nicht lediglich ein Nutzungsvertrag im Sinne eines Pachtverhältnisses vor, denn der jeweilige Auftragnehmer erlangte mit dem o. g. Vertrag keine ausschließliche Sachherrschaft und der Auftragnehmer war in seiner Betriebsgestaltung nicht unabhängig. Darüber hinaus war das jeweilige Vertragsverhältnis davon geprägt, dass der Auftragnehmer mit der Bewirtschaftung der Sportstätten Leistungen für die Große Kreisstadt erbrachte, die diese sonst selbst erbringen müsste, um den Schulsport zu gewährleisten. Mit der Zahlung des Bewirtschaftungszuschusses war auch die Entgeltlichkeit der Dienstleistungsaufträge zu bejahen. Der Entgeltbegriff im Vergaberecht umfasst jede Art von Vergütung, die einen geldwerten Vorteil bedeutet. Dabei muss das Entgelt nicht zwingend für die Dienstleistung selbst gezahlt werden. Jeder mittelbare geldwerte Vorteil ist ausreichend.⁶
- 59 Die Feststellungen zur mangelhaften Verwendungsnachweisprüfung spiegeln den Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wider. Der SRH begrüßt es ausdrücklich, wenn die Große Kreisstadt zwischenzeitlich ein entsprechendes Prüfverfahren etabliert hat und sich künftig Vorlagepflichten und Einsichtsrechte auch vertraglich sichern will.
- 60 Hinsichtlich der Bewirtschaftungszuschüsse für das Vogtlandstadion ging aus den Niederschriften und Informationsvorlagen der Stadtratssitzungen hervor, dass der Stadtrat nicht in jedem Fall über gewährte Sonderzahlungen informiert war. Insofern fehlte es an einer vollständigen Informationslage über die insgesamt bereits an den Verein gezahlten Zuschüsse, die jedoch als Grundlage für die Entscheidung zur Gewährung weiterer Zuschüsse zwingend erforderlich sein musste.

Bewirtschaftungsverträge waren öffentliche Aufträge i. S. v. § 99 Abs. 1 GWB a. F.

Keine vollständige Information des Stadtrates über gewährte Sonderzahlungen

2.2.4 Unzureichende Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung

- 61 Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte ihre Möglichkeiten zur Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung unzureichend genutzt und damit versäumt, rechtzeitig und umfassend Einfluss auf die negative Entwicklung ihrer Eigengesellschaft zu nehmen.
- 62 Die Eigengesellschaft der Stadt Wilkau-Haßlau auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft befand sich über mindestens 5 Jahre in einer wirtschaftlich äußerst angespannten Situation. Fortwährende Verluste führten letztendlich im Jahr 2012 dazu, dass der Verlustvortrag das Eigenkapital überstieg. Die Stadt konnte eine Überschuldung des Unternehmens nur mit einer unbefristeten Rangrücktrittserklärung, mit der sie auf die Erfüllung ihrer Forderungen verzichtete, verhindern. Eine Verbesserung der Ertragslage und damit der wirtschaftlichen Situation war wegen des

⁶ Vgl. OLG Sachsen-Anhalt Vergabesenat, Beschluss vom 03.11.2005, Az.: 1 Verg 9/05, zitiert nach www.juris.de.

steigenden Wohnungsleerstandes von 26,4 % im Jahr 2008 auf 40,5 % im Jahr 2012 nicht zu erwarten.

- 63 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung stellte sich heraus, dass eine mangelnde Beteiligungsverwaltung, unklare Regelungen im Gesellschaftsvertrag und der Geschäftsordnung, fehlende Konsolidierungsmaßnahmen, die Hinnahme offenkundiger Mängel in der Risikofrüherkennung sowie ungenügende Überwachungs- und Prüfungshandlungen des Aufsichtsrates zur schlechten wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hatten.
- 64 Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte nicht für eine funktionierende Beteiligungsverwaltung gesorgt und damit versäumt, Grundstrukturen für die Beteiligungsverwaltung, -überwachung und -steuerung anzulegen.
- Mängel im Risikofrüherkennungssystem 65 So hatte die Stadt Wilkau-Haßlau aus den Angaben der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 HGrG Kenntnis, dass mindestens seit dem Jahr 2008 Mängel im Risikofrüherkennungssystem der Eigengesellschaft bestanden. Sie ergriff keine Maßnahmen, die zur Abstellung dieser Mängel und zur Einrichtung eines funktionierenden Risikofrüherkennungssystems führten. Sie ließ damit Möglichkeiten zur Erkennung von Risiken und deren Vermeidung ungenutzt.
- Mangelhafte Beteiligungsberichte 66 Auch die Beteiligungsberichte der Stadt Wilkau-Haßlau waren als ganz wesentliche Informationsquelle für den Stadtrat mangels Bewertung der Unternehmenskennzahlen und Aussagen zur voraussichtlichen Entwicklung der Eigengesellschaft nur bedingt geeignet.
- Unzureichende Wahrnehmung der Aufsichtsratsfunktion 67 Der Aufsichtsrat hatte die Geschäftsführung nicht im gebotenen Maße überwacht und war damit seiner gesellschaftsvertraglich verankerten Pflicht nur unzureichend nachgekommen. So beauftragte der Aufsichtsrat den Geschäftsführer mit der Erstellung eines Konsolidierungskonzeptes bis zum 13.12.2010. Obwohl der Geschäftsführer diesen Termin nicht hielt, hinterfragte der Aufsichtsrat weder den Zeitverzug noch forderte er die zeitnahe Umsetzung seines Auftrages ein. Das dringend erforderliche Konsolidierungskonzept lag erst nach externer Beauftragung im Januar 2012 vor.
- 68 Ferner kam der Aufsichtsrat seinen Prüfungs- und Berichtspflichten bzgl. des Jahresabschlusses mindestens seit dem Jahr 2007 nicht nach.
- 69 Die Stadt Wilkau-Haßlau gab den in den Aufsichtsrat entsandten Vertretern keine Gelegenheit zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Pflichten dienlich waren.
- Unterlassener Wechsel des Abschlussprüfers 70 Die Gesellschafterversammlung bestellte bis mindestens zum Jahresabschluss 2013 und damit über 6 Wirtschaftsjahre ein und denselben Jahresabschlussprüfer. Ihr war wenigstens seit April 2011 bekannt, dass der Prüfungsbericht die äußerst angespannte Situation ihrer Eigengesellschaft nur eingeschränkt wiedergab. Dennoch zog die Gesellschafterversammlung einen Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht in Betracht. Hinzu kam, dass nicht sie sondern der Aufsichtsrat laut Gesellschaftsvertrag für die Wahl des Abschlussprüfers zuständig war.
- Fehlende örtliche Prüfung 71 Eine örtliche Betätigungs- und Unternehmensprüfung fand über einen Zeitraum von wenigstens 7 Jahren nicht statt. Die Stadt Wilkau-Haßlau hatte die Beauftragung einer solchen Prüfung auch nicht in Erwägung gezogen. Sie verzichtete damit auf mögliche wichtige Hinweise und Hilfestellungen zum Umgang mit der Eigengesellschaft.

- 72 Obwohl der Aufsichtsrat freiwillige Sonderzahlungen an das Personal der Eigengesellschaft von der Verbesserung der Betriebsergebnisse und der wirtschaftlichen Lage der Eigengesellschaft abhängig gemacht hatte, setzte sich der Bürgermeister in seiner Eigenschaft als Gesellschaftervertreter in einer Gesellschafterversammlung über diese Entscheidung hinweg und stimmte der Leistung von Sonderzahlungen im Jahr 2010 mit Verweis auf den TVöD zu. Zahlung von Sonderleistungen ohne Verpflichtung
- 73 Der Bürgermeister ging davon aus, dass wegen der Mitgliedschaft der Stadt Wilkau-Haßlau im Kommunalen Arbeitgeberverband auch die Eigengesellschaft zur Leistung von Sonderzahlungen verpflichtet war. Diese Verpflichtung bestand aber mangels ihrer Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband nicht.
- 74 Auch bei dieser Entscheidung wird das Fehlen einer Beteiligungsverwaltung überdeutlich, denn die Klärung derartiger Fragen und die Vorbereitung entsprechender Beschlüsse gehörten zu deren Aufgaben.
- 75 Die Mängel in der Beteiligungsverwaltung werden vom SMI und vom SSG eingeräumt. Die Stadt plane bereits Änderungen des Gesellschaftsvertrages und des Beteiligungsberichtes.
- 76 Hinsichtlich der Risikofrüherkennung habe der Wirtschaftsprüfer in seinem Prüfbericht zum Jahresabschluss zum 31.12.2012 festgestellt, dass im Bereich der operativen Risiken ausreichend Beobachtungs- und Steuerungsinstrumente implementiert seien.
- 77 Die prekäre Lage der Wohnungsgesellschaft sei auch auf den Rückgang der Bevölkerung und den schlechten baulichen Zustand vieler Objekte zurückzuführen. Viele dieser Objekte seien in den letzten Jahren zurückgebaut oder verkauft worden.
- 78 Den Aufsichtsratsmitgliedern sei die Möglichkeit eingeräumt worden, an Fortbildungsveranstaltungen der Gesellschaft teilzunehmen. Dies sei nachweislich auch erfolgt.
- 79 Der SRH begrüßt die zugesagten Änderungen des Gesellschaftsvertrages und die Neugestaltung des Beteiligungsberichtes. Die gegebenenfalls implementierten Instrumente sind im Rahmen der Beteiligungssteuerung zu nutzen.
- 80 Einen Nachweis über Fortbildungsveranstaltungen legte die Stadt dem SRH nicht vor, sagte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht aber künftig eine regelmäßige Teilnahme der Aufsichtsratsmitglieder an Fortbildungsveranstaltungen zu.
- 2.2.5 Unangemessen hohe Abwasserbeiträge**
- 81 Für die Jahre 2007 bis 2013 plante der Zweckverband Abwasserbeseitigung „Obere Mandau“ in der fortgeschriebenen Globalberechnung kostenseitig Investitionen von 7.370 T€ und Einnahmen aus Fördermitteln von 562 T€. Veranschlagtes Investitionsvolumen nicht belegt
- 82 Mit Stand vom 27.04.2009 wies das aktualisierte Abwasserbeseitigungskonzept für die Jahre 2009 bis 2014 Investitionen von lediglich 871 T€ aus. Das fortgeschriebene Abwasserbeseitigungskonzept sah danach für die Jahre 2011 und 2012 nur noch Investitionen von insgesamt 410 T€ vor. Erhebliche Überfinanzierung
- 83 Das in der Globalberechnung veranschlagte Investitionsvolumen war somit hinsichtlich der im Prognosezeitraum noch zu errichtenden Anlagen sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht nicht ausrei-

chend belegt, insbesondere nicht durch das Abwasserbeseitigungskonzept. Die erhebliche Diskrepanz zu den weitaus geringeren Zahlen des Abwasserbeseitigungskonzeptes zeigt, dass der Zweckverband die Kostenseite der Globalberechnung willkürlich festgelegt hat.

Rückzahlung ggf. überzahlter Beiträge

- 84 Der Zweckverband Abwasserbeseitigung „Obere Mandau“ erhob in der Folge unangemessen hohe Abwasserbeiträge. Ende 2012 überstieg das Beitragsaufkommen seinen Finanzbedarf für Investitionen um rd. 3 Mio. €. Die eintretende erhebliche Überfinanzierung der Abwasserbeseitigungseinrichtung muss für die beim Zweckverband Verantwortlichen bereits im Jahr 2007 aufgrund des damals schon erreichten Anschlussgrades und wegen der im Abwasserbeseitigungskonzept getroffenen Entscheidungen absehbar gewesen sein und hätte ihnen Anlass zur Senkung der Beiträge geben müssen. Der Zweckverband wurde durch die überörtliche Prüfung aufgefordert, unverzüglich eine Kontrollrechnung zu erstellen. Ergibt sich danach eine wesentliche Überfinanzierung, ist der Beitragssatz ggf. zu senken und sind überzahlte Beiträge zurückzuzahlen.
- 85 Das SMI stimmte den Feststellungen des SRH zu. Seitens der Rechtsaufsicht werde die Bewertung des SRH geteilt. Mittlerweile sei ein Unternehmen beauftragt, das die Neuberechnung der Globalrechnung vornehme. Für die Rückerstattung der zu viel gezahlten Beiträge müsse der Zweckverband noch eine geeignete technische Umsetzung festlegen.
- 86 Der SRH begrüßt die Umsetzung seiner Folgerungen.

Kommunale Doppik

Nach wie vor sind die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse deutlich überschritten. Rund 36 % der doppisch buchenden Körperschaften haben keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2015 liegen lediglich rd. 28 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik verlieren an Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind beeinträchtigt.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die kommunale Doppik war zum 01.01.2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten eine frühere bzw. hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 01.01.2015 ist das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos unter doppischen Gesichtspunkten zu führen.
- 2 Mit einer gesetzlichen Änderung im Jahr 2015 wurde die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses um 5 Jahre verschoben und gilt nunmehr spätestens ab 2021. Eine weitere maßgebliche Änderung betrifft die Neuregelung des Haushaltsausgleiches sowie die Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes. Diese tritt zum 01.01.2018 in Kraft.
- 3 Ziele der Doppikeinführung waren eine verbesserte Steuerung der Verwaltung, die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage sowie der kommunale Gesamtabchluss. Mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit sollten geschaffen werden.

Seit 2015 ausnahmslos kommunale Doppik, Neuregelung zum 01.01.2018, Gesamtabchluss spätestens ab 2021

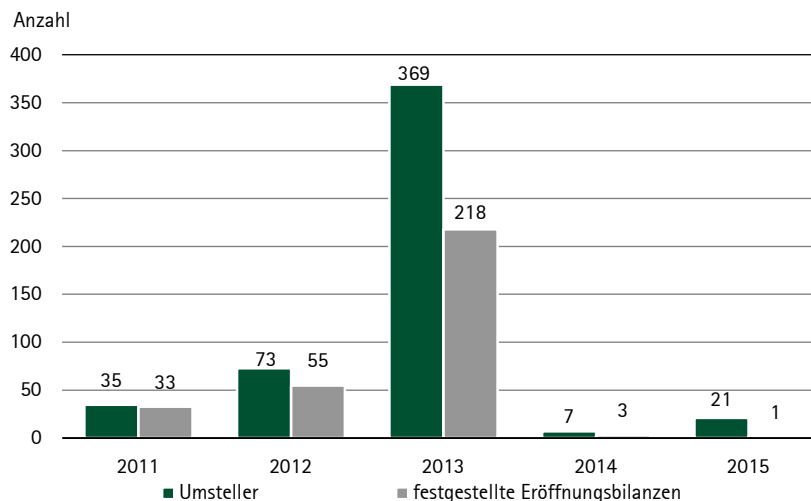
2 Sachstand und Handlungsempfehlungen

2.1 Eröffnungsbilanzen

- 4 Zum 01.08.2017 hatten rd. 36 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 195 von 539, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Der Bearbeitungsstand der Eröffnungsbilanzen ist zwar gegenüber dem Vorjahr (51 %) gestiegen, dennoch prägen Fristüberschreitungen von zwischenzeitlich mehreren Jahren das derzeitige Bild. Dieser Zustand ist aus Sicht des SRH inakzeptabel.
- 5 Der Vollzugsprozess der Doppikumstellung stellt sich bezogen auf das jeweilige Umstellungsjahr wie folgt dar:

Nach wie vor noch nicht oder verspätet festgestellte Eröffnungsbilanzen

Übersicht 1: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz (Stand: 01.08.2017)



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

Große zeitliche Verzögerungen bei Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

6 Alle Landkreise, Kreisfreien Städte, Sonderkörperschaften (Kommunaler Versorgungsverband Sachsen, KSV, SAKD), Verkehrszweckverbände, Regionale Planungsverbände, Kulturraumzweckverbände hatten eine Eröffnungsbilanz. Insbesondere bei kreisangehörigen Gemeinden fehlen noch 42 % der Eröffnungsbilanzen.

7 Der SRH hat in seinen vergangenen Jahresberichten wiederholt auf die negativen Auswirkungen der großen Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz hingewiesen. Die mit der Doppikeinführung verbundenen Ziele werden durch diesen Zeitverzug konterkariert. Eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage als Basis für eine optimale Steuerung nach doppischen Gesichtspunkten ist nicht vollumfänglich gegeben. Fehlende festgestellte Eröffnungsbilanzen führen zwangsläufig zu zeitlichen Verzögerungen bei den Jahresabschlüssen.

8 Die Aufstellung und Feststellung von Eröffnungsbilanzen muss endlich prioritär erfolgen.

9 Nach der halbjährlichen Abfrage des SMI zum 01.07.2017 zu den geplanten Feststellungsterminen der Eröffnungsbilanzen haben dies bei rd. 66 % der betreffenden Körperschaften noch im Jahr 2017 vorgesehen. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

Nach wie vor begrenzte rechtsaufsichtliche Maßnahmen

10 Die rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken, werden nach wie vor nur begrenzt genutzt. Laut Angaben des SMI zum 01.07.2017 wurde von der Anordnung eines Termins (14 Kommunen) sowie einer ruhendgestellten Haushaltsprüfung (1 Kommune) verhältnismäßig wenig Gebrauch gemacht. Am häufigsten wurden das Erlassen von Nebenbestimmungen (38 Kommunen) sowie sonstiges rechtsaufsichtliches Tätigwerden (31 Kommunen) genutzt.

11 Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an. Wie bisher wurden auch in den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2017 bis 2020 die RAB gebeten, durch geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass die Kommunen mit Vorlage der Haushaltssatzung für das Hj. 2017 eine aufgestellte Eröffnungsbilanz vorweisen können. Soweit eine verspätete Aufstellung

überwiegend in der Verantwortungssphäre der Kommune liegt, soll die Prüfung der Gesetzmäßigkeit oder der Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung für das Jahr 2017 im Regelfall 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 RAB die Umsetzung des von der Kommune vorgelegten oder noch vorzulegenden Maßnahmeplans, der den weiteren Verfahrensgang bis zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz beschreibt, sicherzustellen.

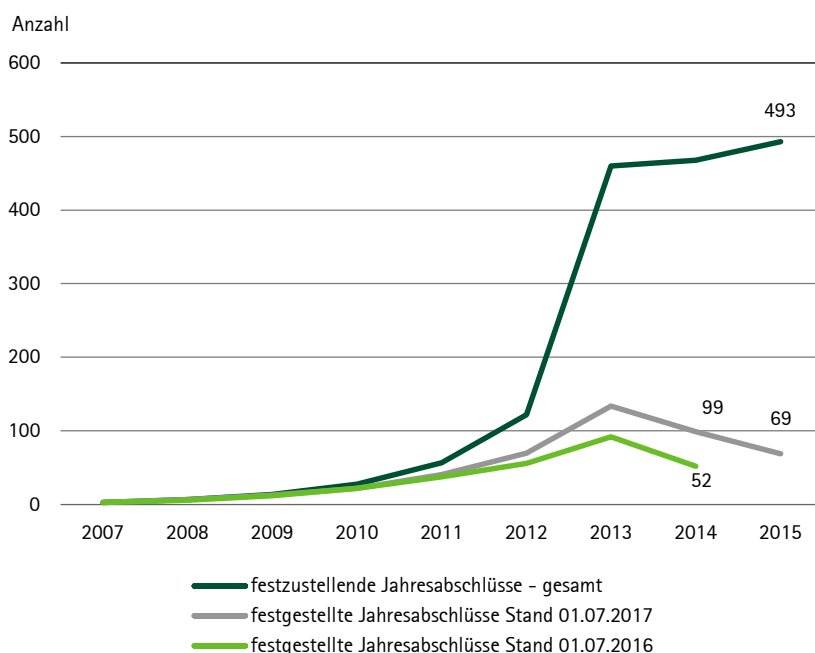
- 12 **Nach wie vor ist das Hinwirken auf die Einhaltung der Plantermine der Feststellung der Eröffnungsbilanzen ggf. mit rechtsaufsichtlichen Maßnahmen nötig.**
- 13 Die Anzahl der durch die SAKD geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich auf 7 erhöht (Stand: Juni 2017). Im laufenden Prüfverfahren befinden sich 4 HKR-Programme, deren Einsätze damit geduldet sind. Bei 6 HKR-Programmen wurde der Prüfantrag zurückgezogen.
- 14 Laut Aussage des SMI soll Ende 2018 die Erstprüfung der doppelten HKR-Programme abgearbeitet sein.

2.2 Jahresabschlüsse

- 15 Nach SächsGemO ist ein Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Daran anschließend ist der Jahresabschluss örtlich zu prüfen und spätestens bis zum 31.12. des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Gemeinderat festzustellen. Das heißt, für den Jahresabschluss 2013 war der Feststellungstermin spätestens der 31.12.2014.
- 16 Laut einer Abfrage des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.07.2017 zum Gebietsstand 01.01.2017) wird deutlich, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Nur in wenigen Fällen hat sich die Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse verbessert.

Weiterhin erheblicher Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen

Übersicht 2: Festgestellte Jahresabschlüsse zum 01.07.2017 im Vergleich zum 01.07.2016



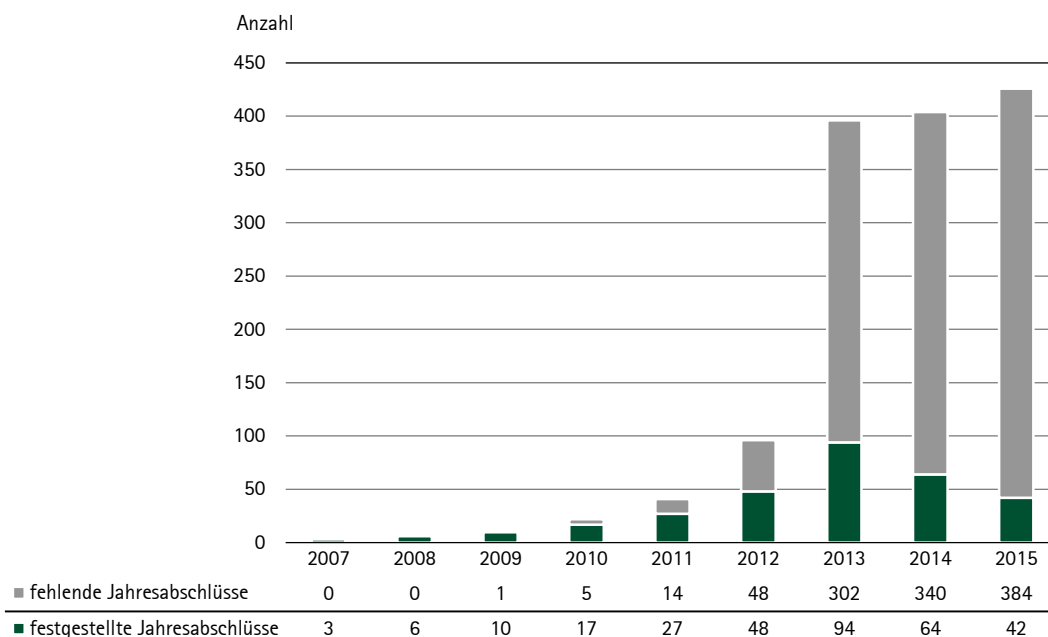
Lediglich 69 Jahresabschlüsse (rd. 14 %) für 2015 festgestellt

17 Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2012 (Stand 01.07.2017) ergibt sich ein sehr hoher Rückstand. Für das Hj. 2015 sind lediglich 69 Jahresabschlüsse (rd. 14 %) festgestellt. Von den insgesamt 1.652 festzustellenden Jahresabschlüssen der Hj. 2007 bis 2015 lagen lediglich 458 Jahresabschlüsse (rd. 28 %) vor. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 4 Jahre ohne Abschluss der vergangenen doppeljährigen Haushalte.

Differenzierte Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände

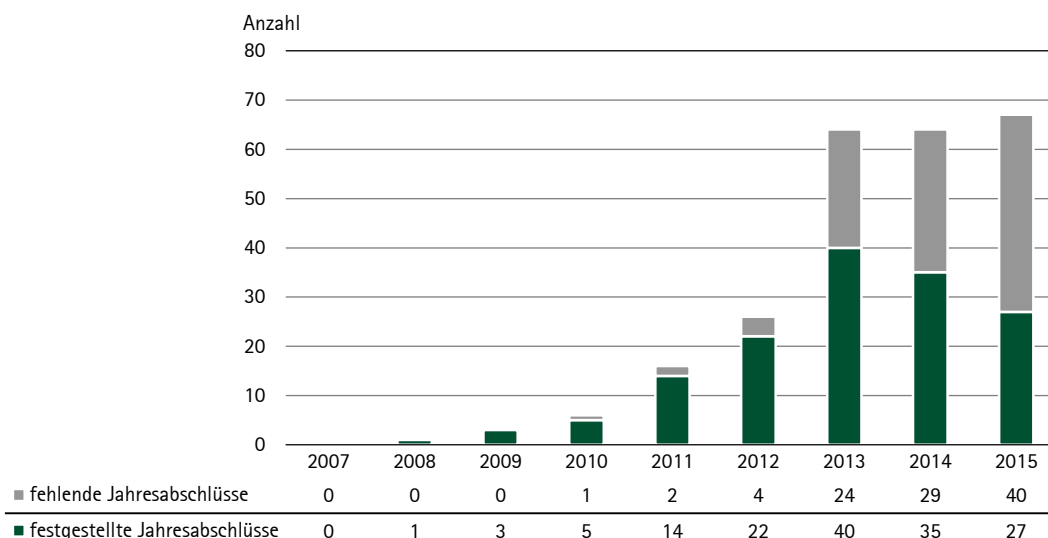
18 Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 22 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2015 festgestellt haben, während es bei den Zweckverbänden rd. 60 % sind. Nur 42 Kommunen von insgesamt 426 hatten einen festgestellten Jahresabschluss 2015.

Übersicht 3: Jahresabschlüsse der Kommunen (Stand: 01.07.2017)



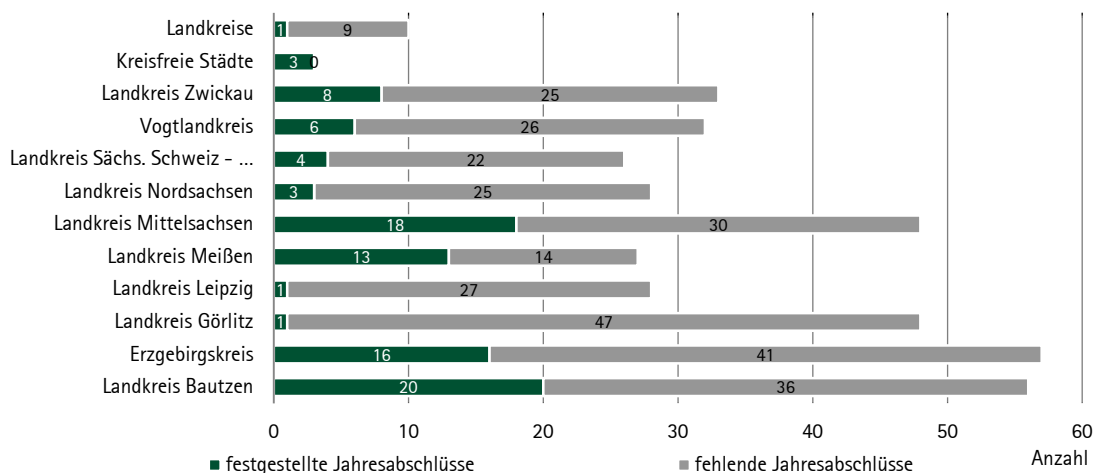
19 Nur ein Landkreis hatte die Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 festgestellt. Bei allen übrigen Landkreisen war zum Stand 01.07.2017 nur bei einem Landkreis ein Jahresabschluss (2011) festgestellt. Bei den Kreisfreien Städten lagen bis auf 3 Jahresabschlüsse alle festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Übersicht 4: Jahresabschlüsse der Zweckverbände (Stand: 01.07.2017)

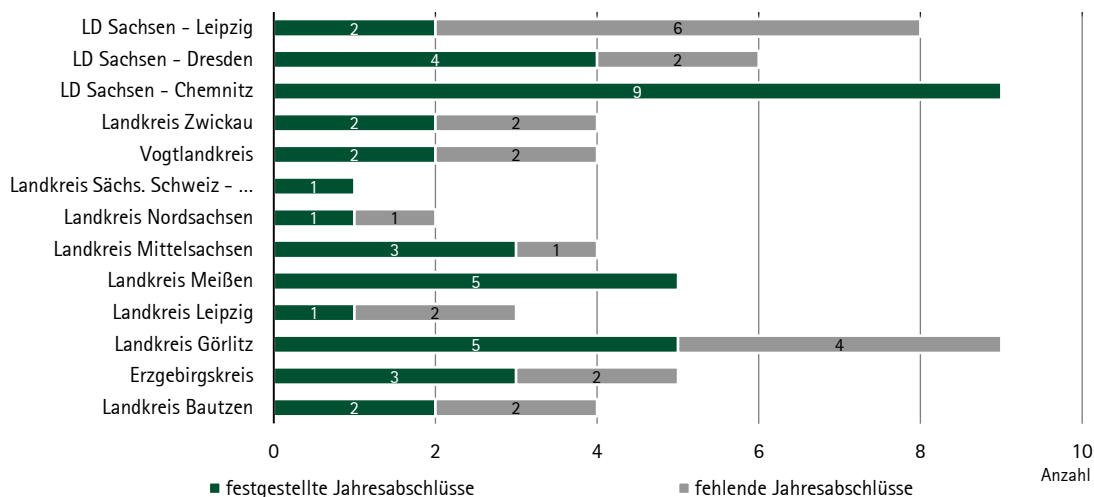


20 Die kreisspezifische Betrachtung der Jahresabschlüsse 2013, dem Jahr der Umstellung auf die Doppik, zeigt aufgrund der verspätet festgestellten Eröffnungsbilanzen insbesondere für die Kommunen der Landkreise Nordsachsen, Leipzig und Görlitz erhebliche Defizite.

Übersicht 5: Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen – im Detail (Stand: 01.07.2017)



Übersicht 6: Jahresabschlüsse 2013 der Zweckverbände – im Detail (Stand: 01.07.2017)



21 Die zeitliche Entwicklung der Feststellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen bei Betrachtung über mehrere Jahre (vgl. vorangegangene Jahresberichte des SRH) zeigt zudem einen weiteren Effekt: Nicht alle Kommunen, die mit einer festgestellten Eröffnungsbilanz über die buchungstechnischen Voraussetzungen für den doppischen Jahresabschluss verfügten, hatten ein Jahr später den ersten Jahresabschluss festgestellt. Dies bedeutet, dass neben dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz häufig ein weiterer Verzug bei der Erstellung des ersten Jahresabschlusses hinzukommt. Das (Wieder-)Erreichen der Einhaltung gesetzlich vorgegebener Fristen erfordert erhöhte Anstrengungen der betroffenen Kommunen und konsequente Überwachung durch die Rechtsaufsicht.

22 Der SRH betrachtet die Entwicklung in Bezug auf die nicht fristgerecht festgestellten Jahresabschlüsse mit Sorge. Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind kaum möglich. Gleiches trifft auf eine nachhaltige Steuerung der Hauswirtschaft zu, deren Qualität mit der Einführung der Doppik verbessert werden sollte. Die angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte

Angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung werden nicht erreicht

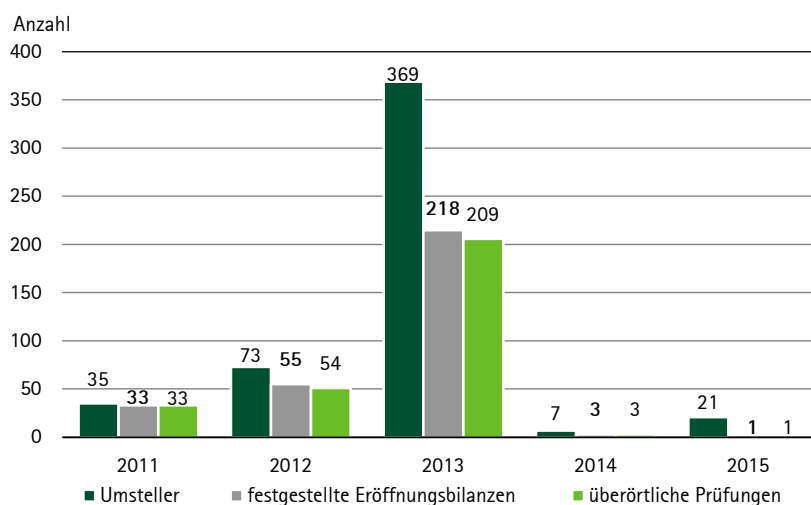
Informationsbereitstellung kommen nicht im gewünschten Maße zum Tragen. Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik verlieren an Wirkung.

- 23 Der nach wie vor große Zeitverzug bei der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und zwingend abzubauen. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse sind einzuhalten.

3 Prüfung der Eröffnungsbilanzen

- 24 Dem SRH liegen 344 festgestellte Eröffnungsbilanzen vor. Wie bisher werden die vorgelegten Eröffnungsbilanzen zeitnah überörtlich geprüft. Zum 01.08.2017 waren 334 Eröffnungsbilanzen bereits geprüft bzw. noch in der Prüfung. Alle 34 Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2010 sind überörtlich geprüft.

Übersicht 7: Überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen ab 2011



- 25 Die örtliche Rechnungsprüfung hat bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen bisher 7 eingeschränkte Prüfungsvermerke erteilt. Bei 18 uneingeschränkten Prüfungsvermerken durch die örtliche Rechnungsprüfung vertrat der SRH bei seiner überörtlichen Prüfung eine gegenteilige Auffassung. Uneingeschränkt darf der Prüfungsvermerk insbesondere dann nicht erteilt werden, wenn in der Eröffnungsbilanz einzelne Abweichungen von mehr als 0,7 % der Bilanzsumme oder wesentliche Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen festgestellt wurden. Die Feststellungen bezogen sich überwiegend auf Ersatzbewertungen und betrafen im Einzelnen nicht erkannte mangelhafte Bewertungen des Infrastrukturvermögens, z. B. durch fehlende Rückindizierung der ermittelten Ersatzwerte auf das Anschaffungs- oder Herstellungsjahr, durch Ersatzbewertung, obwohl Anschaffungs- und Herstellungskosten vorhanden waren, durch pauschale Wertminderungen bzw. durch mangelhafte oder fehlende Bewertung von Grund und Boden. Bei der Ersatzbewertung der Gebäude wurden bspw. keine Wertminderungen bei Gemeinbedarfsflächen vorgenommen, nachträgliche Herstellungskosten blieben unberücksichtigt (auch bei den zugehörigen Sonderposten) oder es wurde nur die Grundfläche aber keine weiteren Geschosse in die Bruttogrundflächenermittlung einbezogen. Des Weiteren waren die fehlerhafte bzw. unterlassene Bildung von Sammelsonderposten für empfangene investive Schlüsselzuweisungen Anlass für die Feststellung des SRH, den uneingeschränkten Prüfungsvermerk zu kritisieren. Im Übrigen hat der SRH mangelhafte, nicht prüffähige Dokumentationen und unvollständige Inventuren beanstandet.

4 Aktuelle Entwicklungen

- 26 Mit der Novellierung der doppelischen Regelungen zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltskonsolidierung zum 01.01.2018 besteht die Möglichkeit, Fehlbeträge aus Abschreibungen auf sog. Altinvestitionen mit dem Basiskapital zu verrechnen, ohne dass dadurch die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes besteht. Eine Erwirtschaftung dieser Fehlbeträge entfällt somit. Der Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, bleibt unverändert gültig.
- 27 Die Regelung zur begrenzten Verrechenbarkeit mit dem zum 31.12.2017 festgestellten Basiskapital wird begrüßt. Die tatsächliche Inanspruchnahme und welcher Vermögensverzehr dabei sichtbar wird, bleibt abzuwarten. Begrenzte Verrechnung mit dem Basiskapital und Vermögensverzehr
- 28 Mit der Novellierung der Regelungen zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltskonsolidierung geht aus Sicht des SRH eine Abwertung des Stellenwertes der Eröffnungsbilanz und des zur Vermögensersterbewertung geleisteten Verwaltungsaufwandes einher. Gleichzeitig wird auch ein zeitlicher und finanzieller Verwaltungsmehraufwand inkl. nötiger Veränderungen der HKR-Software unvermeidbar sein. Die nicht in Anspruch zu nehmenden Ressourcen infolge der Verschiebung des Gesamtabschlusses sind zu nutzen.
- 29 Darüber hinaus wird der Finanzhaushalt zusätzlich zur Beurteilung der Gesetzmäßigkeit des Haushaltes herangezogen. Damit wird die derzeit bestehende gesetzliche Lücke zur Liquiditätsbetrachtung des Haushaltes geschlossen. Künftig werden der Ergebnis- und der Finanzhaushalt kumulativ Basis der Beurteilung der Gesetzmäßigkeit des Haushaltes sein. Vorgaben zur Angemessenheit der Liquidität stehen noch aus. Künftig Ergebnis- und der Finanzhaushalt kumulativ Basis der Haushaltsbeurteilung
- 30 Die Einführung von einheitlichen und verbindlichen europäischen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) und die Auswirkungen auf die kommunale Doppik bleiben nach wie vor abzuwarten. Die Europäische Kommission sieht die Anwendung der EPSAS auf der Basis einer doppelischen Rechnungslegung auf allen Ebenen der Mitgliedstaaten der EU bis zum Ende 2025 vor.
- #### 5 Stellungnahmen
- 31 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und der SAKD wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 32 Nach den Äußerungen des SMI sei es unbestritten, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Die RAB würden weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehenden Bearbeitungsstaus hinwirken. Das SMI würde sich regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten lassen.
- 33 Die verspätet aufgestellten Eröffnungsbilanzen seien als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen im Bereich der Jahresabschlüsse anzusehen. Auch hier würden die RAB entsprechend tätig werden. Um die Relevanz aktueller Jahresabschlussdaten bei der Haushaltsplanaufstellung zu unterstreichen, soll bei der Novellierung der SächsKomHVO-Doppik eine Regelung aufgenommen werden, die den örtlich geprüften Jahresabschluss des Vorjahres als dem Haushaltsplan beizufügende Anlage bestimmt.¹ Ferner sei beabsichtigt, in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft einen konkreten Zeitplan vorzugeben, in dem noch bestehende Bearbeitungsrückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse abzubauen sind.

¹ Verkündet am 29.09.2017.

- 34 Das SMI verweist bei der Bewertung des Vermögens auf weitreichende Beurteilungsspielräume. Eine Korrektur der Ansätze sei nur dann rechtsaufsichtlich zu fordern, wenn die Kommunen den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum in unvertretbarer Weise überschritten hätten.
- 35 Mit den Neuregelungen der SächsGemO zum 01.01.2018 sei dem in der Praxis erforderlich gewordenen Anpassungsbedarf Rechnung getragen worden. Dies beziehe sich insbesondere auf die Vorschriften zum Haushaltsausgleich und die Erforderlichkeit des Haushaltsstrukturkonzeptes. Aus Sicht des SMI sei damit nicht eine Abwertung des Stellenwertes der Eröffnungsbilanz sowie des mit der Vermögensbewertung verbundenen Verwaltungsaufwandes verbunden.
- 36 Auch der SSG verfolge den großen Rückstand bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und den sich darauf aufbauenden Rückstand bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse mit Sorge. Die Städte und Gemeinden seien mit großem Engagement damit befasst, die Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände voranzutreiben. Der stetige Personalabbau der vergangenen Jahre und die Notwendigkeit, auf aktuelle Themen und Probleme zu reagieren, ließ jedoch bei vielen nicht die notwendige Fokussierung auf die Aufgabe zu. In vielen Gemeinden sei insbesondere die Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens mit Problemen behaftet, wofür häufig Fremddienstleister gebunden wurden. Zudem stelle sich die korrekte Zuordnung von investiven Zuweisungen und die damit verbundene Passivierung von Sonderposten als teilweise nicht lösbares Problem dar, was aus Sicht des SSG verständlich sei.
- 37 Der SSG gehe davon aus, dass der dauerhafte Mehraufwand durch die Einführung der Doppik je nach Größengruppe seiner Mitglieder sehr unterschiedlich ausfällt. In der Einführungsphase sei bzw. war der Personalmehrbedarf deutlich höher. Nicht in allen Kommunen habe sich der erforderliche Personalmehrbedarf auch in einem dauerhaften Stellenzuwachs niedergeschlagen. Der Zeitaufwand hätte sich dort insbesondere in den Kämmereien in den vergangenen Jahren extrem verdichtet. Krankheits- und stressbedingte Ausfälle häuften sich.
- 38 Voraussichtlich würden die sächsischen Kommunen erst Anfang der 2020er Jahre flächendeckend in der Lage sein, den regelmäßig noch vorhandenen Rückstand bei der Eröffnungsbilanz und den aufzustellenden Jahresabschlüssen aufzuholen. Ein großer Teil der Kommunen würde eine geprüfte Eröffnungsbilanz wohl erst im Laufe des Jahres 2018 haben. Die Kämmereien seien durch die Einführung der Doppik seit Jahren personell überfordert. Wenn eine geprüfte Eröffnungsbilanz vorliegt, sei es nicht realistisch, dass eine Kommune jedes Jahr 2 bis 3 Jahresabschlüsse nachholt.
- 39 Der SLKT teilt weitgehend die Ausführungen im vorliegenden Beitrag. Jedoch würde die vorgesehene begrenzte Verrechnung der Abschreibungen für Altinvestitionen mit dem Basiskapital das Kernelement der Doppik (Generationengerechtigkeit) für die Vergangenheit vollständig außer Kraft setzen und die von den Kommunen geleistete Mammutaufgabe hinsichtlich der Bewertung des Altanlagevermögens infrage stellen.
- 40 Aus Sicht des SLKT könne die in den kommenden Jahren bei knapper werdenden Ressourcen und zunehmendem Aufgabenportfolio notwendige Haushaltsdisziplin nur dann erreicht werden, wenn sich jede Kommune selbst die Frage stellt, was die Aufgaben der Daseinsvorsorge von morgen sind und welche Mittel sie braucht, um diese zu finanzieren. Statt der mit dem Gesetzentwurf erreichten Erhöhung des Ausgabenniveaus in der Gegenwart, solle vielmehr Vorsorgebildung bzw. Konsolidierung im Mittelpunkt stehen.

6 Schlussbemerkung

41 Der SRH bekräftigt ausdrücklich die mit der Einführung der kommunalen Doppik in allen sächsischen Kommunen verfolgten Zielstellungen, die Transparenz durch vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage zu erhöhen und die intergenerative Gerechtigkeit hinsichtlich des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs langfristig und nachhaltig zu gewährleisten. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und erfordert, der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse bei zahlreichen Kommunen mehr Priorität einzuräumen.

Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kosten der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnformen

Ein Ausgabenanstieg für die Hilfen zur Erziehung um 90 % auf rd. 370 Mio. € innerhalb von 8 Jahren trotz einer rückläufigen demografischen Entwicklung ist besorgniserregend.

Es fehlt an einer einheitlichen und aussagefähigen Datenbasis und es liegen Vollzugsdefizite bei der Wahrnehmung der Kontrollen durch die öffentlichen Aufgabenträger vor.

Die kostenintensive Unterbringung in Heimerziehung hat nicht nur Ursachen im sozialen Umfeld, es gibt zu wenige Pflegefamilien.

1 Einleitung

- 1 Der SRH hat eine überörtliche Prüfung der Hilfen zur Erziehung (HzE) im Bereich des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – durchgeführt. Der Schwerpunkt lag auf der Hilfe gem. § 34 SGB VIII – Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform (im Folgenden: Heimerziehung). Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und Kreisfreien Städte.
- 2 Die Erhebungen erfolgten in 3 Landkreisen durch einen Online-Fragebogen und Prüfungen vor Ort.

2 Ausgaben und Fallzahlen der Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen

- 3 Die Nettoausgaben für alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen im Freistaat Sachsen von rd. 1,75 Mrd. € im Jahr 2014 auf rd. 1,84 Mrd. € im Jahr 2015. Auch die Ausgaben der HzE erhöhten sich von rd. 195 Mio. € auf rd. 370 Mio. € und damit um insgesamt 175 Mio. € (rd. 90 %) in nur 8 Jahren (2008 bis 2015) trotz einer rückläufigen demografischen Entwicklung.
- 4 Die Kostensteigerungen waren bei den einzelnen Hilfearten¹ unterschiedlich, am stärksten stiegen in absoluten Zahlen die Ausgaben für die Heimerziehung (von rd. 94 Mio. € im Jahr 2008 auf rd. 184 Mio. € im Jahr 2015).
- 5 Die Fallzahlen haben wegen zahlreicher Unschärfen in der Erfassung nur eingeschränkte Aussagekraft. Bei den HzE (ohne §§ 35 und 41 SGB VIII)² stiegen sie von 2014 bis 2015 in nur einem Jahr um 1.970 Fälle (entspricht 4,5 %) an. Bei der Heimerziehung erhöhte sich die Zahl um 461 (rd. 9 %) auf 5.420 Kinder und Jugendliche.
- 6 Die örtlichen Träger der Jugendhilfe sollten zusammen mit dem SMS und unter Hinzuziehung fachlicher Expertise weitere präventive Maßnahmen initiieren. Dazu müssen zunächst eine einheitliche und aussagefähige Datenbasis geschaffen sowie die Unschärfen der Fallzahlenerfassung beseitigt werden.

Anstieg der Ausgaben für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt um rd. 90 Mio. € in einem Jahr

Ausgaben für HzE erhöhten sich um 90 % auf rd. 370 Mio. € in 8 Jahren

Fallzahlen der Heimerziehung um 9 % angestiegen

¹ In die Betrachtung wurden alle Hilfearten einbezogen: §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII.

² Lt. Angaben des Statistischen Landesamtes Kamenz ist im Rahmen der Fallzahlerfassung für § 35 SGB VIII der Zahlenwert geheim zu halten, da es nur wenige Fallzahlen gibt, sodass Rückschlüsse auf das/die Kind/er gezogen werden können. Ferner wurde dem SRH zu § 41 SGB VIII keine Fallzahlstatistik zur Verfügung gestellt.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Rahmenvertrag – Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung

- 7 Der Rahmenvertrag für den Freistaat Sachsen³ regelt verbindlich die Bedingungen für Inhalt und Abschluss der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII zwischen örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Trägern der Einrichtung.
- Zu lange Laufzeiten der Entgeltvereinbarungen
- 8 Zum Teil existieren in den geprüften Landkreisen Entgeltvereinbarungen länger als 5 Jahre, die ältesten Entgeltverhandlungen gehen zurück auf die Jahre 2002 und 2003, obwohl sie nach der Rahmenvereinbarung jährlich abgeschlossen werden sollen. Die größten Entgeltbestandteile sind die Personalaufwendungen, die ihrerseits beeinflusst sind von den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Auch nach der Anpassung der Haustarife an den TVöD wird das im Rahmenvertrag vorgegebene Niveau noch teilweise unterschritten.
- Keine Prüfungen nach § 16 Rahmenvertrag durch die Landkreise
- 9 Nach § 16 des Rahmenvertrages hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Recht bzw. die Pflicht die Bestandteile der Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu prüfen. Auch die Personalausstattung geht als „Strukturqualität“ als wesentliche Rahmenbedingung in diese Prüfung mit ein. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren, mit dem Einrichtungsträger auszuwerten und in der nächsten Leistungs- und Entgeltvereinbarung zu berücksichtigen.
- 10 Nach Mitteilungen der Landkreise fanden im Zeitraum 2014 bis 2015 jedoch keine Prüfungen nach § 16 des Rahmenvertrages statt.
- 11 Die Vollzugsdefizite bei Wahrnehmung der Kontrollpflichten müssen unverzüglich abgestellt werden. Die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ggf. zur Wahrnehmung der Kontrollen anzuhalten.
- 12 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Entgeltvereinbarungen regelmäßig neu zu verhandeln, die Ausgaben auf Basis des Rahmenvertrages und der bestehenden Vereinbarungen vorausschauend zu berechnen und entsprechend in der kommunalen Haushaltsplanung zu berücksichtigen.
- #### 3.2 Angebotsstruktur in den Landkreisen
- 13 Die Einrichtungen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII werden von freien Trägern betrieben.
- Fehlender Wettbewerb der Einrichtungsträger, da Einrichtungen ausgelastet
- 14 Wegen des starken Individualisierungsgrades der Hilfeleistung und der je Vertrag zu erzielenden hohen Auslastungsrate der Einrichtungen von mindestens 90 % besteht kein Wettbewerb (sog. asymmetrischer Markt). Die Frage der Unterbringung sei, nach Angaben der Landkreise, anhaltend schwierig. Es werde derzeit nahezu nur nach freien Plätzen gesucht und belegt, auch wenn dies nicht optimal dem notwendigen Betreuungsumfang entspräche.
- Keine ausreichende Dokumentation der Entscheidungsgründe zur Unterbringung in den Fallakten
- 15 Begründende Entscheidungen bez. der gewählten Einrichtung fehlten in den jeweiligen Hilfeplänen. Teilweise waren Gründe, wie z. B. die notwendige Distanz zum Herkunftsmilieu oder die gemeinsame Betreuung von Geschwisterkindern, gesondert dokumentiert. Nur vereinzelt fanden sich in Akten eines Landkreises Nachweise zu Anfragen an verschiedene Einrichtungen und deren Rückmeldungen.

³ Rahmenvertrag für den Freistaat Sachsen vom 01.11.2012.

16 Eine Übersicht über die Auslastung der jeweiligen Einrichtungen in den Landkreisen lag den Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes nicht vor.

17 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten zur besseren Steuerung die Gründe für eine Unterbringung in den Fallakten nachvollziehbar und vollständig dokumentieren.

3.3 Übersicht zu den Einrichtungen und den abgeschlossenen Vereinbarungen – Info-Katalog

18 In einigen Bundesländern⁴ existiert ein sog. Info-Katalog. Dies ist eine (webbasierte) Datensammlung über die bundeslandweit abgeschlossenen Vereinbarungen, die durch Einrichtungsträger an das Landesjugendamt übersandt werden und der Suche nach geeigneten Einrichtungen für eine Unterbringung dienen.

19 Dem SMS⁵ sind die Regelungen zu Info-Katalogen bekannt. Die Pflege der Daten sei jedoch aufwändig und schwierig.

20 Regelungen zu einem Info-Katalog sollten in den Rahmenvertrag des Freistaates Sachsen aufgenommen werden und als Grundlage für die Einrichtung einer webbasierten Datenbank dienen. Die Einrichtungsträger wären zu verpflichten, die notwendigen Daten einzupflegen.

Aufnahme einer Regelung zum Info-Katalog in den Rahmenvertrag

21 Bis zur Schaffung einer Datenbank sollten die Landkreise auf freiwilliger Basis ein aktuelles Einrichtungsträgerverzeichnis führen, das allgemeine Daten sowie Leistungen und Entgelte der Einrichtungen ausweist.

3.4 Auslastung der Einrichtungen

22 In den Hinweisen⁶ zum Rahmenvertrag wird ein Mindestauslastungsgrad für Einrichtungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe als Basis für Fallkosten und Betreuungsstandards von 90 % festgelegt. Abweichungen zum Mindestauslastungsgrad unter 90 % sind in den Verhandlungen zu begründen.

23 Ein Landkreis verhandelte auf Basis einer Auslastungsquote von 90 % mit Einrichtungen, deren Auslastung in den Vorjahren unter 71 % lag. Ein anderer Landkreis vereinbarte demgegenüber bei Vorjahresauslastungen von 108 % eine neue Auslastungsquote über 95 %. In einem anderen Fall verhandelte der Landkreis mit einem weiteren freien Träger eine Vereinbarung bei einer Vorjahresquote von nur 48 % Auslastung mit einer Quote von 90 %.

Unrealistische Auslastungsquoten der Einrichtungen

24 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen realistische Auslastungsquoten verhandeln. Die Gründe zu den Entscheidungen müssen nachvollziehbar dokumentiert werden.

3.5 Dialogisches Verfahren und Qualitätsentwicklungsbericht

25 Nur in einem der geprüften Landkreise existiert eine interne Verfahrensanweisung für den Abschluss der Qualitätsentwicklungsvereinbarung und den Qualitätsentwicklungsdialo. Die vorgelegten Berichte hätten jedoch aus Zeitgründen nicht überprüft und auch nicht ausgewertet werden können.

Keine Auswertung von Qualitätsentwicklungsberichten, Qualitätsdialoge finden nicht statt

⁴ Vgl. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen-Anhalt.

⁵ Vgl. SRH-Anfrage vom 17.01.2017, Antwort des SMS vom 10.02.2017, Tz. 6.1.

⁶ Die Hinweise beruhen auf § 4 Abs. 2 des Rahmenvertrages.

- 26 Qualitätsentwicklungsberichte sollen als Grundlage für das Dialogverfahren dienen. Das Ergebnis des Qualitätsdialogs ist zwischen Einrichtungsträger und örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach gemeinsamer Auswertung zu protokollieren.

3.6 Heimerziehung im Vergleich zur Vollzeitpflege

- 27 Die Fallzahlen der Kinder und Jugendlichen in Heimerziehung und Vollzeitpflege im Freistaat Sachsen sind nach einem leichten Rückgang in den Jahren 2002 bis 2006⁷ wieder angestiegen und erreichen mit 9.083 Fällen im Jahr 2015 ihren Höhepunkt. Der Anteil der Unterbringung in einem Heim an der Gesamtzahl der Fremdunterbringungen beträgt dabei stets etwa 60 %.

Großer Mangel an Pflegefamilien

- 28 Auch wenn eine familiäre Unterbringung für Kinder und Jugendliche grundsätzlich geeigneter als die Heimunterbringung erscheint und zudem kostengünstiger ist, gibt es in ganz Sachsen einen erheblichen Mangel an Pflegefamilien. Es fehlt eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit ebenso wie eine ehrenamtliche Vernetzung der Pflegefamilien.
- 29 Um geeignete Pflegefamilien bzw. Pflegepersonen zu finden, sollte eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit installiert und kontinuierlich Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden. Zudem sollte eine Vernetzung der Pflegefamilien auf ehrenamtlicher Basis von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe unterstützt werden, um diese Betreuungsform langfristig zu sichern.

3.7 Problemlage Drogen – Crystal Meth

Crystalbezogener Hilfebedarf in Sachsen übersteigt den Bundesdurchschnitt um das Vierfache

- 30 Im Zeitraum 2011 bis 2013 hat sich der Konsum der Droge Crystal-Meth aus den grenznahen Regionen des Freistaates Sachsen bis auf die grenzferneren Regionen ausgebreitet. Im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt ist der Hilfebedarf in Sachsen um das Vierfache höher.⁸

Drogenkonsum der Eltern verursacht Anstieg der Verweildauer und Kostenanstieg der Hilfen

- 31 Der Drogenkonsum von Eltern hat zur Folge, dass vermehrt Kinder, auch im Kleinkindalter, aber ebenso Jugendliche aus den Familien herausgenommen werden müssen. Aufgrund der zerstörenden Wirkung der Droge Crystal und der oftmals bleibenden psychischen Erkrankung der Konsumenten ist eine Rückführung in die Herkunftsfamilie oft so gut wie ausgeschlossen. Dies führt zu einer längeren Verweildauer und damit einhergehend auch zu mehr Kosten. Drogen werden aber auch bereits von Jugendlichen u. a. zur schulischen Leistungssteigerung konsumiert. Der Einstieg erfolgt häufig in Situationen mit besonderem Leistungsdruck.

- 32 Institutionen wie der Landespräventionsrat Sachsen, die Sächsische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. und die Fachstellen für Suchtprävention klären über Möglichkeiten zur Prävention und Bekämpfung des Crystal-Konsums auf.

- 33 Neben den bereits installierten Maßnahmen sind im schulischen und/oder außerschulischen Bereich auch Bedingungen und Strategien zu entwickeln, die diesen Konsum reduzieren.

3.8 Organisation in den Jugendämtern der Landkreise

Evaluierung und Anpassung der Kooperationsvereinbarungen zwischen Sozialpartnern nötig

- 34 Die geprüften Landkreise verfügen über unterschiedlichste Kooperationsvereinbarungen, sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Inhalte und Kooperationspartner. Eine Standardisierung von Verfahren könnte zu Synergien führen, nicht zuletzt auch für das Hilfeplanverfahren und die Entwicklung der passgenauen Hilfe für jedes Kind oder Jugendlichen.

⁷ Vgl. Bericht des SRH zur Querschnittsprüfung „Hilfe zur Erziehung, Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige SGB VIII“, Oktober 2008, S. 28 f.

⁸ Vgl. Landeshauptstadt Dresden, Suchtbericht Juni 2016, S. 10.

35 Bestehende Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendamt und weiteren Sozialpartnern sollten evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

3.9 Hilfeplan

36 Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII soll als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ein Hilfeplan aufgestellt werden, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthalten soll. Er ist u. a. Voraussetzung für die Kostenplanung und deren Kontrolle.

37 Die Aktenprüfung ergab, dass der vorgeschriebene Hilfeplan nicht in allen Fällen ausreichend geführt wurde. Es fehlten u. a. Gründe für die Auswahl eines freien Trägers, Erfassung der Kosten für die Hilfen und Angaben zur geplanten voraussichtlichen Dauer der Hilfe.

Hilfeplan, als Lenkungs- und Steuerungselement, teilweise nicht ausreichend geführt

38 Zur besseren Steuerung der Hilfen sollten die Hilfepläne in jedem Fall mit einer Kostenplanung (Kostenkalkulation) zur Kontrolle sowie einem geeigneten Berichtswesen verknüpft werden.

4 Zusammenfassung

39 Es hat sich auch in der vorliegenden Prüfung gezeigt, dass der Rückzug der öffentlichen Träger aus der Heimerziehung durchaus fiskalisch begründet ist, denn das wirtschaftliche Risiko der Auslastung von Einrichtungen tragen die freien Träger mittlerweile überwiegend allein. Entscheidend ist also eine sachgerechte Prüfung, Evaluation der Leistungen und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit zu Kosten und Nutzen.

40 Die Prüfung und Evaluation der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie deren Kosten und Nutzen sind zu veranlassen bzw. zu verbessern.

41 Dazu sollten die Landkreise, die noch kein kennzahlengestütztes Fallcontrolling eingeführt haben, dieses zur besseren Steuerung aufbauen.

42 Der SRH empfiehlt die Einführung eines überregionalen Benchmarkings der Einrichtungen der freien Träger in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

5 Stellungnahmen

43 Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sowie das SMS erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SMI und den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

44 Das SMS führt aus, dass die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den Bereichen der HzE Anlass für die Einrichtung einer Expertenkommission gewesen sei. Wesentliche Feststellungen des SRH zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis und die Initiierung präventiver Maßnahmen durch Kommunen und SMS spiegeln sich hier bereits wieder.

45 Der SLKT gab zu bedenken, ob es tatsächlich einen messbaren Zusammenhang zwischen präventiven Maßnahmen und den HzE gibt, es sei höchst umstritten und bislang kaum bis gar nicht erforscht.

46 Ferner teilte das SMS zur Problemlage Drogen - Crystal Meth mit, dass für 2016 eine Stagnation der Fallzahlen in den Suchtberatungs- und -behandlungsstellen festzustellen gewesen sei. Die Staatsregierung habe zur Bekämpfung der Droge Crystal im Mai 2014 einen 10-Punkte-Plan beschlossen und zur Umsetzung eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt. Dabei sei Prävention und Intervention ein Schwerpunkt.

- 47 Zu den Themen „einheitliche und aussagefähige Datenbasis“ sowie „Unschärfen der Fallzahlenerfassung“ teilten die Landkreise und der SLKT mit, dass die Präzisierung der Datenbasis eine bundesweite Aktion erfordere, da die Datenerfassung letztlich auf die Bundestatistik zurückgeht. Ferner müsse bei der Bewertung der Ausgaben berücksichtigt werden, dass auch diese Daten Unschärfen enthielten, da in diesen Ausgaben neben den Transferaufwendungen für die Leistungen auch die laufenden Personal- und Sachaufwendungen der Jugendämter erfasst werden.
- 48 Ein Landkreis wies darauf hin, dass den Jugendämtern für die Aufgabe Qualitätsentwicklung und -kontrolle eine angemessene Personalausstattung fehle.

6 Schlussbemerkung

- 49 Der SRH begrüßt die Einrichtung einer Expertenkommission, die - unter Leitung des SMS - die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den Bereichen der HZE zum Anlass nimmt, gemeinsam Lösungen zu finden.
- 50 Der SRH sieht sehr wohl den Zusammenhang zwischen dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz, der nicht erst bei akuten Gefährdungen ansetzt, sondern präventiv bei der Entwicklung und Entfaltung der Kinder und Jugendlichen, z. B. durch frühe Hilfen in Netzwerken, Verstärkung von Schulsozialarbeit oder Zusammenarbeit mit Jobcentern zur Perspektiventwicklung.
- 51 Der SRH empfiehlt deshalb weiter mit Nachdruck eine überregionale Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren der Jugendhilfe, um perspektivisch Lösungsansätze für eine Kostensenkung zu erarbeiten, ohne losgelöst zu sein von fachlichen Ansprüchen und der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung gegenüber den Kindern und Jugendlichen.

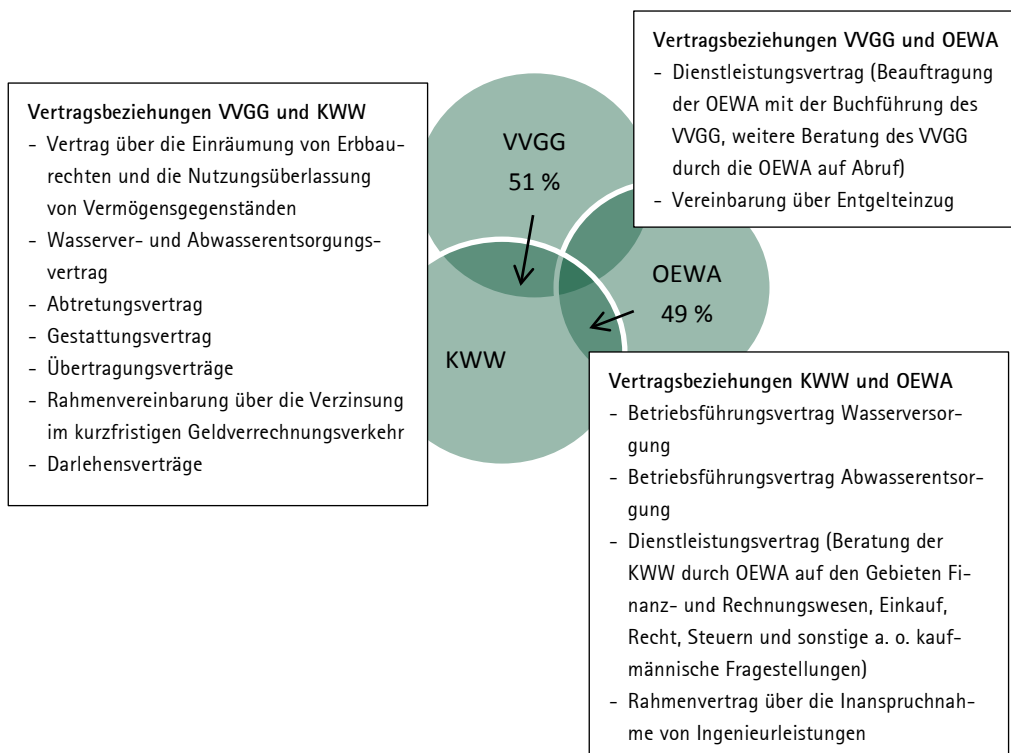
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Versorgungsverbandes Grimma-Geithain

Das Kooperationsmodell zwischen Zweckverband, OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig und der gemeinsamen Tochtergesellschaft KWW GmbH führt zu einer engen Verflechtung wirtschaftlicher Interessen.

Das Kooperationsmodell basiert auf einer Vielzahl von Verträgen. Dies ist intransparent. Es birgt die Gefahr, dass Leistungen mehrfach vergütet werden. Die Einrichtung eines leistungsfähigen Controllings ist für den Verband und für die KWW unerlässlich.

1 Ausgangslage

- 1 Dem Versorgungsverband Grimma-Geithain (VGG) obliegen die Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung im Verbandsgebiet. Am 20.12.1993 hat er als alleiniger Gesellschafter die Kommunale Wasserwerke Grimma-Geithain GmbH (KWW) errichtet.
- 2 Zur Durchführung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Gebiet des Verbandes schlossen der VGG und die KWW einen Geschäftsbesorgungsvertrag. Im Jahr 1997 forderte die Rechtsaufsicht die Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes für den VGG. Dabei sollten Möglichkeiten der Kooperation mit Dritten einbezogen werden. Nach einer Ausschreibung zum Betrieb der Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen veräußerte der VGG 1999 49 % der Anteile der KWW an die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig als günstigste Anbieterin zu einem Kaufpreis von rd. 2 Mio. €.



- 3 Gleichzeitig lösten der VGG und die KWW ihren bisherigen Geschäftsbesorgungsvertrag und schlossen einen Wasserver- und Abwasserentsorgungsvertrag, mit dem der Verband die Durchführung sämtlicher im Verbandsgebiet mit der Wasserver- und Abwasserentsorgung verbunde-

nen öffentlichen Aufgaben¹ auf die KWW übertrug. Der VGG blieb selbst weiterhin Aufgabenträger. Nach § 14 des Vertrages zahlt der Verband der KWW für alle Leistungen nach diesem Vertrag ein Entgelt, das sich aus dem Ersatz des der KWW bei ordnungsgemäßer Vertragserfüllung entstehenden Aufwands und einer Verzinsung des von den Gesellschaftern der KWW eingesetzten Stammkapitals zusammensetzt. Die KWW hat darüber hinaus keine eigenen Einnahmen.

- 4 Ebenfalls zu diesem Zeitpunkt schlossen die KWW und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig einen Betriebsführungsvertrag Wasserversorgung, einen Betriebsführungsvertrag Abwasserentsorgung und einen Dienstleistungsvertrag, mit denen die KWW die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig nun ihrerseits mit der Betriebsführung der o. g. Wasserver- und der Abwasserentsorgungsanlagen sowie mit der Beratung auf den Gebieten Finanz- und Rechnungswesen, Einkauf, Recht, Steuern und sonstigen kaufmännischen Fragestellungen beauftragte. Auch die Vergütung dieser Leistungen zählt zu dem Aufwand, den die KWW dem VGG weiterberechnet und der auf die Gebührenzahler im Verbandsgebiet umgelegt wird.
- 5 Insgesamt weist der VGG für das Jahr 2013² in seiner Gewinn- und Verlustrechnung unter den Aufwendungen für bezogene Leistungen mehr als 10 Mio. € für die Betriebsführung und Dienstleistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig für die KWW und für Dienstleistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig bei dem VGG selbst aus.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragsmanagement

Aufgabenüberschneidungen/Abgrenzungsschwierigkeiten/Schnittstellen

- 6 Hinsichtlich der vereinbarten Leistungen kommt es zu inhaltlichen Überschneidungen der Verträge. Die mehrfache Vergütung notwendigerweise einheitlich zu erbringender Leistungen ist nicht auszuschließen. Zugleich argumentiert die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig - bspw. bei den Verhandlungen über die Fortsetzung des Vertrages über den Entgelt-einzug mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig -, dass eine Auslagerung einzelner Aufgaben auf Dritte nicht zweckmäßig sei.
- 7 Eine Reihe von Tätigkeiten der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig wird neben den bestehenden Verträgen gesondert abgerechnet, z. B. weitergehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Erarbeitung Kundenstammdaten für Erhebung der Niederschlagswassergebühren, Umstellung auf privatrechtliche Entgeltabrechnung (deren Notwendigkeit nicht zuletzt mit der Tätigkeit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig begründet wurde).
- 8 Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig hat nach Aktenlage maßgeblichen Einfluss darauf, welche Leistungen erbracht werden und wer demzufolge die Kosten trägt, wie z. B. bei der Abgrenzung von Reparatur- und Sanierungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen.
- 9 Der VGG hat ein leistungsfähiges Vertragsmanagement und -controlling einzurichten und Doppelzahlungen auszuschließen, die letztendlich zu einer Verteuerung für den Gebühren-/Entgeltzahler führen. Er hat als Mehrheitsgesellschafter darauf hinzuwirken, dass die KWW keine Leistungen der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig zusätzlich vergütet, deren Vergütung bereits von den vorhan-

¹ Betriebsführung der Anlagen, Kundenabrechnung und Inkasso, technische Planung und Bau der Anlagen, Verwaltung der Anlagen, Überwachung der Wasserver- und Abwasserentsorgung, kaufmännische Betriebsführung und kaufmännische Dienstleistungen für den VGG u.a.

² Letztes in die Prüfung einbezogenes Wirtschaftsjahr.

denen Verträgen abgedeckt ist. Eine vorhergehende Prüfung derartiger Angebote der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig vor der Beschlussfassung im Aufsichtsrat – auch auf die Notwendigkeit der Leistungen hin – hat der Verband sicherzustellen.

- 10 Das Kostendeckungsprinzip nach §§ 10 bis 12 SächsKAG erlaubt bei den kommunalen Pflichtaufgaben Wasserversorgung und Abwasserentsorgung den Ansatz betriebsnotwendiger Kosten. Vertragsgestaltungen, die letztlich nur zu Erhöhung des Aufwandes beitragen ohne betriebsnotwendig zu sein, sind deshalb unzulässig.

2.2 Darlehensaufnahmen durch den VVGG

- 11 Seit 2010 nimmt der VVGG Kredite für die Finanzierung der Investitionen der KWW und zur Umschuldung bestehender KWW-Kredite auf, um kommunalnahe Finanzierungsbedingungen zu erreichen und reicht diese als Gesellschafterdarlehen an die KWW weiter. Zuvor erfolgte die Kreditaufnahme durch die KWW selbst. Der Verband hält sein Vorgehen für gerechtfertigt, da so der KWW ermöglicht werde, eigenes Anlagevermögen zu schaffen.
- 12 Im Jahresabschluss zum 31.12.2013 weist der VVGG Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten i. H. v. rd. 74 Mio. € aus. Nach der Finanzplanung wird die Verschuldung des Verbandes bis zum Jahr 2017 auf rd. 103 Mio. € ansteigen. Seine Gesellschafterdarlehen an die KWW valutierten Ende 2013 mit mehr als 80 Mio. €.
- 13 Im Rahmen der Bestätigung zur Haushaltssatzung des VVGG für das Jahr 2013 äußerte die RAB hinsichtlich der Höhe der geplanten Kreditaufnahmen Bedenken und verwies den VVGG auf die mögliche Nutzung investiver Umlagen.
- 14 Möglichkeiten der Kürzung von Investitionen oder Beitragserhebungen will nach Mitteilung des VVGG die Verbandsversammlung erst in Betracht ziehen, wenn Darlehensaufnahmen abgelehnt werden, die Nutzung investiver Umlagen zieht der VVGG nach eigenen Angaben nicht in Betracht. Seine Wirtschaftsführung sei solide und ausreichend Liquidität vorhanden.
- 15 Die erreichte und weiter steigende Verschuldung des VVGG ist auch unter Beachtung der demografischen Entwicklung riskant.

2.3 Zusammenarbeit mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig

- 16 Das Vermögen der KWW besteht im Wesentlichen aus den wasser- und abwassertechnischen Anlagen. Am 31.12.2013 betrug der Wert des Anlagevermögens der Gesellschaft rd. 162 Mio. €. Davon entfielen 34,2 Mio. € auf sog. Altanlagen und € 131,4 Mio. € auf sog. Neuanlagen. Dem Anlagenvermögen stehen zum 31.12.2013 rd. 82 Mio. € Verbindlichkeiten (davon überwiegend Gesellschafterdarlehen) gegenüber.
- 17 Gemäß § 2 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages sind Neuanlagen solche, die nach dem 31.12.1998 fertiggestellt und abgenommen wurden bzw. noch errichtet werden. Die KWW hat an den Altanlagen nur wirtschaftliches Eigentum i. S. v. § 39 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 Abgabenordnung, wohingegen sie nach den vertraglichen Regelungen auch zivilrechtliches Eigentum an den Neuanlagen erwerben soll. Hinsichtlich der Neuanlagen vereinbarten die KWW und der Verband in § 4 des Wasser- und Abwasserentsorgungsvertrages vom 29.04.1999, dass die KWW alle notwendigen Neuanlagen selbst und auf ihre Kosten errichtet.

- 18 Der Wasserver- und Abwasserentsorgungsvertrag zwischen VGG und KWW vom 29.04.1999 stellt klar, dass sämtliche Anlagen, die die KWW übernimmt oder erstellt, öffentliche Einrichtungen des Verbandes sind, die nicht ohne Zustimmung des Verbandes Dritten übertragen oder mit Rechten Dritter belastet werden dürfen. Zudem bedürfen die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen oder wesentlicher Teile eines einstimmigen Beschlusses der Gesellschafterversammlung gem. § 13 Abs. 2 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrages. Allein darin liegt ein wirtschaftliches Risiko.
- 19 Ein wirtschaftliches Risiko für den VGG besteht weiterhin in dem Fall, dass die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig ihre Anteile an einen Dritten verkauft. Grundsätzlich steht dem VGG nach § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages diesbezüglich ein Vorkaufsrecht zu. Der Kauf kommt aber nach § 464 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch unter den Bestimmungen zustande, welche die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig mit dem Dritten vereinbart hat. Der VGG hat somit keinen Einfluss auf die Höhe des vereinbarten Kaufpreises. Das bestreitet der Verband nicht, will aber auf diesen Fall eine Regelung in § 6 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages anwenden, die die Kündigung von Verträgen, nicht aber die Veräußerung von Geschäftsanteilen nach § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages betrifft und im Übrigen unstreitig nicht vollziehbar ist.
- 20 Die dort getroffenen Regelungen sehen die Anwendung der Grundsätze, die die Treuhandanstalt für den Erwerb von Geschäftsanteilen an den Regionalversorgern (EVU's) in den neuen Bundesländern zugrunde legt vor. Diese sind nicht mehr nachvollziehbar.
- 21 Auch für die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen fehlt eine vertragliche Regelung zur Vermögensauseinandersetzung zwischen den Parteien, sodass die gesetzlichen Vorschriften eingreifen. Die Vermögensverteilung erfolgt gem. § 72 GmbHG nach dem Verhältnis der Geschäftsanteile, sodass die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig 49 % des erzielten Verkaufspreises bei einem vollständigen Verkauf des Unternehmens erhalte. Das betrifft dann auch das mit Gesellschafterdarlehen des VGG finanzierte neu erworbene Anlagevermögen der KWW.
- 22 Der Verband sollte zur eigenen Absicherung im Gesellschaftsvertrag auch Regelungen treffen, wie bei einer Unternehmensveräußerung im Ganzen die Verteilung des Kaufpreises erfolgt.

2.4 Auswirkungen auf die Entgelte

- 23 Im Vergleich zu anderen Trinkwasser- und Abwasserverbänden in Nord- und Westsachsen erhebt der VGG wesentlich höhere Entgelte für die Abwasser- und Niederschlagswasserentsorgung.
- 24 Der Verband berechnet im Vergleich rd. 16 % höhere Entgelte im Abwasserbereich und 53 % höhere Entgelte bei der Entsorgung von Niederschlagswasser. Die Entgelte im Bereich der Trinkwasserversorgung weichen hingegen nicht erheblich ab.³
- 25 Nach dem Kostendeckungsgebot⁴ hat der Zweckverband die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus den Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 SächsKAG sind die Gebühren nur so zu bemessen, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden.

³ Eigene Berechnungen des SRH.

⁴ § 58 Abs. 1 SächsKomZG i. V. m. § 73 Abs. 2 SächsGemO.

- 26 Bei der Erhebung von privatrechtlichen Entgelten ist der Verband ebenso an die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Äquivalenzprinzips und des Kostendeckungsgebots gebunden⁵. Zudem sind die Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Gebührenkalkulation entsprechend auf die privatrechtliche Entgeltkalkulation anzuwenden.
- 27 Der Verband ist damit grundsätzlich berechtigt, alle Kosten, die ihm durch den Betrieb der Einrichtung entstehen, dem Gebühren-/Entgeltzahler als Nutzer der Einrichtung aufzubürden. Allerdings ist er im Interesse der Gebühren-/Entgeltzahler verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam die Einrichtungen zu betreiben.
- 28 Der Verband übernimmt sämtliche Ausgaben der KWW. Diese Kosten, aber auch die dem Verband durch die zusätzlichen Verträge mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig anfallenden Kosten, fließen in die Kalkulation ein, soweit sie mit dem Betrieb der Einrichtung im Zusammenhang stehen.
- 29 Weiterhin kam der KWW mit dem gewählten Modell seit 1999, spätestens jedoch seit Beendigung des Gebühreneinzugs für den VGG im Jahr 2005, letztendlich keine eigene Funktion mehr zu. Als Schnittstelle zwischen dem VGG und der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig verursacht das Vorhalten der KWW zusätzliche Kosten u. a. für die Buchführung, Erstellung und Prüfung von Wirtschaftsplänen, Jahresabschlüssen, Kontoführungsgebühren.
- 30 Im Hinblick auf die erstmalige Beendigungsmöglichkeit der Betriebsführungsverträge und weiterer Verträge zum 31.12.2024 muss der Verband zur Kostenreduzierung die weitere Zusammenarbeit mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig überprüfen; zumindest muss er die Verträge anpassen.

3 Stellungnahmen

- 31 Zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages haben das SMI, der VGG und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig Stellungnahmen abgegeben.
- 32 Die RAB prüfe derzeit, ob es vertragliche Regelungen gebe, die eine mehrfache Vergütung einer Leistung zulassen. In diesem Kontext werde auch zu prüfen sein, ob ein Verstoß gegen das gebührenrechtliche Kostenüberschreitungsverbot vorliege. Soweit erforderlich, werde die RAB die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.
- 33 Sie bestätigt die Forderung des SRH, ein entsprechendes Vertragsmanagement und -controlling einzuführen.
- 34 Der weiteren Verschuldung des VGG wirke die RAB bereits entgegen, indem sie geplante Kreditaufnahmen nicht mehr in voller Höhe genehmige, da zunächst ausreichend liquide Mittel vorhanden seien. Die im Finanzplanungszeitraum geplanten Kreditaufnahmen würden von der Rechtsaufsicht kritisch geprüft. Im letzten Jahr sei die Verschuldung des Verbandes erstmals nicht mehr angestiegen.
- 35 Sowohl der VGG als auch die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig betonen in ihren Stellungnahmen, dass es keine doppelt abgerechneten Leistungen gebe. Entscheidungen hinsichtlich notwendiger Sanierungsmaßnahmen treffe nach dem VGG allein die KWW, nach der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig die KWW gemeinsam mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig. Die OEWA Wasser und Ab-

⁵ BGH-Urteil vom 10.10.1991, Az.: III ZR 100/90 sowie Urteil des LG Leipzig vom 20.08.2003, Az. 01 S 635/03.

wasser GmbH Leipzig sieht in der Verknüpfung zwischen Entgelteinzug und Betrieb der Anlagen keine Wettbewerbsbehinderung, sondern hält sie für erforderlich, da die jährliche Zählerablesung regelmäßig die einzige Möglichkeit sei, Kundenanlagen in Augenschein zu nehmen.

- 36 Nach den Stellungnahmen sei der Gesellschaftsvertrag mit Datum vom 03.04.2017 geändert worden. Bei Beendigung oder Kündigung von Verträgen (§ 6 Abs. 3) soll nunmehr der Ertragswert auf Basis eines 25jährigen Betrachtungszeitraumes durch einen gemeinsam beauftragten Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater ermittelt werden. Ein wirtschaftliches Risiko für den VGG bestehe zu keinem Zeitpunkt, da er grundsätzlich einem Verkauf zustimmen müsse. Die Abtretung von Geschäftsanteilen erfolge zum Ertragswert, der beliefe sich auf den Anteil am Stammkapital. Ein Vermögensübergang auf die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig sei auch wegen § 20 Abs. 2 Wasserver- und Abwasserbeseitigungsvertrag ausgeschlossen, wonach ein Rückkaufsrecht des VGG für alle Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen bestehe. Nach dem VGG schließe auch die Genehmigungspflicht dieser Rechtsgeschäfte durch die RAB ein wirtschaftliches Risiko aus.
- 37 Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig weist darauf hin, dass im Falle des Unternehmensverkaufs nur der Liquidationserlös aufgeteilt wird.
- 38 Zur Vermeidung von Auseinandersetzungen werde die Rechtsaufsicht die Gesellschafter der KWW zur Aufnahme der vom SRH geforderten Regelungen in den Gesellschaftsvertrag anhalten.
- 39 Der VGG und die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig sehen deutliche Vorteile im gewählten Modell mit der KWW, insbesondere in steuerlicher Hinsicht. Mit der Trennung des operativen und des Verwaltungsgeschäftes sei nach Ansicht des VGG eine höhere Effektivität und Flexibilität verbunden. Die OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig geht davon aus, dass durch die Abwicklung der KWW keine Kosteneinsparungen erreichbar seien, sie jedenfalls nicht die Vorteile der KWW aufwiegen könnten.
- 40 Die RAB werde, sofern die Überprüfung der vertraglichen Regelungen einen nicht betriebsnotwendigen Mehraufwand ergebe, auf eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Verträge seitens des VGG hinwirken.

4 Schlussbemerkungen des SRH

- 41 Nach den vorgelegten Verträgen sind die von der OEWA Wasser und Abwasser GmbH Leipzig zu erbringenden Leistungen nicht eindeutig abgegrenzt.
- 42 Die Veräußerung des Unternehmens im Ganzen oder wesentlicher Teile bedarf eines einstimmigen Gesellschafterbeschlusses. Dies birgt die Gefahr, dass für den VGG wirtschaftlich vorteilhafte Lösungen ggf. nicht umgesetzt werden können.
- 43 Der SRH begrüßt die grundsätzliche Überprüfung der Verträge seitens der RAB.

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH und Beteiligungsverwaltung der Stadt Königstein

Die vertraglichen Beziehungen zwischen der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH und ihrer alleinigen Gesellschafterin Stadt Königstein sind intransparent.

Die wirtschaftliche Lage des Unternehmens ist angespannt, Entscheidungen der Unternehmensgremien und des Stadtrates hinsichtlich der Fortführung des Unternehmens sind aufgrund der fehlenden Transparenz nicht möglich.

Eine grundlegende Überarbeitung der Verträge auf Basis eines konkret definierten Leistungsumfangs und belastbarer Kalkulationen ist unabdingbar.

Die Geschäftsführeranstellungsbedingungen müssen überprüft und sollten neu gefasst werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat nach § 109 Abs. 2 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunalen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft Königstein mbH (KWE) in den Jahren 2010 bis 2015 und die Beteiligungsverwaltung der Stadt geprüft.

2 Unternehmensgegenstand

- 2 Seit ihrer Gründung im Jahr 1998 erfüllt die KWE überwiegend Aufgaben im Auftrag der Stadt Königstein als ihrer alleinigen Gesellschafterin. Auf Grundlage langfristiger Verträge nimmt die KWE für die Stadt vor allem Aufgaben des städtischen Bauhofes und im Bereich Tourismus wahr, hier insbesondere das Betreiben von 2 Tourist-Informationen sowie eines Parkhauses und eines Parkplatzes. Vor allem die Überschüsse aus dem Betrieb des Parkhauses an der Festung Königstein sind für die wirtschaftliche Situation der KWE von wesentlicher Bedeutung, denn die übrigen Geschäftsfelder erweisen sich überwiegend als defizitär. Die hohen Belastungen aus dem Kapitaleinsatz für Kredite, die die KWE zur Sanierung der unternehmenseigenen Immobilien aufnahm, belasten die Liquiditätslage stark und schränken den Handlungsspielraum des Unternehmens ein.

Risikobehaftete wirtschaftliche Lage erfordert abgestimmte Unternehmensstrategie

3 Beteiligungsverwaltung durch die Stadt Königstein

- 3 Die Beteiligungsverwaltung obliegt dem Bürgermeister. Eine Dienstweisung bzw. Richtlinie für die Beteiligungsverwaltung und Standards zur Sicherstellung der Einhaltung gesetzlicher Regelungen (Maßgaben aus § 96 SächsGemO) gab es im Prüfzeitraum nicht. Die jährlichen Beteiligungsberichte der Stadt bestehen aus einer Aneinanderreihung der Lageberichte mit Bilanzen sowie einer Kurzvorstellung und einer Aufstellung der Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und der KWE. Ein Gesamtbild der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt im Unternehmen und die sich aus der Betätigung ergebenden Risiken für den kommunalen Haushalt hat die Stadt im Beteiligungsbericht bisher nicht dargestellt. Für das Jahr 2014 lag zum Zeitpunkt der Erhebungen noch kein Beteiligungsbericht vor.
- 4 Die Stadt hat die Voraussetzungen für ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement zu schaffen.

Beteiligungssteuerung und -controlling ist durch die Gesellschafterin zu gewährleisten

Unzureichende vertragliche Vereinbarungen führen zu fehlender Transparenz, die Verträge sind zu überarbeiten

4 Geschäfts- und Betriebsführungsverträge zwischen der Stadt Königstein und der KWE

- 5 Die Stadt ist nach § 72 Abs. 2 SächsGemO verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft wirtschaftlich und sparsam zu führen. Dies kann sie für die an die KWE vergebenen Leistungen nicht nachweisen, denn die Geschäfts- und Betriebsführungsverträge zwischen der Stadt und der KWE bilden die Leistungsbeziehungen nur unzureichend ab. Teilweise sind zudem pauschale Vergütungen vereinbart. Soweit Kalkulationen und Leistungskataloge überhaupt vorliegen, entsprechen sie oft nicht dem aktuellen Sachstand. Vertragsinhalte enthalten mitunter Widersprüche.
- 6 Ob über die Vergütung hinaus durch die Zahlungen der Stadt eine Bezuschussung der KWE für einzelne Leistungen erfolgt oder andererseits die KWE Leistungen nicht kostendeckend abrechnet und daraus ein Risiko für künftige Haushalte der Stadt erwächst, war nicht zu erkennen.
- 7 Infolgedessen waren die Abrechnungen auf Grundlage der Verträge nicht prüfbar. Entscheidungen der Unternehmensgremien Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung aber auch des Stadtrates hinsichtlich der Beauftragung der KWE als Dienstleisterin und auch kommunalrechtlich hinsichtlich der Fortführung des Unternehmens sind dadurch zusätzlich erschwert.
- 8 Die Verträge einschließlich der Anlagen sind zu aktualisieren, Leistungsumfänge, Vergütungen und Abrechnungen sind konkret zu fassen. Pauschale Vergütungen müssen auf der Grundlage einer Kalkulation überprüft werden.

Überprüfung der Notwendigkeit der Wohnungsverwaltung der KWE ist erforderlich

5 Geschäftsfeld Vermietung von Wohneinheiten

- 9 Die KWE verwaltet neben den eigenen Wohnungen auch den stadteigenen Wohnungsbestand. Aus dem seit Jahren für die Stadt Königstein zu verzeichnenden Rückgang der Bevölkerung resultieren Risiken für die KWE, den Stand der Vollvermietung ihrer eigenen Wohneinheiten zu halten. Erhebliche Leerstände sind gerade bei dem im Auftrag der Stadt verwalteten Wohnungsbestand zu verzeichnen.
- 10 Die Stadt muss sich aufgrund der Vorgaben in § 94a Abs. 1 SächsGemO regelmäßig mit der Frage befassen, ob und wie lange sie den Unternehmensteil Wohnungsverwaltung angesichts der sinkenden Bevölkerungszahlen und ausreichend vorhandenem Wohnungsbestand unter dem Aspekt der eigenen Leistungsfähigkeit erhalten will. Die KWE hat dazu in Abstimmung mit der Gesellschafterin eine aussagefähige Konzeption zu erstellen, die der rückläufigen demografischen Entwicklung und unternehmensspezifischen Besonderheiten Rechnung trägt.

6 Geschäftsführervertrag

6.1 Geschäftsführervergütung

Die Vergütung des Geschäftsführers ist vertraglich zu regeln, Entscheidungen sind zu dokumentieren

- 11 Es gilt nach wie vor der Geschäftsführervertrag aus dem Jahr 2001. Dazu liegen 4 Änderungen von 2005, 2011 und 2014 vor. Es gibt weder ein vollständiges Verzeichnis der Änderungsfassungen, noch ergeben sich in den einzelnen Änderungsfassungen Hinweise auf die zeitlich letzten Änderungen.
- 12 Das im Jahr 2010 gezahlte Grundgehalt ergab sich nicht aus den Änderungen. Entsprechende Beschlussfassungen des Aufsichtsrates konnten dem SRH auch nach wiederholten Anfragen nicht vorgelegt werden. Die vom Geschäftsführervertrag mit Stand August 2005 abweichenden Gehaltszahlungen erfolgten ohne vertragliche Grundlage.

13 Der Aufsichtsrat beschloss in seiner Sitzung am 17.08.2010 ab dem Monat September 2010 eine Erhöhung der Vergütung des Geschäftsführers. Diese Erhöhung wurde vollzogen. In der folgenden Sitzung am 03.11.2010 unterrichtete der Geschäftsführer den Aufsichtsrat über die Verschiebung der in 2010 geplanten Lohnerhöhungen der Mitarbeiter auf das kommende Jahr, um so die liquiden Mittel der KWE zu erhöhen. Auch Geschäftsführergehälter sollen die Geschäftsentwicklung angemessen berücksichtigen, eine entsprechende vorherige Prüfung durch den Aufsichtsrat ist in den Niederschriften nicht dokumentiert. Die unterschiedliche Behandlung der Lohnerhöhungen für den Geschäftsführer und für die Mitarbeiter ist auch deshalb nur schwer nachzuvollziehen. Weder der Geschäftsführer noch der Gesellschafter legten dem SRH einen Änderungsvertrag bez. der Erhöhung des Gehaltes ab September 2010 vor. Auch bez. der Gehaltserhöhungen fehlt somit die vertragliche Grundlage.

14 Der Aufsichtsrat hat eine gesonderte Beschlussfassung zu den Änderungen des Geschäftsführergehaltes vorzunehmen und nachweislich zu dokumentieren. Die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft ist – wie im Geschäftsführervertrag geregelt – zu berücksichtigen und zu prüfen. Die Erhöhungen der Bezüge des Geschäftsführers der kommunalen Gesellschaft sind in einem angemessenen Umfang zu beschließen. Es sind alle Änderungen des Gehaltes vertraglich festzuhalten.

6.2 Zahlung von Tantiemen

15 Dem Geschäftsführer werden jährliche Tantiemen gezahlt. Der Aufsichtsrat beschloss die Höhe der jährlichen Tantiemen in seinen Sitzungen im November des jeweiligen Kalenderjahres. Bis 2014 erfolgte die Auszahlung der Tantieme i. H. v. einem Monatsgrundgehalt. Die Tantieme im Jahr 2014 lag weit über der stetigen Gewährung vergangener Jahre. Eine Begründung ist dem Protokoll zur Aufsichtsratssitzung am 04.11.2014 nicht zu entnehmen. Im Jahr 2015 wurde wieder eine Tantieme in Höhe eines Monatsgehaltes beschlossen und ausgezahlt.

Tantiemezahlungen sind an der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens zu bemessen

16 Die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft und insbesondere die Liquiditätslage sind bei der Beschlussfassung zur Höhe der Tantieme zu beachten. Die Höhe der Tantieme ist angemessen festzusetzen.

6.3 Nebentätigkeit

17 Gemäß § 1 Abs. 5 des Geschäftsführervertrages hat der Geschäftsführer seine Arbeitskraft und alle seine fachlichen Kenntnisse und Erfahrungen der Gesellschaft zu widmen. Die Wahrnehmung einer entgeltlichen oder unentgeltlichen Nebentätigkeit im beruflichen Bereich sowie von Aufsichtsrats-, Beirats- oder ähnlichen Mandaten bedarf der Zustimmung des Aufsichtsrates. Zusätzlich zu seiner entgeltlichen Vollzeitstelle bei der KWE führt der Geschäftsführer u. a. seinen eigenen Handwerksbetrieb und ist unentgeltlich im Vorstand des Gewerbevereins Königstein tätig. Schriftliche Genehmigungen des Aufsichtsrates über die Nebentätigkeiten existieren nicht.

Nebentätigkeiten sind abzuwägen und schriftlich zu genehmigen

18 Der Aufsichtsrat hat die Vereinbarkeit der Nebentätigkeiten mit der Geschäftsführertätigkeit zu prüfen und das Ergebnis aktenkundig zu dokumentieren. Dem Geschäftsführer sind etwaige Genehmigungen schriftlich auszuhändigen, soweit diese erteilt werden.

6.4 Krankenversicherung

19 Der Geschäftsführer liegt mit seinem Jahresgehalt über der Jahresarbeitsentgeltgrenze gem. § 6 Abs. 6 SGB V, d. h. er kann sich privat krankenversichern. Nach § 257 SGB V erhalten freiwillig gesetzlich Krankenversicherte und privat Krankenversicherte einen Zuschuss ihres Arbeitgebers zum Krankenversicherungsbeitrag. Der Arbeitnehmer erhält gem.

Die Stadt hat Zuschüsse zur Krankenversicherung zu zahlen

§ 257 Abs. 2 SGB V höchstens die Hälfte des Betrages, den er für seine private Krankenversicherung zu zahlen hat, oder in Höhe des Betrages, der sich bei Anwendung der Hälfte des Beitragssatzes nach § 241 SGB V und der nach § 226 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB V bei Versicherungspflicht zugrunde zu legenden beitragspflichtigen Einnahmen als Beitrag ergibt. Sinngemäß wird für die Pflegeversicherung verfahren. Die Gesellschafterin und der Geschäftsführer bestätigten, dass die GmbH keinen Anteil an der privaten Krankenversicherung übernimmt.

- 20 **Der Arbeitgeber hat seinen Anteil zur privaten Krankenversicherung an den Arbeitnehmer zu zahlen und im Gehaltsnachweis sowie im Rechnungswesen nachweislich zu dokumentieren.**

7 Stellungnahme

- 21 Die Stadt Königstein, die KWE und das SMI haben den Feststellungen des SRH zugestimmt. Ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement werde noch in 2017 eingerichtet, ein Unternehmens- und Marketingkonzept zeitnah erarbeitet. Die Geschäfts- und Betriebsführungsverträge werden überarbeitet. Hinsichtlich des Geschäftsfeldes Vermietung von Wohneinheiten werde das Unternehmen in Abstimmung mit der Gesellschafterin noch 2017 eine entsprechende Konzeption erarbeiten.
- 22 Der Geschäftsführervertrag soll in Bezug auf Gehalt, Tantiemenzahlungen und Nebentätigkeiten überprüft werden.

8 Schlussbemerkung

- 23 Der SRH begrüßt die zügige Umsetzung seiner Folgerungen.

Öffentliche Wasserversorgung im Raum Chemnitz

Die Gebührenkalkulationen einzelner Versorger sind verbesserungsbedürftig. Welcher Fixkostenanteil neben den Grundgebühren in die verbrauchsabhängigen Gebühren eingerechnet ist, war nicht immer transparent.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung für die Jahre 2010 bis 2015 die öffentliche Wasserversorgung im ehemaligen Direktionsbezirk Chemnitz geprüft. Einbezogen waren der Zweckverband Fernwasser Südsachsen (ZV FWS), seine Verbandsmitglieder¹, die Südsachsen Wasser GmbH und der nicht diesem Verbund angehörende Trinkwasserzweckverband Mildena-Streckewalde. Der ZV FWS bezieht das von der Landestalsperrenverwaltung (LTV) bereitgestellte Rohwasser nach Bedarf aus 12 Talsperren des Freistaates Sachsen, bereitet es in seinen 9 Wasserwerken zu Trinkwasser auf und verteilt es über sein Verteilungssystem an seine Verbandsmitglieder. Mehrere Verbandsmitglieder verfügen darüber hinaus über eigene Wasserdarangebote.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wasserbedarf

- 2 Durch den Bevölkerungsrückgang sowie den unvermindert sparsamen Umgang der Endverbraucher mit Wasser ist ein Rückgang beim Verbrauch eingetreten. Der Wasserverbrauch in Sachsen lag im Jahr 2013 bei 86 l/EW pro Tag.² Das ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt mit 121 l/EW pro Tag³ ein besonders niedriger Wert. Gründe hierfür sind lt. Grundsatzkonzeption 2020 des SMUL u. a. neue wassersparende Technik, verbesserte messtechnische Verbrauchserfassung aber auch der Ansatz kostendeckender Wasserpreise.
- 3 Die vom ZV FWS an die Mitglieder jährlich insgesamt verkaufte Wassermenge nimmt stetig ab, wie die prozentuale Änderung des Wasserbedarfes in den Jahren 2010 bis 2014 zeigt.

Tabelle 1: prozentuale Änderung des Wasserbedarfes

Versorger	Bedarfsdeckung (Tm ³) durch den ZV FWS in den Jahren		%–Änderung 2010 – 2014
	2010	2014	
regionaler ZV Wasserversorgung Bereich Lugau–Glauchau	7.362	6.765	-8,1 %
ZV Wasser und Abwasser Vogtland	6.301	6.631	5,2 %
regional–Wasser/Abwasser – ZV Zwickau/Werdau	8.486	7.727	-8,9 %
Trinkwasser – ZV Mittleres Erzgebirge	3.932	3.815	-3,0 %
ZV Kommunale Wasserver–/Abwasserentsorgung Mittleres Erzgebirgsvorland	3.924	3.868	-1,4 %
Wasser – ZV Freiberg	5.170	5.134	-0,7 %
ZV Wasserwerke Westerbirge	3.914	3.592	-8,2 %
eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	k.A.	k.A.	k.A.

¹ Beim Wasserversorger der Stadt Chemnitz, der eins energie in Sachsen GmbH & Co. KG, bestehen keine Prüfungsrechte des SRH.

² Vgl. SMUL, Wasserverbrauch in Sachsen in den Jahren 1992 bis 2013, Quelle: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Referat 43, Statistisches Landesamt Sachsen, Stand 29.04.2015, <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4742.asp>.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Destatis, Wasserwirtschaft, Öffentliche Wasserversorgung in Deutschland von 2013, Stand des Abrufes 30.01.2017. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesamtwirtschaft/Umwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/Tabellen/Wasserabgabe_2013.html.

- 4 3 Verbände wiesen im Zeitraum 2010 bis 2014 bereits einen Bedarfsrückgang von über 8 % auf. Die Datenlage ist zu wenig konkret, als dass es möglich gewesen wäre, die Ursachen für den signifikant niedrigen Wasserverbrauch in Sachsen weiter zu untersuchen.
- 5 Dem demografischen Faktor kommt bei der Zukunftsprognose eine wesentliche Bedeutung zu.

Übersicht 2: Prozentuale Veränderung⁴ zum Jahr 2020

	Veränderung 2008 zu 2020	
	Einwohner	Wasserbedarf ⁵
ZV Fernwasser Südsachsen	-	-6,2 %
regionaler ZV Wasserversorgung Bereich Lugau-Glauchau	-15,3 %	-13,9 %
ZV Wasser und Abwasser Vogtland	-11,2 %	-8,4 %
regional-Wasser/Abwasser - ZV Zwickau/Werdau	-12,4 %	-18,0 %
Trinkwasser - ZV Mittleres Erzgebirge	-8,8 %	-9,6 %
ZV Kommunale Wasserver-/Abwasserentsorgung Mittleres Erzgebirgsvorland	-10,7 %	-12,0 %
Wasser - ZV Freiberg	-9,2 %	3,5 %
ZV Wasserwerke West erzgebirge	-10,0 %	1,3 %
eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	-10,4 %	-6,7 %
Trinkwasser - ZV Mildena u - Streckewalde	-15,2 %	-12,8 %

- 6 Die Wasserversorger gehen in ihren Wasserversorgungskonzeptionen und Investitionsplänen von jährlichen Investitionsbedarfen zwischen 3 und 7 Mio. € aus. Die eingeschränkten Finanzen der Verbände (geringe Eigenmittel) führten zu zeitlichen Verschiebungen der notwendigen Investitionen und zu weiteren Darlehensaufnahmen.
- 7 Der Rückbau ggf. nicht benötigter oder überdimensionierter Infrastruktur sollte schon jetzt konkret in die Überlegungen und wirtschaftlichen Berechnungen einbezogen und geplant werden, um die Trinkwasserversorgung auch langfristig kostendeckend gewährleisten zu können.
- 8 Die erforderlichen Daten für grundlegende Kosten-/Nutzenbetrachtungen sollten – ggf. unter Einbeziehung externer Sachverständiger – erhoben und zur Optimierung der bestehenden Organisation der Aufgabenerfüllung eingesetzt werden.

2.2 Rohwasserbezug von der LTV

Rohwasserbereitstellungsmenge zu hoch

- 9 Der ZV FWS bezieht Rohwasser ausschließlich von der LTV. Die durch die LTV jährlich bereitgestellte Rohwassermenge stellt – unabhängig von der realen Inanspruchnahme – die Mengenbasis für die Berechnung des Jahresentgeltes dar. Das spezifische Rohwasserentgelt ist auf Grundlage der von der LTV dem ZV FWS jährlich vorzulegenden ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Kalkulation gesondert zu verhandeln und zu vereinbaren. Beides bestimmt das vom ZV FWS zu leistende jährliche Entgelt von zuletzt über 10 Mio. € (2015).
- 10 Wie ein Vergleich mit den Abgabemengen des ZV FWS zeigt, wurden auch nach einer erfolgten Mengenreduzierung ab dem Jahr 2010 weiterhin fast 30 % der bezahlten Bereitstellungsmenge nicht benötigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass verbandsintern mit einem pauschalen Zuschlag für unvorhergesehene Bedarfe von nur 5 % auf die festgesetzte Jahresbezugsmenge kalkuliert wurde, der im Prüfungszeitraum ausreichte, um Bedarfsspitzen abzufangen. Im Ergebnis führte

⁴ Quelle: jeweilige Wasserversorgungskonzeption der Wasserversorger. Einwohner: Ausgangsjahr 2008, Wasserbedarf: 2008 bzw. 2010.

⁵ Vergleich des Wasserbedarfes des Jahres 2010 zum Planjahr 2020.

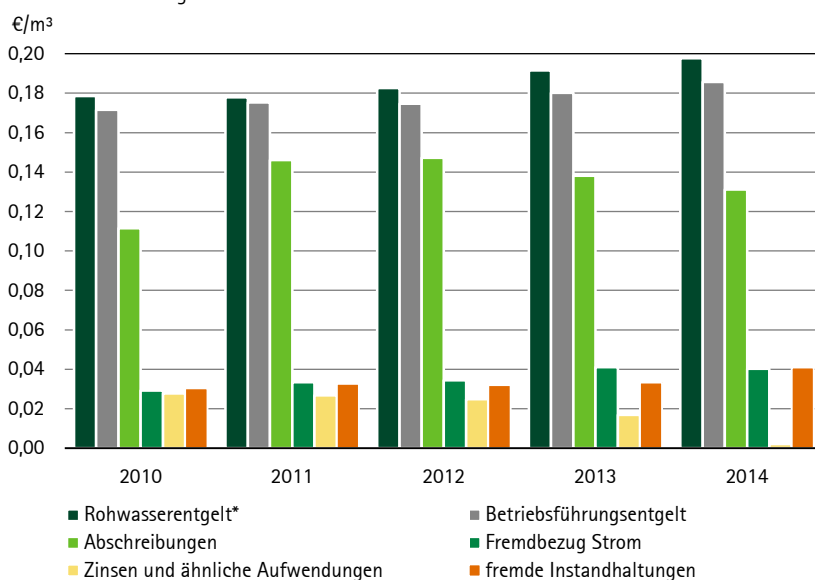
die Umlage der Gesamtaufwendungen für das eingekaufte Wasser auf die Preise für die geringere Menge an weiterveräußertem Wasser zu entsprechenden Verteuerungen.

- 11 Der ZV FWS sollte unter Beachtung der Hinweise des SRH mit der LTV die Preise und Bereitstellungsmengen für Rohwasser aus den Talsperren neu verhandeln.

2.3 Kostenstruktur und Entgeltabrechnung beim ZV FWS

- 12 Der ZV FWS als Teil des Versorgungssystems finanziert seine Aufwendungen im Wesentlichen aus Entgelten für die Wasserbereitstellung und -lieferung. In den Jahren 2010 bis 2015 verkaufte er insgesamt rd. 314 Mio. m³ Wasser an seine Verbandsmitglieder und erzielte daraus Erlöse von rd. 180 Mio. €. Die entsprechenden Entgeltberechnungen sind Bestandteile der jährlichen Wirtschaftspläne. Rohwasserentgelte (rd. 28 %), Wasserentnahmeabgaben (rd. 2 %) und Ausgleichszahlungen gem. SächsSchAVO (rd. 0,2 %) haben zusammen einen Anteil von rd. 30 % am Gesamtaufwand. Bei Hinzurechnung der Anteile für Betriebsführungsentgelte (rd. 28 %), Abschreibungen (rd. 20 %) und Zinsen (rd. 3 %) ergibt sich ein fixer Kostenanteil von rd. 81 %.

Diagramm 1: Entwicklung ausgewählter Aufwandspositionen der Trinkwasserherstellung bezogen auf 1 m³ verkauften Trinkwassers beim ZV FWS



- 13 Gemäß der Verbandssatzung sind Überschüsse aus Vorjahren in den Folgejahren entgeltmindernd einzusetzen oder zum Ausgleich von Fehlbeträgen zu verwenden. Aus einer im Laufe des Wirtschaftsjahres 2010 vereinbarten Verringerung der - nach wie vor zu hohen - Bereitstellungsmenge und des dafür an die LTV zu zahlenden Rohwasserentgeltes resultierte ein hoher Jahresüberschuss, den der ZV FWS vollständig unter die Bilanzposition „Gewinnvortrag“ verbuchte, um eine „Stabilisierung der Entgelte“ in den Folgejahren zu erreichen. Bis 2014 wurden lediglich 298 T€ tatsächlich entgeltmindernd eingesetzt, was 17 % des Anfang 2011 vorhandenen Überschusses entspricht.

Jahresüberschuss in Gewinnvortrag eingestellt

- 14 Neben der Bilanzposition „Gewinnvortrag“ existiert bereits seit dem Wirtschaftsjahr 1997 eine zweckgebundene Rücklage i. H. v. 1.872 T€, die dem Ausgleich von Verlusten sowie der Verringerung der von den Verbandsmitglieder ggf. zu erhebenden Umlagen dienen soll. Folglich ist die Rücklage ebenfalls dazu bestimmt, Kontinuität in der Entgeltentwicklung zu gewährleisten. Die Rücklage blieb seit ihrer Bildung unangetastet.

Rücklagen seit 1997 nicht in Anspruch genommen

- 15 Die Verbandsversammlung des ZV FWS sollte prüfen, ob der Verband den Gewinnvortrag und die zweckgebundene Rücklage entsprechend an ihre Verbandsmitglieder auskehrt, um insgesamt die Gebühren/Entgelte für den Endverbraucher zu reduzieren.

2.4 Betriebsführung durch die Südsachsen Wasser GmbH

- 16 Die Südsachsen Wasser GmbH (SSW) erhält als Betriebsführerin vom ZV FWS ein Entgelt. Dieses beinhaltet u. a. einen kalkulierten Gewinnzuschlag i. H. v. 3 % sowie die gesondert ausgewiesene gesetzliche Umsatzsteuer i. H. v. 19 %. Aus Betriebsführungsleistungen für den ZV FWS erwirtschaftete die SSW in den Jahren 2010 bis 2014 rd. 68,3 % ihrer Umsatzerlöse von zuletzt insgesamt rd. 13 Mio. €/Jahr.⁶ Zahlungen erhält sie in 12 gleichen Raten vom ZV FWS und hat jeweils nach Ablauf eines Wirtschaftsjahres eine Schlussabrechnung unter Nachweis der tatsächlichen Kosten vorzulegen.

Abrechnungsunterlagen teilweise nicht prüfbar

- 17 In einer Anlage der Schlussabrechnung sind erheblich höhere Werte für den Personalaufwand angesetzt, als im Betriebsabrechnungsbogen der entsprechenden Verwaltungsbereiche aufgeführt. Aufklären ließ sich dies nur durch ergänzend angeforderte Unterlagen.

- 18 Die jährlichen Schlussrechnungen der Betriebsführungsentgelte und deren Anlagen müssen aus sich heraus stimmig und nachvollziehbar sein.

Transparente Fixkostenkalkulationen

2.5 Kalkulationen der Wasserversorger

- 19 Als Fixkosten fanden in den entsprechenden Berechnungen insbesondere kalkulatorische Investitionskosten (Abschreibungen und Zinsen) sowie anteilige Personal- und Betriebskosten Berücksichtigung. Im Einzelnen blieben die konkreten Ansätze in den Kalkulationen der geprüften Wasserversorger diffus, denn die kalkulierten Erlöse aus Grundgebühren überschreiten in Summe diese genannten Kostenpositionen teilweise erheblich. Aus den Kalkulationen muss erkennbar sein, welche weiteren Kostenpositionen noch als Fixkosten angesehen werden und in welcher Höhe diese in die Bemessung der Grundgebühren eingeflossen sind, wie dies 2 Verbände jedenfalls teilweise berücksichtigten. Von der Möglichkeit der Beitragserhebung gem. § 17 SächsKAG hat nur der TWZV Mildenaу-Streckewalde Gebrauch gemacht.

Kalkulationen des ZWAV nicht nachvollziehbar

- 20 Trinkwassergebühren müssen nach § 10 SächsKAG kostendeckend auf Grundlage aussagekräftiger Gebührenkalkulationen für einen höchstens 5 Jahre umfassenden Kalkulationszeitraum erhoben werden. Der Zweckverband Wasser- und Abwasser Vogtland (ZWAV) setzte von 2006 bis 2011 einen Kalkulationszeitraum von 6 Jahren an. Für den folgenden Kalkulationszeitraum 2012 bis 2015 war nicht dokumentiert, ob bzw. welche Ermessensentscheidungen der Verbandsversammlung des ZWAV zugrunde gelegt wurden. Zudem wurden weder die Maßstabseinheiten für die Grundgebühren noch die ansatzfähigen Gesamtkosten schlüssig ausgewiesen. Die als Preiskalkulation vorgelegten Unterlagen waren im Ergebnis nicht nachvollziehbar. Der ZWAV verzichtete außerdem bei seinen Entgeltkalkulationen auf eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals, um nach eigenen Angaben nicht Gefahr zu laufen, die Gewerbesteuerpflicht zu begründen. In der Regel sollte bei Beachtung des Kostendeckungsgrundsatzes jedoch kein Gewerbeertrag erzielt werden, sodass auch keine Mehrbelastung durch Steuerzahlungsverpflichtungen entstehen würde.

⁶ Darüber hinaus erbringt die SSW für den ZV FWS sog. Sonderleistungen, z. B. Studien und Planungen sowie gutachterliche Ausarbeitungen von Ingenieurleistungen.

21 Die Mitgliedszweckverbände des ZV FWS sowie die eins energie sind Gesellschafter der SSW. Die SSW erwirtschaftete in den vergangenen Jahren jeweils Gewinne und schüttete diese je nach Höhe der Beteiligung an die Gesellschafter aus. Die Verbände verbuchten dies als „Erträge aus Beteiligungen“. Die vorliegenden Angaben zur Verwendung der ausgeschütteten Gewinne reichten von einer vollumfänglichen Einbeziehung in die Preiskalkulation der Gebührenberechnung bis hin zur vollständigen Nichtberücksichtigung. Trinkwasserversorgung ist eine Pflichtaufgabe der Gemeinden bzw. der von ihnen gebildeten Zweckverbände. Sie darf deshalb mit der Trinkwasserversorgung keine Gewinne erwirtschaften, so dass im Ergebnis alle Überschüsse, die auf einer unternehmerischen Betätigung der Kommune in diesem Bereich beruhen, in der Kalkulation gebührenmindernd zu berücksichtigen sind.

22 Der Wasserversorger der Stadt Chemnitz, die eins energie in Sachsen GmbH & Co. KG, schloss mit der Stadt Chemnitz einen „Konzessionsvertrag⁷ Wasser“, der ihr das ausschließliche Recht zum Betrieb des zuvor städtischen Wasserversorgungsnetzes und zur Sicherstellung der Wasserversorgung sichert. Die eins energie hat jährliche Konzessionsabgaben an die Stadt Chemnitz von mehr als 3 Mio. € zu leisten. Eine Einberechnung der Konzessionsabgabe in die Entgeltkalkulation erfolgte.⁸ Zahlungen von Konzessionsabgaben an den Aufgabenträger sind aber nur insoweit gebührenfähige Kosten, wie sie auch geltend gemacht werden dürften, wenn der Aufgabenträger die Einrichtung in eigener Regie betriebe. Denn sonst könnte das Kommunalabgabenrecht durch die Wahl einer bestimmten Organisationsform umgangen werden.

Konzessionsabgaben an die Stadt Chemnitz dürfen Wasserpreis nicht verteuern

23 Gerade in Anbetracht des weiten Spielraumes hinsichtlich der Deckung der Kosten der Trinkwasserversorgung über Erlöse aus Grundgebühren muss deren Kalkulation nachvollziehbar sein. Aktuell erfüllen die Versorger diesen Anspruch nicht. Die Kalkulationen sind unter Beachtung der Prüfungserkenntnisse zu verbessern.

24 Der ZWAV muss seine Gebührenkalkulation grundlegend überarbeiten. Vorgaben der Verbandsversammlung dazu sind zu dokumentieren und zu beachten. Er hat die vollen kalkulatorischen Kosten nachzuweisen.

25 Ausschüttungen der SSW, die aus der Trinkwasserversorgungsaufgabe erwirtschaftet wurden, haben die Gesellschafter in den Kalkulationen für die Wassergebühren und -preise als Erlöse kostenmindernd zu berücksichtigen.

26 Die Stadt Chemnitz hat sicherzustellen, dass die eins energie die Zahlung der Konzessionsabgabe nicht durch Einbeziehung in die Kalkulation der Wasserpreise refinanziert. Sie hat die Verträge mit der eins energie entsprechend anzupassen und sich dazu die Preiskalkulationen und Erträge der eins energie offenlegen zu lassen.

3 Stellungnahmen

27 Der ZV FWS und seine Mitglieder sowie das SMI und das SMUL erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SSG wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

⁷ Kennzeichnend für einen Konzessionsvertrag ist, dass einem Unternehmer Tätigkeiten zugunsten der Öffentlichkeit übertragen werden, die der Verantwortung eines kommunalen Aufgabenträgers unterstehen und bei denen die Gegenleistung für die Wahrnehmung der Tätigkeiten statt in einer Vergütung in dem Recht besteht, die gegenüber Dritten erbrachte Dienstleistung entgeltlich zu verwerten.

⁸ Gem. Angabe der Stadt Chemnitz und der eins energie, eine Kalkulation wurde nicht vorgelegt.

- 28 In ihren Stellungnahmen betonten der ZV FWS und seine Mitglieder, das derzeitige System Wasserversorgung funktioniere gut, es beinhalte seit 2002 ein wissenschaftlich fundiertes Wassermanagement. Notwendige Anpassungen seien dadurch nicht ausgeschlossen. Soweit dies die Anlagenauslastung betreffe, sei aber die Finanzierung ohne Unterstützung durch den Freistaat kaum darstellbar.
- 29 Die SSW erklärte, sie sei in der Lage, die Abweichungen in den Schlussrechnungen der Betriebsprüfungsentgelte aufzuklären und habe dies in ihrer Schlussrechnung 2016 berücksichtigt.
- 30 Die Stadt Chemnitz und die eins energie haben mit ihren Stellungnahmen eingeräumt, dass die Konzessionsabgabe in die Kalkulation der Entgelte einbezogen wird. Die Belastung der Entgeltzahler in Chemnitz mit Konzessionsabgaben halten die Stadt Chemnitz und die eins energie für zulässig. Sie haben hierzu ein Gutachten mit dem Hinweis auf kartellrechtliche Entscheidungen des Bundesgerichtshofs vorgelegt. Das Gutachten setzte sich allerdings weder mit den Anforderungen des Kommunalabgabenrechtes noch der sächsischen Rechtslage näher auseinander.
- 31 Das SMI teilt die Auffassung des SRH, wonach der ZV FWS die Bereitstellungsmenge mit der LTV neu verhandeln und näher am tatsächlichen Bedarf orientieren sollte. Allerdings sei das SächsKAG nicht auf die zwischen der LTV und dem ZV FWS vereinbarten Entgelte anzuwenden. Die LTV habe jedoch die grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens zu beachten. Die Entstehung unnötiger Kosten habe sie zu vermeiden. Eine fast 30 % über dem Bedarf liegende Bereitstellungsmenge sei nicht mehr angemessen.
- 32 Das SMI stimmt den rechtlichen Ausführungen des SRH zu den Konzessionsabgaben zu. Diese wären nur gebührenfähig, wenn die Stadt Chemnitz bei Erfüllung in eigener Regie selbst Konzessionsabgaben entrichten müsste. Hier sei eine Prüfung durch die LD Sachsen als zuständige RAB erforderlich.
- 33 Das SMUL erklärte, dass die Kapazitätsreserven nicht einer sparsamen Wasserversorgung dienen, sondern allein der Versorgungssicherheit, u. a. für den Ausgleich von Bedarfs- und Dargebotsschwankungen und diesbezüglicher Maßnahmen. Eine Reduzierung der Bereitstellungsmenge gehe zwangsläufig zulasten der Versorgungssicherheit. Eine über die tatsächliche Abnahmemenge hinausgehende Bereitstellungsmenge sei danach erforderlich. Die Aufwendungen dafür würden sowohl vom Freistaat Sachsen als auch vom ZV FWS getragen. Eine einseitige Umlagerung dieser Kosten auf den Freistaat Sachsen sei weder sachgerecht noch begründet. Diese Kosten zählten zwingend zu den betriebsnotwendigen Kosten und seien in die Gebührenkalkulation einzubeziehen.
- 34 Der SSG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gebühren- und Entgeltstrukturen im ländlichen Raum auch durch angemessene staatliche Förderung entlastet werden müssen. Der SSG befürwortet eine neue preisliche Bemessung des Rohwasserentgeltes zwischen der LTV und dem ZV FWS.
- 35 Der SSG erklärte, dass der Gewinnvortrag und die zweckgebundene Rücklage seitens des ZV FWS für eine stetige und nachhaltige Finanz- und Gebührenpolitik steht. Der Finanzausgleich innerhalb des ZV FWS erfolge über die Bezahlung der Entgelte für die Wasserbereitstellung und -lieferung an seine Mitglieder.

4 Schlussbemerkung

- 36 Der SRH weist daraufhin, dass die Trinkwasserversorgung auch langfristig kostendeckend zu gewährleisten ist. Trotz rückläufiger Demografie und steigender Investitionsausgaben der Wasserversorger können die Ausgaben nur langfristig und im Interesse der Endverbraucher nachhaltig finanziert werden, wenn die Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene gemeinsame Strategien und zukunftsfähige Finanzierungen entwickeln.
- 37 Die von der Stadt Chemnitz vorgetragene kartellrechtliche Prüfung von Konzessionsabgaben zielt allein darauf ab, ob Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen des Versorgungsunternehmens nicht von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden. Unternehmen, die Aufgaben wahrnehmen, zu denen die Gemeinde verpflichtet ist (§ 43 Abs. 1 Sächsisches Wassergesetz), sind nach § 94a Abs. 3 Nr. 1 SächsGemO keine wirtschaftlichen Unternehmen und unterliegen nach § 10 Abs. 1 SächsKAG dem Kostendeckungsprinzip. Das schließt die Kalkulation von Konzessionsabgaben als Teil der Entgelte aus. Der SRH begrüßt eine Prüfung durch die Rechtsaufsicht und die Zustimmung des SMI zu dieser Thematik.

Neubau der Staatsoperette und des Theaters Junge Generation in der Landeshauptstadt Dresden

Die Baumaßnahme wurde deutlich teurer als ursprünglich geplant. Statt rd. 96,9 Mio. € muss nunmehr mit Gesamtkosten von brutto rd. 112,8 Mio. € gerechnet werden. Trotz der Mehrkosten wurden 1.215 m² weniger gebaut als ursprünglich geplant. Insgesamt stiegen die Kosten/m² um rd. 25 %.

1 Prüfungsgegenstand

- Der SRH hat die Große kommunale Baumaßnahme der Landeshauptstadt Dresden „KKM - Kraftwerk Mitte“ mit den Teilobjekten Neubau der Staatsoperette mit 700 Plätzen und des Schauspielhauses des Theaters Junge Generation mit 350 Plätzen geprüft. Dazu gehören auf dem Gelände des Kraftwerks Mitte die Sanierung der früheren Maschinenhalle sowie der Einbau der Puppenbühne und des Studiotheaters mit jeweils 125 Plätzen. Außerdem wurden die Sanierung und Umnutzung eines Gebäudes zur Unterbringung der Intendanz sowie der Neubau der Werkstätten in Dresden-Cotta im Rahmen der Maßnahme baubegleitend geprüft.



KKM - Kraftwerk Mitte; © SRH

- Träger der Einrichtungen ist die Landeshauptstadt Dresden. Die Umsetzung der Bauvorhaben erfolgte erst durch die Stadtentwicklungs- und -sanierungsgesellschaft Dresden mbH (STESAD) und ab 06.09.2013 durch die Kommunale Immobilien Dresden GmbH & Co. KG (KID), die auch die Betreuung übernimmt.
- Die geplante Investitionssumme betrug gemäß Stadtratsvorlage V2369/13 vom 03.07.2013 rd. 96,9 Mio. € inkl. Ausstattung. Die Sanierung der Maschinenhalle wurde im Rahmen des Förderprogramms „Stadtumbau Ost“ mit rd. 6,67 Mio. € gefördert.



KKM - Kraftwerk Mitte; © www.kraftwerk-mitte-dresden.de

- 4 Ein Bauunternehmen wurde nach Durchführung eines öffentlichen Vergabeverfahrens in Form eines „Wettbewerblichen Dialogs“ am 10.09.2013 als Generalübernehmer mit allen Planungs- und Bauleistungen für die Errichtung des Bauvorhabens beauftragt. Baubeginn war am 14.04.2014. Die Inbetriebnahme erfolgte im Dezember 2016.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standort und Flächenentwicklung

- 5 Der Dresdner Stadtrat bestätigte nach Vergleichen bereits 2008 den Standort des ehemaligen Kraftwerks Mitte für die künftigen gemeinsamen Spielstätten. Mit der Realisierung der Baumaßnahme werden die bisher über das ganze Stadtgebiet verteilten Spielstätten an einem zentralen innerstädtischen Standort zusammengeführt.
- 6 Der Wettiner Platz befindet sich westlich der inneren Altstadt von Dresden in der sog. Wilsdruffer Vorstadt. Durch die unmittelbare Nähe zur Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“, zur Semperoper und zu weiteren Spiel- und Kulturstätten wird ein zentral gelegener Kulturcluster geformt.
- 7 Das endgültige Angebot des späteren Generalübernehmers sah eine Auslagerung der Werkstattflächen mit einer Gesamtnutzfläche von rd. 2.500 m² nach Dresden-Cotta vor. Die langfristige Wirtschaftlichkeit der Verlagerung ist nicht belegt. Durch die Errichtung der Werkstätten am Standort Dresden-Cotta blieb die Möglichkeit, Spiel- und Werkstätten an einem Ort zu konzentrieren, ungenutzt.
- 8 Die geplanten Programmflächen für Staatsoperette Dresden, Theater Junge Generation und gemeinsame Werkstätten betragen lt. Vorgabe der Ausschreibungsunterlagen 17.366 m² (NF 1-6). Letztlich ausgeführt wurden nur 16.151 m² (NF 1-6). Die Flächeneinsparung beträgt 1.215 m². Dazu trug u. a. auch die im Rahmen des wettbewerblichen Dialogs den Bietern zugestandene pauschale Reduzierung der geforderten Flächen um bis zu 5 % bei.

Wirtschaftlichkeit der Werkstätten in Dresden-Cotta nicht belegt

Möglichkeit der Zusammenführung der Spiel- und Werkstätten an einem Ort nicht genutzt



Neubau Werkstätten in Dresden-Cotta; © SRH

2.2 Vergabe

- 9 Gemäß Stadtratsvorlage V0541/10 und Stellungnahme der STESAD vom 21.01.2011 lagen bereits 2009 die kompletten Ausschreibungsunterlagen sowie detaillierte und plausible Kostenermittlungen analog Entwurfsplanung durch das Büro A vor.
- 10 Ein wettbewerblicher Dialog durfte nur dann ausgeführt werden, wenn der Auftraggeber objektiv nicht in der Lage war, die technischen Mittel anzugeben, mit denen seine Ziele erfüllt werden konnten. Da bereits 2009 eine Bauunterlage mit der Detaillierungstiefe einer Entwurfsplanung vorlag, waren die rechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung des wettbewerblichen Dialogs 2012 nicht gegeben.

Voraussetzungen zur Durchführung des wettbewerblichen Dialogs lagen nicht vor

11 Die mit dem Vergabeverfahren beauftragte STESAD hätte stattdessen ein offenes bzw. nichtoffenes Verfahren einleiten müssen.

12 Der nach dem wettbewerblichen Dialog geschlossene Generalübernehmervertrag (Pauschalpreisvertrag mit einem funktionalen Leistungssoll) basiert auf einer erweiterten Vorplanung. Der noch wenig detaillierte Planungsstand, der die Basis der Beauftragung war, beinhaltetete noch zahlreiche erhebliche Kostenrisiken.

Generalübernehmervertrag basierte auf einer erweiterten Vorplanung

13 So ließen die Anlagen zum Generalübernehmervertrag Erhöhungen der Vergütung des Auftragnehmers im siebenstelligen Bereich erwarten (Bsp.: Ausgleichspodium für Drehscheibe mit netto 1.020.000 € oder die sog. „44-Punkte-Liste“ über netto rd. 276.000 €).

14 Der Generalübernehmer wurde nicht durch die STESAD, die den wettbewerblichen Dialog durchgeführt hat, sondern die KID beauftragt.

Der Bauauftrag wurde freihändig durch die KID vergeben

15 Der Bauauftrag wurde deshalb freihändig durch die KID vergeben.

2.3 Kosten

16 Bei der Gesamtmaßnahme „KKM – Kraftwerk Mitte“ wird die im Stadtratsbeschluss aufgeführte Bruttosumme von rd. 96,9 Mio. € durch die prognostizierten Gesamtkosten i. H. v. rd. 112,8 Mio. € (Stand Februar 2017) deutlich überschritten.

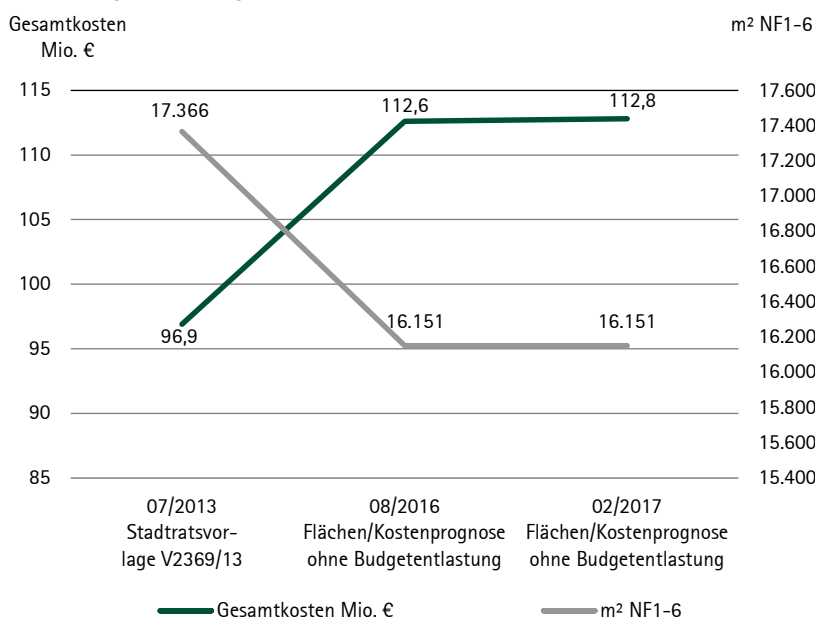
Die Gesamtkosten sind von 96,9 auf 112,8 Mio. € gestiegen

17 Kosten von insgesamt rd. 1,4 Mio. €, die der Baumaßnahme zugeordnet werden können, wie bspw. für Planungsleistungen oder die Altlastenbeseitigung, wurden von der Landeshauptstadt bzw. der DREWAG – Stadtwerke Dresden GmbH übernommen. Sie wirken als Budgetentlastungen bei der KID und erhöhen die Gesamtkosten auf brutto rd. 112,8 Mio. €.

2.4 Kosten- und Flächenentwicklung

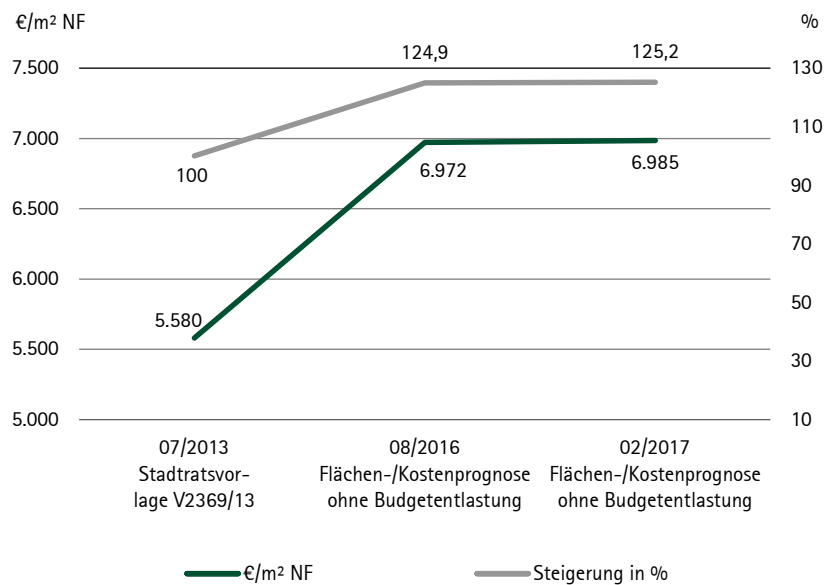
18 Die realisierte Nutzfläche wurde im Planungsverlauf um 1.215 m² reduziert. Gleichzeitig kam es zu einem Anstieg der Bruttogesamtkosten.

Entwicklung der Bruttogesamtkosten und der Nutzflächen



- 19 Beide Entwicklungen zusammen betrachtet, führen zu einer Steigerung der Gesamtkosten/Nutzfläche um 25 %.

Entwicklung der Kosten-/Flächenkennwerte (Gesamtkosten brutto/Nutzfläche)



3 Stellungnahme der Stadt

- 20 In ihrer Stellungnahme vom 09.02.2017 verwies die Landeshauptstadt Dresden darauf, dass im Gesamtkostenbudget gemäß Stadtratsbeschluss V2369/13 (rd. 96,9 Mio. €) bereits ein Vorsteuerabzug von rd. 3,4 Mio. € enthalten sei. Sie gehe dabei heute von einem Ausgangswert von brutto 100,3 Mio. € aus. Insofern sei die Vorlage an den Stadtrat unvollständig gewesen.
- 21 Die Stadt wies im Zusammenhang mit dem durchgeführten wettbewerblichen Dialog darauf hin, dass sie im Vorfeld zum geplanten Vergabeverfahren ein umfangreiches rechtliches Gutachten beauftragt habe. Insofern sei sie in ihrer Vorgehensweise bestätigt worden.
- 22 Eine freihändige Vergabe durch die KID liege danach nicht vor.
- 23 Die Stadt Dresden vertritt die Auffassung, es sei unerheblich, ob die STESAD oder die KID den Zuschlag erteilt habe.

4 Schlussbemerkung

- 24 Der SRH stellt fest, dass der Stadtrat mit der Stadtratsvorlage V2369/13 über Baukosten i. H. v. 96,9 Mio. € brutto informiert worden ist. Die von der Stadt nunmehr vorgetragenen Baukosten i. H. v. 100,3 Mio. € brutto sind weder den Tabellenwerken noch dem Wortlaut der Vorlage zu entnehmen. Vielmehr wird der in der Stadtratsvorlage angewendete Wert auch von im Prüfungsverfahren übergebenen Unterlagen der KID gestützt, die deutlich ausweisen, dass der Betrag von 96,9 Mio. € ohne jegliche Vorsteuer errechnet wurde.
- 25 Der SRH geht daher weiterhin von einem Ausgangswert von 96,9 Mio. € aus. Soweit die Stadt dennoch an dem Ausgangswert von 100,3 Mio. € festhält, weist der SRH darauf hin, dass in diesem Fall der Stadtrat unvollständig informiert worden sei.
- 26 Der SRH hält an verbleibenden Budgetentlastungen i. H. v. 1,4 Mio. € fest. Im Ergebnis hat die Stadt die Auffassung des SRH im Abschlussgespräch nicht mehr bestritten.

- 27 Der SRH geht weiter davon aus, dass es sich bei der Beauftragung des Generalübernehmers um eine freihändige Vergabe durch die KID handelt, da der Zuschlag nicht durch die in der Bekanntmachung genannte Vergabestelle (STESAD), sondern von einer anderen Stelle (KID) erteilt wurde. Das Vergaberecht fordert formal Identität von vergebender und zuschlagender Stelle.

Prüfung der kommunalen Gesellschaft Wasserbehandlung Sächsische Schweiz GmbH und des Beteiligungsmanagements bei deren Gesellschaftern

Ohne Kostensteigerungen nachzuweisen, erhöhte die Wasserbehandlung Sächsische Schweiz GmbH (WASS GmbH) Betriebsführungsentgelte und bezog diese in die Gebührekalkulationen ein.

Ungeplante Ausgaben einzelner Mandanten dürfen andere Mandanten und damit einen Teil der Gebührenzahler nicht zusätzlich belasten.

Prüfungs- und Kontrollrechte, insbesondere auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung, sind wahrzunehmen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat nach § 109 Abs. 1 und 2 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der WASS GmbH und das Beteiligungsmanagement bei deren Gesellschaftern in den Jahren 2010 bis 2015 geprüft.

2 Unternehmensgegenstand

- 2 Die WASS GmbH arbeitet hauptsächlich als kaufmännische und technische Betriebsführerin in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Mit diesen Dienstleistungen erwirtschaftete sie im Prüfungszeitraum zwischen 92 und 94 % ihrer Umsatzerlöse. In den Jahren 2010 bis 2015 erbrachte sie Dienstleistungen für 20 Mandanten, bei denen es sich überwiegend um Trink- oder Abwasser-Zweckverbände handelt, deren Mitglieder größtenteils unmittelbar und mittelbar zugleich ihre Gesellschafter sind.

3 Betriebsführungsentgelte

3.1 Automatische Steigerungen

- 3 Die Betriebsführungsentgelte stiegen im Prüfungszeitraum regelmäßig um jeweils 1 % gegenüber dem Vorjahr an. Eine Kalkulation zum Nachweis der Kostensteigerungen legte die WASS GmbH nicht vor. Eine Belastung der Gebührenzahler mit zu hohen Kosten ist nicht auszuschließen, da die Betriebsführungsentgelte Bestandteil der Gebührekalkulationen sind. Die Gesellschafter der WASS GmbH, die zugleich auch Aufgabenträger sind, haben die Berechtigung der automatischen Steigerungen der Betriebsführungsentgelte zu prüfen. Ohne Nachweise über die Kostensteigerungen ist eine Bezahlung abzulehnen und dürfen Gebührenzahler nicht belastet werden.

Steigerung der Betriebsführungsentgelte ohne Nachweis der Kostensteigerung

3.2 Mangelnde Kalkulationen

- 4 Die einzelnen Betriebsführungsentgelte beruhen nach Angaben der WASS GmbH jeweils auf einer Kalkulation, die einmalig bei Vertragsabschluss erstellt und danach jährlich fortgeschrieben werde. Tatsächliche Kosten der einzelnen Mandanten würden nur für interne Zwecke der WASS GmbH erfasst. Kalkulation und Praxis der Abrechnung sind intransparent. Querfinanzierungen zwischen einzelnen Mandanten sind auszuschließen. Mit ungeplanten Ausgaben Einzelner den gesamten Mandantenverbund zu belasten, entspricht nicht den Vorgaben des SächsKAG. Gebührenzahler sind nur verursachungsgerecht zum Kostenausgleich heranzuziehen.

Intransparente Kalkulationen

3.3 Wahrnehmung Einsichts- und Prüfungsrechte

- 5 Sämtlichen Mandanten, die Gebühren gegenüber ihren Anschlussnehmern erheben, sind durch die Betriebsführungsverträge umfassende Einsichts- und Prüfrechte eingeräumt. Diese Einsichts- und Prüfrechte bestehen gegenüber der WASS GmbH und damit für ihre Buchführung,

Die Gesellschafter nehmen ihre Einsichts- und Prüfungsrechte nicht wahr

einschließlich der Überprüfung der Betriebsführungsentgelte, insbesondere auch der Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung der WASS GmbH. Bislang nahm kein kommunaler Mandant diese Rechte nachweislich wahr. Die Anteilseigner der WASS GmbH müssen ihre Prüfungs- und Kontrollrechte direkt oder indirekt über ihre Zweckverbände wahrnehmen. Dabei geht es insbesondere darum, ihre Gebührenzahler vor ungegerechtfertigten Kostenbelastungen zu schützen.

Überdurchschnittliche Altersversorgungen der Mitarbeiter sind nicht auszuschließen

4 Altersversorgungen

- 6 Die Geschäftsführerin und die Beschäftigten der Gesellschaft erhalten nach Renteneintritt 2 zusätzliche Altersversorgungen – als monatliche Zahlung und als Einmalzahlung. Da die WASS GmbH im Wesentlichen Aufgaben ihrer Gesellschafter für diese wahrnimmt und sich dadurch von Wettbewerbsunternehmen unterscheidet, ist eine Überversorgung der Geschäftsführerin und aller Mitarbeiter auszuschließen.
- 7 Die Gesellschafterversammlung hat unter Hinzuziehung externen Sachverständigen den Versicherungsumfang zu prüfen. Keinesfalls dürfen langfristige Bindungen aufgrund betrieblicher Versorgungszusagen für die dauernde Fortexistenz eines kommunalen Unternehmens bestimmend sein bzw. werden.

5 Dienstvertrag Geschäftsführerin

Die Regelungen zur Vergütung der Geschäftsführerin sind widersprüchlich

5.1 Vergütung

- 8 Den aktuell geltenden Dienstvertrag mit der Geschäftsführerin hat nach den Unterlagen, die dem SRH ausgehändigt wurden, der dazu nicht legitimierte Aufsichtsratsvorsitzende abgeschlossen. Die Regelungen des Vertrages sind hinsichtlich der Vergütung und deren Steigerungen in sich widersprüchlich und irreführend. Der Dienstvertrag einschließlich Nebenleistungen ist neu zu verhandeln und von der Gesellschafterversammlung abzuschließen. Soweit in den vergangenen Jahren Vergütungen gezahlt wurden, für die keine Rechtsverpflichtung besteht, sind die Überzahlungen von der Gesellschafterversammlung zu ermitteln und im Rahmen des rechtlich Möglichen zurückzufordern.

Die Angemessenheit der Dienstwagenregelung ist zu überprüfen

5.2 Dienstwagen

- 9 Der Geschäftsführerin steht für die Dauer des Dienstverhältnisses ein Dienstwagen zur Verfügung, der auch uneingeschränkt privat genutzt werden kann. Der Dienstvertrag enthält lediglich die Regelung: „sollte die obere Mittelklasse nicht übersteigen“. Die Gesellschafter haben die Angemessenheit der Dienstwagenregelung zu überprüfen. Die Belastung der Gebührenzahler mit überhöhten Kosten ist auszuschließen.

Das Beteiligungsmanagement zur Steuerung und Kontrolle der WASS GmbH ist unzureichend

6 Beteiligungsmanagement

- 10 Das Beteiligungsmanagement ist innerhalb der Stadtverwaltungen der Gesellschafter angesiedelt. Für den Trinkwasserzweckverband Taubenbach nahm die WASS GmbH im Rahmen der Personalgestellung die Aufgaben wahr. Die Wahrnehmung des Beteiligungsmanagements beschränkte sich auf die Erstellung des Beteiligungsberichts. Die Kommunen haben ein Beteiligungsmanagement einzurichten, das die Steuerung und Kontrolle der WASS GmbH gewährleistet. Die Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung durch das zu überwachende Unternehmen selbst ist auszuschließen.

Die Selbstentlastung der Aufsichtsratsmitglieder muss ausgeschlossen werden

7 Entlastung Aufsichtsratsmitglieder

- 11 Die Aufsichtsratsmitglieder sind gleichzeitig auch Gesellschaftervertreter im Unternehmen. Die betreffenden Oberbürgermeister und Bürgermeister stimmen bei Beschluss der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrates in eigener Sache ab. Entlastungsbeschlüsse, bei denen ein Gesellschafter oder, wie im Fall der Bürgermeister und „deren“

Gemeinden, die gesetzlichen Vertreter eines Gesellschafters als Richter in eigener Sache auftreten, lösen das Stimmverbot des § 47 Abs. 4 GmbHG aus. Vertreter der Gesellschafter, die gleichzeitig Aufsichtsräte sind, sind kraft Gesetzes von der Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrates ausgeschlossen. Die Gesellschafter haben sich durch Verhinderungsstellvertreter als stimmberechtigte Personen vertreten zu lassen. Dies ist in den Niederschriften zu dokumentieren.

8 Stellungnahmen

- 12 Das SMI führte in seiner Stellungnahme aus, Entgelterhöhungen bedürften einer Kontrolle zu Angemessenheit und Gebührenfähigkeit der Kosten. Die Gesellschafter seien verpflichtet, ihre Überwachungs- und Kontrollrechte wahrzunehmen. Darauf solle im Wege der Rechtsaufsicht hingewirkt werden.
- 13 Für die WASS GmbH bestehe eine Pflicht zur Offenlegung interner Kalkulationen grundsätzlich nur im Rahmen der vor oder bei dem Abschluss der Verträge zur Betriebsführung getroffenen Regelungen, soweit nicht die Gesellschafterversammlung darüber hinausgehende Regelungen beschließe.
- 14 Den Vertrag mit der Geschäftsführerin habe der Aufsichtsratsvorsitzende als Vertreter ohne Vertretungsmacht geschlossen. Das LRA als RAB habe dem SMI mitgeteilt, soweit sich aus der Stellungnahme der Gesellschafter konkrete Anhaltspunkte für Rückforderungsansprüche der Gesellschaft gegenüber der Geschäftsführerin ergäben, würden die Gesellschafter um diesbezügliche weitere Schritte ersucht werden.
- 15 Das SMI weist darauf hin, dass die Gesellschafter gehalten seien, im Rahmen der Beteiligungsverwaltung auf die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten.
- 16 Hinsichtlich des unzureichenden Beteiligungsmanagements werde sich das zuständige LRA als RAB über die Umsetzung angemessener Maßnahmen zur Einrichtung und Umsetzung eines wirksamen Beteiligungsmanagements berichten lassen.
- 17 Zwar seien Beschlüsse, die unter Verstoß gegen das Stimmverbot des § 47 Abs. 4 GmbHG („Richter in eigener Sache“) zustande kommen, unwirksam. Anders sei dies, wenn Bürgermeister als Vertreter in der Gesellschafterversammlung und gleichzeitig Aufsichtsräte bei der Abstimmung über die Entlastung auf der Grundlage eines Weisungsbeschlusses ihres Gemeinderats handelten.
- 18 Die WASS GmbH und die Gesellschafter, vertreten durch eine Rechtsanwaltskanzlei, halten wesentliche Feststellungen des SRH für unzutreffend und kommen deshalb zu anderen rechtlichen Ergebnissen.

9 Schlussbemerkungen

- 19 Der SRH begrüßt die Absicht durch die Rechtsaufsicht sicherzustellen, dass die Gesellschafter ihre Überwachungs- und Kontrollrechte wahrnehmen, Verträge eine transparente Entgeltregelung erhalten und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wird.
- 20 Die Ansicht des SMI zu Weisungsbeschlüssen, teilt der SRH nicht. Bei Entlastungsbeschlüssen führt Personenidentität auf beiden Seiten gesellschaftsrechtlich immer zum Stimmrechtsverbot des § 47 Abs. 4 GmbHG. Der

Entlastende darf in diesen Fällen weder ein eigenes noch ein fremdes Stimmrecht ausüben.¹

- 21 Der SRH wird seine Feststellungen an die zuständige RAB zur Weiterverfolgung übergeben.

¹ Scholz/Karsten Schmidt GmbHG, 11. Aufl. Dr. Otto Schmidt Verlag, Köln, § 47 Rn. 133 ff.

Leipzig, den 02. November 2017

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:

02. November 2017

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.