

# Kurzfassungen der Beiträge

## I. Kommunen

### 1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

**Der Finanzierungssaldo sank weiter, blieb jedoch noch positiv. Dem unerwartet hohen Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2010 standen geringere Zuweisungen gegenüber. Es wurde mehr investiert.**

Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt lag der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen im positiven Bereich.

Mit einem Zuwachs um mehr als 10 % übertrafen die Gewerbesteuereinnahmen 2010 bereits wieder das Niveau des Jahres 2007. Von dieser positiven Entwicklung konnten allerdings nicht alle sächsischen Gemeinden profitieren.

Die Personalausgaben befinden sich weiter auf hohem Niveau (+0,6 %) und stellten 2010 wie bereits im Vorjahr noch vor den Sozialausgaben die größte Ausgabenposition dar. Die Landkreise verzeichneten - anders als die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen - einen Rückgang ihrer Personalausgaben.

Entgegen der gesamtdeutschen Entwicklung sanken die Ausgaben für soziale Leistungen der sächsischen Kommunen insgesamt im Jahr 2010.

Die Zinsausgaben sinken seit 2004 kontinuierlich. Hier zeigen der Schuldenabbau in den vergangenen Jahren und das vergleichsweise niedrige Zinsniveau ihren positiven Einfluss.

Im Zuge der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes erreichten im Jahr 2010 die Ausgaben für Sachinvestitionen ebenso wie die Investitionszuweisungen vom Land im 10-Jahres-Rückblick ihren Höchststand. In den kommenden Jahren ist durch den Wegfall der KP-II-Förderung und mit Abnahme der investiven Schlüsselzuweisungen 2011/2012 sowie Kürzung staatlicher Förderprogramme von einem Rückgang des Investitionsvolumens auszugehen, soweit dies die Kommunen nicht aus eigenen Mitteln kompensieren. Der erwartete Rückgang wird durch die für 2011 und 2012 bereitstehende Investitionspauschale gedämpft. Seitens der Kommunen wird weiterhin auf einen Investitionsrückstand bspw. in den Bereichen Straßenbau und - in regional unterschiedlichem Ausmaß - Schulhausbau verwiesen.

Das in den Jahren 2009 und 2010 nach SächsFAG gebildete Vorsorgevermögen wird in den Jahren 2011 und 2012 vorzeitig aufgelöst. Damit sollen die Auswirkungen der aufgrund der Steuereinnahmeentwicklung der Vorjahre erheblich geringeren Finanzausgleichsmassen 2011/2012 abgedeckt werden.

Die Zahl der abundanten Kommunen wächst im Jahr 2011 weiter. Anders als in den beiden Vorjahren verringert sich jedoch das Volumen der Finanzausgleichsumlage.

Im Zuge der Ermittlung der Regelbedarfe nach SGB II und XII wurden finanzielle Entlastungen der Kommunen vereinbart.

Gemeindevereinigungen sind weiter zu forcieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, die einmal mehr den Handlungsbedarf der

Kommunen beim Umgang mit den Folgen der demografischen Entwicklung verdeutlicht.

Die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit der Verwaltungen gewinnen weiter an Bedeutung - ebenso wie ein Benchmarking zwischen Kommunen vergleichbarer Größenklassen zur Optimierung von Einnahmen und Ausgaben.

02

## 2 Kommunale Verschuldung

**Auch im zweiten Jahr nach der Finanzkrise, und damit seit 2001 ununterbrochen, ist den sächsischen Kommunen - nach Maßgabe der bisherigen Schuldenstatistik - ein weiterer Schuldenabbau gelungen.**

**Ein bedeutender Teil der Schulden ist in den Eigengesellschaften der kreisfreien Städte verankert. Die Haftungssummen aus Bürgschaften stiegen deutlich an.**

Der Erhebungsinhalt der jährlichen Schuldenstandstatistik wurde ab dem Jahr 2010 bundeseinheitlich aufgrund von EU-Anforderungen geändert. Die Bereichsabgrenzungen wurden angepasst, der Schuldenbegriff erweitert und verschiedene Begrifflichkeiten präzisiert.

Mehr als drei Viertel der nach der geänderten Statistik insgesamt rd. 15,6 Mrd. € umfassenden Schuldenlast sind den aus den kommunalen Haushalten ausgelagerten Bereichen zuzurechnen.

Wird ein Vorjahresvergleich auf Grundlage der bisherigen Schuldenstatistik gezogen, konnten die sächsischen Kommunen ihre Schulden weiter abbauen. Die rückläufigen Zinsausgaben belegen dies.

Die Haftungssumme der Bürgschaften stieg gegenüber dem Vorjahr um rd. 42 %. Ursächlich ist die Ausweitung der Bürgschaften der Kreisfreien Stadt Dresden um rd. 430 Mio. € auf rd. 537 Mio. €.

Insbesondere der Einbezug der Kassenkredite in die Schuldendefinition lässt bei künftigen Vergleichen zwischen den Bundesländern erwarten, dass die in mehreren Ländern z. T. schwierige kommunale Haushaltslage, die sich auch im Umfang der Kassenkredite äußert, deutlicher zutage tritt.

03

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

**Nach der reformbedingten außerordentlichen Zunahme des Personalbestandes in den Kernhaushalten setzte sich im Jahr 2010 der bisherige Trend rückläufiger Beschäftigtenzahlen in abgeschwächter Form fort. Indessen stieg der Umfang an Teilzeittätigkeiten.**

**Die Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung erweiterten ihren Personalbestand zum sechsten Mal in Folge.**

Der Personalbestand umfasste im Jahr 2010 in den sächsischen Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen etwa 137.200 Mitarbeiter. In den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (einschließlich Krankenhäuser) sind mittlerweile mehr Beschäftigte als im Kernhaushalt tätig. Dies unterstreicht die große Bedeutung der aus dem Haushalt ausgelagerten Organisationsformen, derer sich die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung bedienen.

Obwohl alle Gebietskörperschaftsgruppen die Anzahl ihrer VZÄ im Vorjahresvergleich reduzierten, verzeichneten lediglich die Landkreise gesunkene Personalausgaben.

Fast jeder zweite Beschäftigte im Kernhaushalt ist mindestens 50 Jahre alt. Die Zahl der Altersabgänge überstieg insgesamt die der Neueinstellungen von Nachwuchskräften in der Altersgruppe der unter 30-Jährigen. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt stieg geringfügig auf 46,64 Jahre. Zum Vergleich: Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2010 bei rd. 42,1 Jahren. Das Hauptaugenmerk hat daher weiterhin der personellen Stärkung der jüngeren Altersgruppen zu gelten.

Im Ländervergleich werden in den Personalbeständen der Kernhaushalte zum 30.06.2009 insbesondere die personellen Auswirkungen der Funktionalreform 2008 in Sachsen sichtbar. Wies Sachsen im Vergleich der neuen Bundesländer seit 2001 stets die niedrigsten Personalbestände aus, liegen sie im Jahr 2009 mit rd. 12,55 VZÄ je Tsd. EW über denen Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens. Bei seinem Kita-Personal (VZÄ) verzeichnete Sachsen 2009 die höchste Steigerungsrate.

Der Ausbau von Teilzeittätigkeiten, der durch den relativ geringen Rückgang der Beschäftigten bei gleichzeitig deutlich größerer Abnahme der VZÄ im Jahr 2010 belegt wird, ist u. a. ein Hinweis auf den Spagat zwischen Personalkostenkontrolle einerseits und Aufrechterhaltung eines funktionierenden Verwaltungsapparates andererseits, mit dem die Kommunen konfrontiert sind.

## 4 Entwicklung der Kommunalprüfung

04

### **Zahlreiche Zweckverbände erledigen nicht die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung.**

Der SRH hat im Januar 2011 bei allen 179<sup>1</sup> Zweckverbänden im Freistaat Sachsen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Wirtschaftsführung, Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführt.

Für Zweckverbände, die ihre Wirtschaftsführung nach den Vorschriften der SächsGemO (kameral) oder der kommunalen Doppik ausgerichtet haben, gelten für die örtliche Prüfung die §§ 104 und 106 SächsGemO alte bzw. neue Fassung.<sup>2</sup> Zweckverbände, die nach den Bestimmungen des SächsEigBG wirtschaften, haben die örtliche Prüfung nach §§ 105 und 106 SächsGemO durchzuführen.

Nach Angaben der Zweckverbände erfolgte die Prüfung der/des Jahresrechnung/Jahresabschlusses zumeist fristgerecht. Weitere Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsGemO hatten über die Hälfte der Zweckverbände jedoch nicht erledigt.

Nur von jeweils rund einem Drittel der Zweckverbände wurden fakultative Prüfungsaufgaben, wie die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung oder die Prüfung der Vergaben, erledigt. Von den 42 Zweckverbänden, die an Unternehmen beteiligt waren, hatten nur knapp die Hälfte örtliche Betätigungsprüfungen durchgeführt.

<sup>1</sup> Stand Januar 2011.

<sup>2</sup> Bei der Änderung einzelner Vorschriften von Gesetzen/Verordnungen wurde die alte Fassung geänderter Vorschriften mit dem Zusatz „alte Fassung“, die neue Fassung mit dem Zusatz „neue Fassung“ versehen. Soweit sich keine Änderungen einzelner Vorschriften ergeben haben, wurde kein Zusatz verwendet.

Nach eigenen Angaben hatten 4 Zweckverbände die örtliche Rechnungsprüfung gar nicht sichergestellt.

**Die Zweckverbände haben die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollumfänglich zu erfüllen. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind angehalten, ihre Aufsichtspflicht gegenüber den Zweckverbänden dahin gehend wahrzunehmen.**

Der SRH erwartet, dass die Zweckverbände ein höheres Augenmerk auf die Erledigung von fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO legen.

Die Möglichkeiten begleitender Prüfungen, die die Funktion und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung selbst verbessern und als Schadensvorsorge wirken, sind stärker zu nutzen.

## 5 Kommunale Doppik – Neues aus der überörtlichen Prüfung

**Bei Umstellung auf die Doppik müssen die Kommunen eine Fülle von Einzelproblemen lösen, die für sich und in Summe über Erfolg oder Misserfolg entscheiden können.**

**Der Aufwand für die Berichtigung von Fehlern in der Eröffnungsbilanz darf nicht unterschätzt werden.**

Im Freistaat Sachsen sind 615 kommunale Körperschaften verpflichtet, ihr Haushalts- und Rechnungswesen bis zum 01.01.2013 auf die kommunale Doppik umzustellen. Der SRH hat als überörtliche Prüfbehörde bis zum 31.05.2011 erst 17 Eröffnungsbilanzen sowie erste und zweite Jahresabschlüsse von 2 kreisangehörigen Kommunen und 2 Zweckverbänden prüfen können. Dies verdeutlicht, dass der Umstellungsprozess sehr stockend verläuft.

Nicht nur erhebliche Fristüberschreitungen bei der Aufstellung und Abgabe der Bilanz wirken sich sehr nachteilig aus. Vermittelt die Eröffnungsbilanz kein genügendes Lagebild, ist unter Umständen sogar eine Neuaufstellung der Eröffnungsbilanz und eine Änderung aller folgenden Jahresabschlüsse erforderlich.

Vielfach stellte sich heraus, dass die Anwendung von neuen Rechtsvorschriften und die eingesetzten EDV-Verfahren mit ursächlich für die Verzögerungen, insbesondere bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, sind. Die vollständige Erfassung aller Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz bereitet ebenfalls erhebliche Probleme.

Nach der SächsGemO sind bei der überörtlichen Prüfung die Erkenntnisse der örtlichen Prüfung zu berücksichtigen. Wichtig ist deshalb, dass die örtliche Prüfungseinrichtung rechtzeitig in den Umstellungsprozess eingebunden wird und dass die Ergebnisse der örtlichen Prüfung, die hierauf vorgenommenen Änderungen und das Prüfungsverfahren dokumentiert werden.

Den Kommunen stehen vielfältige Hilfen und Unterstützungen zur Verfügung, um die Herausforderungen bei der Doppikumstellung erfolgreich bewältigen zu können. Sie müssen die notwendigen Schritte nunmehr – angesichts des nahenden Termins 01.01.2013 – sehr zügig, aber auch mit der gebotenen Sorgfalt vollziehen. Mit der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen wird für die erfolgreiche Anwendung der Doppik ein solides Fundament geschaffen.

**Die ungenügende Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung verletzt die Rechte des Vertretungsorgans.**

§ 109 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO sollte dahin gehend geändert werden, dass der vollständige Prüfungsbericht innerhalb von 6 Monaten nach Erhalt dem Gemeinderat vorzulegen ist. Eine Veröffentlichung des Prüfungsberichtes wird empfohlen.

Die Unterrichtung des Gemeinderates über die Ergebnisse der überörtlichen Prüfungen der StRPrÄ wurde von den Kommunen sehr unterschiedlich wahrgenommen. So wurden bei den einbezogenen 71 Prüfungsverfahren die Gemeinderäte entgegen den gesetzlichen Vorgaben in 12 Verfahren (17 %) nur mündlich über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes und in 3 Verfahren (4 %) gar nicht unterrichtet.

Der Umfang der Unterrichtung der Gemeinderäte umfasste ein Spektrum von den gesamten über ausgewählte Prüfungsfeststellungen, zu denen die Kommune gem. § 109 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO Stellung zu nehmen hat, bis dahin, dass die Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Kommune im Prüfungszeitraum wiedergegeben wurde, ohne Darlegung von Einzelfeststellungen.

Der Zeitraum zwischen Erhalt des Prüfungsberichtes und Befassung im Gemeinderat lag im Durchschnitt bei rd. 4,6 Monaten. Bei 13 Prüfungsverfahren wurden mehr als 6 Monate benötigt.

In jedem 4. Prüfungsverfahren erhielten die Gemeinderäte weder einen vollständigen Prüfungsbericht noch eine Information zur Einsichtnahme in den vollständigen Prüfungsbericht.

## 7 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

**Die kommunalen Körperschaften missachteten z. T. grob die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das kommunale Haushalts-, Vergabe- und Kommunalabgabenrecht.**

**Bei der Abrechnung von Bauleistungen vertrauten die kommunalen Körperschaften maßgeblich auf die beauftragten freiberuflich Tätigen. Der Verzicht auf eigene Kontrollen führte zu vermeidbaren Überzahlungen.**

Die überörtliche Prüfung ergab erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das kommunale Haushalts-, Vergabe- und Kommunalabgabenrecht:

Die Große Kreisstadt Mittweida - erfüllende Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft mit der Gemeinde Altmittweida - zahlte in der Zeit von September 2005 bis Mai 2008 aufgrund von fehlerhaften Abrechnungen einer Bediensteten der Gemeinde Altmittweida neben der ihr zustehenden Vergütung von rd. 1.100 € monatlich weitere 870 €. Die Große Kreisstadt bemerkte den Abrechnungsfehler im Juni 2009 selbst. Ihre Verhandlungen mit der Bediensteten führten zu Rückzahlungen innerhalb der vertraglich vereinbarten Ausschlussfrist für arbeitsvertragliche Ansprüche von 6 Monaten. Dem Haushalt der Gemeinde Altmittweida fehlten Mittel

<sup>3</sup> Nachfolgend werden aus Vereinfachungsgründen nur die Begriffe „Gemeinde“, „Gemeinderat“ und „Kommunen“ verwendet.

in Höhe von insgesamt rd. 30 T€. Die Große Kreisstadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, zwischenzeitlich sei ein Vergleich mit der Gemeinde Altmittweida geschlossen worden, wonach die Kosten der Überzahlung jeweils hälftig getragen werden.

In den Hj. 2006 und 2007 beschaffte die Gemeinde Neukieritzsch 3 Kraftfahrzeuge, einen „Multicar“ im Wert von rd. 64 T€ (netto), einen Kompakttraktor „Hakotrac“ im Wert von rd. 30,3 T€ (netto) sowie ein Dienstfahrzeug (Leasing) mit einem Auftragswert von rd. 14,3 T€ (netto) jeweils unter Verstoß gegen das Vergabe- und Wettbewerbsrecht. Das Dienstfahrzeug sowie der Kompakttraktor wurden im Wege einer Freihändigen Vergabe beschafft, obwohl aufgrund der Überschreitung des Höchstwertes für eine Freihändige Vergabe vorliegend jeweils eine Öffentliche Ausschreibung angezeigt war. Das Fahrzeug „Multicar“ wurde nach einer Beschränkten Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben. Den Zuschlag erhielt ein Unternehmen, welches bereits an der Vorbereitung der Vergabe funktional im Sinne einer Sachverständigentätigkeit beteiligt war.

In mehreren Kommunen lagen den Beschlussfassungen über Gebührensatzungen, z. B. für Leistungen kostenrechnender Einrichtungen und für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen nicht die erforderlichen Kalkulationen zugrunde, sodass die Kosten nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt wurden.

Die fehlende Gebührenkalkulation führte zur formellen Rechtswidrigkeit der entsprechend beschlossenen Gebührensatzung, da dem Stadtrat/Gemeinderat die erforderliche Unterlage für eine Beschlussfassung in einer ordnungsgemäß einberufenen Sitzung fehlte.

Die Festsetzung eines Gebührensatzes in der Satzung ohne zugrunde liegende Kalkulation war darüber hinaus materiellrechtlich nichtig, wenn die nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz zulässige Höchstgrenze des Gebührensatzes überschritten wurde. Aufgrund der fehlenden Kalkulationen unterblieben in den Kommunen zudem unter Verstoß gegen die Vorschriften des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes die notwendigen Prüfungen möglicher Kostenüberdeckungen oder -unterdeckungen.

In den vergangenen Jahren stellte die überörtliche Prüfung im Bereich der Bauausgaben vermehrt fest, dass abgerechnete Bauleistungen nicht oder nur mit einem erheblichen Zeitaufwand prüfbar waren. Häufig waren die Abrechnungsunterlagen unvollständig oder wenig aussagefähig. Die betreffenden Körperschaften hatten sich ohne ausreichende eigene Kontrollen auf die jeweils beauftragten freiberuflich Tätigen verlassen. Als Folge davon machten sie berechnete Ansprüche nicht geltend, berücksichtigten geleistete Abschlagszahlungen nicht, leisteten Doppelzahlungen oder übersahen einfache Rechenfehler.

## 8 Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Die gemeinsame Zuständigkeit des SMK und SMS für Angelegenheiten der Kindertagesbetreuung führt in den Kommunen zu Unklarheiten.

Der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollte für die Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung der Kindertagesbetreuung eine Musterrahmenvereinbarung – mit einer landeseinheitlichen Betriebskostenabrechnung – erarbeiten, um eine gleiche Verfahrensweise zu gewährleisten.

Der SRH hat eine Querschnittsprüfung „Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege“ in 2 Landkreisen und 8 Kommunen durchgeführt und da-

bei festgestellt, dass unterschiedliche Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen vorhanden sind. Deshalb wird dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe empfohlen, einheitliche Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, z. B. zur laufenden Geldleistung für die Kindertagespflege, zur Definition und Höhe der abzurechnenden Verwaltungskostenumlagen durch die Träger der freien Jugendhilfe sowie Musterrahmenvereinbarungen und einheitliche Betriebskostenabrechnungen entwickeln.

Die Gesamtausgaben in Höhe von rd. 1,145 Mrd. € (2009) für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege gehören zu den wesentlichsten Ausgabenbereichen der Kommunen gehören und weisen steigende Tendenz auf.

**Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der Aufbauorganisation und die Aufgabenzuordnungen bei den zuständigen Ministerien SMK und SMS, dem Landesjugendamt und dem Kommunalen Sozialverband Sachsen. Derzeit sind beide Ministerien als oberste Landesjugendbehörden und somit als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe für diese Aufgabe verantwortlich.**

## 9 Geschäftsführerverträge kommunaler Wohnungsunternehmen

09

**Bei 11 untersuchten kommunalen Wohnungsgesellschaften unterschieden sich die Vergütungen ihrer Geschäftsführer stark. Die Höhe der Geschäftsführervergütung war bei einigen Unternehmen unangemessen hoch. Einzelne Einkommensbestandteile waren nicht gerechtfertigt.**

Bei 11 untersuchten Gesellschaften unterschieden sich die Vergütungen der Geschäftsführer deutlich. Bei einigen war die Höhe der Gesamtvergütung weder durch den wirtschaftlichen Erfolg noch durch den Umfang des Unternehmens gerechtfertigt. Die Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaften erhielten neben der Grundvergütung weitere Leistungen. Gewähren die Gesellschaften den Geschäftsführern variable Vergütungsbestandteile, sollten diese an das Erreichen konkreter Zielvorgaben geknüpft werden.

9 Gesellschaften stellten ihren Geschäftsführern Dienstfahrzeuge, auch zur privaten Nutzung, zur Verfügung. Bei 7 Geschäftsführern überstiegen die Kosten für die Anschaffung und Ausstattung der Fahrzeuge die Grenze, die bspw. für sächsische Staatsminister gilt. In einem Fall sicherte die Gesellschaft dem Geschäftsführer eine unangemessene Pensionszusage zu. Der SRH regt die Überprüfung der Vergütungen an, soweit sie die Angemessenheitsgrenze überschreiten.

Die Prüfung der Anstellungsverträge ergab, dass bei 3 Gesellschaften die Haftung der Geschäftsführer gegenüber dem gesetzlichen Maßstab reduziert war. Das unternehmerische Risiko, das Geschäftsführer tragen und das eine höhere Vergütung rechtfertigt als bspw. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, sollte nicht vertraglich gemindert werden.

## 10 Defizitäre Gesellschaften der Stadt Lichtenstein

10

**Die Haushaltslage der Stadt lässt die Aufrechterhaltung defizitärer Gesellschaften nicht zu.**

Die Haushaltssituation der Stadt Lichtenstein verschlechterte sich im Prüfungszeitraum 2006 bis 2008. Ab dem Jahr 2009 war, unter Berücksichtigung aller wesentlichen Indikatoren, eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt erkennbar.

Die mit der Vorbereitung, Planung und Durchführung der 1. Sächsischen Landesgartenschau 1996 sowie deren Abwicklung beauftragte LGS „Landschaftspflege“ GmbH erwirtschaftete in den Jahren 1993 bis 1997 Verluste von insgesamt 9,2 Mio. €. Nach Beendigung der Landesgartenschau und teilweiser Rückübertragung der Anlagen an die Stadt bestanden für die LGS „Landschaftspflege“ GmbH seit dem Jahr 2000 keinerlei Perspektiven. Die Aufrechterhaltung der seit Jahren insolvenzreifen LGS „Landschaftspflege“ GmbH belastete den städtischen Haushalt in Höhe der jährlichen Zuschüsse von 200 bis 300 T€. Im Rahmen der zum 01.01.2008 eröffneten Liquidation der LGS „Landschaftspflege“ GmbH musste die Stadt in die durch Kommunalbürgerschaft besicherten Verbindlichkeiten der Gesellschaft in Höhe von 2,8 Mio. € eintreten.

Seit dem Jahr 1998 betrieb die Stadt gemeinsam mit dem ehemaligen Landkreis Chemnitzer Land und einer Stiftung ein Internationales Demonstrations-, Bildungs- und Kompetenzzentrum für das Schnitzhandwerk in der zu diesem Zweck gegründeten DCL GmbH. Die mit der Stiftung geschlossenen Verträge verpflichteten die Stadt bis ins Jahr 2075, den Stiftungszweck - das Betreiben einer Dauerausstellung weltweiter Schnitzkunst - sicherzustellen.

Entgegen den ursprünglichen Prognosen von 100.000 Besuchern jährlich kamen im Prüfungszeitraum deutlich weniger Besucher (2005: 35.500, 2008: 31.500). Die damit verbundenen Einnahmeausfälle führten zu steigenden Jahresfehlbeträgen der DCL GmbH (2005: 150 T€, 2008: 180 T€). Zur Abwendung permanenter Insolvenzgefahr infolge drohender Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit leistete die Stadt - in Überschreitung der gesellschaftsvertraglichen Nachschussverpflichtung - in den Jahren 2005 bis 2008 Kapitaleinlagen von insgesamt rd. 541 T€. Ein Verzehr des Stammkapitals der DCL GmbH konnte dennoch nicht verhindert werden.

Die Stadt konnte die zur Lösung der strukturellen Probleme der DCL GmbH notwendigen Vertragsanpassungen gegenüber der Stiftung nicht durchsetzen. Der aus der Unterfinanzierung des operativen Geschäfts resultierende dauernde Zuschussbedarf von jährlich rd. 160 T€ stellt die weitere Unterhaltung der Gesellschaft durch die Stadt infrage.

Die im Jahr 1993 errichtete TDL GmbH, an der die Stadt mehrheitlich beteiligt war, wies im Jahr 1999 einen Jahresfehlbetrag von rd. 462 T€ aus, der zur bilanziellen Überschuldung der Gesellschaft führte. Die in den folgenden Jahren erwirtschafteten lediglich geringen Gewinne konnten die bilanzielle Überschuldung nicht beseitigen. Eine für die insolvenzrechtliche Prüfung notwendige Überschuldungsbilanz hatte der Geschäftsführer zu keinem Zeitpunkt erstellt.

Für die Annahme einer positiven Fortbestehensprognose für die TDL GmbH fehlte es an positiven Ertragsaussichten.

## 11 Finanzierung und Nachwirkung kommunaler Betätigung in Landesgartenschau-Gesellschaften

**Die Ausrichtung einer Landesgartenschau erfordert umfangreiche Eigenmittel und führt zu erheblichen Folgekosten.**

**Die Staatsregierung sollte durch Festlegung von Kriterien die Voraussetzungen für ein transparentes Vergabeverfahren schaffen und ein System zur Erfolgskontrolle installieren.**

**Für die Bewerbung und den Zuschlag ist die Haushalts- und Finanzlage der Kommune von grundsätzlicher Bedeutung.**

Seit 1996 fanden im Freistaat Sachsen alle 3 Jahre Landesgartenschauen (LGS) statt. Nach den durch die Staatsregierung erlassenen Grundsätzen zur Vorbereitung und Durchführung der LGS hatten die ausrichtenden Kommunen die Finanzierung sicherzustellen. Der Freistaat Sachsen bewilligte im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Zuschüsse zu den Investitionen sowie zur Durchführung der Landesgartenschauen, welche die Kommunen an die zur Vorbereitung und Durchführung der LGS errichteten LGS GmbH weiterleiteten.

Für Investitionen gewährte der Freistaat Sachsen jeweils bis zu 5,1 Mio. €. Die Gesamtinvestitionen betragen zwischen 10 und 19 Mio. €, davon finanzierten die Kommunen im Einzelfall über 6 Mio. € aus eigenen Mitteln. Diesen Finanzierungsbeitrag konnten sie aufgrund des relativ kurzen Realisierungszeitraumes regelmäßig nur durch die Aufnahme von Kommunal-krediten sicherstellen, was einen deutlichen Anstieg der Verschuldung der kommunalen Haushalte zur Folge hatte.

Für die den staatlichen Zuschuss übersteigenden Kosten der Vorbereitung und Durchführung stellten die Kommunen den LGS GmbH kurzfristig zwischen 0,7 und 1,2 Mio. € zur Verfügung. Diese zur Vorfinanzierung des Durchführungshaushaltes ausgereichten kommunalen Mittel konnten nur in einem Fall vollständig aus Erlösen der LGS GmbH refinanziert werden. Defizite hatten die Kommunen zu tragen.

Mit einer Ausnahme lagen die nach den Gesellschaftsverträgen geforderten und von den Aufsichtsräten zu prüfenden Schlussrechnungen, welche das Gesamtergebnis der LGS widerspiegeln, nicht vor.

Nach dem Ende der LGS waren die LGS GmbH aufzulösen. In diesem Zusammenhang hatten die Kommunen komplexe Fragestellungen zur Gemeinnützigkeit, zum Steuer-, Zuwendungs- und Kommunalrecht zu berücksichtigen, welche an die Übertragung und Nachnutzung der für die LGS errichteten Anlagen anknüpften.

Obwohl bereits mit der Bewerbung konkrete Konzepte zur Nachnutzung der geschaffenen Anlagen unter Angabe der voraussichtlichen Folgekosten vorzulegen waren, wurden diese von den Kommunen regelmäßig erst nach Abschluss der LGS erarbeitet.

Die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden gaben zu den Bewerbungen der geprüften Kommunen grundsätzlich positive Stellungnahmen ab. Erst später bei der Genehmigung der Gesellschaftsverträge der LGS GmbH äußerten sich die Rechtsaufsichtsbehörden deutlich kritischer zu den finanziellen Belastungen der LGS und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Wegen des erkennbar regionalen Bezugs der LGS regt der SRH an, die gemeindewirtschaftliche Prüfung der Bewerbungen auf die obere Rechtsaufsichtsbehörde zu verlagern.

Die Staatsregierung traf die Entscheidung zur Ausrichtung der LGS, ohne die maßgeblichen Kriterien für die Vergabe bekannt zu machen. Sie führte keine über die Verwendungsnachweisprüfung hinausgehende Erfolgskontrolle zur LGS durch.

## 12 Verselbstständigung kommunaler Gesellschaften durch unzureichende Steuerung der Stadt Taucha

Die angespannte wirtschaftliche Lage ihrer Gesellschaften belastete den Haushalt der Stadt Taucha erheblich. Eine Gesellschaft konnte nur durch wiederholte städtische Unterstützungsmaßnahmen vor drohender Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden, ohne der Gesellschaft eine wirtschaftliche Perspektive zu eröffnen.

Trotz kritischer Haushaltslage musste die Stadt im Prüfungszeitraum eine Reihe den städtischen Haushalt in erheblichem Umfang belastender Maßnahmen ergreifen, um die negative Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der geprüften Beteiligungsgesellschaften zu verbessern und deren Fortbestand zu sichern.

Wegen fehlender Umsatzerlöse über mehrere Jahre und kritischer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage konnte die Gesellschaft B nur durch wiederholte städtische Unterstützungsmaßnahmen, zuletzt durch Kapitaleinzug und Darlehen in Höhe von insgesamt rd. 6,9 Mio. € vor drohender Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden. Damit die Gesellschaft für Finanzierungsdarlehen teilweise Kommunalkreditkonditionen erzielen konnte, weitete die Stadt ihre Bürgschaft aus. Wegen der anhaltend kritischen Liquiditätssituation und der nachhaltig schlechten Ertragsprognose verpflichtete sich die Stadt, ab dem Jahr 2010 laufende Liquiditätszuschüsse von jährlich bis zu 360 T€ sowie einen jährlichen Zuschuss zur Tilgung der Verbindlichkeiten zu leisten.

Gegenüber der Gesellschaft A hat sich die Stadt vertraglich gebunden, bis ins Jahr 2025 den Kapitaldienst der Gesellschaft zur Sanierung des Stadtbades in Höhe von jährlich 220 T€ zu finanzieren. Außerdem zahlt die Stadt der Gesellschaft einen jährlichen Betreiberzuschuss für das Stadtbad.

Die Stadt hatte der Holdinggesellschaft wesentliche Aufgaben des Beteiligungsmanagements übertragen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den alleinigen Geschäftsführer aller Beteiligungsgesellschaften traten erhebliche Interessenkollisionen zwischen den Belangen der Stadt als Gesellschafter einerseits und den Interessen der Beteiligungsunternehmen andererseits auf. Eine strategische Unternehmensplanung konnte die Stadt nicht vorlegen.

Die Holdinggesellschaft finanzierte sich über Geschäftsbesorgungsverträge mit den Tochter- und Enkelgesellschaften. Neben den Aufgaben des Beteiligungsmanagements erfüllte sie eine Vielzahl operativer Aufgaben, die sich mit den Gesellschaftszwecken der Tochter- und Enkelunternehmen deckten. Wegen der inneren Struktur der Gesellschaften, der nicht eindeutigen Abgrenzung der Unternehmensgegenstände und der Personenidentität des Geschäftsführers aller Beteiligungsunternehmen wurden zahlreiche In-sich-Geschäfte getätigt. Eine zunehmende Verflechtung und steigende Intransparenz der Geschäftstätigkeiten waren die Folge.

Die Stadt als unmittelbarer und mittelbarer Gesellschafter wurde ihrer Gesamtverantwortung für das städtische Vermögen nicht gerecht. Sie hat das geschaffene Gesellschaftskonstrukt mit dem Ziel aufrechterhalten, die im städtischen Haushalt nicht finanzierbaren Geschäfte wie z. B. Mehrzweckhalle und Stadtbad zu ermöglichen. Städtische Unterstützungsleistungen wurden gewährt, ohne die Gesellschaften oder die Holding infrage zu stellen. Hinweise der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde blieben ebenso unbeachtet wie die Ergebnisse durchgeführter örtlicher und überörtlicher Prüfungen.

Der SRH hat der Stadt dringend empfohlen, den städtischen Konzern umzubauen und Aufgaben in die Kernverwaltung zurückzuführen.

### 13 Ausweitung der Verschuldung durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte zwischen Kommunen und ihren Gesellschaften

13

**Veranlasst durch ihre Haushaltslage gingen die Städte Taucha und Lichtenstein genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte zur Investitionsfinanzierung ein.**

**Die erforderlichen Genehmigungen unterblieben, weil die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden die Vertragsgestaltungen zwischen Stadt und Beteiligungsunternehmen nicht als kreditähnliche Rechtsgeschäfte erkannten.**

Die Städte Taucha und Lichtenstein hatten bei stark angespannter Haushaltslage wegen fehlender eigener Mittel und zur Vermeidung von Kreditaufnahmen langfristige Verträge abgeschlossen, die von den Rechtsaufsichtsbehörden nicht als kreditähnliche Rechtsgeschäfte erkannt worden waren.

Die Stadt Taucha übertrug das Stadtbad zu dessen Sanierung und Betreuung an eine städtische Beteiligungsgesellschaft und verpflichtete sich in einem Zuschussvertrag zur Refinanzierung des für die Sanierung des Stadtbades aufgenommenen Fremddarlehens (3,1 Mio. €) durch einen jährlichen investiven Zuschuss von 220 T€ für den Zeitraum 2007 bis 2011 sowie zum Verlustausgleich der Stadtbadbetriebung bis 2011 in Höhe von maximal 85 T€ p. a. Auf Forderung des finanzierenden Kreditinstituts wurde eine zweckgebundene Nachschusspflicht in der Unternehmenssatzung verankert, nach der die Stadt Taucha von 2012 bis 2025 der Beteiligungsgesellschaft im Falle deren mangelnder Leistungsfähigkeit, die nach der Wirtschaftsplanung wahrscheinlich war, die für den Kapitaldienst fehlenden Mittel bis zu jährlich 250 T€ zur Verfügung stellt. Ein wirtschaftlicher Vorteil der Fremdfinanzierung der Investitionsmaßnahme gegenüber einer Eigenfinanzierung war nach den geprüften Unterlagen nicht gegeben.

Die Stadt Lichtenstein schloss zur Ablösung eines wegen stark progressiver Raten die Leistungsfähigkeit des Haushalts übersteigenden Fondsgeschäftes 3 rd. 30 Jahre laufende Mietverträge mit ihrer Eigengesellschaft, über eignete dieser die zu finanzierenden Objekte und übernahm eine modifizierte Ausfallbürgschaft gegenüber dem finanzierenden Kreditinstitut in Höhe von rd. 8 Mio. €. Nach den Mietverträgen wurden dem Mieter Stadt Lichtenstein auch Vermieterpflichten übertragen, sodass diese wegen ihres leasingähnlichen Charakters als kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzuordnen sind. Die dem Stadtrat vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen waren u. a. systematisch falsch und wiesen einen absoluten wirtschaftlichen Vorteil von rd. 2,5 Mio. € zugunsten der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte im Vergleich zu dem bis 2027 laufenden Fondsgeschäft aus. Bereits aus der Ratenbelastung der bis 2039 laufenden kreditähnlichen Rechtsgeschäfte wäre ein zusätzlich zu zahlender absoluter Betrag von rd. 5,8 Mio. € anzugeben gewesen. Der aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten der Geschäfte sachgerechte Barwertvergleich zum Vertragsbeginn 2009 ergab einen Barwert von rd. 9,3 Mio. € im Vergleich zu dem des Fondsgeschäfts von rd. 5,6 Mio. €. Im rechtsaufsichtlichen Verfahren lagen schwerwiegende Mängel vor.

Den wachsenden Anforderungen aus der Weiterentwicklung der Vertragsgestaltungen sollte die oberste Rechtsaufsichtsbehörde durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Kommunalaufsicht, insbesondere auch anhand von Beispielfällen aus der rechtsaufsichtlichen Pra-

xis, sowie durch die Implementierung eines Risikomanagements Rechnung tragen.

## 14 Erschließung und Neubau Neiße-Bad Görlitz

**Für den Badneubau wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Mit der Planung wurde ein finanzielles Polster für die Baudurchführung geschaffen.**

**Die Stadt nahm in erheblichem Umfang externe kostenintensive Beratungsleistungen in Anspruch.**

**Bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen traten schwerwiegende Fehler und Mängel auf.**

Die geplanten Baukosten überstiegen die Baukosten vergleichbarer Bäder erheblich. Die Planung war zu großzügig. Die veranschlagten Kosten überstiegen die abgerechneten Baukosten um rd. 850 T€. In der Planungsphase wurden überhöhte Kosten für den Badneubau veranschlagt. Dies führte zu einem beträchtlichen finanziellen Polster für die Baudurchführung.

Die Stadt Görlitz hat sich bei der Vorbereitung der Baumaßnahme umfangreich beraten lassen. Die Beratungsleistungen waren nicht notwendig und stehen dem sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln entgegen. Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 74 T€ wurden unnötig verausgabt.

Das VOF-Verfahren weist schwerwiegende Mängel und Fehler auf. So wurden die in der VOF geregelte Frist im Verfahren nicht eingehalten, bei der Auswahl der Bewerber nicht die veröffentlichten Auswahlkriterien herangezogen und die Beraterfirma unzulässigerweise an der Wertung beteiligt. Zudem enthielten die Akten keinen Vergabevermerk. Die Stadt Görlitz muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.

Auch die VOB-Vergabeverfahren sind geprägt von einer großen Anzahl an Vergabeverstößen.

Mehrfach wurde die Überschreitung der zulässigen Zahlungsfristen festgestellt. Der SRH erwartet die Einhaltung der Zahlungsfristen durch den öffentlichen Auftraggeber. Die Stadt Görlitz muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung mit der Rückforderung von Fördermitteln rechnen.

## 15 Neubau Brand- und Katastrophenschutzzentrum Dresden-Übigau

**Die Insellage des Standortes im Hochwasserfall wurde nicht ausreichend berücksichtigt.**

**Das Brand- und Katastrophenschutzzentrum wurde zu groß gebaut. Für die überhöhte Fläche entstanden Mehrkosten in Höhe von rd. 945.000 €.**

Der Standort ist im Hochwasserfall nur über eine einzige Brücke erreichbar. Die Konzentration und zentrale Lagerung aller Einsatzmittel des Katastrophen- und Zivilschutzes der Landeshauptstadt Dresden am Standort in Übigau muss deshalb aufgrund eingeschränkter Zugänglichkeit als kritisch angesehen werden. Im Hinblick auf die Bedeutung des Komplexneubaus wurde die Vorbereitung der Investition durch die Landeshauptstadt Dresden ohne dokumentierte Variantenuntersuchungen und Standortanalysen nicht gründlich genug durchgeführt.

Der Neubau des Brand- und Katastrophenschutzentrums in Dresden-Übigau wurde mit überhöhten Flächenwerten errichtet. Ursachen dafür sind die großzügigen Flächenvorgaben des Brand- und Katastrophenschutzamtes bspw. für Büroräume, Werkstatt Räume, Stellplatzreserveflächen sowie die fehlende Überprüfung der Vorgaben durch Kontrollinstanzen der Landeshauptstadt Dresden. Weiterhin erfolgte die bauliche Umsetzung sehr großzügig. Die Planung war unwirtschaftlich. Im Ergebnis führt dies zu erhöhten Bau- und Ausstattungskosten und wirkt sich nachteilig auf die Höhe der Betriebskosten aus. Die Ermittlung des SRH ergab bei den Bauwerkskosten der 3 Bauteile ein Einsparpotenzial von (brutto) rd. 945.000 €.

Die freihändige Beauftragung des Planungsbüros mit der Objektüberwachung war unzulässig. Gegen die VOF wurde verstoßen.

Die Vergabeakten enthielten keine Vergabevermerke. Durch die fehlenden Vergabevermerke wird das Transparenzgebot besonders schwerwiegend verletzt.

## **II. Frühere Jahresberichte: nachgefragt**

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgendem Thema:

- Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung (Jahresbericht 2009 - Beitrag Nr. 41)