



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2015

PRÜFUNG

Band II: Kommunalfinanzen,
Ergebnisse der überörtlichen
Kommunalprüfung

Vorwort

Die sächsischen Kommunen verzeichneten im Haushaltsjahr 2014 grundsätzlich eine geordnete Haushaltswirtschaft. Das belegen die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Die Kommunen profitierten vor allem von insgesamt erhöhten Zuweisungen und der günstigen Steuereinnahmesituation. Dennoch stehen die Kommunen vor großen Herausforderungen: In Zeiten rückläufiger Finanzmittel und Bevölkerungszahlen die Haushalte zu konsolidieren und trotzdem Zukunftsinvestitionen zu tätigen, bleibt eine große Aufgabe. Die durch die wachsende Zahl an Asylbewerbern entstehenden finanziellen Mehrbelastungen sind noch nicht abzusehen.

Die Doppik ist und bleibt wohl ein ungeliebtes Kind der Kommunen. Auch wenn alle sächsischen Kommunen inzwischen doppisch buchen, verzögert sich die Feststellung der Eröffnungsbilanzen weiter: Knapp zwei Drittel der Körperschaften mit einem doppischen Rechnungswesen haben noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dadurch fehlen elementare Informationen zur Beurteilung der kommunalen Finanzlage. Hinzu kommt, dass 93 % der Gebietskörperschaften noch keinen festgestellten Jahresabschluss 2013 vorweisen können und damit für aktuelle Entscheidungen und die Haushaltsplanung nur unzureichend über valide Ist-Daten verfügen.

Mit Änderung des § 131 Abs. 3 SächsGemO hat der Gesetzgeber die erstmalig verpflichtende Erstellung des Gesamtabschlusses vom Jahr 2016 auf das Jahr 2021 verschoben. Trotzdem empfiehlt der SRH den Kommunen, vorbereitende Maßnahmen zu treffen, um eine frühzeitige Erstellung des Gesamtabschlusses sicherzustellen, denn er ist ein wesentliches Element der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens: Der doppische Jahresabschluss der kommunalen Körperschaften stellt lediglich einen Ausschnitt der finanziellen Gesamtsituation der Gebietskörperschaften dar – und zwar die Lage der Kernhaushalte. Insbesondere die den Kommunen zuzurechnenden Vermögens- und Schuldenpositionen der ausgelagerten Einrichtungen und Unternehmen werden nicht bzw. nur z. T. berücksichtigt.

Bereits im Jahresbericht 2014, Band II wies der SRH darauf hin, dass der kommunale Gesamtabschluss ein probates Instrument zur Darstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Gesamtsicht zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ist. Neben dem vollständigen Ausweis der Vermögenssituation wird durch den Gesamtabschluss ein sachgemäßes Bild der kommunalen Gesamtschulden gezeichnet. Besonderes Gewicht erhält diese Aussage, da ein erheblicher Teil der Gesamtschulden in Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie Zweckverbände ausgelagert ist.

Das fünfte Jahr in Folge legt der Sächsische Rechnungshof seine Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung in einem gesonderten Band seines Jahresberichts vor. Den Prüferinnen und Prüfern der Abteilung Kommunalprüfung im Sächsischen Rechnungshof und in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern gebühren Dank und Anerkennung für Ihren unermüdlichen Einsatz.



Auch den geprüften Stellen, Aufsichtsbehörden und Verbänden gilt mein Dank. Die Prüfungsankündigung des Sächsischen Rechnungshofs führt bei den wenigsten zu Freudenausbrüchen. Trotzdem ist eine Prüfung in vielen Fällen produktiv und führt zu optimiertem Verwaltungshandeln. Der Jahresbericht vermittelt hier in der Tat kein repräsentatives Bild, da die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben werden, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorgehensweisen aber in der Regel unerwähnt bleiben.

Ein gemeinsames Ziel verfolgen bei einer Prüfung beide Parteien: die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Ich denke, diesem Ziel sind wir auch im Jahr 2015 ein Stück näher gekommen.

Leipzig, im November 2015
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in blue ink, reading "Karl-Heinz Binus". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping tail on the last letter.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	13
Einleitung	-	15
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	19
Kommunale Verschuldung	2	45
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	57
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	4	73
Kommunale Doppik - Sachstand und Prüfungsergebnisse	5	81
Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Hoyerswerda	6	93
Besondere Erkenntnisse aus der vertieften Prüfung von drei ausgewählten kommunalen Wohnungsunternehmen	7	99
SGB II - Aufgaben in den optierenden Kommunen	8	107

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Die durch Steuermehreinnahmen, insgesamt höhere Zuweisungen und gestiegene Ausgaben gekennzeichnete Finanzsituation des Jahres 2013 entwickelte sich im Jahr 2014 fort.

Wegen höherer investiver Zuweisungen des Landes haben die sächsischen Kommunen erstmals seit 3 Jahren wieder mehr investiert.

Die Fördersätze sollten zurückgeführt und die Eigenmittel erhöht werden.

Die Kommunen erzielten im Jahr 2014 bei einem Ausgabenvolumen von rd. 10,4 Mrd. € einen Überschuss von rd. 0,3 Mrd. €. Mehr als 85 % des Ausgabenvolumens sind Ausgaben der laufenden Rechnung. Diese steigen insbesondere seit 2008 jährlich in unterschiedlichem Maße.

Nicht alle Kommunen konnten an der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen partizipieren. Knapp 28 % der sächsischen Kommunen gelang es nicht, ihre Steuereinnahmen zu steigern.

Die Sozialausgaben der sächsischen Kommunen stiegen im Jahr 2014 um rd. 1,5 % auf rd. 2,7 Mrd. €. Bei den Asylbewerberleistungen der Kreisfreien Städte und der Landkreise vollzieht sich derzeit aufgrund der weltpolitischen Lage die dynamischste Entwicklung. Im Jahr 2014 umfassten diese Leistungen etwa 3 % der gesamten im Jahr 2014 verausgabten Sozialleistungen. Die weiterhin wachsende Zahl an Asylbewerbern sowie Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes führen zu weiter steigenden Ausgaben. Die Kommunen stehen nicht nur finanziell sondern auch personell vor großen Herausforderungen.

Nach 3-jährigem Rückgang wuchs das Investitionsvolumen im Jahr 2014 um rd. 6,2 %. Da Bilanzdaten bisher nicht in der Finanzstatistik erfasst werden, kann nicht eingeschätzt werden, ob die Investitionshöhe ausreichte, um das kommunale Vermögen zu erhalten.

Der Anteil der kommunalen Eigenmittel an den Sachinvestitionen hat in den letzten Jahren nicht wesentlich zugenommen. Dies unterstreicht zum einen die Bedeutung der investiven Zuweisungen für die Investitionstätigkeit der Kommunen und zum anderen die Wichtigkeit, entsprechende Eigenmittel zu erwirtschaften, um die erforderlichen Investitionen tätigen zu können.

Zum 01.01.2020 werden sich die Kommunen den finanziellen Handlungsspielraum wesentlich beeinflussenden Neuregelungen gegenübersehen. Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die sich mittelbar auf die Kommunen auswirkt, wird gegenwärtig ob ihrer finanziellen Tragweite bereits intensiv, von diversen Gutachten untersetzt und - aufgrund der unterschiedlichen politischen Interessen - kontrovers diskutiert.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sollte das vorhandene Potenzial interkommunaler Zusammenarbeit und weiterer Gemeindefusionen ausgeschöpft werden. Zielsetzung muss nach Ansicht des SRH letztlich sein, dass die notwendigen kommunalen Leistungen regional dauerhaft vorgehalten werden können.

Die derzeit nach wie vor nur nach kameralem Vorbild erhobenen statistischen Daten sind nicht geeignet, ein *vollständiges* Bild der kommunalen Haushaltslage zu zeigen. Der SRH fordert wiederholt, dass *zusätzlich* Daten der Ergebnisrechnung Eingang in die amtliche Statistik in Sachsen finden. Diese sowie der nunmehr allerdings erst ab dem Jahr 2021 verpflichtende Gesamtabschluss sind als umfassendes Informationsinstrument Voraussetzung für die zielgerichtete und effektive Steuerung einer Kommune.

Die Auswertung der vorhandenen statistischen Daten für das Jahr 2014 belegt eine insgesamt solide Einnahmesituation der sächsischen Kommunen. Hierbei ist im Blick zu behalten, dass ein wichtiger Teil der Einnahmen wirtschaftskraftabhängig und damit grundsätzlich Schwankungen unterworfen ist. Beachtenswert ist insbesondere die Entwicklung der laufenden Ausgaben, die es gemäß dem Gebot wirtschaftlichen und sparsamen Handelns im Rahmen zu halten gilt und wo deshalb vorrangig Handlungsbedarf gesehen wird – zumal sich einige bedeutende Sozialleistungen unabhängig von der Arbeitsmarktlage entwickeln.

2 Kommunale Verschuldung

In den Kernhaushalten ist tendenziell ein weiterer Schuldenabbau erkennbar. Die Schulden der Eigengesellschaften befinden sich weiterhin auf hohem Niveau.

Der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften wuchs hingegen deutlich an, wobei dieser das damit für die sächsischen Kommunen verbundene Haftungsrisiko nicht wirklichkeitsgetreu abbildet.

Bei den kommunalen Kernhaushalten in Sachsen war der Schuldenstand zum 31.12.2014 in allen Gebietskörperschaftsgruppen rückläufig. Vor allem Kreditschulden konnten abgebaut werden. Ausgeweitet wurden lediglich die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte.

Die im deutschlandweiten Vergleich insgesamt als gering einzustufende Verschuldung der sächsischen kommunalen Kernhaushalte verteilt sich in unterschiedlichem Maße auf die Kommunen. Der sächsische Durchschnitt lag zum 31.12.2014 bei rd. 767 €/EW. Etwa ein Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen weist eine bedenklich hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Im Vorjahresvergleich konnten außer den kommunalen Kernhaushalten auch die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ihren Schuldenstand reduzieren.

Die Beteiligungsgesellschaft Verbundnetz Gas AG (VNG) wurde neu in den Berichtskreis der Statistik aufgenommen. Im Ergebnis ist dies die Hauptursache für den deutlichen Anstieg der Schulden der Beteiligungsgesellschaften. Das wiederum führte einerseits zum Anstieg der Schulden insgesamt und andererseits zur Verschiebung der Anteile kommunaler Schulden und aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerter Schulden, so dass noch 20 % der Schulden in den kommunalen Kernhaushalten gebunden und mittlerweile 80 % der Schulden ausgelagert sind.

Um ein umfassendes Bild u. a. der Schuldensituation zu erhalten und den „Konzern Kommune“ angemessen steuern zu können, wird das bereits im letzten Jahresbericht genannte Erfordernis eines kommunalen Gesamtabschlusses nochmals unterstrichen.

Auch die Gläubiger nehmen die Kommunen im Zuge der Umsetzung von Basel III zunehmend zusammen mit ihren ausgelagerten Bereichen in den Blick. Längerfristige Kredite sind nach wie vor die häufigste Finanzierungsform. Während in Sachsen rd. 93 % der Schulden der kommunalen Kernhaushalte Kreditschulden sind, liegt dieser Anteil deutschlandweit bei etwa 60 %. Daneben wird ein bedeutender Teil über Kassenkredite mit entsprechenden Zinsrisiken finanziert (deutschlandweit zum 31.12.2014 rd. 37 %). Alternative Finanzinstrumente, wie kommunale Anleihen oder Schuldscheindarlehen spielen eine untergeordnete Rolle.

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

03

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind um 4 % gestiegen.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten blieb nahezu konstant und liegt im Bereich zentrale Verwaltung deutlich über dem Niveau der alten Länder.

Über die Hälfte der kommunalen Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Die Nachwuchsgewinnung wird zunehmend schwierig.

Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten im Jahr 2014 sank gegenüber dem Vorjahr nur leicht um 0,5 %.

Im Gegensatz zu den Beschäftigtenzahlen sind die VZÄ im Jahr 2014 in den BB 21 bis 24 um insgesamt rd. 0,7 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Wie im letzten Jahr fußt dieser Anstieg im Wesentlichen auf dem Personalzuwachs in den Kindertageseinrichtungen.

Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II ist in Sachsen seit mehreren Jahren rückläufig. Im Jahresdurchschnitt ist die Zahl von 2013 zu 2014 um über 4 % gesunken. Diese Entwicklung zeigt Auswirkungen auf das in diesem Bereich beschäftigte Personal. Insbesondere in den Landkreisen Bautzen, Görlitz und Leipzig erfolgte ein wesentlicher Rückgang des Personalbestandes.

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2014 um rd. 105 Mio. € auf 2,722 Mrd. € angestiegen. Die Steigerung der Personalausgaben ist dabei weniger auf den Zuwachs an VZÄ, sondern vielmehr auf die Tarifanpassung im Jahr 2014 zurückzuführen.

Die Altersgruppe der Jahrgänge ab 50 macht unter den Beschäftigten im Kernhaushalt mittlerweile mehr als 50 % aller Beschäftigten aus. Innerhalb der nächsten 17 Jahre muss deshalb mit erheblichen Altersabgängen gerechnet werden. Die Personalgewinnung und Personalbindung wird unter diesen Umständen an Bedeutung gewinnen.

4 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

04

Die verzögerte Feststellung der Eröffnungsbilanzen führt zu einer großen Planungsunsicherheit für die Durchführung der überörtlichen Prüfung. Damit werden ggf. vorhandene Fehler zu spät erkannt.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Bauausgaben der kommunalen Körperschaften zeigten schwerwiegende Verstöße gegen das Vergaberecht sowie die Nichteinhaltung des Kommunalabgaben- und kommunalen Haushaltsrechts.

Die Vorlage festgestellter Eröffnungsbilanzen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich verbessert. So hatten auch Mitte August 2015 knapp zwei Drittel der Körperschaften noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz und der Anteil derjenigen kommunalen Körperschaften, die noch nicht einmal einen Plantermin für die Feststellung benennen können, ist mit mehr als einem Drittel zwar rückläufig, aber nach wie vor hoch. Neben der hierdurch gegebenen großen Planungsunsicherheit für die Durchführung der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen besteht das Spannungsfeld zur turnusmäßigen überörtlichen Prüfung fort.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Bauausgaben der kommunalen Körperschaften ergaben z. T. erhebliche Verstöße. So vergaben die Großen Kreisstädte Freiberg und Hohenstein-Ernstthal Dienstleistungen nicht mittels europaweiter Ausschreibung, obwohl die einzelnen Auftragswerte jeweils über dem maßgeblichen Schwellenwert lagen. Die Gemeinde Rietschen entschied während der Sanierung einer Straße, für welche sie Fördermittel von rd. 286 T€ erhielt, Entwässerungsschäden im nahegelegenen Ortsteil Werda instand zu setzen und rechnete die Instandsetzungsarbeiten beim Zuwendungsgeber mit der Straßensanierung ab, ohne eine Änderung des Verwendungszwecks beantragt zu haben.

Die Stadt Zwenkau erhob nicht kostendeckende Gebühren für die Schmutzwasser- und die Niederschlagswasserentsorgung und schöpfte damit ihre Einnahmemöglichkeiten für die Abwasserbeseitigung nicht aus. Erforderliche Gebührenkalkulationen sowie Nachberechnungen existierten bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht, sodass nicht nachweisbar war, ob die nach dem Sächsisches Kommunalabgabengesetz zulässige Höchstgrenze des Gebührensatzes überschritten war.

Die Verbandsversammlung des AZV Obere Spree stellte die Jahresabschlüsse 2005 bis 2012 mit jeweils mehrjähriger Verspätung und trotz fehlender vorheriger örtlicher Prüfungen fest und beschloss für alle Wirtschaftsjahre, den „Bericht der örtlichen Prüfung gem. § 105 SächsGemO“, der jeweils tatsächlich gar nicht vorlag, zur Kenntnis zu nehmen. Auch die Feststellungsbeschlüsse für die Jahresabschlüsse 2006 bis 2011 des ehemaligen AZV Löbauer Wasser und für den Jahresabschluss 2012 dessen Rechtsnachfolgers, des AZV Kleine Spree, kamen mangels vorheriger örtlicher Prüfung rechtswidrig zustande.

Bei der Gewährung einer Liquiditätshilfe an ein kommunales Unternehmen und deren Stundung hat der Landkreis Nordsachsen Kreistagsbeschlüsse nicht korrekt umgesetzt und mehrfach eklatant gegen Haushaltsgrundsätze verstoßen, was angesichts der wirtschaftlichen Situation des Landkreises besonders ins Gewicht fällt.

5 Kommunale Doppik – Sachstand und Prüfungsergebnisse

Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse werden mit erheblichen Zeitverzögerungen aufgestellt. Nur bei rd. 37 % der doppisch buchenden Körperschaften liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor. Lediglich rd. 17 % der Jahresabschlüsse der Gemeinden, Städte und Landkreise wurden bisher erstellt. Damit fehlen wesentliche Grundlagen für die Haushaltssteuerung.

Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens war teilweise mangelhaft.

Die Umstellung auf ein ressourcenverbrauchsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen ist auf kommunaler Ebene erfolgt. Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse werden jedoch nach wie vor mit erheblichen Zeitverzögerungen aufgestellt. Dieser Zeitverzug wird vom SRH kritisch gesehen, da notwendige Daten für die folgenden Haushaltsplanungen und anderweitige Entscheidungen fehlen.

Regelmäßige Abfragen des SRH zu den geplanten Terminen der Festsetzung der Eröffnungsbilanzen zeigen weiterhin, dass die Plantermine wiederholt in die Zukunft verschoben werden und der Anteil der Körperschaften, die keine Aussage treffen, immer noch sehr hoch ist.

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

Beispielhaft dargestellte Ergebnisse der überörtlichen Prüfung von Eröffnungsbilanzen belegen Mängel bei der Dokumentation, Grundstücks- und Gebäudebewertung, Bewertung von Infrastrukturvermögen und Kunstgegenständen sowie der Darstellung der Zuwendungen. Dies hat Auswirkungen auf die Höhe des Basiskapitals in der Bilanz bzw. die Abschreibungen.

6 Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Hoyerswerda

06

Die Stadt entlastet ihren Haushalt auf Kosten der städtischen Beteiligungsunternehmen. Andererseits sind 29 Mio. € städtisches Beteiligungskapital in einer Gesellschaft gebunden, die dem Einfluss der städtischen Mehrheitsgesellschafterin weitgehend entzogen ist.

Projekte wie das Konrad-Zuse-Computermuseum oder die Pilzzucht Integra unterstützte die Stadt ohne Rücksicht auf zu beachtende rechtliche Rahmenbedingungen und mögliche finanzielle Folgen.

Die Stadt gab bereits 2008 eine Patronatserklärung gegenüber der Städtischen Wirtschaftsbetriebe Hoyerswerda GmbH (SWH) ab, mit der sie sich u. a. verpflichtete, im Rahmen ihres Haushalts durch Einlagen von jährlich maximal 650 T€ die Zahlungen der SWH zum Verlustausgleich der Tochtergesellschaften des Unternehmens auszugleichen.

Die Wohnungsgesellschaft mbH Hoyerswerda (WGH) gründete gemeinsam mit einem privaten Verein eine Stiftung als Trägerin des Konrad-Zuse-Computermuseum. Die Stiftungsgründung ist nicht vom Geschäftszweck der Gesellschaft gedeckt. Die Geschäftsführerin der WGH hat mit der Einbringung des Stiftungskapitals im Umfang von insgesamt 50 T€ und der Zusage laufender Zahlungen von jährlich 110 T€ für insgesamt 5 Jahre als Teil des Stiftungsgeschäftes dem Unternehmen dauerhaft Kapital entzogen. Die SAB förderte das Projekt Konrad-Zuse-Computermuseum mit insgesamt 1,4 Mio. € aus Mitteln der Städtebauförderung. Die WGH wiederum gab an, die Folgekosten für das Projekt seien gesichert, was – wie Stadt und WGH wussten – nicht der Fall war und ist. Tatsächlich zahlt die WGH an die Stiftung den Betrag von rd. 110 T€ jährlich, den die Stiftung als Betreiberin des Museums ihrerseits als Miete für das geförderte Bauwerk an die WGH zu zahlen hat, um scheinbar die Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid zur „Sicherung der Folgekosten“ zu erfüllen, während tatsächlich für das Museumsprojekt dauerhaft Zuschussbedarf besteht.

Der im Gesellschaftsvertrag Integra Hoyerswerda GmbH (Integra) angegebene Unternehmensgegenstand der Integration bzw. Reintegration von langzeitarbeitslosen, behinderten und/oder sozial benachteiligten Menschen in das Arbeitsleben entspricht nicht den vom Unternehmen ausgeführten erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeiten. Die Produktion von Pilzen und deren Nebenprodukten sowie deren Vermarktung zu rd. 70 % auf dem europäischen Markt liegen nicht mehr im Interesse des Gemeinwohls der Einwohner der Stadt. Bei Erreichen der geplanten Menge im Jahr 2014 hätte die Gesellschaft rd. 29 % der Gesamterntemenge an Shiitakepilzen des gesamten Bundesgebietes produziert. Bereits im November 2013 war erkennbar, dass sich die Erwartungen auf ein positives Betriebsergebnis für das laufende Geschäftsjahr nicht erfüllen würden.

Eine Darstellung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage im Gesamtgefüge der Großen Kreisstadt Hoyerswerda und ihrer Unternehmen wird erst mit der Aufstellung eines Gesamtabchlusses möglich. Dies hat jedoch zur Voraussetzung, dass die Stadt Hoyerswerda zunächst ihre Eröffnungsbilanz und die folgenden Jahresabschlüsse feststellt, ohne die auch die im Hinblick auf die weitere Konsolidierung dringend erforderliche Haushaltssteuerung nicht möglich ist.

07

7 Besondere Erkenntnisse aus der vertieften Prüfung von drei ausgewählten kommunalen Wohnungsunternehmen

Die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen wirkt sich auf die Haushaltslage der Kommunen aus. Dies erfordert auf Ebene der Kommunen ein effektives Beteiligungsmanagement.

Die Wohnungsunternehmen sollten sich strikt nach ihrem Gesellschaftszweck ausrichten. Unwirtschaftliche Handlungen müssen abgestellt und die Effizienz erhöht werden. Strukturen und Organisationsprozesse sollten dazu in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Die wirtschaftliche Lage der 3 kommunalen Wohnungsunternehmen war, überwiegend bedingt durch hohe Kapitaldienstbelastungen und vergleichsweise unzureichende Mieteinnahmen, angespannt. 2 der 3 Kommunen befanden sich bereits im Prüfzeitraum in einer schwierigen Haushaltssituation. Die kommunalen Gesellschafter müssen sich deshalb regelmäßig mit der Frage befassen, ob und wie lange sie das Wohnungsunternehmen in der Kommune erhalten können. Dazu ist ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement erforderlich.

Auch der steigende Bedarf an Einrichtung und Unterhaltung von Unterkünften für Asylbewerber und Flüchtlinge bietet Möglichkeiten, die Leerstände zu reduzieren. Die Stadt Crimmitschau hat dies bereits auf beispielgebende Art erkannt und Wohnungen des kommunalen Wohnungsunternehmens zur Verfügung gestellt.

Werden bestehende Finanzierungen ohne beihilferechtliche Absicherung weitergeführt, droht den Empfängern die Rückzahlung der erhaltenen Gelder. Eine vorausschauende Befassung mit den Anforderungen des EU-Rechts ist daher unerlässlich.

08

8 SGB II – Aufgaben in den optierenden Kommunen

Im Hinblick auf perspektivisch weiter rückläufige Mittel der optierenden Kommunen zwingt die konstant relativ hohe, wenn auch leicht sinkende Zahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger dazu, alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in den Verfahren zu identifizieren und auszuschöpfen.

Die 5 optierenden Kommunen sollten sich zum Personalbedarf und zu konkreten Verfahrensabläufen untereinander vergleichen.

Erkenntnisse einer Bund-Länder-Studie für gemeinsame Einrichtungen – insbesondere die empfohlene Vergleichsarbeit innerhalb eines Clusters – sind auch für die optierenden Kommunen sinnvoll, um zu einer sachgerechten Personalbedarfsbemessung zu gelangen.

Der Freistaat Sachsen sollte sich im Interesse einer Begrenzung des Verwaltungsaufwandes im Leistungsbereich des BuT-Paketes für eine Vereinfachung der Verfahren auf Bundesebene einsetzen.

Mit Ablauf des 31.12.2015 erlischt eine wasserrechtliche Erlaubnis für Einleitungen aus Kläranlagen, die nicht den Anforderungen der Abwasserverordnung entsprechen. Vorhandene Kleineinleitungen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen, sind bis dahin an die Anforderungen anzupassen. Der Leistungsberechtigte nach SGB II, der einen Anspruch nach § 22 Abs. 2 SGB II hat, erhält die notwendigen Mittel als Maßnahme der Instandhaltung vom Träger der Sozialleistung. Die Förderung der Neuerrichtung und Nachrüstung von Kleinkläranlagen nach der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft (SWW/2009) ist eine Investitionsförderung. Investitionen begründen keinen „Bedarf“ nach § 22 Abs. 2 SGB II.

Bis 2020 ist für alle SGB-Verfahren mit Ausnahme des SGB II die eAkte einzuführen. Die Finanzierung gem. § 91c Abs. 1 und 91e GG durch Bundesgesetz ist zu klären, da die optierenden Kommunen bereits jetzt – nicht zuletzt aufgrund des Beschlusses der Arbeits- und Sozialministerkonferenz im September 2013 – gehalten sind, die eAkte einzuführen.

Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
BB	Beschäftigungsbereich
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KG	Kommanditgesellschaft
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KomPrO/Kom-PrüfVO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung)
KSV	Kommunaler Sozialverband
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LT-DS	Landtagsdrucksache
OVG	Oberverwaltungsgericht
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsAüGUVG	Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltungsvorschussgesetz
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKomHVO-Doppik	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung - Doppik)
SächsKomKBVO	Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung
SächsKomPrüfVO-Doppik	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen Doppik (Sächsische Kommunalprüfungsverordnung - Doppik)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit.
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Sächsische Staatskanzlei
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (ab 25.11.2014)
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012)
	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)

SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StaLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
UGr.	Untergruppe
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarfszuweisungen	Verwaltungsvorschrift des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG
VwV KomHHWi-Doppik	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik
VwV Komm Infra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZulnvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2014, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2015 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des Jahresberichts, Band I bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 (§ 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 des Freistaates, 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 Rech-

nungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

III. Politische Entscheidungen

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

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

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung sollen die Rechnungen der Hj. 2013 und 2014 sein. Entsprechend der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses wird das Parlament zu gegebener Zeit den Entlastungsbeschluss herbeiführen.

VI. Prüfungsspiegel vom 01.07.2014 bis 30.06.2015

Im Zeitraum vom 01.07.2014 bis zum 30.06.2015 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	52	9	134	195
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	56	8	123	187
Gutachten, Sonderberichte	2			2

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 42 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 17 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen.

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

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

Landtag und Staatsregierung hat der Rechnungshof in diesem Jahr zwei Beratende Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO vorgelegt:

- »Verwendung der Fraktionszuschüsse«
Landtagsdrucksache 6/924 vom 16.02.2015,
- »Vertragliche Rahmenbedingungen der Übertragung der Abwicklung von Förderprogrammen auf die Sächsische Aufbaubank (SAB)«
Landtagsdrucksache 6/2051 vom 30.06.2015.

VIII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

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

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal durch den Thüringer Rechnungshof wurde abgeschlossen. Abgeschlossen sind auch die Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR, die der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs durchgeführt hat und die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2013. Eröffnet wurden Prüfungen gegenüber der DREFA Media Holding und dem MDR zum Beteiligungscontrolling. Daneben prüft der Sächsische Rechnungshof derzeit die Sächsische Landesmedienanstalt.

IX. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

X. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht, Band II wurde am 15. Dezember 2015 veröffentlicht.

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

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die durch Steuermehreinnahmen, insgesamt höhere Zuweisungen und gestiegene Ausgaben gekennzeichnete Finanzsituation des Jahres 2013 entwickelte sich im Jahr 2014 fort.

Wegen höherer investiver Zuweisungen des Landes haben die sächsischen Kommunen erstmals seit 3 Jahren wieder mehr investiert.

Die Fördersätze sollten zurückgeführt und die Eigenmittel erhöht werden.

1 Überblick und Gesamtbeurteilung

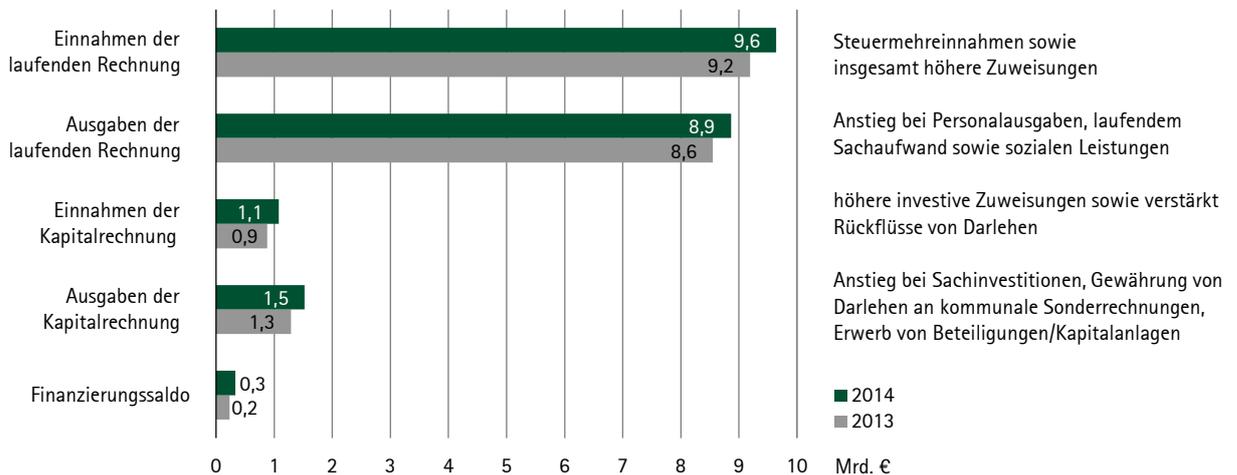
- 1 Der nachfolgende Beitrag analysiert die finanzielle Leistungsfähigkeit der sächsischen Kommunen, soweit die vorhandenen statistischen Daten dafür ausreichend sind. Daten der Ergebnisrechnung, die seit der fast flächendeckenden Einführung der kommunalen Doppik in Sachsen im Jahr 2013 vorliegen, werden gegenwärtig statistisch nicht erfasst. Damit bleiben die Einflüsse bspw. der Rückstellungen und Abschreibungen auf die kommunale Haushaltslage an dieser Stelle unberücksichtigt.¹

1.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

- 2 Im Jahr 2014 wuchsen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der sächsischen Kommunen. Absolut gesehen vollzog sich der Anstieg vor allem in der laufenden Rechnung - prozentual betrachtet innerhalb der Kapitalrechnung. Im Ergebnis erzielten die Kommunen bei einem Ausgabenvolumen von rd. 10,4 Mrd. € einen Überschuss von rd. 0,3 Mrd. €. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Vorjahresvergleich sowie deren wesentliche Ursachen lassen sich kurzgefasst wie folgt darstellen:

Finanzierungssaldo um rd. 100 Mio. € gestiegen

Übersicht 1: Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Kommunen im Vorjahresvergleich sowie wesentliche Ursachen des Anstiegs



- 3 Mehr als 85 % des Ausgabenvolumens sind Ausgaben der laufenden Rechnung. Diese steigen insbesondere seit 2008 jährlich in unterschiedlichem Maße. Rückgänge gelangen in den letzten 3 Jahren nur bei den Zinsausgaben. Die im Jahr 2014 vorhandenen *Mehrausgaben* für laufenden Sachaufwand und soziale Leistungen zehren ihrem Volumen nach die im gleichen Jahr erzielten *Steuermehreinnahmen* auf.

Ausgaben: Rückgang nur bei Zinsen

¹ Hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der Umstellung des Rechnungswesens der sächsischen Kommunen auf die kommunale Doppik wird auf die Übersicht 31 im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 46 f. hingewiesen.

Einnahmen: positive Zuweisungssituation

- 4 Für die Kommunen positiv stellt sich bei den laufenden Einnahmen die Situation der Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen dar, die im Vorjahresvergleich um mehr als ein Drittel auf rd. 0,9 Mrd. € stiegen.
- 5 Innerhalb der Kapitalrechnung korrelieren nach wie vor die Ausgaben für Sachinvestitionen mit den investiven Zuweisungen vom Land an die Kommunen. Beide Positionen nahmen nach mehrjährigem Rückgang erstmals wieder zu.

Übersicht 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vorjahresvergleich

	2013	2014		
	Mio. €	Mio. €	€/EW	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
bereinigte Gesamteinnahmen	10.072	10.721	2.650,1	6,4
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	9.193	9.641	2.383,0	4,9
darunter:				
Steuern (netto)	2.718	2.870	709,5	5,6
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	828	906	223,8	9,4
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	182	186	46,0	2,3
Gewerbesteuer (netto)	1.209	1.269	313,6	4,9
Grundsteuer A und B	477	486	120,0	1,8
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.204	2.198	543,3	-0,3
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	685	936	231,3	36,7
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	1.189	1.226	303,1	3,1
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	723	678	167,5	-6,3
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	609	639	158,0	4,9
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	879	1.080	267,0	22,9
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	724	810	200,1	11,9
Veräußerung von Grundstücken	79	102	25,3	30,2
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	6	31	7,6	390,2
Beiträge und ähnliche Entgelte	19	18	4,4	-7,6
bereinigte Gesamtausgaben	9.840	10.388	2.567,7	5,6
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	8.551	8.864	2.191,0	3,7
darunter:				
Personalausgaben	2.617	2.722	672,9	4,0
laufender Sachaufwand	1.892	2.000	494,3	5,7
soziale Leistungen	2.675	2.717	671,5	1,5
Zinsausgaben	96	84	20,6	-13,2
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.229	1.301	321,7	5,9
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	730	766	189,3	4,9
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	1.289	1.524	376,7	18,3
darunter:				
Sachinvestitionen	1.098	1.166	288,3	6,2
darunter:				
Baumaßnahmen	930	990	244,7	6,4
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	140	134	33,1	-4,2
Finanzierungssaldo	232	333	82,3	43,3

1.2 Finanzierungssaldo

- 6 Alle Gebietskörperschaftsgruppen mit Ausnahme des KSV wiesen 2014 im Vergleich zum Vorjahr jeweils einen insgesamt höheren Finanzierungssaldo aus, da sich der Saldo der laufenden Rechnung verbesserte.

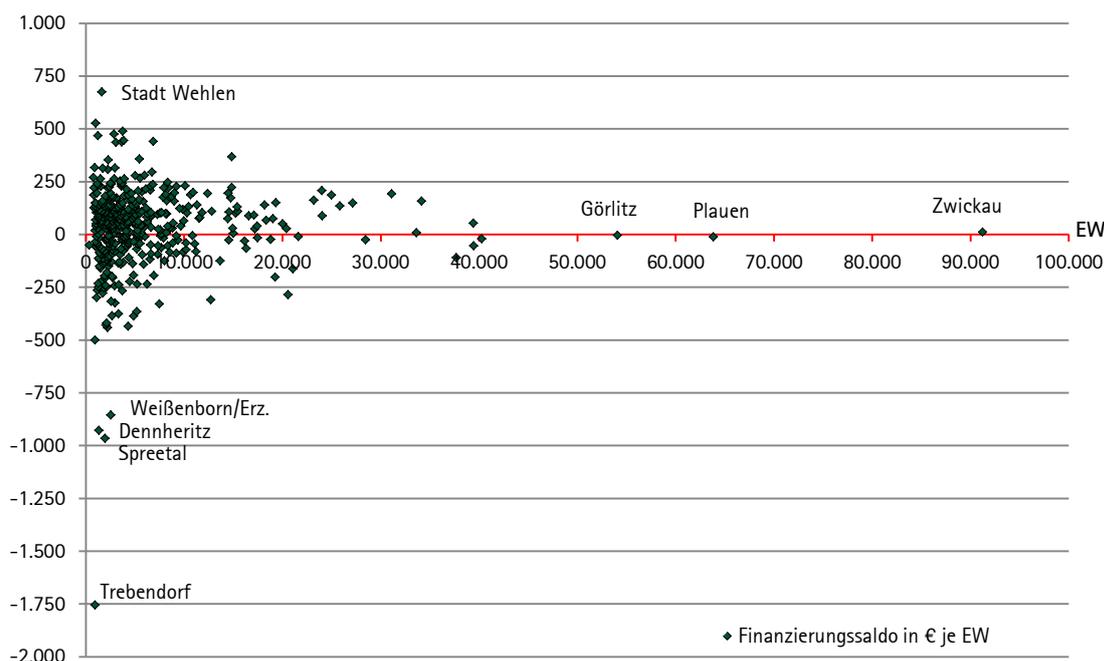
Übersicht 3: (Finanzierungs-)Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen; Vergleich der Kassenstatistiken

Jahr	gesamt	darunter: Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	KSV
Mio. €					
Saldo laufende Rechnung					
2013	642	237	324	47	34
2014	777	331	352	94	0
Saldo Kapitalrechnung					
2013	-410	-139	-211	-59	0
2014	-444	-171	-235	-37	-1
Finanzierungssaldo gesamt					
2013	232	98	113	-12	33
2014	333	160	117	57	-1

- 7 Alle 3 Kreisfreien Städte schlossen das Jahr 2014 mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. Bei den Landkreisen verzeichneten der Erzgebirgskreis und der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge ein Defizit. Im kreisangehörigen Raum fiel das Ergebnis bei knapp zwei Dritteln der Gemeinden positiv aus; Durchschnitt war hier rd. 43 €/EW.

Kreisfreie Städte schlossen jeweils mit positivem Finanzierungssaldo ab – ebenso wie zwei Drittel der kreisangehörigen Gemeinden

Übersicht 4: Finanzierungssalden der kreisangehörigen Gemeinden in €/EW



- 8 Bei der Darstellung der einzelnen Kommunen in Übersicht 4 ist zu beachten, dass der Finanzierungssaldo *kein alleiniger* Indikator für die Haushaltslage einer Kommune ist. Schuldenstand, latente Risiken, Auswirkungen der Ergebnisrechnung usw. sind in die Beurteilung einzubeziehen. So sind bspw. durchaus einzelne Kommunen mit positivem Finanzierungssaldo dennoch im Frühwarnsystem mit C „kritische Haushaltslage“ bewertet.

1.3 Ausgewählte Quoten der sächsischen Kommunen

Übersicht 5: Entwicklung ausgewählter Quoten² der sächsischen Kommunen

Quote der	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	%									
Steuerdeckung	22,2	23,3	25,7	28,9	23,9	24,4	27,0	27,0	27,3	27,6
Schlüsselzuweisungen	32,3	28,4	26,6	25,6	26,6	26,8	25,2	23,2	23,9	22,8
Personalausgaben	30,2	28,9	29,2	30,7	31,7	31,8	31,6	31,2	30,6	30,7
Sozialleistungen	32,6	35,1	34,8	32,9	31,0	30,7	30,7	32,0	31,2	30,6
Investitionszuweisungen	70,1	38,6	77,2	80,9	84,3	84,2	83,5	79,5	72,0	74,9
Investitionen	16,6	15,9	15,0	14,8	15,6	17,7	15,3	13,0	11,0	11,2

Weiter sinkende Investitionsquote im kreisangehörigen Raum

- 9 Der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben, die Investitionsquote, stieg 2014 zwar insgesamt leicht an, bei den kreisangehörigen Gemeinden war jedoch ein weiterer Rückgang zu verzeichnen. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit Umstellung auf die kommunale Doppik der Erhaltungsaufwand nicht mehr in der Investitionsquote abgebildet wird.

Übersicht 6: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen³

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	%									
Kreisfreie Städte	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5	15,1	10,8	9,2	8,9	10,3
kreisangehörige Gemeinden	23,6	23,4	22,6	21,2	23,6	24,8	23,2	20,8	17,4	16,2
Landkreise	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5	10,2	8,7	6,2	4,8	5,2
KSV	0,7	0,1	0,1	0,2	0,3	0,9	0,8	0,0	0,0	0,1

2 Ländervergleich

2.1 Finanzierungssaldo

Finanzierungsüberschuss der Kernhaushalte aller Kommunen bundesweit gesunken

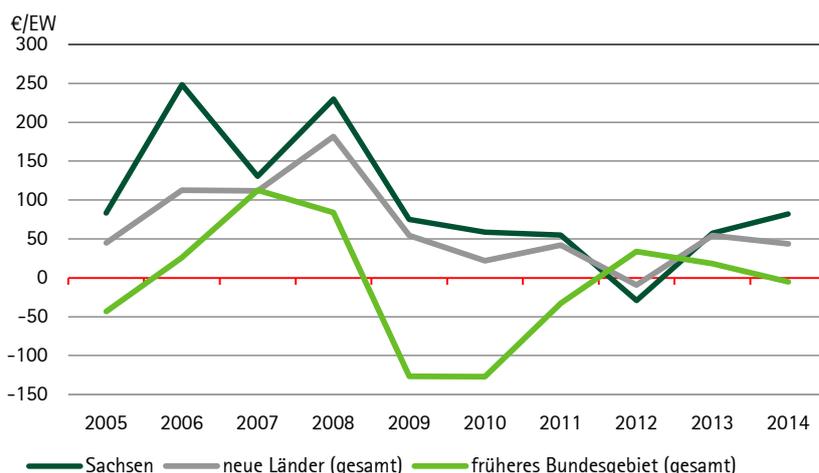
- 10 Der Finanzierungsüberschuss der Kernhaushalte aller Kommunen bundesweit sank von rd. 1,7 Mrd. € im Jahr 2013 auf rd. 0,2 Mrd. € im Jahr 2014. Während die Kommunen der neuen Länder insgesamt einen Rückgang von rd. 0,6 auf rd. 0,5 Mrd. € verzeichneten, brach der Finanzierungssaldo bei den Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes stark ein (von rd. 1,1 auf rd. -0,3 Mrd. €).⁴
- 11 Die Überschüsse der laufenden Rechnung, die maßgeblich aus Steuereinnahmen und Zuweisungen/Zuschüssen resultieren, führten letztlich dazu, dass die Kommunen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen insgesamt positive Finanzierungssalden auswiesen.

² Steuerdeckungsquote: Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.
 Schlüsselzuweisungsquote: Prozentualer Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
 Personalausgabenquote: Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Investitionszuweisungsquote: Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
 Investitionsquote: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

³ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

⁴ Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushaltes, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern.

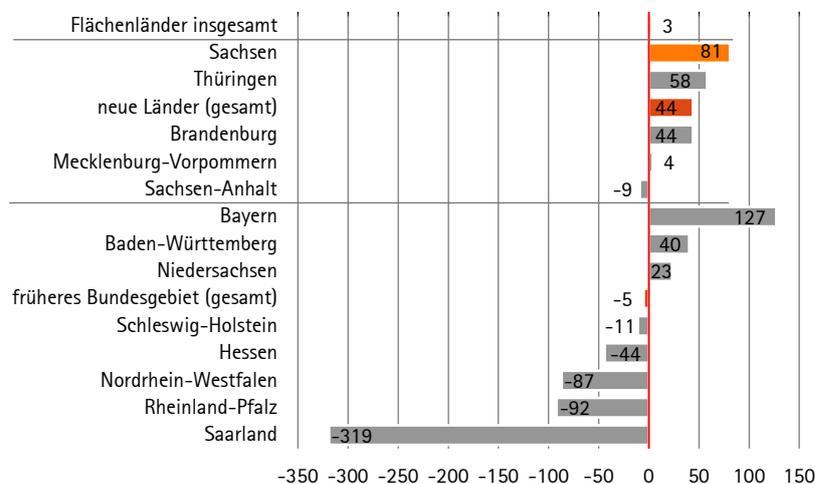
Übersicht 7: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes in € je EW⁵



- 12 Pro Kopf bezogen wies Sachsen nach Bayern im Jahr 2014 den höchsten Finanzierungssaldo in den kommunalen Kernhaushalten aus. Der SSG weist in seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag darauf hin, dass der Finanzierungssaldo der sächsischen Kernhaushalte maßgeblich auf der Zuweisung eines Vorsorgevermögens im Jahr 2014 i. H. v. 307 Mio. € beruhe. Dieser Betrag sei von den Kommunen zwar vereinnahmt worden, durfte aber nicht wieder verausgabt werden, sodass der Finanzierungsüberschuss schon bei der Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum SächsFAG absehbar gewesen sei. Bereinigt um diesen Betrag betrage der positive Finanzierungssaldo nur 26 Mio. € bzw. 6 € je EW.

Sachsen nach Bayern im Jahr 2014 mit höchstem Finanzierungssaldo

Übersicht 8: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2014 in € je EW (nur Kernhaushalte)⁶



- 13 Werden die Extrahaushalte in die Betrachtung einbezogen, verschlechtert sich das eingangs (Tz. 10) genannte Gesamtergebnis 2014 von rd. 0,2 Mrd. € auf rd. -0,7 Mrd. €.⁷

Einbezug der Extrahaushalte verschlechtert das Ergebnis deutlich

⁵ Datenbasis sind die Kassenstatistiken der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

⁶ Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2014, veröffentlicht in: Bundesfinanzministerium, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2005 bis 2014, Stand 04/2015.

⁷ Vgl. Kassenstatistiken der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

2.2 Einnahmen, Ausgaben und Quoten

Übersicht 9: Einnahmen, Ausgaben und Quoten für das Jahr 2014 innerhalb des Bundesgebietes (Werte gerundet)⁸

			Sachsen	neue Länder (gesamt)	früheres Bundes- gebiet (gesamt)	Flächen- länder (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	710	674	1.135	1.059
	Zuweisungen und Erstat- tungen vom Land ⁹		1.139	k. A.	k. A.	931
	darunter: allgemeine Schlüsselzuweisungen		543	k. A.	k. A.	419
	investive Zuweisungen		200	174	77	93
Ausgaben für	Personal		673	696	698	698
	soziale Leistungen		672	k. A.	k. A.	724
	Sachinvestitionen		288	263	303	296
Quoten der	Steuerdeckung	%	27,6	k. A.	k. A.	37,9
	Investitionen		11,2	k. A.	k. A.	10,6
	soziale Leistungen		30,6	k. A.	k. A.	29,8
	Zinsausgaben ¹⁰		0,8	1,1	1,8	1,6

Keine Annäherung bei den Steuereinnahmen 14 Im Vergleich der Vorjahre sind Tendenzen erkennbar, so z. B. dass bei den Steuereinnahmen und damit auch bei der Steuerdeckungsquote nach wie vor keine Annäherung zwischen den neuen Ländern und denen des früheren Bundesgebietes erkennbar ist. Das Niveau der Personalausgaben gleicht sich hingegen zusehends an. Die Zinsausgabenquote sinkt weiter kontinuierlich.

Investitionsrückstand 15 Hinsichtlich der Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland insgesamt konstatiert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), dass die kommunalen Investitionen seit dem Jahr 2002 jeweils nicht ausgereicht haben, um den Verschleiß (Abschreibungen) des Anlagevermögens (z. B. Infrastruktur) auszugleichen.¹¹ Als Hauptursachen für den Investitionsrückstand wurden ein unzureichender Finanzrahmen sowie ein hoher Erneuerungsbedarf genannt.¹²

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

3.1 Überblick

Wesentliche Einnahmenblöcke 16 Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Einnahmenblöcke der sächsischen Kommunen und ihre jeweiligen Anteile an den Gesamteinnahmen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant). Diese Anteile differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen.

⁸ Ab dem Berichtsjahr 2014 werden über das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen neben den Daten für Sachsen aus der Kassenstatistik nur noch Daten für die Flächenländer als Summe bereitgestellt. Die Daten zu den neuen Bundesländern und zu denen des früheren Bundesgebietes wurden der Statistik „Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts“ des Statistischen Bundesamtes entnommen – soweit vorhanden.

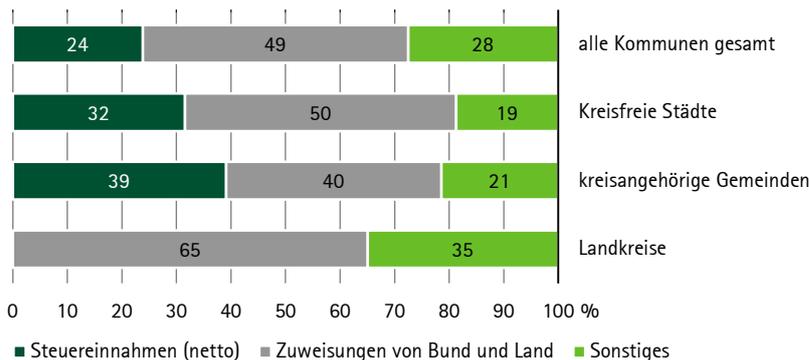
⁹ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

¹⁰ Zinsausgabenquote: Prozentanteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

¹¹ Zitiert und sinngemäß: BMWi, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Mai 2015, Pkt. „Auf einen Blick“, S. 14.

¹² Ebenda, Pkt. „Online-Befragung zeigt großen kommunalen Investitionsbedarf“, S. 38. Das BMWi führte im März 2015 eine deutschlandweite Befragung zum Thema „Kommunale Investitionen“ durch. In Sachsen nahmen rd. 23 % der Kommunen daran teil. Erste Ergebnisse sind im o. g. Monatsbericht veröffentlicht.

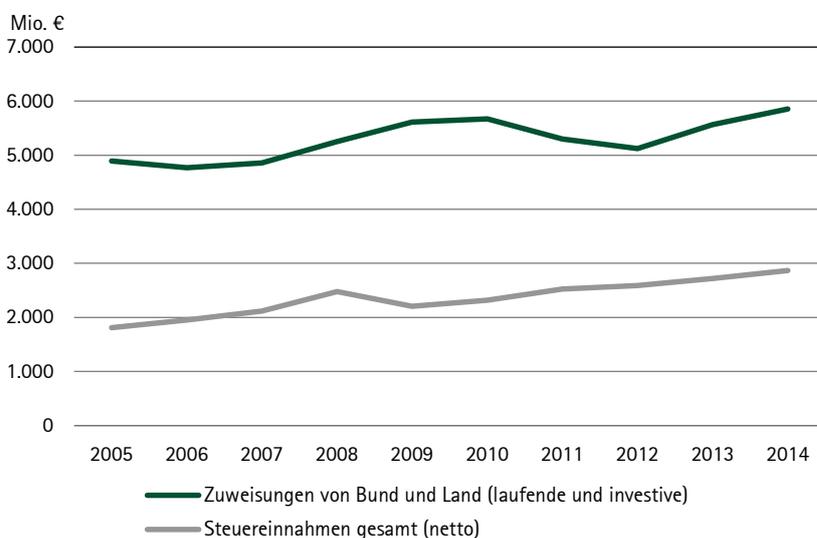
Übersicht 10: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2014



- 17 Die im Diagramm dargestellte Einnahmenstruktur der Landkreise kann in den letzten Jahren als konstant bezeichnet werden. Bei den Kreisfreien Städten ist der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen tendenziell leicht gesunken.
- 18 Die kreisangehörigen Gemeinden generieren ihre Einnahmen zu fast gleichen Teilen aus Steuern und Zuweisungen. Etwa ein Fünftel sind andere Einnahmequellen, wie etwa Gebühren, Mieten und Pachten oder Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen und aus Beteiligungen.
- 19 Sowohl das Volumen der Steuereinnahmen als auch das der Zuweisungen hat sich nochmals erhöht.

Konstante Einnahmenstruktur in den Landkreisen

Übersicht 11: Entwicklung der Zuweisungen¹³ und der Steuereinnahmen in den sächsischen Kommunen



3.2 Steuereinnahmen

- 20 Die Steuereinnahmen sind im Jahr 2014 bei allen nachfolgend dargestellten Steuerarten gestiegen. Bei den Kreisfreien Städten fiel der Anstieg prozentual gesehen etwas höher aus als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Der Durchschnitt aller sächsischen Kommunen lag bei rd. 710 €/EW.

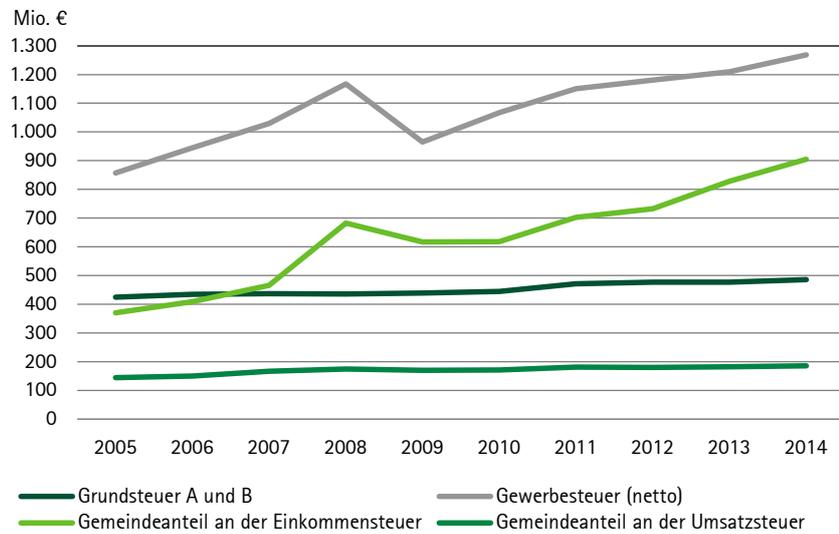
Steuereinnahmen bei allen hier genannten Steuerarten gestiegen

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

Stärkster Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

21 Am stärksten wuchs der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (rd. +9,3 % bzw. rd. +77 Mio. €). Die Einnahmen aus dieser Steuerart konnten seit 2006/2007 verdoppelt werden.

Übersicht 12: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der sächsischen Kommunen



22 Unter den Kreisfreien Städten wies die Stadt Leipzig im Jahr 2014 einwohnerbezogen die höchsten Steuereinnahmen aus (rd. 929 €/EW). Die kreisangehörigen Gemeinden erzielten Steuereinnahmen von durchschnittlich rd. 628 €/EW. Die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen waren in der Gemeinde Niederdorf (knapp 1.200 EW) mit rd. 2.476 €/EW ausgewiesen - die mit rd. 67 €/EW niedrigsten in Triebel/Vogtland (knapp 1.300 EW). Die Stadt Zwickau, größte kreisangehörige Gemeinde in Sachsen, verzeichnete mit rd. 1.206 €/EW überdurchschnittliche Steuereinnahmen.

Knapp 28 % der sächsischen Kommunen ohne höhere Steuereinnahmen

23 Nicht alle Kommunen konnten an der insgesamt positiven Entwicklung der Steuereinnahmen partizipieren. Knapp 28 % der sächsischen Kommunen gelang es nicht, ihre Steuereinnahmen zu steigern. Die letzten Steuerschätzungen lassen jedoch weiterhin eine insgesamt positive Steuereinnahmeentwicklung erwarten. Für einzelne Kommunen, deren Gewerbesteuereinnahmen maßgeblich vom jeweils ansässigen Energiekonzern abhängen, ist aufgrund fallender Strompreise allerdings mit kurz- bis mittelfristigen Einbrüchen bei den Steuereinnahmen zu rechnen. Ebenso drohen Gewerbesteuereinbrüche aufgrund der sog. Volkswagenkrise.

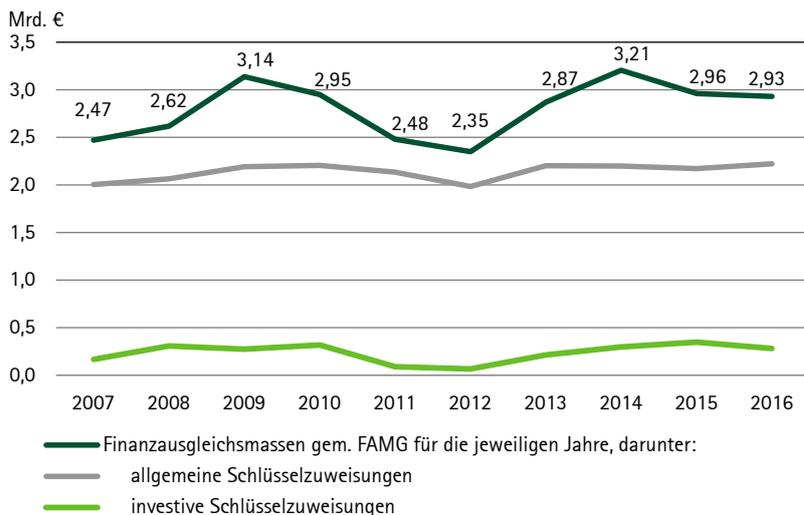
3.3 Zuweisungen und ähnliche Mittel

3.3.1 Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen

Umfang der Finanzausgleichsmasse ab 2015 rückläufig

24 Der Umfang der den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse hat im Jahr 2014 mit rd. 3,2 Mrd. € vorerst seinen Höhepunkt erreicht. Rund 307 Mio. € flossen davon in das kommunale Vorsorgevermögen gem. § 23 SächsFAG. Die weitere voraussichtliche Entwicklung ist nachfolgend ersichtlich.

Übersicht 13: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselzuweisungen



- 25 Der Rückgang der Finanzausgleichsmasse ab 2015 fußt auf voraussichtlich geringeren Korrekturbeträgen aus den Ist-Ergebnissen der jeweiligen Vorjahre. Die Finanzausgleichsmasse, die sich für die Jahre 2015 und 2016 nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsFAG ergibt, fällt im Vergleich zum Jahr 2014 höher aus¹⁴; wird gemäß Mittelfristplanung des SMF aber leicht sinken.

Übersicht 14: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse nach GMG I und insgesamt

	2014	2015	2016
Finanzausgleichsmasse nach GMG I	2.787	2.839	2.861
Korrekturbetrag aus dem Haushalts-Ist des vor-/vergangenen Jahres	418	120	71
Anpassung durch Bericht zur Überprüfung übertragener Aufgaben (§ 16 Abs. 2. Satz 1 SächsFAG)	-	2	-
Finanzausgleichsmasse insgesamt	3.205	2.961	2.932

3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

- 26 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Gemeinden zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Dazu zählen:

- die Steuereinnahmen (netto),
- die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes,
- die sonstigen allgemeinen Zuweisungen¹⁵, darunter:
 - Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (2014 rd. 30 €/EW).
 - Im Jahr 2014: allgemeiner Teil der Vorsorgerücklage (rd. 76 €/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 2008 (2014 rd. 40 €/EW; kontinuierliches Abschmelzen der Beträge bis auf 134,8 Mio. € ab dem Jahr 2018).

¹⁴ Vgl. LT-DS 6/779: Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf eines 9. Gesetzes zur Änderung des SächsFAG, S. 37.

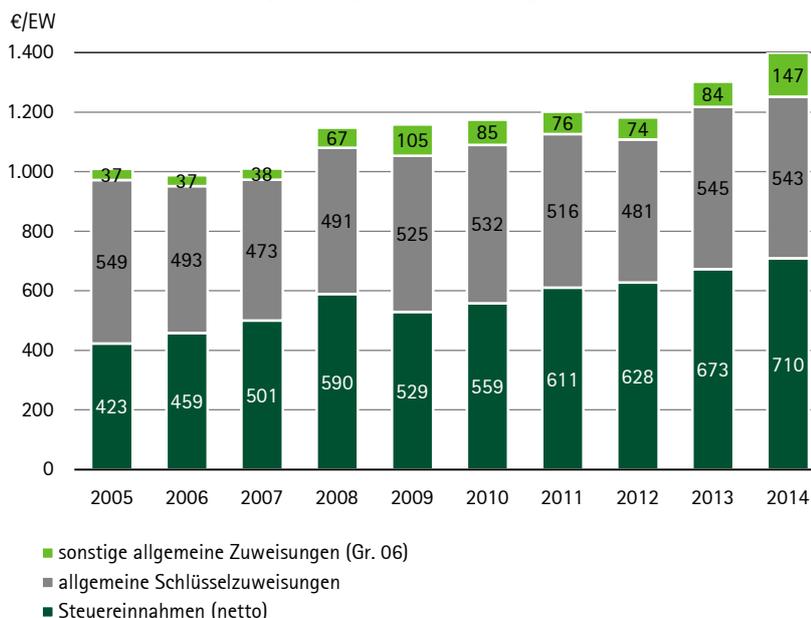
¹⁵ Kameral: Gr. 06, doppisch: Konten 613x.

- 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. €.

Allgemeine Deckungsmittel wuchsen weiter auf nunmehr fast 5,7 Mrd. €

- 27 Die allgemeinen Deckungsmittel hatten im Jahr 2014 einen Umfang von fast 5,7 Mrd. € bzw. rd. 1.400 €/EW. Wie bereits im Vorjahr stiegen sie erneut um knapp 8 % an. Dabei fielen die sonstigen allgemeinen Zuweisungen höher aus als in den Vorjahren. Für diese deutliche Steigerung von rd. 84 €/EW im Jahr 2013 auf rd. 147 €/EW im Jahr 2014 (vgl. Übersicht 15) sind im Wesentlichen die Zuweisungen für den allgemeinen Teil der Vorsorgerücklage ursächlich.

Übersicht 15: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel¹⁶



- 3.3.3 Erstattungen und laufende Zuweisungen
- 28 Die Höhe der Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land¹⁷ und vom Bund¹⁸ stagnierte insgesamt nach 3-jährigem stetigen Anstieg. Sie lag im Jahr 2014 bei rd. 1.904 Mio. €. Während vom Land mehr Mittel ausgereicht wurden (rd. +3,1 % bzw. rd. +37 Mio. €), wurden diejenigen vom Bund, hierunter insbesondere die Leistungsbeteiligungen beim Arbeitslosengeld II (ALG II) nach §§ 19 ff. SGB II einschließlich Sozialgeld nach § 28 SGB II¹⁹, reduziert (rd. -6,3 % bzw. rd. -46 Mio. €).
- 29 Von den erhöhten Landesmitteln profitierten am stärksten die kreisangehörigen Gemeinden und der KSV. Die Landkreise verzeichneten demgegenüber Rückgänge sowohl bei den Landes- als auch Bundesmitteln, insbesondere bei den aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen (Gr. 191 bis 193).

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

Einnahmen der Kapitalrechnung um rd. 23 % gestiegen

- 30 Vor allem der Anstieg der investiven Zuweisungen vom Land (vgl. Pkt. 4.3), ferner ein verstärkter Rückfluss von Darlehen (hauptsächlich bei der Kreisfreien Stadt Dresden) sowie höhere Einnahmen aus der Ver-

¹⁶ Angaben ab dem Jahr 2013 unter Verwendung der fortgeschriebenen Zensusdaten.

¹⁷ UGr. 161 Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes (doppisch: Kto. 6481 Kostenerstattungen und Kostenumlagen), UGr. 171 Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke (doppisch Kto. 6141), UGr. 191 Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (doppisch: Kto. 6191 Produktuntergruppe (PUG) 3121), jeweils vom Land.

¹⁸ UGr. 160 und 170 Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund (doppisch: Kto. 6480 Kostenerstattungen und Kostenumlagen vom Bund sowie Kto. 6140 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Bund), UGr. 192 und 193 Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (doppisch: Kto. 6191, PUG 3124 und 3125).

¹⁹ Wird zusammengefasst unter UGr. 192 lt. VwV Gliederung und Gruppierung.

äußerung von Grundstücken (ebenfalls Dresden) und von Beteiligungen (insbesondere bei den Städten Bautzen und Freiberg) ließen die Einnahmen der Kapitalrechnung im Jahr 2014 insgesamt um rd. 23 % auf rd. 1,1 Mrd. € anwachsen.

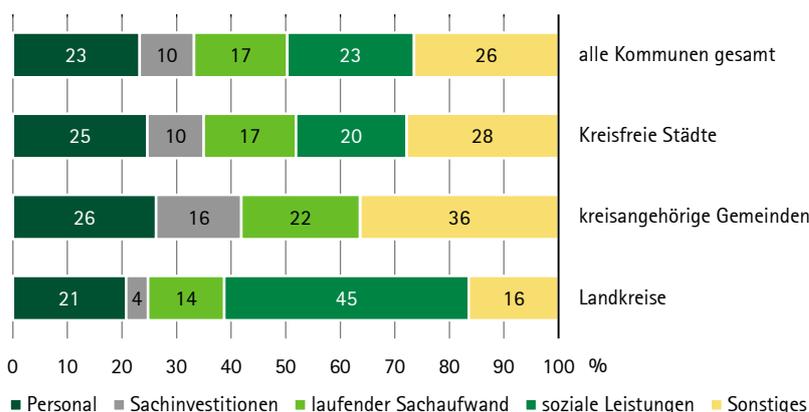
4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

4.1 Überblick

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

Wesentliche Ausgabenblöcke

Übersicht 16: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2014



32 Rückblickend auf die letzten 5 Jahre traten die größten Verschiebungen bei den Ausgabenblöcken Sachinvestitionen und laufender Sachaufwand auf. Besonders deutlich wird dies bei den kreisangehörigen Gemeinden im Zuge der Doppikumstellung. Dort sank der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben (von rd. 24 auf rd. 16 Prozentpunkte) etwa in dem Maße wie der Anteil des laufenden Sachaufwandes an den Gesamtausgaben stieg (von rd. 16 auf rd. 22 Prozentpunkte). Bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten wird dieser Effekt von dem vergleichsweise großen Anteil der Sozialausgaben überlagert und ist dort daher nur in abgeschwächter Form sichtbar.

Verschiebungen bei den Ausgabenblöcken Sachinvestitionen und laufender Sachaufwand

33 Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben veränderte sich im gleichen Zeitraum – unabhängig von der Gebietskörperschaftsgruppe – demgegenüber nur um maximal 2 Prozentpunkte; der Anteil der Sozialausgaben um bis zu 3 Prozentpunkte.

34 Die Entwicklung der Personalausgaben wird in Beitrag Nr. 3 „Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen“ dieses Bandes analysiert.

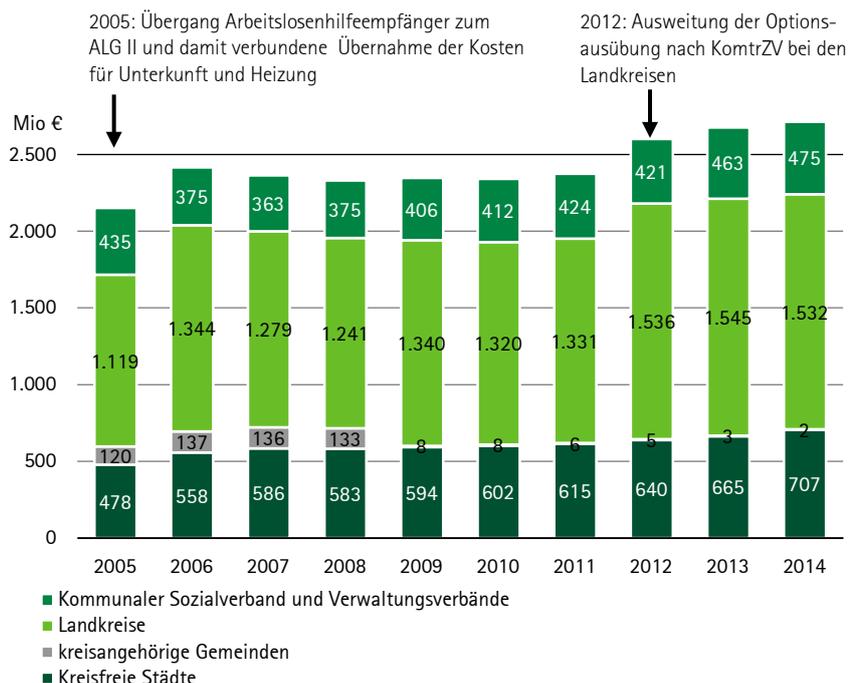
Personal – siehe Beitrag Nr. 3

4.2 Ausgaben für soziale Leistungen

35 Die Sozialausgaben stiegen im Jahr 2014 um rd. 1,5 % auf rd. 2,7 Mrd. €. Während alle 3 Kreisfreien Städte höhere Sozialausgaben als im Vorjahr verzeichneten (im Durchschnitt rd. +7,6 %), wiesen die Landkreise insgesamt rd. 1,7 % niedrigere Sozialausgaben gegenüber dem Vorjahr aus. Bis auf die Landkreise Nordsachsen, Bautzen und Meißen hatten alle Landkreise ihre Sozialausgaben reduzieren können.

Sozialausgaben steigen weiter

Übersicht 17: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen



- 36 Nachfolgend wird auf einzelne Sozialausgabenblöcke mit wesentlichen Veränderungen eingegangen. Diese Ausgabenblöcke umfassten im Jahr 2014 rd. 93 % der gesamten Sozialausgaben.

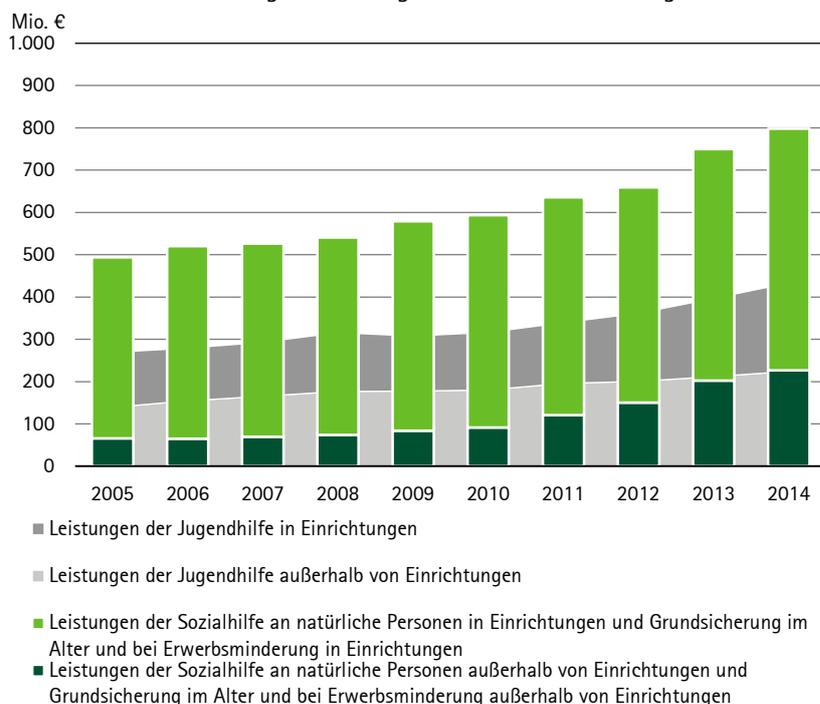
Leistungen der Sozial- und der Jugendhilfe

Sozial- und Jugendhilfe:
Ausgabensteigerung vor allem bei
den Kreisfreien Städten

- 37 Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen, in denen seit der Doppikumstellung statistisch auch die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung enthalten sind, umfassten im Jahr 2014 rd. 29 % aller Sozialleistungen und stiegen – dem Trend der zurückliegenden Jahre folgend – weiter an. Gleiches gilt für die Leistungen der Jugendhilfe (rd. 16 % aller Sozialleistungen). Die genannten Ausgabenpositionen wuchsen im Jahr 2014 um insgesamt rd. 85 Mio. €. Die Kreisfreien Städte waren von den steigenden Ausgaben stärker betroffen als die Landkreise.
- 38 Die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat der Bund schrittweise übernommen. Seit 2014 erstattet er 100 % der im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben.
- 39 Zum Stand 03/2015²⁰ wurden Leistungen der Grundsicherung im Alter im deutschlandweiten Vergleich einwohnerbezogen in Sachsen (11 je 1.000 EW) und Thüringen (10 je 1.000 EW) am wenigsten in Anspruch genommen. Rund 11.300 EW in Sachsen bezogen zum genannten Stichtag Grundsicherung im Alter (deutschlandweit rd. 512 Tsd. EW). Weitere rd. 19.100 EW in Sachsen erhielten Grundsicherung wegen dauerhaft voller Erwerbsminderung (deutschlandweit rd. 483 Tsd. EW).
- 40 Die neuen Bundesländer profitieren insgesamt derzeit noch von den Erwerbsbiografien vor der Wiedervereinigung, die durch breite Erwerbstätigkeit geprägt waren.

²⁰ Statistisches Bundesamt, Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Pressemitteilung 280/15 vom 06.08.2015 und Korrektur in Pressemitteilung 292/15 vom 12.08.2015.

Übersicht 18: Entwicklung der Leistungen der Sozial- und der Jugendhilfe²¹



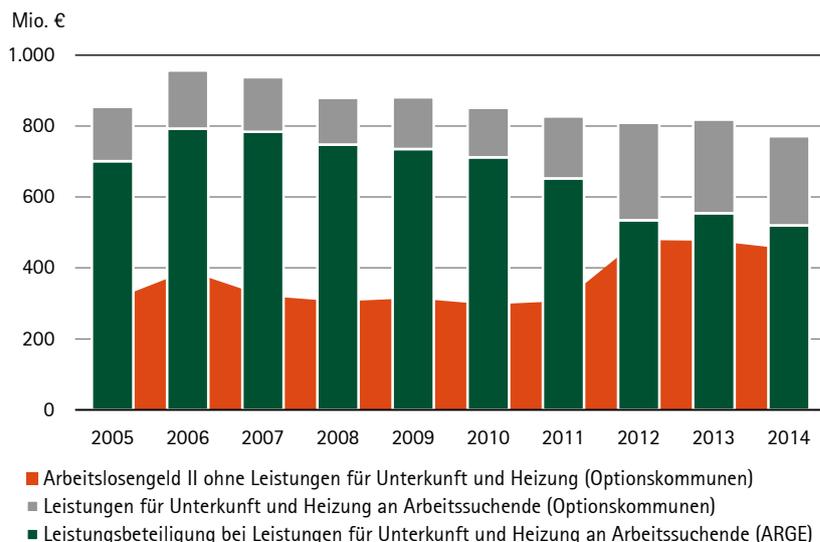
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (KdU) und Arbeitslosengeld II (ALG II)

- 41 An der Entwicklung der Leistungen für Unterkunft und Heizung (rd. 28 % aller Sozialleistungen im Jahr 2014) sowie am ALG-II-Rückgang²² lässt sich die positive Arbeitsmarktlage im Jahr 2014 ablesen. Dies ist auch der wesentliche Grund für den Rückgang der Sozialausgaben insgesamt bei den Landkreisen.
- 42 An den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligt sich der Bund gem. § 46 Abs. 5 Satz 2 SGB II seit dem Jahr 2014 mit 27,6 %. Hinzu kommen weitere 3,1 % für das Jahr 2014, um die Leistungen zur Bildung und Teilhabe (BuT) entsprechend zu berücksichtigen.²³

KdU und ALG II: Positive Arbeitsmarktlage führte zum Rückgang insbesondere bei den Landkreisen

Höhere Bundesbeteiligung

Übersicht 19: Entwicklung der Ausgaben für KdU und ALG II²⁴



²¹ Datenbasis sind die Kassenstatistiken der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.
²² ALG-II-Leistungen umfassten im Jahr 2014 rd. 17 % aller Sozialleistungen.
²³ Vgl. § 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II i. V. m. der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014 - BBFestV 2014.
²⁴ Datenbasis sind die Kassenstatistiken der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Jahres zum Gebietsstand des jeweiligen Jahres.

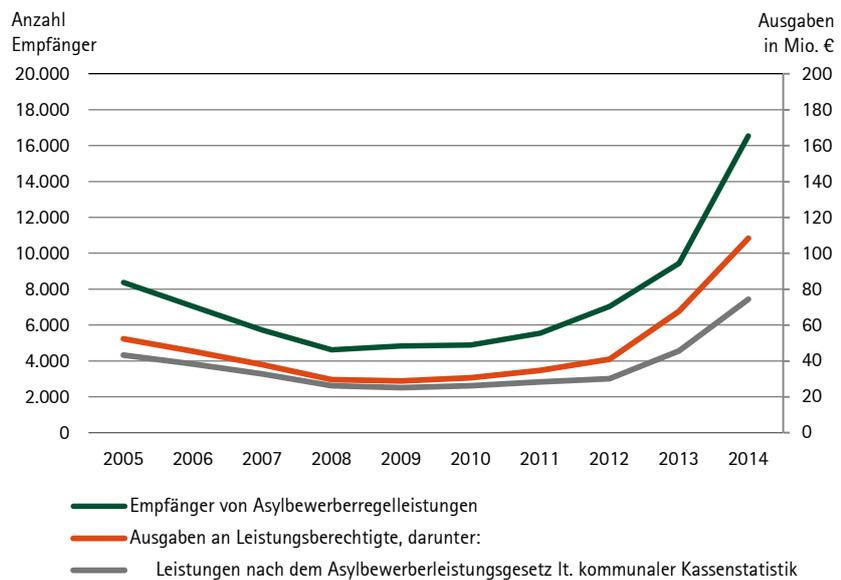
- 43 Die 3 in Übersicht 19 dargestellten Sozialleistungspositionen sanken im Jahr 2014 insgesamt um fast 71 Mio. €. Zur größtmöglichen Einordnung sei darauf verwiesen, dass dieser Betrag in etwa den Umfang der im gesamten Jahr 2014 unmittelbar durch die Kommunen Sachsens verausgabten Asylbewerberleistungen (rd. 74 Mio. €) hat.

Asylbewerberleistungen umfassen rd. 3 % aller Sozialleistungen

- 44 **Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**
Bei den Asylbewerberleistungen der Kreisfreien Städte und der Landkreise vollzieht sich derzeit aufgrund der weltpolitischen Lage die dynamischste Entwicklung. Im Jahr 2014 umfassten diese Leistungen etwa 3 % der gesamten im Jahr 2014 verausgabten Sozialleistungen. Die Ausgaben sowie die Zahl der Leistungsempfänger steigen weiterhin überproportional.²⁵

Ausgaben und Zahl der Leistungsempfänger steigen weiter

Übersicht 20: Entwicklung der Gesamtzahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen und der Ausgaben an Leistungsberechtigte in Sachsen²⁶, darunter Ausgaben lt. Kassenstatistik



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

Größeres Investitionsvolumen aufgrund höherer investiver Zuweisungen vom Land

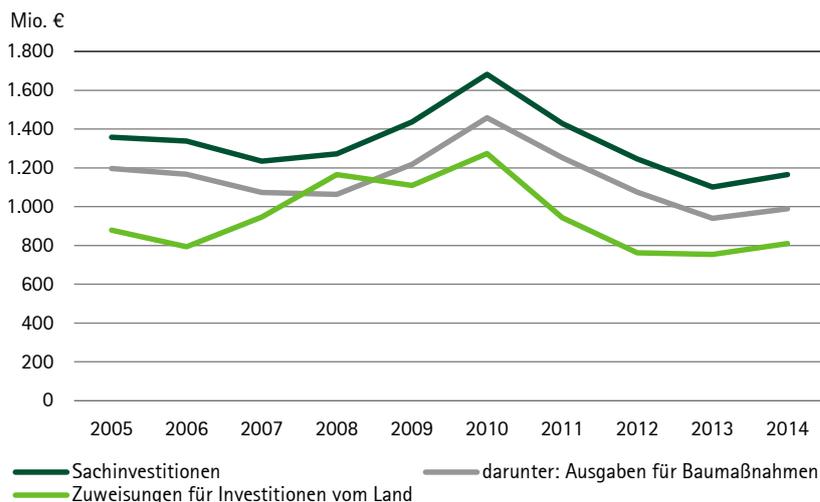
- 46 **4.3 Sachinvestitionen**
Nach 3-jährigem Rückgang wuchs das Investitionsvolumen im Jahr 2014 um rd. 6,2 %. Da Bilanzdaten bisher nicht in der Finanzstatistik erfasst werden, kann nicht eingeschätzt werden, ob die Investitionshöhe ausreichte, um das kommunale Vermögen zu erhalten. Der Zusammenhang des Investitionsvolumens zur Höhe der investiven Zuweisungen vom Land ist in nachfolgender Übersicht erkennbar.²⁷

²⁵ Hauptherkunftsländer sind bislang Syrien, Tunesien und Libyen. Vgl. SK (Hrsg.): Asylbewerber und Flüchtlinge im Freistaat Sachsen, Fakten und Hintergrundinformationen, Januar 2015, S. 6 sowie Der Sächsische Ausländerbeauftragte, Daten und Fakten zum Thema Asyl in Sachsen, 03/2015.

²⁶ Quelle: StA, Statistik der Empfänger von Asylbewerberleistungen am 31.12. sowie Statistik der Aus- und Einzahlungen für Asylbewerberleistungen an Leistungsberechtigte.

²⁷ Hinweis: In den investiven Zuweisungen sind statistisch auch die „investiven Schlüsselzuweisungen zur Verwendung für Instandsetzungen“ (doppisches Konto: 6112) enthalten, demzufolge führten rd. 7 % der investiven Schlüsselzuweisungen nicht zu Sachinvestitionen (rd. 20 Mio. €).

Übersicht 21: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Zuweisungen für Investitionen vom Land

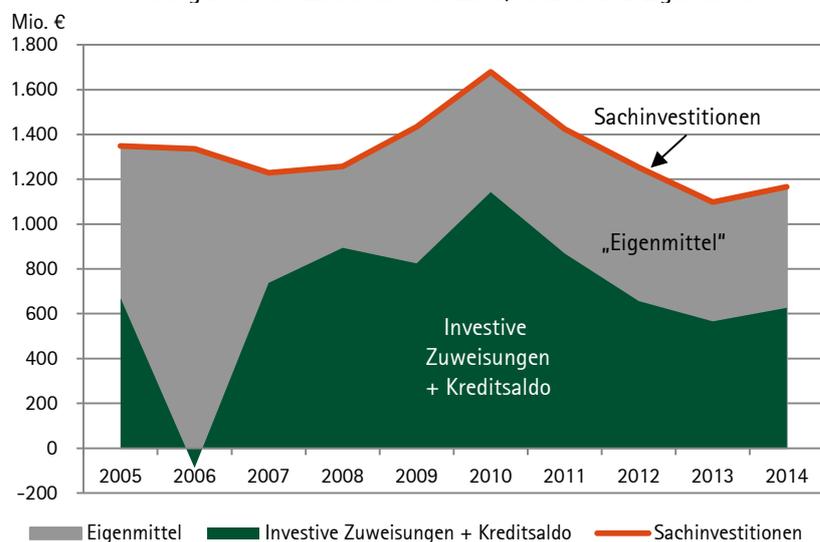


47 Der in den letzten Jahren relativ konstante „Abstand“ zwischen den Linien „Zuweisungen für Investitionen vom Land“ und „Sachinvestitionen“ deutet darauf hin, dass in den Kommunen bislang ein etwa gleichbleibender geringer Anteil von Eigenmitteln investiv eingesetzt wurde. Soweit ein weiterer Investitionsbedarf besteht, sind mehr Eigenmittel einzusetzen.

Investiver Einsatz von Eigenmitteln der Kommunen muss erhöht werden

48 Neben den investiven Zuweisungen und den Eigenmitteln sind Kredite (§ 82 Abs. 1 SächsGemO) ein nachrangiger Baustein, um Sachinvestitionen zu finanzieren. Daher wird nachfolgend der Saldo aus Krediteinnahmen und Kredittilgungen²⁸ in die Analyse einbezogen.

Übersicht 22: Darstellung der Finanzierung der Sachinvestitionen durch Zuweisungen für Investitionen vom Land, Kredite und Eigenmittel²⁹



49 Auch bei dieser Betrachtung wird ersichtlich, dass - abgesehen vom Dresdener WOBA-Sondereffekt im Jahr 2006³⁰ - der Anteil der kommunalen Eigenmittel an den Sachinvestitionen in den letzten Jahren nicht wesentlich zugenommen hat. Dies unterstreicht zum einen die Bedeu-

²⁸ Krediteinnahmen GR 374 - 378, Kredittilgungen GR 974 - 978, jeweils außer bei Verwaltungen.
²⁹ Für dieses Diagramm wurden abweichend von der sonst üblichen Darstellungsweise ausschließlich Daten der Kassenstatistik der entsprechenden Jahre verwendet, da dem SRH für die Kreditaufnahmen und -tilgungen keine Daten der Jahresrechnungsstatistik vorliegen.
³⁰ Verkauf der Dresdener kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) und daran anschließend entsprechend hohe Kredittilgung.

tung der investiven Zuweisungen für die Investitionstätigkeit der Kommunen und zum anderen die Wichtigkeit, entsprechende Eigenmittel zu erwirtschaften, um die erforderlichen Investitionen tätigen zu können.

Landkreise profitierten am stärksten von den höheren investiven Zuweisungen

50 Von den höheren investiven Zuweisungen vom Land profitierten die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen in unterschiedlichem Maße – am stärksten die Landkreise, hierunter, prozentual gesehen, vor allem die Landkreise Mittelsachsen, Bautzen und Meißen. Die höheren investiven Zuweisungen im Jahr 2014 spiegelten sich bei den Landkreisen jedoch nicht immer in höheren Investitionsausgaben im selben Jahr wider.

Investitionsvolumen wuchs besonders bei Kreisfreien Städten

51 Das Investitionsvolumen stieg bei den Kreisfreien Städten am meisten. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

Übersicht 23: Vorjahresvergleich des investiven Bereiches nach Gebietskörperschaftsgruppen

Gebietskörperschaftsgruppe	Einnahmen/Ausgaben	2013	2014	Veränderung gegenüber Vorjahr
		in Mio. €	in Mio. €	
Kreisfreie Städte	Zuweisungen für Investitionen vom Land	224,0	253,7	13,2 %
	Sachinvestitionen	298,1	359,3	20,5 %
	darunter: Baumaßnahmen	251,1	319,2	27,1 %
kreisangehörige Gemeinden	Zuweisungen für Investitionen vom Land	419,9	433,7	3,3 %
	Sachinvestitionen	673,6	669,1	-0,7 %
	darunter: Baumaßnahmen	581,7	566,1	-2,7 %
Landkreise	Zuweisungen für Investitionen vom Land	79,7	122,3	53,5 %
	Sachinvestitionen	126,4	137,7	9,0 %
	darunter: Baumaßnahmen	97,7	104,6	7,1 %

4.4 Laufender Sachaufwand

Laufender Sachaufwand steigt weiter

52 Auch im Jahr 2014 stieg der laufende Sachaufwand weiter an. Da der Großteil der sächsischen Kommunen die kommunale Doppik bereits im Vorjahr einführte [auf die in vorangegangenen Jahresberichten hinlänglich dargestellten (statistischen) Effekte wird hingewiesen], fiel die Ausgabensteigerung im Jahr 2014 nicht mehr überproportional hoch aus (2013: rd. +13 %, 2014: rd. +6 %).

Deutlicher Zuwachs an Unterhaltungsaufwendungen

53 Die mit jeweils + rd. 20 % maßgeblichsten Steigerungen innerhalb des laufenden Sachaufwandes fanden bei der Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie der Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen statt. Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.5, S. 37 wird verwiesen.

54 Bei der Betrachtung nach Gebietskörperschaftsgruppen sowie nach Größenklassen innerhalb des kreisangehörigen Raumes ist festzustellen, dass die Kreisfreien Städte mit durchschnittlich rd. 450 €/EW den höchsten Sachaufwand auswiesen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (Durchschnitt rd. 339 €/EW) hatten die Gemeinden mit mehr als 20.000 EW einen etwas höheren Sachaufwand je EW als kleinere Gemeinden, was angesichts einer einwohnerzahlbedingten größeren Aufgabenpalette plausibel erscheint.

4.5 Weitere Ausgaben

4.5.1 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse

55 Die sächsischen Kommunen reichten im Jahr 2014 knapp 134 Mio. € an Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Gr. 98) an Dritte aus. Nur im Jahr 1992 war dieser Betrag noch niedriger. Am meisten partizipierten hiervon kommunale Sonderrechnungen³¹ der beiden größeren Kreisfreien Städte (rd. 28 Mio. €).³²

56 Auch an laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (Gr. 71), die 2014 rd. 1.301 Mio. € umfassten, erhielten kommunale Sonderrechnungen der Kreisfreien Städte den größten Betrag (rd. 325 Mio. €).

57 Seit dem Jahr 2007 steigt der Gesamtbetrag der laufenden und investiven Zuweisungen und Zuschüsse. Während die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse kontinuierlich stiegen, verringerte sich demgegenüber der investive Teil zum wiederholten Male.

4.5.2 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

58 Zu den Umlagen in diesem Sinne (Gr. 832) zählen die Kreisumlage, die Finanzausgleichsumlage (vgl. Pkt. 5.2) und sonstige Umlagen. Die Kreisumlage, deren Anteil rd. 97 % an den o. g. Umlagen beträgt, erhöhte sich im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5 % auf rd. 741,4 Mio. €. Die Finanzausgleichsumlage stieg im gleichen Zeitraum um rd. 22 % auf rd. 19,8 Mio. €.

Höhere Kreis- sowie Finanzausgleichsumlage

5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

5.1 Kommunalen Finanzausgleich

59 Im Jahr 2015 steht den Kommunen in Sachsen auf Grundlage des SächsFAG eine Finanzausgleichsmasse von rd. 2.961 Mio. € zur Verfügung (vgl. auch Übersicht 13). Hierin sind Erhöhungsbeträge aus den Ist-Ergebnissen der Jahre 2012 und 2013 sowie aus dem Ergebnis der Überprüfung gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 SächsFAG i. H. v. insgesamt rd. 122 Mio. € enthalten.

60 Im Jahr 2016 hat die Finanzausgleichsmasse einen Umfang von rd. 2.932 Mio. €. Darin ist ein Erhöhungsbetrag aus dem voraussichtlichen Ist-Ergebnis 2014 i. H. v. rd. 71 Mio. € enthalten. Die über den kommunalen Finanzausgleich auszureichenden *investiven* Zuweisungen (Schlüssel- und Zweckzuweisungen) umfassen im Jahr 2015 rd. 459 Mio. € und im Jahr 2016 rd. 393 Mio. €.

61 Das kommunale Vorsorgevermögen gem. § 23 SächsFAG wird im Jahr 2015 zu 10,228 % (rd. 36 Mio. €) aufgelöst.

Teilauflösung des kommunalen Vorsorgevermögens

62 Mit der 9. Änderung des SächsFAG wurde ein Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe eingeführt (vgl. Pkt. 5.3, Tz. 69). Ferner wurde die auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragene neue Aufgabe „Vollzug des Bundesbetreuungsgeldes“ im „Ausgleich für übertragene Aufgaben“ (§ 16 SächsFAG) durch eine Erhöhung der Pro-Kopf-Beträge berücksichtigt.³³

³¹ Dies sind insbesondere Eigenbetriebe.

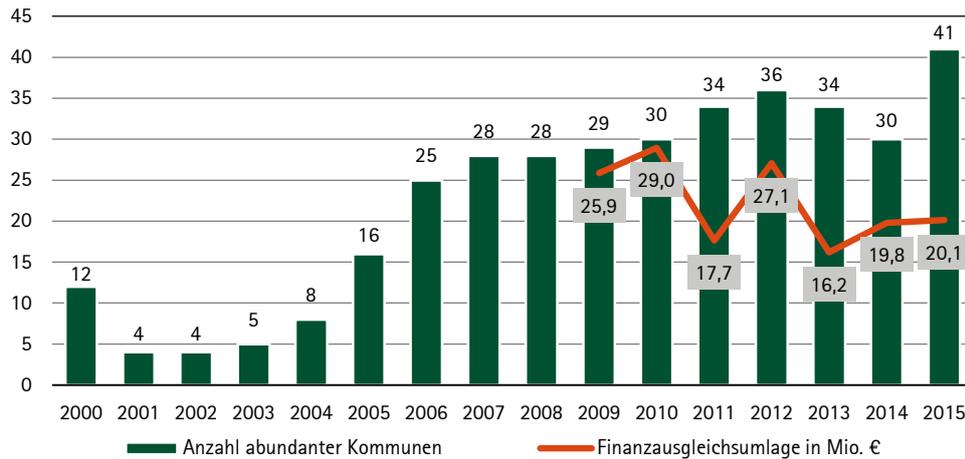
³² Daten für eine genaue Aufschlüsselung auf die beiden Kreisfreien Städte Leipzig und Dresden liegen dem SRH nicht vor.

³³ Mit Urteil des BVerfG vom 21.07.2015, Az.: 1 BvF 2/13, sind nunmehr keine Neuanträge auf Betreuungsgeld mehr möglich, da das Gericht die Unvereinbarkeit mit dem GG, und damit die Nichtigkeit des Betreuungsgeldgesetzes festgestellt hat.

5.2 Finanzausgleichsumlage

- 63 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.
- 64 Im Jahr 2015 verteilt sich der jeweils zu entrichtende Umlagebetrag bei gegenüber dem Vorjahr etwa vergleichbarem Umlagevolumen auf deutlich mehr Gemeinden.³⁴ Die Mehrzahl der abundanten Kommunen in Sachsen entrichtet den Umlagehöchstsatzz von 50 %.³⁵

Übersicht 24: Entwicklung der Anzahl abundanter³⁶ Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage³⁷ in Sachsen



5.3 Entwicklungen im Sozialbereich

- 65 **Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie Bildung und Teilhabe**
In den Jahren 2015 und 2016 erhöht der Bund seine Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 46 Abs. 5 SGB II³⁸ von 27,6 % auf 31,3 % und im Jahr 2017 auf 35,0 %. Die Erhöhung berücksichtigt die Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe (vgl. Tz. 67). Danach fällt die Bundesbeteiligung wieder auf das Niveau von 2014 zurück.
- 66 Hinzu kommen weitere 3,4 % für die Jahre 2015 sowie 2016, um die Leistungen zur BuT entsprechend zu berücksichtigen.³⁹ In Folge des Urteils des Bundessozialgerichtes vom 10.03.2015⁴⁰ war der Bund zudem aufgefordert, die BuT-Mittel, welche im Jahr 2012 von den Kommunen nicht verbraucht worden waren und die der Bund daher von seiner Leistungsbeteiligung im Jahr 2014 (§ 46 Abs. 5 SGB II) einbehalten hatte, noch nachträglich über die Länder an die Kommunen auszuzahlen. An die sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte flossen 2015 in Umsetzung dieses Urteiles fast 20 Mio. €.⁴¹

³⁴ Die Umlagebeträge je Gemeinde für das Jahr 2015 können der LT-DS 6/1619 entnommen werden.
³⁵ 50 % des Differenzbetrages, um den die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Gilt ab dem 3. Jahr der Erhebung. Der Einstiegssatz liegt bei 30 %. Vgl. § 25 a SächsFAG.
³⁶ 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).
³⁷ Angaben gemäß Festsetzung.
³⁸ LT-DS 6/93, ausgegeben am 13.11.2014, enthält eine dezidierte Übersicht der in den sächsischen Landkreisen und Kreisfreien Städte momentan geltenden spezifischen KdU-Regelungen.
³⁹ Vgl. § 46 Abs. 6 Satz 3 SGB II i. V. m. der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2015 - BBFestV 2015.
⁴⁰ Az.: B 1 AS 1/14 KL
⁴¹ Vgl. Schreiben des SMS vom 23.04.2015, Az.: 44-5021.08/83.

Eingliederungshilfe: Bundesteilhabe- bzw. Bundesleistungsgesetz

- 67 Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (12/2013) sollen die Kommunen ab dem Jahr 2018 jährlich im Umfang von 5 Mrd. € von der Eingliederungshilfe⁴² entlastet werden. Übergangsweise erfolgt ab 2015 bereits eine jährliche Entlastung i. H. v. 1 Mrd. € über eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (vgl. Tz. 65) sowie über eine erhöhte Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer.
- 68 Die sächsischen Kommunen erhalten daraus jährlich insgesamt rd. 51 Mio. €. Bezogen auf das Jahr 2014 entspricht dies rd. 12 % der Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe in Sachsen.
- 69 Im SächsFAG wurde auf 3 Jahre befristet ein Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe für behinderte Menschen installiert (§ 21a), damit die Bundesmittel aus den Umsatzsteuereinnahmen, die zur Entlastung der Kommunen übergangsweise ab 2015 fließen, zielgenau den Aufgabenträgern zukommen. Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe
- 70 Im Juli 2015 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zum Bundesteilhabegesetz. Ziel sei es, bis Jahresende den Gesetzentwurf zu präsentieren.
- ### Asylbewerberleistungen
- 71 Die weiterhin wachsende Zahl an Asylbewerbern sowie Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes⁴³ zum 01.03.2015 (u. a. Anhebung der Leistungssätze mit zusätzlicher Übernahme der Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat, Leistungen für BuT für Kinder und Jugendliche ab erstem Aufenthaltstag) führen zu weiter steigenden Ausgaben.
- 72 Die Kommunen stehen nicht nur finanziell, sondern auch personell⁴⁴ vor großen Herausforderungen. Mit dem seit 24.10.2015 geltenden Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sollen die mit dem enormen Asylbewerberzustrom verbundenen Herausforderungen künftig besser bewältigt werden. Beschleunigung der Asylverfahren
- 73 Seit dem 01.01.2015 erhalten die Kommunen für die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber gem. § 10 Abs. 1 Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz statt bisher 1.500 € nunmehr eine Pauschale von 1.900 € je Person und Vierteljahr, deren Angemessenheit evaluiert wird. Flüchtlings-Pauschale 2015 erhöht
- 74 Darüber hinaus erhalten die Kreisfreien Städte und die Landkreise in den Jahren 2015 und 2016 Zuweisungen zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen gem. § 22 Abs. 2 Nr. 8 SächsFAG.⁴⁵ Bedarfsszuweisungen
- 75 Zudem stehen aus den beiden Fachförderrichtlinien des SMS „Integrative Maßnahmen“ und „Soziale Betreuung Flüchtlinge“ in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt rd. 17 Mio. € zur Verfügung, die neben weiteren Zuwendungsempfängern auch von den Kommunen in Anspruch genommen werden können.⁴⁶ Des Weiteren werden die Kommunen im Umfang Fachförderrichtlinien

⁴² Die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe an behinderte Menschen ist in Sachsen nach Altersgruppen geregelt: Der KSV betreut die Gruppe der 18- bis 64-Jährigen; die örtlichen Träger (Landkreise und Kreisfreie Städte) die darunter und darüber liegenden Altersgruppen.

⁴³ Gesetz zur Änderung des AsylbLG und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 sowie Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach § 14 des AsylbLG für die Zeit ab 01.03.2015 vom 16.01.2015.

Vor der Überarbeitung des AsylbLG waren die betreffenden Leistungen übergangsweise angepasst worden. Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Tz. 47, S. 33.

⁴⁴ Die Beratende Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“ von 04/2012 sieht in Anlage 2, S. 29 als Richtwert 1,00 VZÄ je 100 Asylhilfeempfänger zur Bewältigung der Hilfen für Asylbewerber nach dem AsylbLG vor.

⁴⁵ Vgl. Pkt. IV der VwV Bedarfsszuweisungen vom 16.07.2015.

⁴⁶ Richtlinie des SMS zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen) vom 13.08.2015 und Richtlinie des SMS zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen (RL Soziale Betreuung Flüchtlinge) vom 08.07.2015.

von rd. 4,9 Mio. € bei der Begründung von Belegungsrechten an leerstehenden Wohnungen für Asylbewerber unterstützt.⁴⁷

- 76 Damit die Kommunen die außergewöhnlichen logistischen und organisatorischen Anforderungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bewältigen können, hat das SMI in seinem Erlass vom 07.09.2015 vereinfachende Regelungen zum kommunalen Haushaltsrecht getroffen. Neben diversen Verwaltungsvereinfachungen sind dies u. a. eine pauschale, zweckgebundene Genehmigung von Kassenkrediten sowie von Krediten für wesentliche Instandsetzungen oder für weitere Auszahlungen und Aufwendungen zur Unterbringung und Versorgung der Asylbegehrenden und Flüchtlinge.
- Bundesbeteiligung 77 Ab dem Jahr 2016 wird sich der Bund dauerhaft an den Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen, beteiligen. Bereits im Jahr 2015 erhalten die Länder und Kommunen vom Bund eine pauschale Hilfe.⁴⁸
- KiTa-Landeszuschuss erhöht 78 **Kindertageseinrichtungen**
Der Landeszuschuss für die laufende Förderung von Kindertagesstätten gem. § 18 Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kinder in Tageseinrichtungen (SächsKitaG) wurde von 1.875 € je Kind bei 9-stündiger Betreuungszeit auf 2.455 € erhöht. Der volle Betrag wird jedoch erst ab September 2018 gewährt. Bis dahin wird der Ausgangsbetrag stufenweise gesteigert (§ 23 Abs. 4 SächsKitaG). Von den Mehreinnahmen ist u. a. der verbesserte Personalschlüssel, der ebenfalls sukzessive eingeführt wird, zu finanzieren (§ 12 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 1 und 2 SächsKitaG).⁴⁹ Darüber hinaus kommen im Ergebnis der jüngsten Tarifverhandlungen höhere Ausgaben für das KiTa-Personal auf die Kommunen zu.⁵⁰
- Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ des Bundes 79 Der Bund stellt dem Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ zur Finanzierung der Errichtung von zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren einen zusätzlichen Betrag i. H. v. 550 Mio. €, verteilt auf die Jahre 2016 bis 2018, zur Verfügung.⁵¹ Nach Sachsen fließen davon Mittel i. H. v. rd. 28 Mio. €.⁵²
- Kommunalinvestitionsförderungs-fonds des Bundes 80 **5.4 Investitionsförderung**
Für die Jahre 2015 bis 2018 stellt der Bund in einem Sondervermögen 3,5 Mrd. € für die Förderung bedeutsamer Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verfügung.⁵³ Sachsen erhält daraus Mittel im Umfang von rd. 156 Mio. €. Es ist ein Eigenanteil von 10 % zu leisten.
- 81 Zusätzlich stellt der Bund für die Gemeinden bundesweit über einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer – über die unter Tz. 67 genannten Hilfen hinaus – im Jahr 2017 weitere 1,5 Mrd. € bereit⁵⁴, um ihnen Spielräume für weitere Investitionen zu eröffnen.

⁴⁷ Richtlinie des SMI über die Förderung der Begründung von Belegungsrechten (RL Förderung Belegungsrechte) vom 06.10.2015.

⁴⁸ Vgl. dazu das Schreiben des Deutschen Städtetages „Beschluss vom 18. Juni 2015 von Bund und Ländern zur Asyl- und Flüchtlingspolitik“ vom 19.06.2015, Az.: 50.70.00 D, S. 2 sowie Anlage 1, TOP 3, Nr. 3.

⁴⁹ Vgl. auch Beitrag Nr. 3 dieses Bandes „Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen“, Pkt. 2, Tz. 8.

⁵⁰ Vgl. ebenda, Pkt. 7.

⁵¹ § 4a Abs. 2 Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 18.12.2007, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2411).

⁵² § 13 Abs. 1 des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 10.12.2008, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2411).

⁵³ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24.06.2015 (BGBl. I S. 974). Hier Art. 1: Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ sowie Art. 2: Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen.

⁵⁴ Vgl. ebenda. Hier Art. 3: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

82 Der Freistaat Sachsen reicht an die sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte außerdem eine Investitionspauschale i. H. v. 20,5 Mio. € im Jahr 2015 sowie 17,5 Mio. € im Jahr 2016 aus. Sie dient der Deckung des Investitionsbedarfs für die Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der Kommunen zur Unterbringung von Asylbewerbern.⁵⁵

Investitionspauschale des Landes für Flüchtlingsinfrastruktur

5.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

83 Die Zahl der Gemeinden reduzierte sich zum 01.01.2015 auf 430 (Eingliederung Deutzen in Neukieritzsch zum 01.07.2014 und Zusammenschluss von Borstendorf und Grünhainichen zum 01.01.2015), darunter 3 Kreisfreie Städte. Die Zahl der Gemeindefusionen ist rückläufig.

430 Gemeinden zum 01.01.2015

Übersicht 25: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl	1.626	...	511	505	499	493	485	470	458	438	432	430

84 Zum 01.08.2015 wurde die Gemeinde Espenhain in die Stadt Rötha eingegliedert, sodass Sachsen zum Redaktionsschluss noch 429 Kommunen zählte.

85 Für die Gemeinden im Freistaat Sachsen wird eine Mindesteinwohnerzahl angestrebt, die – bezogen auf das Jahr 2025 – im ländlichen Raum mehr als 5.000 EW und im Verdichtungsraum unmittelbar um die Oberzentren mehr als 8.000 EW beträgt.⁵⁶ Gegenwärtig sind Gemeinden mit weniger als 3.000 EW rein anzahlmäßig noch immer am stärksten vertreten, jedoch leben nur rd. 8 % der sächsischen Bevölkerung in Gemeinden dieser Größe (vgl. nachfolgende Übersicht). **Entsprechendes Potenzial für weitere Gemeindefusionen ist angesichts der o. g. Zielrichtung mithin dem Grunde nach vorhanden.** Das SMI weist in seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag darauf hin, dass sich konsolidierte Haushalte auf Dauer nur durch effiziente Verwaltungsstrukturen erreichen lassen werden und kleinteilige Verwaltungseinheiten hierfür nicht förderlich sind.

Potenzial für weitere Gemeindefusionen vorhanden

86 Auf die Förderung von Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden i. S. v. § 9 Abs. 3 und 4 SächsGemO durch den Freistaat Sachsen in Form von Bedarfszuweisungen (§ 22 Abs. 2 Nr. 4 SächsFAG) wird hingewiesen.

Übersicht 26: Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und Anteil der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen

Größenklasse (EW)	Gemeinden zum 01.01.2015		Bevölkerung zum 30.06.2014	
	absolut	%	absolut	%
unter 1 000	15	3,5	13.271	0,3
1 000 bis unter 3 000	155	36,0	311.927	7,7
3 000 bis unter 5 000	93	21,6	364.626	9,0
5 000 bis unter 10 000	99	23,0	685.410	16,9
10 000 bis unter 20 000	43	10,0	613.708	15,2
20 000 bis unter 50 000	19	4,4	537.127	13,3
50 000 bis unter 100 000	3	0,7	209.170	5,2
insgesamt	427	99,3	2.735.239	67,6

87 Bereits jetzt organisiert sich ein Teil der Gemeinden in insgesamt 70 Verwaltungsgemeinschaften sowie 6 Verwaltungsverbänden (Stand 01.08.2015).

⁵⁵ § 1 Investitionspauschalengesetz 2015/2016 (SächsGVBl. Nr. 7 vom 08.05.2015, S. 357).

⁵⁶ Vgl. „Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen“ des SMI.

- 88 Das SMI weist ausdrücklich darauf hin, dass eine intensivere Nutzung der Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit dazu beitragen kann, den vor allem durch das Auslaufen des Solidarpaktes drohenden Einschränkungen des finanziellen Handlungsspielraumes durch die Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen zumindest teilweise entgegenzuwirken.

5.6 Weitere aktuelle Themenfelder

- 89 Weiterhin aktuell sind unter der Zielsetzung einer optimalen Aufgabenerfüllung bei bestmöglichem Aufwand-Nutzen-Verhältnis Überlegungen zur Organisationsform der Leistungserbringung (z. B. in den Bereichen Wohnungsbau⁵⁷ und Energieversorgung).
- Umsatzbesteuerung interkommunaler Zusammenarbeit 90 Ein wichtiges Element, um kommunale Leistungen wirtschaftlicher anzubieten, ist die interkommunale Zusammenarbeit. Von hoher Relevanz ist dabei die Umsatzsteuerfreiheit, die im Ergebnis eines noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens für die Zukunft rechtssicher geregelt werden soll, nachdem der Bundesfinanzhof diese in diversen Entscheidungen infrage gestellt hatte. Zielsetzung muss nach Ansicht des SRH letztlich sein, dass die notwendigen kommunalen Leistungen regional dauerhaft vorgehalten werden können.
- Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020 91 Zum 01.01.2020 werden sich die Kommunen den finanziellen Handlungsspielraum wesentlich beeinflussenden Neuregelungen gegenübersehen (vgl. ausführlich im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 7, Tz. 99, S. 44). Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die sich mittelbar auf die Kommunen auswirkt, wird gegenwärtig ob ihrer finanziellen Tragweite bereits intensiv, von diversen Gutachten untersetzt und – aufgrund der unterschiedlichen politischen Interessen – kontrovers diskutiert. Wichtige Diskussionspunkte sind u. a. die Frage nach einer vollständigen Anrechnung der kommunalen Steuerkraft im Finanzausgleich (bisher 64 %), das Erfordernis der Nachjustierung der Einwohnerwertung zugunsten der 3 Stadtstaaten und die stärkere Einbeziehung der Wirtschaftskraft.
- Eigenmittel für Investitionen und Erhaltung sichern 92 **6 Folgerungen**
Etwa 60 % aller öffentlichen Sachinvestitionen entfallen auf die Kommunen.⁵⁸ Der SRH schließt sich der Einschätzung des BMF⁵⁹ an, wonach durch finanzielle Hilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen zusätzliche Investitionen schwerpunktmäßig bei den finanzstarken Kommunen generiert werden können, während finanzschwächere das Hauptaugenmerk auf die Konsolidierung⁶⁰ werden legen müssen. Vorhandene Fördermöglichkeiten sollten daher genutzt werden (vgl. Pkt. 5.4). Aufgrund der doppisch teils konsequenteren Abgrenzung von Investition und Erhaltungsaufwand sind für die Kommunen zudem Förderungen wünschenswert, die sich nicht nur auf reine Investitionen, sondern auch auf die Erhaltung von Infrastruktur beziehen. Das der Doppik innewohnende Ressourcenverbrauchs- und Lebenszykluskonzept ist durch die Kommunen konsequent dazu zu nutzen, um dafür solide Planungs- und Entscheidungsgrundlagen abzuleiten. Die künftige demografische Ausrichtung der Kommune ist dabei jeweils zu berücksichtigen. Auf die Bedeutung der Erwirtschaftung investiv verwendbarer Eigenmittel (vgl. Pkt. 4.3) wird hingewiesen.

⁵⁷ Hier ist auf die derzeitigen Überlegungen in der Stadt Dresden hinzuweisen.

⁵⁸ Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Stand: 20.10.2014.

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Für einen nachhaltige Haushaltskonsolidierung sind nach Ansicht des SMI folgende Aspekte unverzichtbar: Überprüfung der Aufgabenstandards sowie der freiwilligen Aufgaben, Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, Anpassung an die demografischen Veränderungen und Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung.

- 93 Das Land sollte durch eine Rückführung der Fördersätze die Kommunen verstärkt dazu anhalten, investive Eigenmittel zu erwirtschaften.
- 94 Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sollte das vorhandene Potenzial interkommunaler Zusammenarbeit und weiterer Gemeindefusionen ausgeschöpft werden (vgl. Pkt. 5.5). Interkommunale Zusammenarbeit ausbauen
- 95 Die Kommunen sowie die Sächsische Staatsregierung stehen in der Verantwortung, angesichts steigender Asylbewerberzahlen in den Kommunen finanziell und personell sicherzustellen, dass die Leistungen für Asylbewerber angemessen bewältigt werden können (vgl. Pkt. 5.3, Tz. 72).⁶¹ Leistungen für Asylbewerber absichern
- 96 Die derzeit nach wie vor nur nach kameralem Vorbild erhobenen statistischen Daten sind nicht geeignet, ein *vollständiges* Bild der kommunalen Haushaltslage zu zeigen. Der SRH fordert wiederholt, dass *zusätzlich* Daten der Ergebnisrechnung Eingang in die amtliche Statistik in Sachsen finden.⁶² Diese sowie der nunmehr allerdings erst ab dem Jahr 2021 verpflichtende Gesamtabschluss sind als umfassendes Informationsinstrument Voraussetzung für die zielgerichtete und effektive Steuerung einer Kommune. Solide Daten für die Steuerung
- 7 Stellungnahmen**
- 97 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet. Stellungnahmen
- 98 Das SMF teilt insbesondere die kritische Einschätzung des SRH zur Entwicklung der laufenden Ausgaben. Die aus der derzeit immer noch günstigen wirtschaftlichen Lage resultierende positive Einnahmenentwicklung dürfe nicht einfach linear fortgeschrieben werden und damit womöglich zu nachlassender Haushaltsdisziplin führen. Die aktuelle Situation der Kommunen solle auch dazu genutzt werden, die bestehenden Verwaltungsstrukturen von strategischen Zielsetzungen geleitet zu überprüfen und ggf. anzupassen, um sich finanzielle Handlungsspielräume für die Zukunft zu bewahren.
- 99 Zur Forderung des SRH in Tz. 96 nach einer zusätzlichen Erhebung von Daten der Ergebnisrechnung in Sachsen weist das SMI erneut auf die Notwendigkeit einer Änderung des § 3 Abs. 2 FPStatG hin. Ferner teilt das SMI mit, dass aufgrund der heterogenen haushaltsrechtlichen Struktur bzw. des noch nicht vollständig abgeschlossenen Umstellungsprozesses auf die Doppik in den Ländern Jahresabschlussdaten derzeit nicht flächendeckend verfügbar seien. Es sei daher wenig zielführend, Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt zur Meldung doppischer Erhebungsmerkmale zu verpflichten. Aus diesem Grund seien Bestrebungen zu einer bundesweit einheitlichen Erhebung von Ergebnisrechnungsdaten zunächst zurückgestellt worden.
- 100 Soweit der SRH die Validität statistischer Daten bemängelt (vgl. Tz. 106 und 107), sei dem seitens des SMI entgegenzuhalten, dass die Kommunen durch Vorgabe verbindlicher Produkt- und Kontenrahmen für die Doppik in die Lage versetzt worden seien, ihren statistischen Berichtspflichten vollumfänglich nachzukommen. Soweit einzelne Kommunen trotzdem fehlerbehaftete Meldungen abgeben, müsse dies auf Unsicherheiten in der Einführungsphase der Doppik zurückgeführt werden. Den darüber hinaus bestehenden Einschränkungen im länderübergreifenden

⁶¹ Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Sächsische Staatsregierung dieser Verpflichtung im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten bisher uneingeschränkt nachgekommen sei.

⁶² Vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 42, Tz. 90 und 93.

Vergleich der Haushaltsdaten könne nur im Zuge einer umfassenden Harmonisierung der Regelungen zum Gemeindehaushaltsrecht entgegengewirkt werden. Die Innenministerkonferenz habe jedoch in ihrem Beschluss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 21.11.2003 länderspezifische Regelungen ausdrücklich für zulässig erklärt.

8 Schlussbemerkung

Solide Einnahmen
Handlungsbedarf bei Ausgaben 101 Die Auswertung der vorhandenen statistischen Daten für das Jahr 2014 belegt eine insgesamt solide Einnahmesituation der sächsischen Kommunen. Hierbei ist im Blick zu behalten, dass ein wichtiger Teil der Einnahmen wirtschaftskraftabhängig und damit grundsätzlich Schwankungen unterworfen ist. Beachtenswert ist insbesondere die Entwicklung der laufenden Ausgaben, die es gemäß dem Gebot wirtschaftlichen und sparsamen Handelns im Rahmen zu halten gilt und wo deshalb vorrangig Handlungsbedarf gesehen wird – zumal sich einige bedeutende Sozialleistungen unabhängig von der Arbeitsmarktlage entwickeln.

102 Hinsichtlich der Schaffung einer *bundesweiten* Vergleichbarkeit von Ergebnisrechnungsdaten ist der Stellungnahme des SMI zuzustimmen. Gleichwohl hält der SRH an seiner unter Tz. 96 genannten Forderung fest, da er der Auffassung ist, dass bereits bei entsprechender Ergänzung allein der sächsischen Statistik ein bedeutender Informationsgewinn für die *sachsenweite* Beurteilung der kommunalen Haushaltslage vorläge.

9 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten

Wesentliche Datengrundlage:
Kassenstatistik 2014 103 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte⁶³ im Jahr 2014 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände⁶⁴. Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2013. 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 01.01.2014 104 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2014 zugrunde.⁶⁵ Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Sofern nicht anders angegeben, wurden bei Pro-Kopf-Angaben bis zum Jahr 2010 die auf Basis der Registerdaten vom 03.10.1990 fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen verwendet. Ab 2011 wurden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse zugrunde gelegt. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

105 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.

106 Dem SRH liegen die kassenstatistischen Daten der sächsischen Kommunen nach wie vor nach kameraler Haushaltssystematik vor, d. h. nach den Gruppierungsnummern lt. VwV Gliederung und Gruppierung. Für eine einheitliche Ergebnisdarstellung werden bis auf Weiteres die Finanzrechnungsdaten der Kontenklassen 6 (Einzahlungen) und 7 (Auszahlungen) der bereits doppisch buchenden Kommunen in kameralistische Daten umgesetzt. Die unterschiedlichen Haushaltssystematiken lassen eine Übertragung der doppischen Daten in die kamerale Struktur nicht ohne Einschränkungen zu. Dies wirkt entsprechend auch auf den Aussagegehalt der Kassenstatistikdaten – insbesondere beim Vergleich über mehrere Jahre. Auf die Übersicht 31 im Jahresbericht 2013 des

⁶³ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

⁶⁴ Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

⁶⁵ Die zum 01.01.2014 und 01.08.2015 erfolgten Gemeindegemeinschaften bzw. Eingliederungen, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen weiter verringerten, finden in vorliegendem Beitrag noch keine Berücksichtigung (vgl. Pkt. 5.5).

SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 46 f. wird verwiesen. Das StaLa will lt. Information des SMI ab 2015 speziell für sächsische Institutionen eine doppelte Version der kommunalen Kassenstatistik erstellen.

- 107 Der SRH geht ferner davon aus, dass durch die Umstellung der Konten infolge der Doppikeinführung und aufgrund fehlender geprüfter und festgestellter Jahresabschlüsse (siehe Beitrag Nr. 5) die Fehleranfälligkeit der an das StaLa gemeldeten Daten erhöht ist.
- 108 Die Umstellung auf die kommunale Doppik mit jeweils landespezifischen Regelungen erschwert auch den länderübergreifenden Vergleich der finanzstatistischen Daten. Das Statistische Bundesamt weist auf mögliche Verwerfungen hin.

Kommunale Verschuldung

In den Kernhaushalten ist tendenziell ein weiterer Schuldenabbau erkennbar. Die Schulden der Eigengesellschaften befinden sich weiterhin auf hohem Niveau.

Der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften wuchs hingegen deutlich an, wobei dieser das damit für die sächsischen Kommunen verbundene Haftungsrisiko nicht wirklichkeitsgetreu abbildet.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte¹ und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen² zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2015 und der Einwohnerstand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde. Ab dem Jahr 2011 finden die Einwohnerzahlen auf Basis der Fortschreibung der Zensusdaten vom 09.05.2011 Verwendung. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. In den Übersichten können in den Salden Rundungsdifferenzen entstehen. Ergänzend wird auf die Vorbemerkungen im Jahresbericht 2010 des SRH, S. 203 verwiesen.

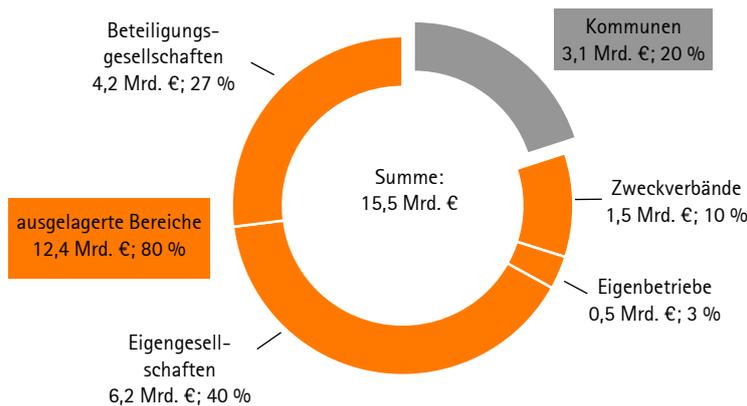
Datenstand 31.12.2014

- 2 In den Jahren 2010 bis 2013 wurde der statistische Schuldenbegriff mehrfach geändert. Änderungen und Auswirkungen auf die ausgewiesene Schuldenhöhe waren in den Jahresberichten des SRH, Band II jeweils dargestellt; zuletzt im Jahresbericht des SRH 2014, Beitrag Nr. 2, Übersicht 2, S. 46.

2 Überblick

Übersicht 1: Schulden der Kommunen im Vergleich zu ihren ausgelagerten Bereichen; prozentualer Anteil an den Schulden insgesamt zum 31.12.2014; Werte gerundet

Mittlerweile 80 % der Schulden in ausgelagerten Bereichen



- 3 Die Schuldendaten für das Jahr 2014 unterlagen keinen nennenswerten statistischen Änderungen – jedoch wurde die Beteiligungsgesellschaft Verbundnetz Gas AG (VNG) neu in den Berichtskreis der Statistik aufge-

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

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

nommen, weil Änderungen bei ihren Gesellschaftern im Juli 2014 bewirkten, dass die Gesellschaft seitdem zu 89,48 % öffentlich war. Zum 31.07.2015 wurde die öffentliche Beteiligung auf 100 % ausgeweitet.

Anstieg der Schulden der Beteiligungsgesellschaften

- 4 Im Ergebnis ist die Aufnahme der VNG in die Statistik Hauptursache für den deutlichen Anstieg der Schulden der Beteiligungsgesellschaften von rd. 3,0 Mrd. € (2013) auf rd. 4,2 Mrd. € (2014). Dies wiederum führte einerseits zum Anstieg der Schulden insgesamt und andererseits zur Verschiebung der Anteile kommunaler Schulden und aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerter Schulden, so dass noch 20 % der Schulden in den kommunalen Kernhaushalten gebunden und mittlerweile 80 % der Schulden ausgelagert sind (vgl. Übersicht 1).

Exkurs: Zum Aussagegehalt des Schuldenstandes von Beteiligungsgesellschaften am Beispiel der VNG

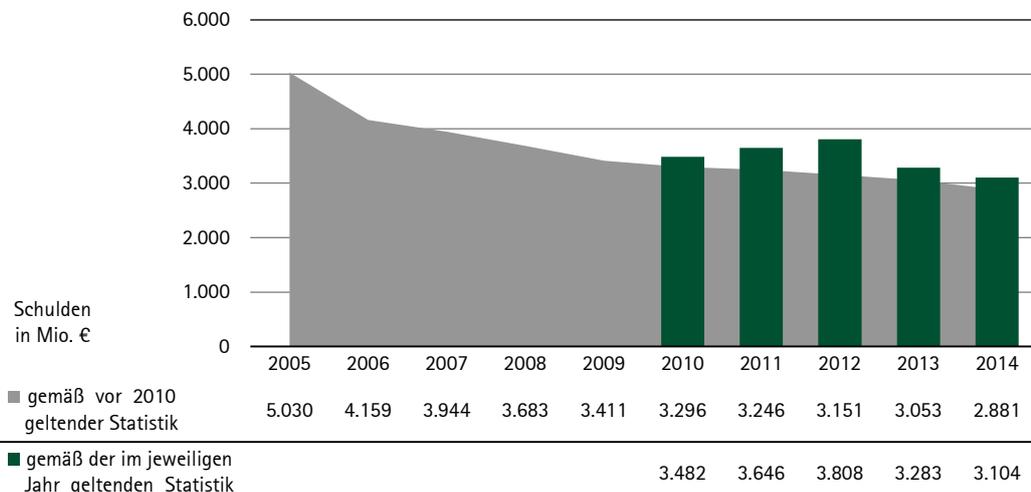
Der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften bildet das für die sächsischen Kommunen damit verbundene Haftungsrisiko nicht wirklichkeitsgetreu ab

- 5 In der Schuldenstatistik im Freistaat Sachsen werden die Schulden von Beteiligungsgesellschaften ausgewiesen, sofern die Gesellschaft ihren Sitz in Sachsen hat. Die Verteilung der Gesellschafteranteile ist hierbei ohne Bedeutung. Bezogen auf das Beispiel der VNG heißt das: 100 % der statistisch relevanten Schulden werden in der Schuldenstatistik Sachsens ausgewiesen, obwohl sächsische Kommunen insgesamt zu weniger als 20 % an der VNG beteiligt sind.
- 6 Für den Aussagegehalt des Schuldenstandes der Beteiligungsgesellschaften in Sachsen bedeutet dies, dass der Schuldenstand das damit für die sächsischen Kommunen verbundene Haftungsrisiko nicht wirklichkeitsgetreu abbildet. Anhand der Größenordnung der Schulden der VNG wird deutlich, dass auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich dies trotz einer Vielzahl von Beteiligungsunternehmen insgesamt nivelliert.
- 7 Im Weiteren erfolgt daher keine Bewertung des Schuldenstandes der Beteiligungsgesellschaften. Dessen unbeschadet wird – wie bereits auch in vorangegangenen Jahresberichten – darauf hingewiesen, dass die jeweils individuell bestehenden Haftungsrisiken entsprechend im Blick zu behalten sind.

3 Kommunale Haushalte in Sachsen

3.1 Entwicklung der kommunalen Schulden im Zeitverlauf

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



8 Die Statistikänderungen der zurückliegenden Jahre führten zu unterschiedlichen Schuldenständen. Um eine Vergleichbarkeit im Zeitverlauf herzustellen, wurde dies in Übersicht 2 entsprechend berücksichtigt. Tendenziell ist ein Schuldenabbau erkennbar.

9 Die Schuldendienstquote³ entwickelte sich wie folgt:

Übersicht 3: Entwicklung der Schuldendienstquote (Angaben in %)

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Schuldendienstquote	6,4	12,7	5,7	5,3	5,5	4,0	4,1	6,2 ⁴	6,2	5,3

3.2 Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

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

Abbau der Kreditschulden

Ifd. Nr.	Position	2013	2014	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1	SCHULDENSTAND⁵	3.283,3	3.104,1	-179,2	-5,5
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	4,0	2,6	-1,4	-34,6
1.1.1	- Schulden aus Krediten	4,0	2,4	-1,6	-40,0
1.1.2	- Kassenkredite	-	0,2	0,2	-
1.2	Schulden beim nichtöffentl. Bereich	3.148,6	2.973,4	-175,2	-5,6
1.2.1	- Schulden aus Krediten	3.048,7	2.878,3	-170,4	-5,6
1.2.1.1	bei Kreditinstituten	3.048,2	2.877,9	-170,3	-5,6
1.2.1.2	beim sonst. in-/ausländischen Bereich	0,5	0,4	-0,1	-22,5
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	99,9	95,1	-4,8	-4,8
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte:	26,0	31,5	5,4	20,9
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	3,5	3,4	0,0	-1,1
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,0	1,0	0,0	-1,1
1.3.3	- Finanzierungsleasing	21,6	27,1	5,5	25,4
1.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	104,7	96,6	-8,0	-7,7
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.799,2	1.631,7	-167,5	-9,3
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	31,7	37,5	5,8	18,2
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.671,3	1.510,8	-160,6	-9,6
2.3	Zinsausgaben ⁶	96,2	83,5	-12,7	-13,2

10 Der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte war zum 31.12.2014 rückläufig (vgl. Übersicht 4). Vor allem Kreditschulden konnten abgebaut werden (rd. -6 %). Ausgeweitet wurden lediglich die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte (insbesondere bei den Landkreisen Mittelsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge).

³ Prozentualer Anteil der Ausgaben für ordentliche und außerordentliche Tilgung (ohne Umschuldung) sowie Zinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen, Daten lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände für das jeweilige Jahr.

⁴ Aufgrund der fortschreitenden Einführung der kommunalen Doppik werden außerordentliche Tilgungen und Umschuldungen seit 2012 nicht mehr gesondert ausgewiesen. Bei der Berechnung der Schuldendienstquote sind ab 2012 folglich Umschuldungen mit enthalten, was zur Erhöhung der Quote führt.

⁵ Summe der Positionen 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

⁶ Zinsausgaben gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Statistik erfasst nicht alle Verbindlichkeiten

11 Es ist darauf hinzuweisen, dass die sog. sonstigen übrigen Verbindlichkeiten⁷ seit 2013 statistisch nicht mehr erfasst werden. Gleichwohl belasten sie die kommunalen Haushalte. Zur letztmaligen Erhebung dieser Daten zum 31.12.2012 hatten sie mit knapp 0,5 Mrd. € einen Anteil von rd. 12 % an den gesamten Schulden der kommunalen Kernhaushalte.

Verringerung der weiteren Belastungen

12 Bei den statistisch außerhalb des Schuldenstandes geführten weiteren Belastungen war ein Zuwachs bei ÖPP-Projekten⁸ zu verzeichnen (insbesondere beim Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) und demgegenüber ein Rückgang des Umfangs der Bürgschaften (insbesondere bei der Kreisfreien Stadt Dresden und bei der Stadt Meißen) sowie – korrespondierend zur Entwicklung der Kreditschulden – ein Rückgang der Zinsausgaben.

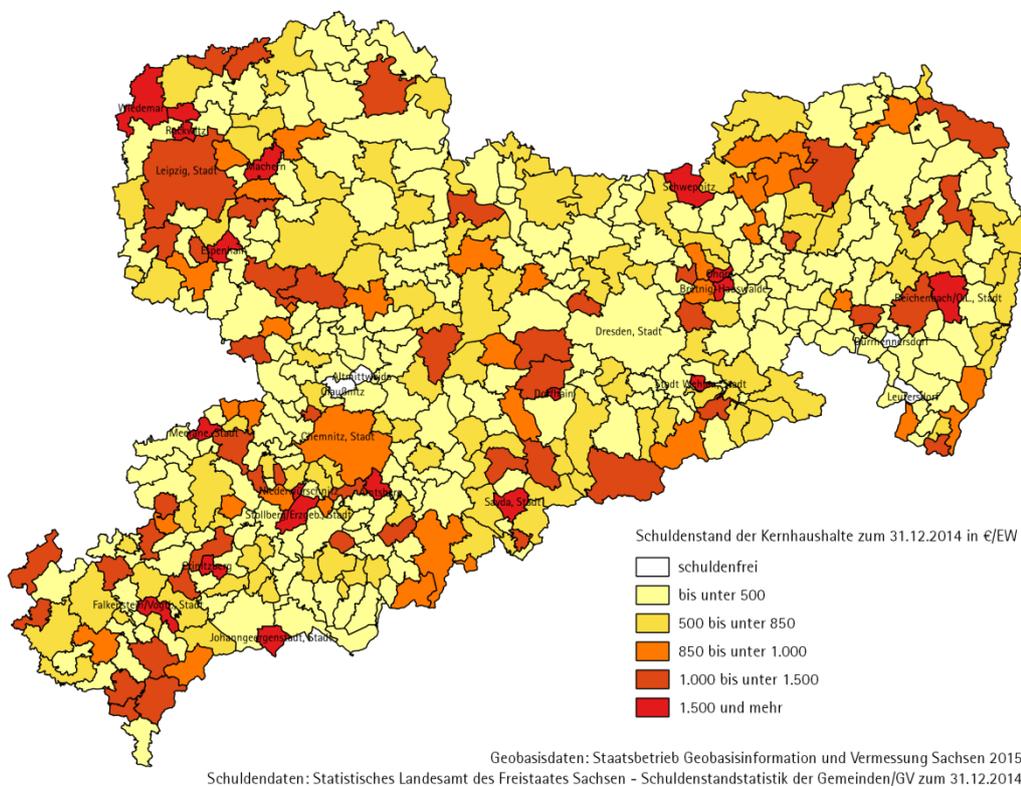
3.3 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

13 Der Schuldenrückgang zum 31.12.2014 vollzog sich in allen Gebietskörperschaftsgruppen, darunter bei den Kreisfreien Städten prozentual gesehen etwas stärker als bei den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

14 Die im deutschlandweiten Vergleich insgesamt als gering einzustufende Verschuldung der sächsischen kommunalen Kernhaushalte verteilt sich in unterschiedlichem Maße auf die Kommunen. Schuldenfreien Kommunen, wie Altmittweida, Claußnitz, Dürrhennersdorf, Leutersdorf sowie einige Verwaltungsverbände stehen einwohnerbezogen hochverschuldete Kommunen, z. B. Rackwitz, Reichenbach/O.L., Machern und Schwepnitz gegenüber.

Verschuldung der Kernhaushalte

Übersicht 5: Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte der sächsischen Gemeinden⁹



⁷ Sonstige übrige Verbindlichkeiten sind alle sonstigen, nicht aus Lieferungen und Leistungen entstandenen Verbindlichkeiten, wie z. B. sonstige Verbindlichkeiten gegenüber dem öffentlichen Bereich. Es handelt sich mehrheitlich um Fördermittel, die noch nicht einem Vermögensgegenstand zugeordnet worden sind, d. h. wo ein Sonderposten noch nicht gebildet wurde.

⁸ Vgl. ausführlicher im Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 52.

⁹ In der Karte namentlich gekennzeichnet sind neben den 3 Kreisfreien Städten schuldenfreie Gemeinden sowie solche mit besonders hoher Pro-Kopf-Verschuldung.

3.4 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

15 Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte, die durch die VwV KomHWi-Doppik¹⁰ vorgegeben sind und inhaltlich vom statistischen Schuldenbegriff zugunsten der Kernhaushalte abweichen¹¹, überschritten 85 von insgesamt 440 Gemeinden, Städten und Landkreisen in Sachsen. Damit weist etwa ein Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden eine bedenklich hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Ein Fünftel der Gemeinden mit bedenklich hoher Pro-Kopf-Verschuldung

16 Die Kernhaushalte der sächsischen Kommunen waren zum 31.12.2014 lt. Schuldenstatistik durchschnittlich mit rd. 767 €/EW verschuldet. 97 kreisangehörige Gemeinden wiesen danach mehr als 850 €/EW aus. Nach der Definition der VwV KomHWi-Doppik lag die durchschnittliche Verschuldung bei rd. 729 €/EW. Entsprechend hatten 84 kreisangehörige Kommunen eine Verschuldung von mehr als 850 €/EW.

Verschuldung der Kernhaushalte durchschnittlich rd. 767 €/EW

Übersicht 6: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

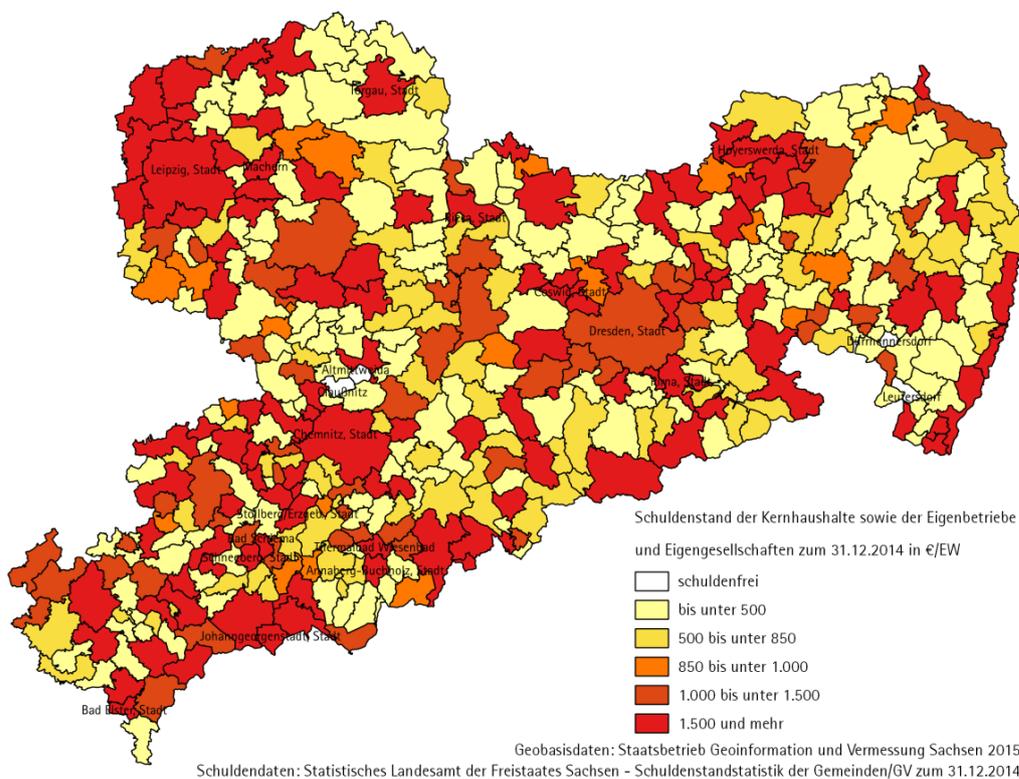
	Verschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
	€/EW	absolut	% der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe
Kreisfreie Städte	1.400	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	84	19,7
Landkreise	250	1	10,0

4 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche in Sachsen

4.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaften

Übersicht 7: Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte der sächsischen Gemeinden sowie ihrer Eigenbetriebe und Eigengesellschaften¹²

Verschuldung der Kernhaushalte sowie der Eigenbetriebe und -gesellschaften



¹⁰ Abschn. A) Ziffer I Nr. 3 Buchst. d) Satz 1 VwV KomHWi-Doppik.

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Übersicht 7, S. 55.

¹² In der Karte namentlich gekennzeichnet sind neben den 3 Kreisfreien Städten schuldenfreie Gemeinden sowie solche mit besonders hoher Pro-Kopf-Verschuldung.

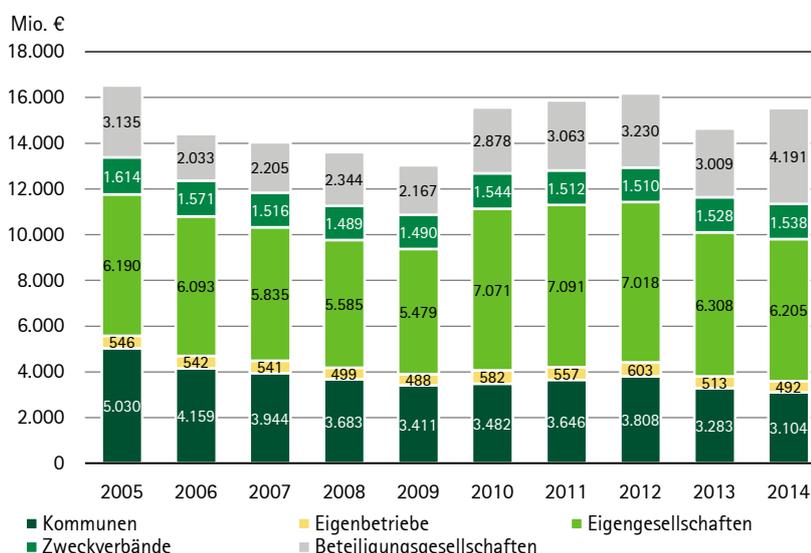
17 Für eine umfassende Darstellung der Verschuldung der Kommunen sind die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften¹³ in die Betrachtung einzubeziehen. Darüber hinaus sind die Schulden der Beteiligungsgesellschaften für die sächsischen Kommunen in Höhe ihres jeweiligen Anteils relevant. Übersicht 7 zeigt die Verteilung der Schulden der Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften (ohne Beteiligungsgesellschaften) der sächsischen Städte und Gemeinden zum 31.12.2014 lt. Schuldenstandstatistik auf die jeweiligen Kommunen.

Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften reduzierten ihren Schuldenstand

4.2 Gesamtschuldenentwicklung

18 Im Verlauf der letzten Dekade entwickelte sich der Schuldenstand der einzelnen Bereiche wie nachfolgend dargestellt. Im Vorjahresvergleich konnten außer den kommunalen Kernhaushalten auch die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ihren Schuldenstand reduzieren. Die Schulden der Eigenbetriebe und der Zweckverbände waren rückblickend geringeren Veränderungen unterworfen als die der übrigen u. g. Bereiche. Das SMI weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die finanzielle Situation der Zweckverbände aufgrund der strukturellen Heterogenität differenziert zu bewerten sei. Das betreffe auch die Höhe der Verschuldung.

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



4.3 Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

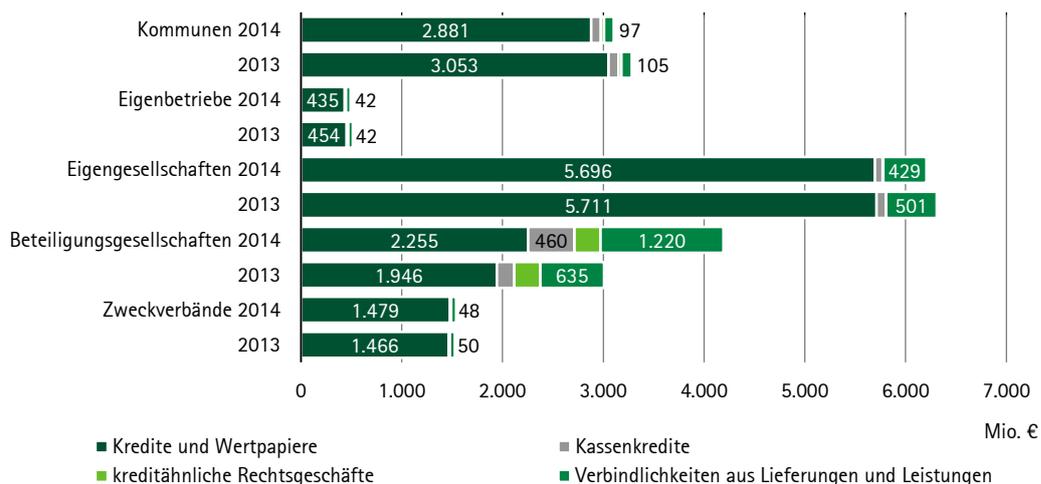
80 % Kreditschulden

19 Eine große Dynamik ist erwartungsgemäß bei den im Regelfall eher kurzfristigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen der Gesellschaften vorhanden. Bei allen in Übersicht 9 dargestellten Bereichen besitzen Kreditschulden¹⁴ die mit Abstand größte Relevanz. Insgesamt sind mehr als 80 % aller nachfolgend dargestellten Schulden Kreditschulden. Für die Schulden der kommunalen Haushalte ist zudem statistisch belegt, dass rd. 95 % der Kreditschulden eine Laufzeit von 5 und mehr Jahren haben. Kassenkredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind am ehesten bei den Beteiligungsgesellschaften von Bedeutung. Das SMI wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Entwicklung von Kassenkrediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften bei den Beteiligungsgesellschaften jedoch der rechtsaufsichtlichen Einflussnahme entziehe.

¹³ Unmittelbare und mittelbare Eigengesellschaften, die sich zu 100 % mit dem Nennkapital oder dem Stimmrecht in kommunaler Hand befinden. In Übersicht 7 ist der Schuldenstand der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ohne Schuldenstand beim Träger/Gesellschafter enthalten.

¹⁴ Die in der Übersicht 9 im Zusammenhang mit den Krediten erwähnten Wertpapiere haben von ihrem Umfang her eine marginale Bedeutung.

Übersicht 9: Vorjahresvergleich der Kommunen und der einzelnen ausgelagerten Bereiche nach Schuldenarten¹⁵



20 Insgesamt ist ersichtlich, dass sich die kommunale Familie in Sachsen überwiegend bewährter Finanzierungsformen am Kreditmarkt bedient und dabei tendenziell eher mit langfristigen Laufzeiten kalkuliert.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

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

5.1 Entwicklung der kommunalen Schulden im Zeitverlauf

22 Anhand der folgenden Übersicht werden die Auswirkungen der für die ausgewiesene Schuldenhöhe bedeutenden Änderungen der Statistik im Jahr 2010 nochmals deutlich. EU-Vorgaben forderten seinerzeit eine methodische Änderung der Statistik, u. a. wurde der Schuldenbegriff erweitert und bis dahin nicht erhobene Daten einbezogen.¹⁶

23 Am Übergang vom Jahr 2009 zu 2010 wird insbesondere bei den Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes die Bedeutung der Kassenkredite sichtbar, die seither Bestandteil der Schuldenstatistik sind. Im darauffolgenden Jahr entfielen die 2010 gerade neu in die Statistik aufgenommenen versicherungstechnischen Rückstellungen (auch für Pensionen und Beihilfen), was ebenfalls besonders im früheren Bundesgebiet zum Tragen kam.

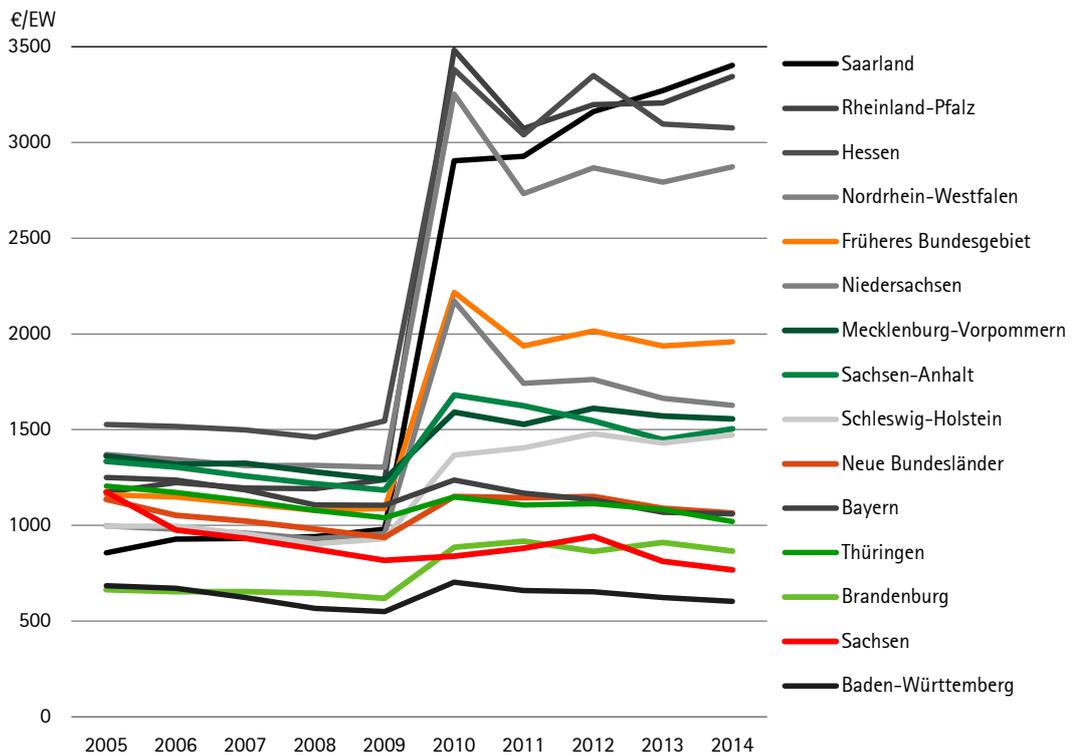
Hohe Bedeutung der Kassenkredite

24 Die Entwicklung im Jahr 2014 zeigt, dass die ohnehin bereits höher verschuldeten Kommunen der in Übersicht 10 aufgeführten Bundesländer ihre Verschuldung tendenziell noch ausweiteten, während geringer verschuldete Kommunen diese eher reduzieren konnten.

¹⁵ Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 42 Tz. 2 ff.

Übersicht 10: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer



Deutschlandweit:
rd. 60 % Kreditschulden
rd. 37 % Kassenkredite

5.2 Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

25 Während in Sachsen rd. 93 % der Schulden der kommunalen Kernhaushalte Kreditschulden sind, liegt dieser Anteil deutschlandweit bei etwa 60 %. Mit Ausnahme von Hessen ist festzustellen, dass mit zunehmendem Kreditumfang die Inanspruchnahme von Kassenkrediten steigt. Zum 31.12.2014 lag der Anteil der kommunalen Kassenkredite deutschlandweit bei rd. 37 %.

Bereits vergleichsweise hochverschuldete Kommunen vergrößerten ihr Schuldenvolumen

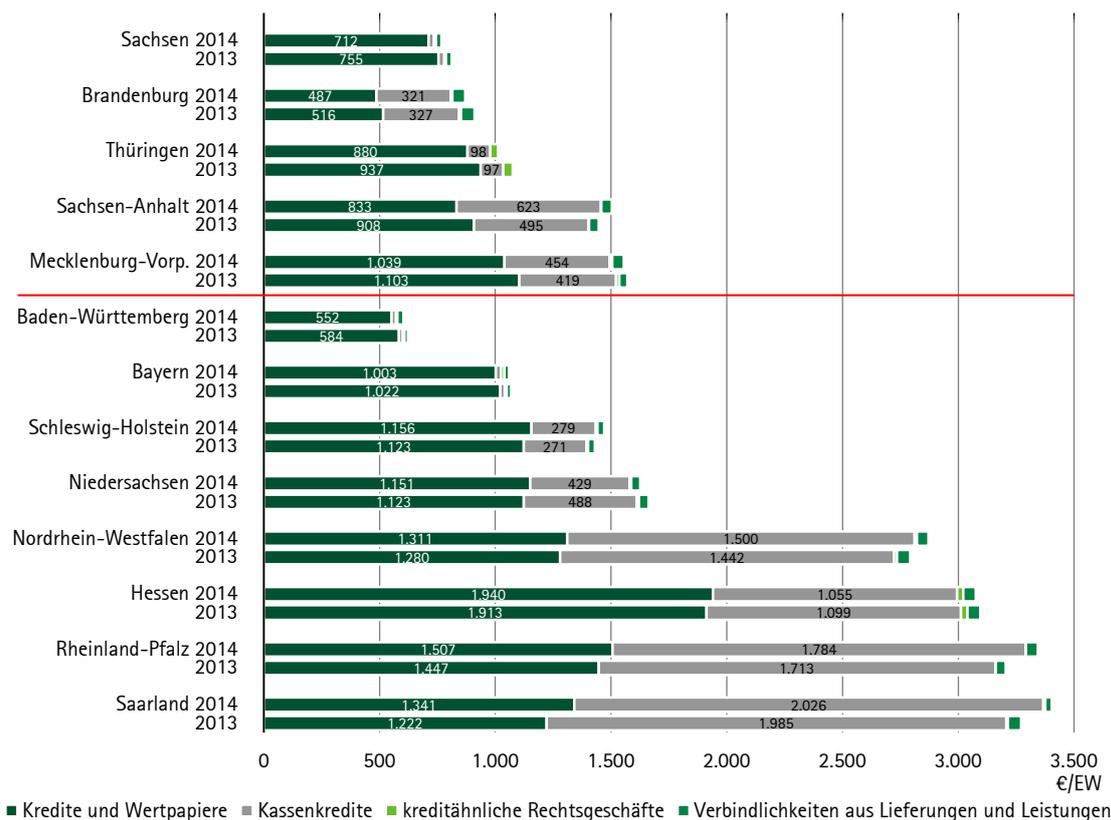
26 Einen überproportionalen Kassenkreditanstieg verzeichneten zum 31.12.2014 die Kommunen Sachsen-Anhalts (rd. +26 %). Die Kreditschulden wuchsen insbesondere bei den saarländischen Kommunen (rd. +10 %). Ihr Schuldenvolumen vergrößerten - neben den Kommunen Sachsen-Anhalts und des Saarlandes - auch die Nordrhein-Westfalens, Schleswig-Holsteins und von Rheinland-Pfalz.

Übersicht 11: Überblick über die Schulden der Kommunen der Flächenländer nach Arten zum 31.12. in €/EW¹⁷

Schulden der Kommunen nach Arten zum 31.12. in €/EW	Jahr	Kredite und Wertpapiere	Kassenkredite	kreditähnliche Rechtsgeschäfte	Verbindlichkeiten aus Lieferungen/Leistungen
Sachsen	2014	712	24	8	24
Sachsen	2013	755	25	6	26
Durchschnitt neue Bundesländer	2014	760	257	12	35
Durchschnitt frühere Bundesländer	2013	812	231	13	33
Durchschnitt frühere Bundesländer	2014	1.166	744	12	38
Durchschnitt frühere Bundesländer	2013	1.154	734	11	38

¹⁷ Daten „neue Bundesländer“ und „frühere Bundesländer“ jeweils ohne Stadtstaaten. Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

Übersicht 12: Schulden der Kommunen der Flächenländer nach Arten zum 31.12. in €/EW¹⁸



5.3 Auswertung der Gesamtschuldendaten aus dem Jahr 2013

27 Die Schuldendaten der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche – ausgenommen Schulden der Beteiligungsgesellschaften – liegen gegenwärtig bis zum 31.12.2013 vor. Für Mecklenburg-Vorpommern fehlen in der Statistik die Schuldendaten der Eigengesellschaften, für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die der mittelbaren Eigengesellschaften. Brandenburg und Schleswig-Holstein weisen die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen teilweise nicht aus. Insofern sind die kommunalen Schulden der genannten Bundesländer tatsächlich höher als in der nachfolgenden Übersicht 13 ausgewiesen. Aufgrund der unvollständigen Datenlage wird auf die Darstellung der Durchschnittswerte „neue Länder“ und „früheres Bundesgebiet“ verzichtet.

Schuldendaten 2013

28 Ähnlich wie beim Großteil der neuen Länder halten auch die Kommunen Baden-Württembergs einen bedeutenden Anteil ihrer Schulden in ausgelagerten Bereichen. Die Spitzenposition der am niedrigsten verschuldeten Kommunen büßt Baden-Württemberg damit ein.

29 Die Rangfolge der 4 im kommunalen Bereich höchstverschuldeten Länder bleibt auch unter Hinzunahme der Schulden der ausgelagerten Bereiche bestehen.¹⁹

Entschuldungsprogramme können in ihrer Wirkung bislang noch nicht überzeugen

¹⁸ Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

¹⁹ Eine Vielzahl an Fachaufsätzen beschäftigt sich teils sehr konkret mit der Ermittlung der Ursachen, komplexen Wirkungszusammenhängen sowie möglichen Lösungsansätzen angesichts der Schuldensituation in den Kommunen der betreffenden Bundesländer. Beispielhaft wird hingewiesen auf das Gutachten von Prof. M. Junkerheinrich „Kommunal Finanzen im Saarland - Probleme - Ursachen - Lösungsansätze“ vom 14.04.2015.

Übersicht 13: Schulden der Kommunen sowie ihrer aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften) im Vorjahresvergleich²⁰



6 Stellungnahmen

- Stellungnahmen 30 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.
- 31 Zum hauptsächlich statistisch bedingten Anstieg der Schulden der Beteiligungsgesellschaften (vgl. Tz. 3ff.) weist das SMF unter Bezugnahme auf einen ähnlichen Sachverhalt aus den jüngsten Ergebnissen der Schuldenstatistik darauf hin, dass nicht nur die in den vergangenen Jahren mehrfach vorgenommenen statistisch-konzeptionellen Änderungen einen zeitlichen Vergleich erschweren, sondern auch die regelmäßigen Berichtskreisänderungen. Zu überlegen sei daher in diesem Zusammenhang, ob die Ergebnisse der Statistik in Zukunft zusätzlich um den Effekt eines veränderten Berichtskreises bereinigt ausgewiesen werden sollten.
- 32 Der SRH stimmt dem SMF insofern zu, als dass solche Sachverhalte transparent dargestellt werden müssen, um eine realistische Sicht auf die Schulden-situation und -entwicklung erzielen zu können.
- 33 Die unter Tz. 14 benannten Einzelfälle hoch verschuldeter sächsischer Kommunen seien dem SMI bekannt. Die konkrete Verschuldens-situation der Gemeinden werde in den regelmäßig stattfindenden Gesprächen der Landesdirektion Sachsen mit den LRÄ unter Beteiligung des SMI jeweils eingehend erörtert. Das Überschreiten der Verschuldungsrichtwerte könne für die Rechtsaufsichtsbehörde indes nur ein Indiz sein, um die Haushaltslage sachgerecht zu bewerten. Da die Höhe der Verschuldung im Rahmen des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte erfasst werde,

²⁰ Datenbeschriftung entfällt im Diagramm bei zu kleinen Werten.

unterliege dieser Indikator der besonderen Beobachtung durch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden. Dies äußere sich auch in entsprechenden Hinweisen und Nebenbestimmungen rechtsaufsichtlicher Bescheide.

- 34 Die Zusammenfassung unter Tz. 36 hält das SMI für zutreffend, weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass sich die Entwicklung der sog. ausgelagerten Schulden der Einflussnahme der Rechtsaufsichtsbehörde entziehe.

7 Zusammenfassung

- 35 Die Übersichten „Schulden der Kommunen sowie ihrer aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche“ veranschaulichen die Wichtigkeit einer Gesamtbetrachtung der Kommunen zuzüglich ihrer ausgelagerten Bereiche, um ein umfassendes Bild u. a. der Schuldensituation zu erhalten und den „Konzern Kommune“ angemessen steuern zu können. Das bereits im letzten Jahresbericht genannte Erfordernis eines kommunalen Gesamtabschlusses wird nochmals unterstrichen.²¹

Kommunaler Gesamtabschluss unentbehrlich

- 36 Auch die Gläubiger nehmen die Kommunen im Zuge der Umsetzung von Basel III zunehmend zusammen mit ihren ausgelagerten Bereichen in den Blick.²² Längerfristige Kredite sind nach wie vor die häufigste Finanzierungsform. Daneben wird ein bedeutender Teil über Kassenkredite mit entsprechenden Zinsrisiken finanziert. Alternative Finanzinstrumente, wie kommunale Anleihen oder Schuldscheindarlehen spielen eine untergeordnete Rolle.

Gläubiger nehmen Gesamtbetrachtung der Verschuldung vor

²¹ Am konkreten Beispiel der Stadt Wiesbaden wurde der Nutzen des Gesamtabschlusses wie folgt zusammengefasst: „Damit bestätigt der Gesamtabschluss der Landeshauptstadt Wiesbaden die These, dass weder die wirtschaftliche Lage einer Stadt noch das Ausmaß der kommunalen Aufgabenerfüllung allein aus dem Jahresabschluss der Stadt, sondern nur aus dem Gesamtabschluss abgelesen werden kann und dieser damit ein unentbehrliches Informations- und Steuerungsinstrument für Verantwortliche und die Bürgerschaft darstellt.“ Zitiert aus PUBLICUS 2015/4, Länderreport, S. 31.

²² Vgl. Der Neue Kämmerer, Ausgabe 4, Dezember 2014, S. 8, „Nicht der Zins allein entscheidet“.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind um 4 % gestiegen.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten blieb nahezu konstant und liegt im Bereich zentrale Verwaltung deutlich über dem Niveau der alten Länder.

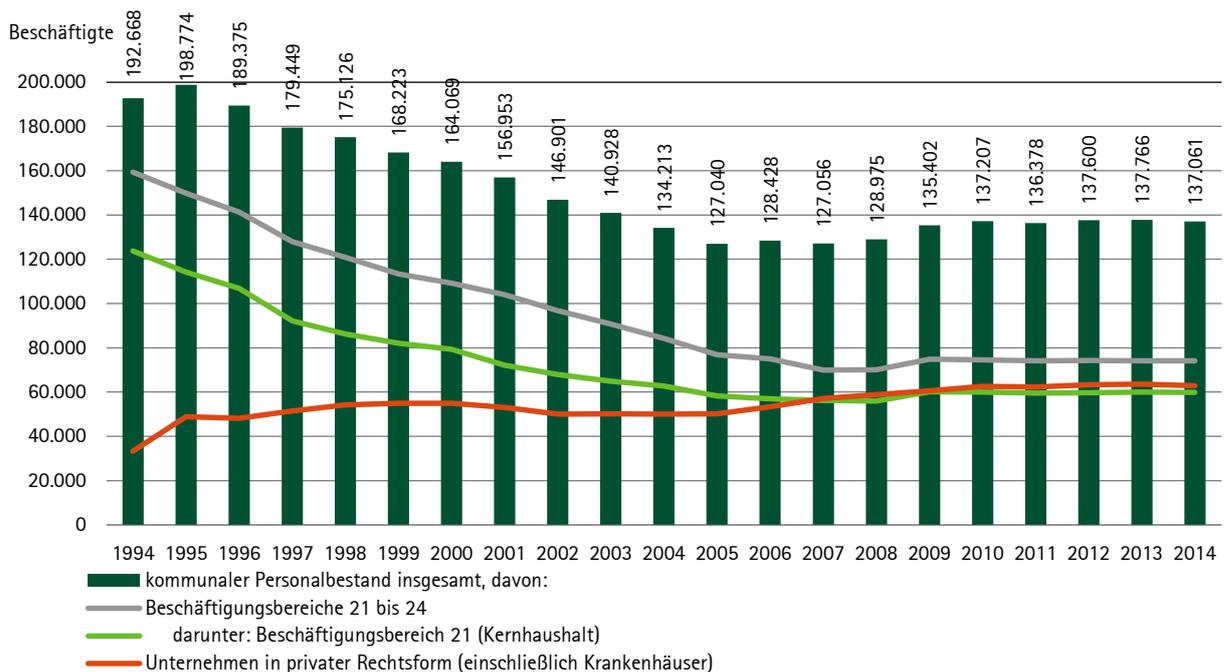
Über die Hälfte der kommunalen Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Die Nachwuchsgewinnung wird zunehmend schwierig.

1 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

- Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten¹ im Jahr 2014 sank gegenüber dem Vorjahr nur leicht um rd. 0,5 %. Im Wesentlichen ist diese Verringerung auf eine Abnahme der Beschäftigten in Unternehmen in privater Rechtsform zurückzuführen.
- Die nachfolgende Übersicht zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den sächsischen Kommunen² ab dem Jahr 1994³ zeigt den in den letzten 5 Jahren nahezu konstanten kommunalen Personalbestand.

Insgesamt nahezu konstanter Personalbestand in den letzten 5 Jahren

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



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

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

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

2 Entwicklung der Personalbestände im Einzelnen

- 3 Im Gegensatz zu den Beschäftigtenzahlen sind die VZÄ im Jahr 2014 in den BB 21 bis 24 um insgesamt rd. 0,7 % (+439 VZÄ) gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Wie im letzten Jahr fußt dieser Anstieg im Wesentlichen auf dem Personalzuwachs in den Kindertageseinrichtungen.
- 4 Auf die Einzeldarstellung in der folgenden Übersicht wird verwiesen.

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

	2013	2014	2014	Veränderung 2014/2013	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)	53.004	53.250	13,16	246	0,5
darunter ⁴ :					
- Beschäftigte GfA ⁵	3.524	3.430	0,85	-94	-2,7
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	8.862	9.119	2,25	257	2,9
Eigenbetriebe (BB 22)	7.006	7.118	1,76	112	1,6
darunter:					
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.070	2.245	0,55	175	8,5
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.544	3.620	0,89	76	2,1
Zweckverbände (BB 24)	2.283	2.288	0,57	5	0,2
gesamt:	65.838	66.277	16,38	439	0,7
	Beschäftigte (B.)		je Tsd. EW	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.799	43.200	10,68	-599	-1,4
Krankenhäuser in privater Rechtsform	19.809	19.727	4,88	-82	-0,4
gesamt:	63.608	62.927	15,55	-681	-1,1
nachrichtlich:					
BB 21 bis 24	74.158	74.134	18,32	-24	0,0

Größere Personalbestandsänderungen in folgenden Bereichen:

- 5 Größere Personalbewegungen vollzogen sich in den folgenden Bereichen:

Personal in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)

Grundsicherung (SGB II): Rückgang

- 6 Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II war in Sachsen seit mehreren Jahren rückläufig. Im Jahresdurchschnitt ist die Zahl von 2013 zu 2014 um über 4 % gesunken.⁶
- 7 Diese Entwicklung zeigt Auswirkungen auf das in diesem Bereich beschäftigte Personal. Insbesondere in den Landkreisen Bautzen, Görlitz und Leipzig (Optionskommunen) erfolgte ein wesentlicher Rückgang des Personalbestandes (mehr als 5 %).

⁴ Das Personal der Kernverwaltung wird ab 2013, Beschäftigte mit Arbeitsförderung ab 2014 nicht mehr gesondert erfasst. Zu diesen Beschäftigten zählten per definitionem des Stala: Arbeitnehmer in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gem. §§ 260 ff. SGB III (Arbeitsförderung), Arbeitnehmer, für die ein Arbeitgeber Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II erhält, sofern diese in einem „unmittelbaren Arbeitsvertragsverhältnis“ von mehr als 2 Monaten (kein kurzfristiges Arbeitsverhältnis) stehen, Beschäftigte in „Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante“ nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II, Arbeitnehmer, die im Rahmen von Maßnahmen für langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld II ohne Altersbegrenzung oder der Bundesprogramme „Beschäftigungspakete für Ältere“ und „Kommunal-Kombi“ gefördert werden sowie Arbeitnehmer, die durch den ESF gefördert werden. Hierzu gehören nicht: Personen, die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II („Ein-Euro-Jobs“) wahrnehmen und dafür eine Mehraufwandsentschädigung erhalten.

⁵ Beschäftigte GfA = Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

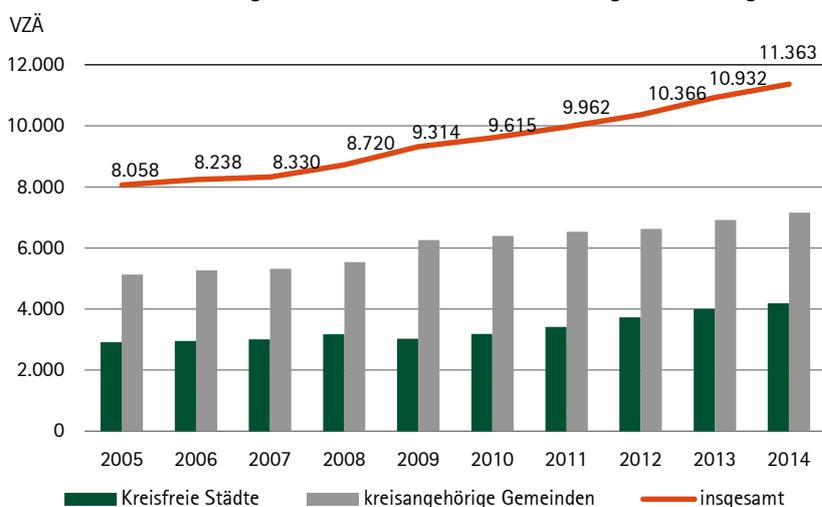
⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Berichtsmonat März 2015.

Personal in Kindertageseinrichtungen

- 8 Die Anzahl der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder ist im Jahr 2014 gegenüber 2013 erneut gestiegen.⁷ Diese Entwicklung wirkt sich entsprechend auf den Personalbestand in den kommunalen Kindertageseinrichtungen aus.

Kindertageseinrichtungen:
Anstieg

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen⁸



- 9 Mit der Änderung des Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen – SächsKitaG) wird sich diese Entwicklung verstärken. Ab September 2015 erfolgt schrittweise eine Erhöhung der Personalschlüssel im Kindergartenbereich (ab September 2017 auch im Kinderkrippenbereich). Die damit verbundenen prognostizierten Mehrpersonalbedarfe für die kommunalen Träger betragen bezogen auf den Iststand ab September 2015 rd. 180 VZÄ, ab September 2016 rd. 200 VZÄ, ab September 2017 rd. 320 VZÄ und ab September 2018 rd. 380 VZÄ.⁹

Erhöhung der Personalschlüssel nach
Änderung SächsKitaG ab September 2015

Unternehmen und Krankenhäuser in privater Rechtsform

- 10 Die Anzahl der Beschäftigten in den Unternehmen privater Rechtsform ist nach einem zumeist leichten Anstieg in den letzten Jahren nunmehr zurückgegangen, wobei die Zahl der Beschäftigten in den Krankenhäusern nur leicht rückläufig ist (vgl. auch Übersicht 2).

3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand

- 11 Die Zahl der VZÄ im kommunalen Kernhaushalt erhöhte sich im Vorjahresvergleich um rd. 246, gleichzeitig verringerte sich die Zahl der Beschäftigten um 159. Unter anderem ist dies auf den Rückgang der laufenden Altersteilzeitverträge zurückzuführen. Die Zahl der Beschäftigten in Altersteilzeit sank im Vorjahresvergleich um 987 im Kernhaushalt.

BB 21: Zahl der VZÄ erhöhte sich bei
gleichzeitiger Verringerung der Zahl der
Beschäftigten

⁷ Vgl. Medieninformation 216/2014 des StaLa vom 21.10.2014.

⁸ Auf die Einzeldarstellung der Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise wird verzichtet, da diese im Jahr 2014 lediglich 17,54 VZÄ ausweisen. In der Gesamtzahl sind sie jedoch enthalten. Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁹ Grundlage: Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz begleitender Doppelregelungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 (Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016), Anlage 2 der Begründung zu Art. 7 bzw. Anlage 1 zu E - Mehrbelastungsausgleich nach Art. 85 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen. Die errechneten Mehrpersonalbedarfe schließen den Bedarf freier Träger mit ein. Der Anteil der Kinder, die in Einrichtungen öffentlicher Träger betreut werden, liegt bei 45,9 % (StaLa - K V 5 - j/14).

Übersicht 4: Entwicklung der Personalbestände und –ausgaben im BB 21¹⁰

Jahr	Be- schäf- tigte	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)			Personalausgaben (Stand jeweils 31.12.)		
		VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	Veränderung (VZÄ) gegen- über Vorjahr %	absolut Mio. €	je EW €	je VZÄ €
2005	58.322	49.525	11,6	-7,4	1.993	465,3	40.244
2006	56.922	48.338	11,3	-2,4	1.987	466,3	41.114
2007	56.295	47.791	11,3	-1,1	1.989	469,7	41.615
2008	55.914	48.152	11,5	0,8	2.173	516,8	45.134
2009	60.095	52.431	12,6	8,9	2.403	575,3	45.835
2010	59.970	51.487	12,4	-1,8	2.423	583,4	47.066
2011	59.509	51.553	12,5	0,1	2.450	592,1	47.533
2012	59.766	52.394	12,7	1,6	2.537	614,4	48.413
2013	59.993	53.004	13,1	1,2	2.624	649,2	49.506
2014	59.834	53.250	13,2	0,5	2.722	672,9	51.120

3.2 Gebietskörperschaften

Übersicht 5: Vorjahresvergleich des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21) der einzelnen Gebietskörperschaften

	2013		2014		Veränderung 2014/2013	
	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
Kreisfreie Städte	15.766	12,2	15.906	12,1	140	0,9
kreisangehörige Gemeinden	23.086	8,4	23.259	8,5	173	0,7
Landkreise	13.590	4,9	13.520	4,9	-70	-0,5
Verwaltungsverbände	105	2,8	106	2,8	1	1,0
KSV	457	0,1	459	0,1	2	0,4
BB 21 gesamt:	53.004	13,1	53.250	13,2	246	0,5

Kreisfreie Städte:
Erhöhung des Personalbestandes
in den kommunalen Kindertages-
einrichtungen (BB 22)

12 Die Kreisfreien Städte Leipzig und Dresden erhöhten ihren Personalbestand sowohl im BB 21 (insgesamt rd. +149 VZÄ) als auch im BB 22 (insgesamt rd. +117 VZÄ). Im BB 22 war die Erhöhung im Wesentlichen auf den wachsenden Personalbestand in den kommunalen Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Insgesamt wuchs das Personal im Bereich Kindertageseinrichtungen in den Kreisfreien Städten um rd. 189 VZÄ. Kindertageseinrichtungen der Kreisfreien Städten werden sowohl im BB 21 als auch im BB 22 geführt. Der Anteil des BB 21 an der Personalsteigerung betrug dabei nur rd. 14 VZÄ.

13 Bei der Kreisfreien Stadt Chemnitz blieb der Personalbestand in den BB 21 und 22 unabhängig von Veränderungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen nahezu konstant.

Landkreise:
Verringerung des Personalbestandes
in der Verwaltung der Grund-
sicherung für Arbeitssuchende
nach SGB II

14 Die Reduzierung des Personalbestandes im BB 21 bei den Landkreisen ist im Wesentlichen auf einen abnehmenden Personalbedarf in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II zurückzuführen. Der Personalbestand ist insgesamt in diesem Bereich um rd. 98 VZÄ gesunken. Die Verringerung des Personals verteilt sich dabei

¹⁰ Personalausgaben bis 2013 lt. Jahresrechnungsstatistik; 2014 lt. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres. Die Ergebnisse des Zensus 2011 fließen erst ab 2013 in die Betrachtung ein. Anmerkung zum Diagramm: Die Auswirkungen des Personalübergangs auf die kommunale Ebene aufgrund der Funktionalreform vom 01.08.2008 sind bei den Personalausgaben bereits in den Zahlen des Jahres 2008 enthalten, da die Kassen- und Jahresrechnungsstatistik jeweils zum Stichtag 31.12. geführt wird. Bei den Beschäftigten- bzw. VZÄ-Zahlen ist dieser Sachverhalt erst in den Zahlen für das Jahr 2009 abgebildet, da Stichtag der Personalstandstatistik der 30.06. ist.

weitgehend auf die Optionskommunen Landkreis Bautzen, Landkreis Görlitz und Landkreis Leipzig. Bei den weiteren Optionskommunen Erzgebirgskreis und Landkreis Meißen sowie den übrigen Landkreisen war die Personalreduzierung trotz durchgängig abnehmender Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II von 2013 zu 2014 im Vergleich geringer oder blieb aus.¹¹

- 15 Der insgesamt steigende Personalbestand bei den kreisangehörigen Gemeinden wurde wie bei den Kreisfreien Städten insbesondere durch die Erhöhung des Personalbestandes in den kommunalen Kindertageseinrichtungen (rd. +244 VZÄ) verursacht. Anders als bei den Kreisfreien Städten werden die eigenen Kindertageseinrichtungen der kreisangehörigen Gemeinden nahezu ausschließlich im Kernhaushalt (BB 21) geführt.
- Kreisangehörige Gemeinden:
Erhöhung des Personalbestandes in den kommunalen Kindertageseinrichtungen (BB 21)
- 16 Gemeindezusammenschlüsse im Jahr 2014 führten zu statistischen Verschiebungen des Personals zwischen den Größenklassen. So wuchs bei Gemeinden der Größenklassen 5 bis unter 10 und 10 bis unter 20 Tsd. EW der Personalbestand um rd. 237 VZÄ, bei den Größenklassen 3 bis unter 5 und 1 bis unter 3 Tsd. EW dagegen verringerte sich der Personalbestand im BB 21 um rd. 194 VZÄ.
- Verschiebungen durch Gemeindezusammenschlüsse
- 3.3 Produktgruppen**
- 17 Die Darstellung des Personalbestandes in den einzelnen Aufgabebereichen wurde aufgrund von Vorgaben der Bundesstatistik im Zuge der fortschreitenden Umstellung auf die kommunale Doppik geändert und erfolgt seit letztem Jahr nur noch nach vorgegebenen Produktbereichen¹² (i. S. d. VwV Kommunale Haushaltssystematik).
- Statistikänderung
- 18 Die insgesamt rd. 53.250 VZÄ der kommunalen Kernhaushalte (BB 21) sind für das Jahr 2014 den Produktbereichen wie folgt zugeordnet.
- Zuordnung zu Produktbereichen

¹¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu Strukturen der Eckwerte und Geldleistungen nach dem SGB II, Berichtsmonat März 2015.

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

Übersicht 6: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2013 und 2014

Produktbereich	2013		2014		Veränderung zu 2013
	VZÄ	in %	VZÄ	in %	
insgesamt	53.004	100,0	53.250	100,0	
1 Zentrale Verwaltung	21.513	40,6	21.881	41,1	+0,5 %
11 Innere Verwaltung	14.727		15.022		
12 Sicherheit und Ordnung	6.786		6.860		
2 Schule und Kultur	4.616	8,7	4.564	8,6	-0,1 %
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.405		2.353		
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.211		2.211		
3 Soziales und Jugend	16.380	30,9	16.656	31,3	+0,4 %
31 - 35 Soziale Hilfen	5.815		5.773		
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	10.565		10.883		
4 Gesundheit und Sport	1.517	2,9	1.537	2,9	-
41 Gesundheitsdienste	905		911		
42 Sportförderung	612		626		
5 Gestaltung der Umwelt	8.980	16,9	8.613	16,2	-0,7 %
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.971		1.962		
52 Bau- und Grundstücksordnung	1.165		1.056		
53 Ver- und Entsorgung	217		227		
54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2.497		2.501		
55 Natur- und Landschaftspflege	1.515		1.504		
56 Umweltschutz	526		523		
57 Wirtschaft und Tourismus	1.090		839		

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

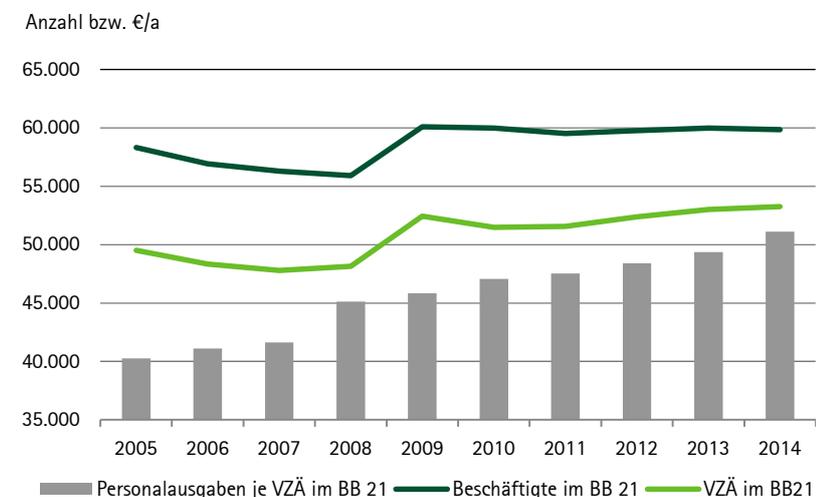
4 Personalaufwand

4.1 Kernhaushalt

Personalaufwand um 4 % gestiegen

20 Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2014 um rd. 105 Mio. € auf 2,722 Mrd. € angestiegen (+4,0 %).¹³

Übersicht 7: Entwicklung der Personalbestände und -ausgaben im BB 21¹⁴



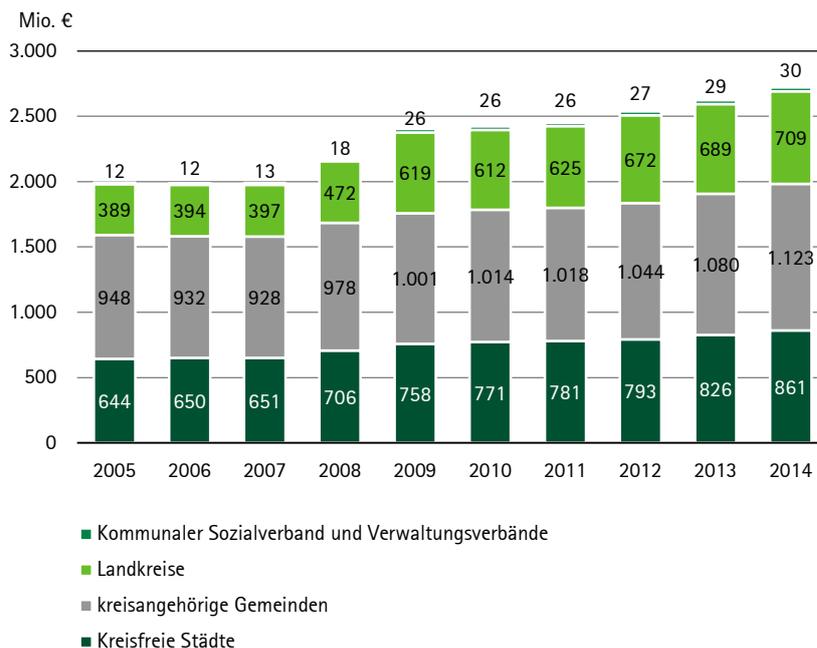
¹³ Vergleich auf Grundlage der Kassenstatistiken 2013 und 2014 der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁴ Vgl. Übersicht 4.

- 21 Die Steigerung der Personalausgaben ist dabei weniger auf den Zuwachs an VZÄ, sondern vielmehr auf die Tarifierhöhung im Jahr 2014 zurückzuführen. In der Tarifrunde 2014 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.03.2014 um 3,0 %. Die Besoldung für die sächsischen Beamten erhöhte sich zum 01.04.2014 um 2,95 %.¹⁵ Der Beamtenanteil im Kernhaushalt beträgt etwa 5 %.
- 22 In allen Gebietskörperschaften sind die Personalausgaben gestiegen. Prozentuale Abweichungen in den Steigerungsraten sind durch die unterschiedliche Entwicklung der Anzahl VZÄ verursacht (vgl. Pkt. 3.2).

Tarifierhöhung als Hauptursache

Übersicht 8: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften



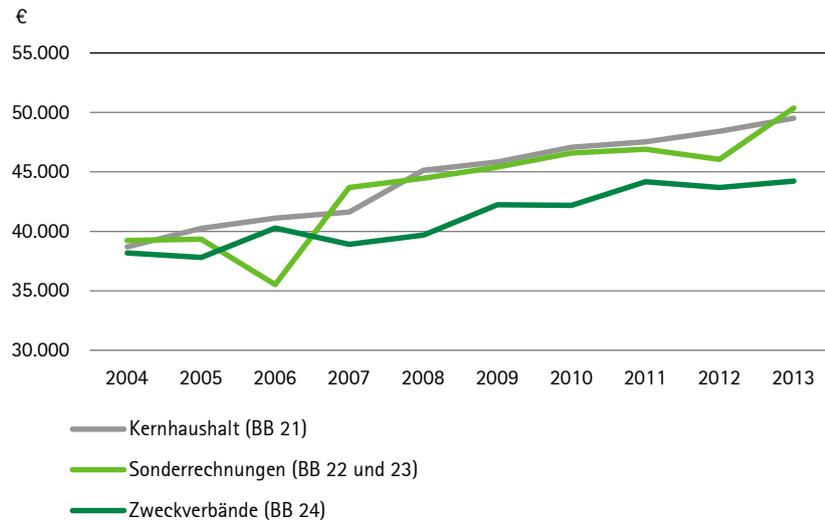
4.2 Übrige Beschäftigungsbereiche

- 23 Daten zur Höhe des Personalaufwandes für die BB 22 bis 24 liegen nur bis zum Jahr 2013 vor.
- 24 Im Vergleich zum Kernhaushalt (+3,4 %) stieg der Personalaufwand von 2012 zu 2013 in den Zweckverbänden (BB 24) um 3,3 % und in den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung (BB 22 und 23) um 7,1 %. Die abweichende prozentuale Steigerung bei den Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung wurde durch die Umstellung der Berechnungsgrundlage für die Erstellung der Jahresabschlüsse zweier großer Einrichtungen der Kreisfreien Stadt Leipzig verursacht. Durch die Umstellung vom abweichenden Wirtschaftsjahr auf das Geschäftsjahr wurde im Jahr 2013 statistisch zusätzlicher Personalaufwand aus 2012 berücksichtigt.
- 25 Übersicht 9 zeigt einen Vergleich des durchschnittlichen Personalaufwandes pro VZÄ seit 2004 zwischen den einzelnen Beschäftigungsbereichen.

Unterschiedliche Steigerungen in den Beschäftigungsbereichen

¹⁵ Vgl. Art. 27 des Sächsischen Dienstrechtsneuordnungsgesetzes.

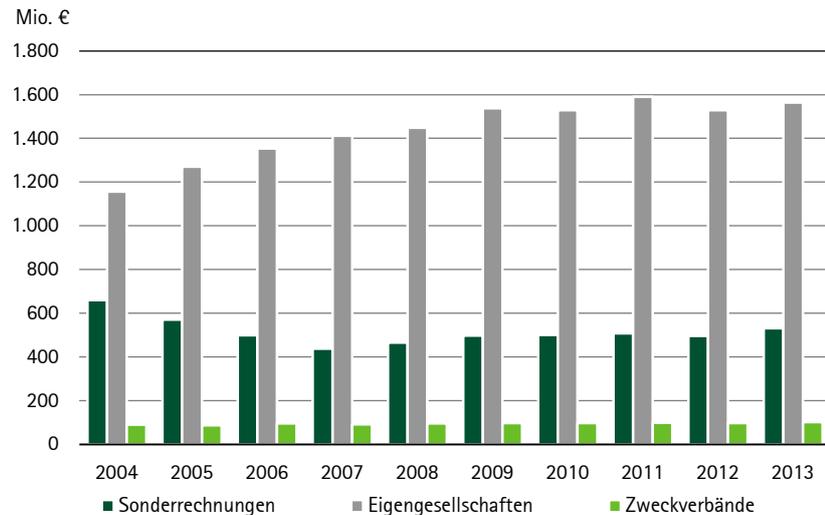
Übersicht 9: Vergleich und Entwicklung des durchschnittlichen Personalaufwandes pro VZÄ seit 2004



4.3 Eigengesellschaften

26 Der Personalaufwand der Eigengesellschaften ist von 2012 zu 2013 um 2,36 % gestiegen und liegt damit im Trend der Kernhaushalte. Den Vergleich zwischen Eigengesellschaften, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung sowie Zweckverbänden zeigt Übersicht 10.

Übersicht 10: Entwicklung des Personalaufwandes der Sonderrechnungen, Eigengesellschaften und Zweckverbände

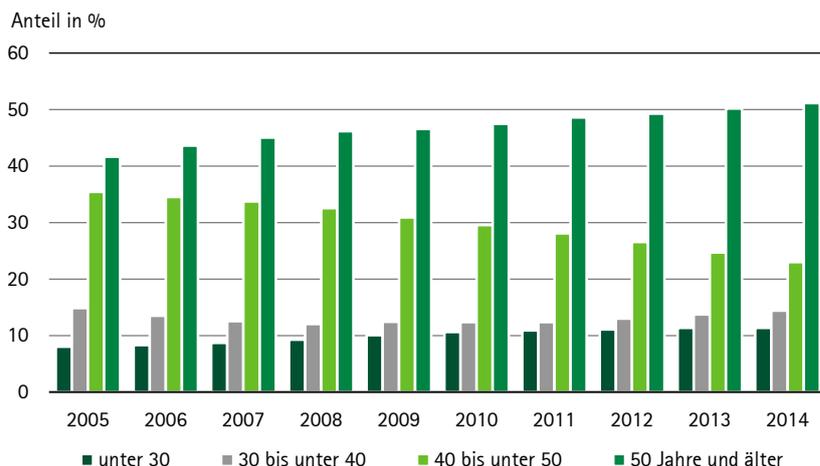


5 Altersstruktur und demografische Entwicklung

5.1 Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt

27 Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die prozentuale Entwicklung der Altersstruktur im Kernhaushalt (BB 21) ab 2005.

Übersicht 11: Entwicklung der Altersstruktur im Kerhaushalt ab 2005



28 Sehr viel deutlicher als noch vor 10 Jahren sind die am stärksten vertretene Altersgruppe die Jahrgänge ab 50. Diese Altersgruppe macht mittlerweile mehr als 50 % aller Beschäftigten aus. Diese Entwicklung folgt der Entwicklung der sächsischen Gesamtbevölkerung¹⁶ und spiegelt sich auch in der Betrachtung des Durchschnittsalters über die Jahre ab 2005 wider. Betrug das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt im Jahr 2005 noch 46,01 Jahre, so ist dieser Wert kontinuierlich auf 47,09 Jahre im Jahr 2014 gestiegen (vgl. Übersicht 12, Kernhaushalt insgesamt).

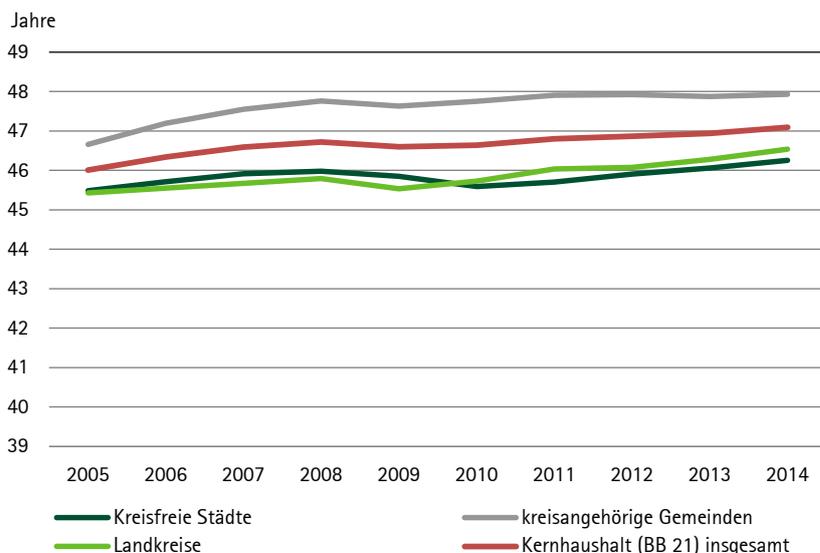
Hälfte der Mitarbeiter im Kernhaushalt ist 50 und älter

29 Für die Zukunft heißt das, dass innerhalb der nächsten 17 Jahre mit erheblichen Altersabgängen gerechnet werden muss.

30 Die Betrachtung des Durchschnittsalters in den einzelnen Gebietskörperschaften zeigt, dass in den Landkreisen und Kreisfreien Städten durchschnittlich jüngeres Personal beschäftigt ist als in den kreisangehörigen Gemeinden. Gemeinsam ist dagegen allen Gebietskörperschaften, dass das Durchschnittsalter seit 2010 kontinuierlich ansteigt.

Durchschnittsalter steigt in allen Gebietskörperschaften

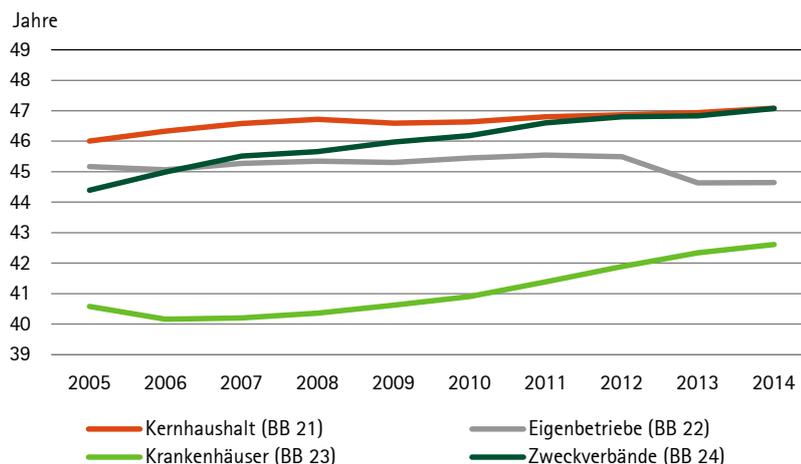
Übersicht 12: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaften (BB 21)



¹⁶ Vgl. StLa: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025.

5.2 Durchschnittsalter in den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24

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



Höchstes Durchschnittsalter im Kernhaushalt und in den Zweckverbänden

31 Das durchschnittliche Alter des Personals im Kernhaushalt (BB 21) und in den Zweckverbänden ist mit 47,1 Jahren am höchsten. Die im letzten Jahresbericht festgestellte Absenkung des Durchschnittsalters in den Eigenbetrieben (BB 22) setzte sich nicht fort. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den Krankenhäusern (BB 23) ist weiterhin am geringsten, der Abstand zum jeweils höchsten Durchschnittswert sinkt allerdings seit 2007 kontinuierlich (vgl. Übersicht 13).

Ländervergleich

6 Vergleiche mit anderen Bundesländern

32 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2013 vor. Ab dem Jahr 2013 hat das StaLa alle einwohnerbezogenen Angaben auf Basis der fortgeschriebenen Einwohnerzahl der Zensusdaten vom 09.05.2011 bereitgestellt.

6.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

33 In den unterschiedlichen kommunalen Bereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2013 wie folgt dar. Die Daten Sachsens können der Übersicht 2 zusätzlich für das Jahr 2014 entnommen werden.¹⁷

¹⁷ Mit Ausnahme der Daten für Unternehmen in privater Rechtsform. Vgl. dazu Fußnote 18.

Übersicht 14: Personalbestände einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2013¹⁸

Bundesland:	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	neue Länder (gesamt)	früheres Bundesgebiet (gesamt) ¹⁹
	VZÄ je Tsd. EW						
Kernhaushalte (BB 21)	13,11	13,31	13,55	15,44	12,04	13,55	12,01
davon:							
- Beschäftigte GfA	0,87	0,43	0,26	0,88	0,58	0,65	0,32
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2,19	2,04	2,37	3,31	0,83	2,24	1,63
- verbleibend	10,05	10,84	10,92	11,25	10,63	10,66	10,06
Eigenbetriebe (BB 22)	1,73	1,18	3,04	0,79	1,25	1,62	1,48
darunter:							
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,51	-	0,48	0,11	-	0,27	0,08
rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,88	-	0,62	-	0,65	0,48	0,72
Zweckverbände (BB 24)	0,56	1,13	0,88	0,74	0,72	0,78	1,59
BB 21 bis BB 24 gesamt	16,29					16,43	15,80
	Beschäftigte je Tsd. EW						
Unternehmen in privater Rechtsform	2,98	2,27	3,84	3,35	3,84	3,19	1,66

34 Vergleiche mit anderen Bundesländern stehen immer unter dem Vorbehalt möglicher Unterschiede hinsichtlich der Rechtsform, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte sowie des Umfangs und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung.²⁰

35 In Auswertung der Daten aus und im Vergleich mit Vorjahren ist auf folgende Entwicklungen hinzuweisen. Aussagen zum BB 21 finden sich außerdem unter Pkt. 6.2.

36 Die VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 entsprachen in Sachsen zum 30.06.2013 in etwa dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Im Vorjahresvergleich stieg der Personalbestand je Tsd. EW sowohl in Sachsen und in den neuen Bundesländern insgesamt als auch in den Flächenländern des früheren Bundesgebietes (vgl. Übersicht 15). Der Anstieg ist dabei insofern zu relativieren als in den Jahren 2012 und 2013 Einwohnerzahlen auf unterschiedlicher Erhebungsbasis zugrunde lagen. Da die Einwohnerzahlen auf Basis der Zensusdaten durchgängig niedriger errechnet wurden, fällt der prozentuale Anstieg in absoluten Zahlen (VZÄ) geringer aus.

Sachsen im Durchschnitt der neuen Bundesländer

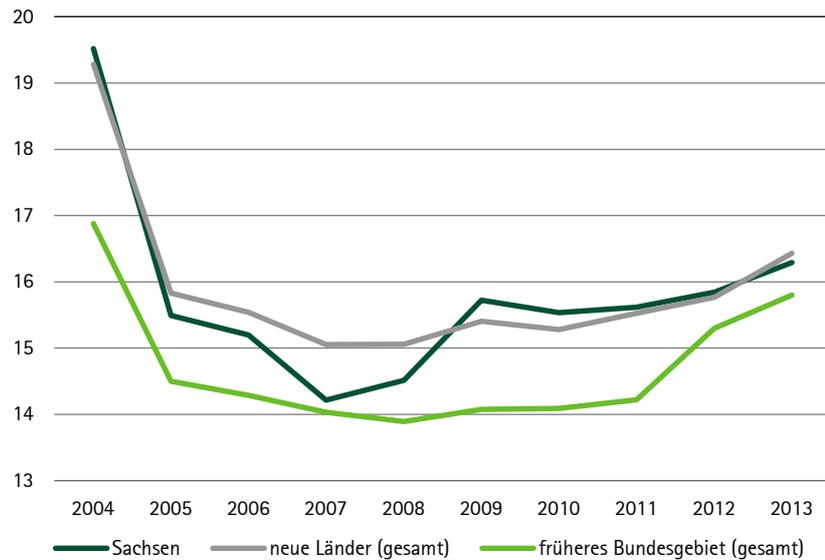
¹⁸ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist in diesem Punkt nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

¹⁹ Flächenländer des früheren Bundesgebietes. Auf die Darstellung einzelner Bundesländer des früheren Bundesgebietes wurde verzichtet.

²⁰ Nach Angaben des Gemeindefinanzberichtes Sachsen 2012/2013 (vgl. Sachsenlandkurier 6/2013, S. 10) liegt der Kommunalisierungsgrad Sachsens mit 48,8 % leicht über dem Länderdurchschnitt von 47,9 %. Den höchsten Kommunalisierungsgrad weist Hessen auf - den niedrigsten das Bundesland Saarland. Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg haben einen annähernd gleichen Kommunalisierungsgrad wie Sachsen.

Übersicht 15: Entwicklung des Personalbestandes BB 21 bis 24

VZÄ je Tsd. EW



Durchgängig Erhöhung des Personals im Bereich Kindertageseinrichtungen

37 Alle neuen Bundesländer wiesen im Vergleich zum Vorjahr einen höheren Personalbestand bezogen auf VZÄ je Tsd. EW in den Kindertageseinrichtungen (BB 21 und BB 22, sofern vorhanden) aus. In Sachsen fiel die Steigerung dabei am deutlichsten aus.

38 Im früheren Bundesgebiet stieg der Personalbestand in Kindertageseinrichtungen ebenfalls.

39 Die Entwicklung in diesem Bereich setzte sich auch im Jahr 2014 fort. In diesem Jahr gab es prozentual den bislang stärksten Zuwachs beim Personal in kommunalen Kindertageseinrichtungen für das gesamte Bundesgebiet.²¹

40 Der Personalbestand bei den Unternehmen in privater Rechtsform ist gegenüber dem Vorjahr weitgehend konstant geblieben.

6.2 Produktbereiche im Beschäftigungsbereich 21

41 Der Personalbestand im Ländervergleich wird seit 2011 statistisch nicht mehr nach Aufgaben-, sondern nach Produktbereichen²² ausgewiesen.

42 Im Jahr 2013 stieg der Personalbestand in VZÄ je Tsd. EW in allen in der Übersicht¹⁶ dargestellten Bundesländern. Teilweise ist der Anstieg auf die geänderte Basis der zugrunde gelegten Einwohnerzahlen zurückzuführen (vgl. Pkt. 6.1, Tz. 36).

Erhöhung in den Produktgruppen 1 und 3 in allen Bundesländern

43 Die Erhöhungen des Personalbestandes fanden im Wesentlichen in den Produktgruppen Zentrale Verwaltung sowie Soziales und Jugend statt. In Mecklenburg-Vorpommern wurde der Personalbestand auch in den Produktgruppen Schule und Kultur sowie Gesundheit und Sport deutlich erhöht. Personelle Reduzierungen fanden dagegen hauptsächlich nur in der Produktgruppe Gestaltung der Umwelt, insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt statt.

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 23.06.2015 - Personal im öffentlichen Dienst 2014: Zuwachs bei Kitas und Hochschulen.

²² Die Produktgruppen sind wie folgt untergliedert:

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

44 Die Kommunen Brandenburgs weisen weiterhin den einwohnerbezogen höchsten Personalbestand aus, der insgesamt größte Anstieg gegenüber dem Vorjahr wurde in Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet.

Brandenburg mit höchstem Personalbestand je Tsd. EW

Übersicht 16: Personalbestand (BB 21) nach Produktgruppen 2013 in einzelnen Bundesländern²³; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

Produktbereich	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	1	2	3	4	5
	2012	2013						
	VZÄ je Tsd. EW							
Sachsen	12,69	13,11	0,42	5,32	1,14	4,05	0,38	2,22
Thüringen	12,91	13,31	0,40	4,73	1,70	3,59	0,49	2,80
Sachsen-Anhalt	13,04	13,55	0,51	5,67	1,18	3,86	0,40	2,44
Brandenburg	14,89	15,44	0,55	5,92	1,41	5,25	0,42	2,44
Mecklenburg-Vorpommern	10,69	12,04	1,35	5,80	1,27	2,39	0,38	2,20
neue Länder (gesamt)	12,97	13,55	0,58	5,46	1,31	3,96	0,41	2,40
Niedersachsen	11,29	11,66	0,37	4,28	1,36	3,24	0,41	2,37
Rheinland-Pfalz	11,70	11,94	0,24	4,92	1,50	3,70	0,34	1,47
Schleswig-Holstein	10,07	10,49	0,42	4,11	1,18	2,74	0,32	2,15
Saarland	11,31	11,71	0,40	3,84	1,07	3,15	0,39	3,26
früheres Bundesgebiet (gesamt)	11,64	12,01	0,37	4,25	1,50	3,25	0,38	2,62

45 Im Jahr 2014 stieg der Personalbestand der sächsischen Kommunen auf rd. 13,2 VZÄ je Tsd. EW (vgl. Übersicht 2).

7 Aktuelle Entwicklungen

Tarifliche Entscheidungen

46 Im Rahmen der Tarifrunde 2014 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.03.2015 um 2,4 %. Zusätzlich zu diesen für alle Kommunalbeschäftigten anfallenden Tariferhöhungen steigen die Gehälter im Sozial- und Erziehungsdienst ab 01.07.2015 im Durchschnitt um 3,3 %²⁴. Für die sächsischen Beamten erhöhte sich die Besoldung ab 01.03.2015 um 2,1 %²⁵.

Tarifanpassungen

47 Unabhängig von der weiteren Tarifentwicklung ist zu beachten, dass der Kommunale Versorgungsverband Sachsen ab 2017 den Umlagesatz für den allgemeinen Bereich von 43 % auf 48 % erhöht, um unter Berücksichtigung der aktuellen Gegebenheiten, insbesondere der anhaltenden Niedrigzinsphase, die vorgesehene Vollkapitalisierung der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen für die kommunalen Beamten weiter zu sichern.²⁶

Umlageerhöhung durch Niedrigzinsphase

Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf

48 Die Zahl der EW im erwerbsfähigen Alter ist in Deutschland seit 2005 rückläufig. War 1980 noch fast ein Drittel der Erwerbsbevölkerung unter 30 Jahre alt, ist es heute nur knapp ein Fünftel. Gleichzeitig ist der Anteil der über 55-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung seit 1980 von 25 % auf 31 % gewachsen und wird bis 2030 weiter zunehmen.²⁷

Entwicklung in Deutschland

²³ In Übersicht 16 werden die 4 sog. „finanzschwachen“ Länder des früheren Bundesgebietes als Vergleichsmaßstab herangezogen.

²⁴ Vgl. Pressemitteilung der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 30.09.2015.

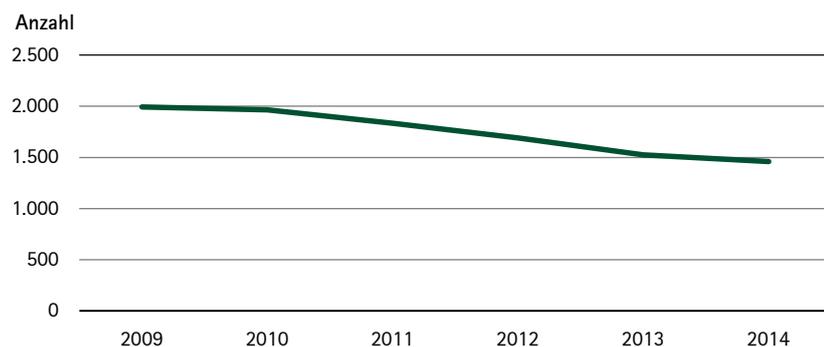
²⁵ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge 2015/2016 vom 26.06.2015.

²⁶ Vgl. Kommunaler Versorgungsverband Sachsen – Rundschreiben 3/2015 und 5/2015.

²⁷ Vgl. Demografie-Portal, Zahlen und Fakten: Erwerbsbevölkerung schrumpft und altert, 11.05.2015.

- Entwicklung in Sachsen 49 Die deutschlandweite Entwicklung spiegelt sich auch im Freistaat Sachsen wider. Das Erwerbspersonenpotenzial wird bei bereits hoher Erwerbsbeteiligung rückläufig sein. Gleichzeitig nimmt der Anteil älterer Erwerbspersonen zu.²⁸
- Rente mit 63 50 Auch die mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2014 geschaffene Möglichkeit der Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte beeinflusst die beschriebene Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials negativ. Aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten ist die Öffentliche Verwaltung davon besonders betroffen.²⁹
- Ausbildungszahlen sinken 51 Die ungünstige demografische Entwicklung in Deutschland wie in Sachsen wird in zunehmendem Maße die Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs erschweren. Die Kompensation der unter Tz. 29 prognostizierten erheblichen Altersabgänge innerhalb der nächsten 17 Jahre in der Verwaltung der sächsischen Kommunen erscheint unter diesen Rahmenbedingungen schwierig. In diesem Zusammenhang sollte besonderes Augenmerk auf eine bedarfsgerechte und ausreichende Ausbildung von Nachwuchskräften mit anschließender Standortbindung gelegt werden. Wie Übersicht 17 zeigt, ist die Entwicklung der Ausbildungszahlen seit 2010 im kommunalen Bereich (Kernhaushalt) rückläufig.

Übersicht 17: Entwicklung der Arbeitnehmer und Beamten in Ausbildung im Kernhaushalt von 2009 bis 2014³⁰



- Steigerung der Erzieherausbildung 52 **Personalbedarf in Kindertageseinrichtungen**
Vor dem Hintergrund eines weiter steigenden Personalbedarfes (vgl. Pkt. 2, Tz. 8) in den Kindertageseinrichtungen bildet Sachsen mehr Erzieher aus als je zuvor. Die Absolventenzahlen sind von 200 im Jahr 2003 auf 2.215 im Jahr 2014 gestiegen.³¹ Ab dem Ausbildungsjahr 2015/2016 wird durch eine landesrechtliche Regelung zur Finanzierung mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds zudem Arbeitslosen eine Umschulung zum Erzieher ermöglicht.³²

- Stellungnahmen 53 **8 Stellungnahmen**
Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die Stellungnahmen wurden erforderlichenfalls in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.

²⁸ Vgl. Fachkräftestrategie Sachsen 2020 (April 2012) sowie StaLa: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025.

²⁹ Vgl. Aktueller Bericht 9/2015 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - Rente mit 63 und betriebliche Reaktionen.

³⁰ Quelle: StaLa, Beamte und Arbeitnehmer der Gemeinden/Gemeindeverbände am 30.06.2009 bis 2014 nach Gemeindegrößenklassen, Geschlecht und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses.

³¹ Vgl. Medieninformationen des SMK vom 27.07.2015 und 24.08.2015.

³² Vgl. Medieninformation des SMWA vom 23.08.2015.

54 Das SMI regt hinsichtlich der Gewinnung von qualifizierten Nachwuchskräften an, im Hinblick auf die Anforderungen der Aufgaben und der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten vor allem die Ausbildung qualifizierter Fachkräfte mit der Laufbahnbefähigung der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung in den Kommunen deutlich auszubauen.

9 Zusammenfassung

55 Die Personalausgaben im Kernhaushalt der sächsischen Kommunen sind aufgrund der tariflichen Entwicklungen trotz nahezu vergleichbaren Personalbestandes um etwa 4 % gestiegen.

56 Einem weiter anhaltenden Zuwachs an Personal in den Kindertageseinrichtungen in den Städten und Gemeinden Sachsens steht eine Verringerung des Personalbestandes in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende in den Landkreisen gegenüber. Bezogen auf das Personal in den Kindertageseinrichtungen wird sich die aktuelle Entwicklung aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in den kommenden Jahren verstärken.

57 Die ungünstige Altersstruktur des kommunalen Personals im Kernhaushalt und in den Zweckverbänden wird dazu führen, dass in den kommenden 17 Jahren etwa 50 % der Mitarbeiter aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Die Personalgewinnung und Personalbindung wird unter diesen Umständen an Bedeutung gewinnen.

10 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

10.1 Begriffsdefinitionen

58 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

Begriffsdefinitionen

59 **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.

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

61 **Zweckverbände:** BB 24. Hierzu gehören (ehemals) kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

62 **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.

10.2 Zu den verwendeten statistischen Daten

63 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 2014. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2013. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.

Hinweise zur Statistik

- 64 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ³³ zugeordnet. Bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.³⁴
- 65 Ab dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

³³ VZÄ der Beschäftigten werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden. Teilzeitbeschäftigte werden nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Die VZÄ werden mithilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet. Auszubildende gehen in die Berechnung als Vollzeitbeschäftigte ein.

³⁴ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf besetzte Stellen.

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die verzögerte Feststellung der Eröffnungsbilanzen führt zu einer großen Planungsunsicherheit für die Durchführung der überörtlichen Prüfung. Damit werden ggf. vorhandene Fehler zu spät erkannt.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Bauausgaben der kommunalen Körperschaften zeigten schwerwiegende Verstöße gegen das Vergaberecht sowie die Nichteinhaltung des Kommunalabgaben- und kommunalen Haushaltsrechts.

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 2013 und 2014 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2015)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2013 und 2014)
		2013	2014	
Landkreise	10	9 ²	6	1
Kreisfreie Städte	3	2	3	3
Gemeinden	427	89	104	63
Verwaltungsverbände	6	-	1	-
Eigenbetriebe	104	10	3	-
Zweckverbände	161	73	27	28
regionale Planungsverbände	4	3	2	3
sonstige Verwaltungen	4	3	-	-
kommunale Unternehmen	645 ³	- ⁴	13 ⁴	-
Summe	1.364	189	159	98

- 3 Im Jahr 2014 erfolgte eine Querschnittsprüfung „Kommunale Wohnungsunternehmen“, in die 13 kommunale Wohnungsunternehmen einbezogen wurden. Im Rahmen der „SGB II - Prüfung in optierenden Kommunen“ wurden 5 Landkreise und durch die „Kommunale Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen ab dem Hj. 2010“ 3 Große Kreisstädte überörtlich geprüft.
- 4 Der SRH soll gem. § 131 Abs. 4 Satz 3 SächsGemO die Eröffnungsbilanzen innerhalb von 6 Monaten nach Vorlage überörtlich prüfen. Die Vorlage festgestellter Eröffnungsbilanzen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich verbessert. So hatten auch Mitte August 2015

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

² Unter anderem Altkreise, die zum 01.08.2008 aufgelöst wurden.

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

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

knapp zwei Drittel der Körperschaften mit einem doppischen Rechnungswesen noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz.

Spannungsfeld zwischen turnusmäßiger überörtlicher Prüfung und der Prüfung der Eröffnungsbilanzen

- 5 Der SRH führt regelmäßige Abfragen zur geplanten Feststellung der Eröffnungsbilanzen in den verbleibenden zu prüfenden kommunalen Körperschaften durch. Die Ergebnisse zeigen, dass bisher gemeldete Plantermine zur Feststellung der Eröffnungsbilanzen regelmäßig in die Zukunft verschoben werden. Darüber hinaus ist der Anteil derjenigen kommunalen Körperschaften, die noch nicht einmal einen Plantermin benennen können, mit aktuell mehr als einem Drittel zwar rückläufig, aber nach wie vor hoch. Damit besteht seitens des SRH eine große Planungsunsicherheit für die Durchführung der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen. Gleichzeitig besteht das Spannungsfeld zwischen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung und der Prüfung der Eröffnungsbilanzen fort.

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

- 6 Die aufgrund der vorrangigen überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen in einem vergleichsweise geringen Umfang durchgeführten turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Bauausgaben der kommunalen Körperschaften ergaben Verstöße gegen das Vergabe-, Kommunalabgaben- und das kommunale Haushaltsrecht.

2.1 Prüfungsfeststellungen betreffend die Vergabe von Dienstleistungen

Schwerwiegende Vergabeverstöße durch Verzicht auf europaweite Ausschreibung

- 7 Die **Große Kreisstadt Freiberg** vergab die Unterhaltsreinigung und Sonderleistungen für Verwaltungsgebäude und sonstige Objekte im Hj. 2005 mit einem jährlichen Wertumfang i. H. v. 35.335 €. Daneben vergab sie die Glas- und Rahmenreinigung ihrer Gebäude i. H. v. 78.912 € je Jahr. Beide Verträge liefen zunächst über 2 Jahre und verlängerten sich ohne weiteres Zutun um jeweils 1 Jahr. In der Folgezeit war es zu Preisanpassungen wegen Änderungen der für die Beschäftigten des beauftragten Unternehmens maßgeblichen Tarifverträge gekommen. Seit der Ausschreibung der Reinigungsverträge im Jahr 2005 erfolgte keine neue Ausschreibung der Leistungen.
- 8 Allein im Fall der Glas- und Rahmenreinigung betrug der Auftragswert gem. § 3 Abs. 3 Satz 3 der VgV in der Fassung vom 11.02.2003 rd. 316 T€ und lag damit über dem Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung. Somit wären die Leistungen nach den Vorschriften des Gesetzes wegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der VgV und der VOL/A europaweit auszuschreiben gewesen.
- 9 Die Große Kreisstadt Freiberg teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine Ausschreibung bis Ende 2015 vorbereitet werde und bis Mitte 2016 mit einer Vergabeentscheidung zu rechnen sei.
- 10 Die **Große Kreisstadt Hohenstein-Ernstthal** schloss ab dem 01.01.2009 erneut mit dem bisherigen Betriebsführer ihres Freizeitbades einen Betriebsführungsvertrag für 8 Jahre, ohne die Leistung dem Wettbewerb zu unterwerfen. Der Auftragswert betrug gem. § 3 Abs. 4 Nr. 2 VgV in der Fassung vom 23.10.2006 rd. 1,2 Mio. € und lag damit über dem Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung. Somit wären die Leistungen nach den Vorschriften des GWB, der VgV und der VOL/A europaweit auszuschreiben gewesen.
- 11 Die Große Kreisstadt Hohenstein-Ernstthal machte von der Möglichkeit einer Stellungnahme keinen Gebrauch.

2.2 Prüfungsfeststellungen aus dem Baubereich

- 12 Die **Gemeinde Dürrröhrsdorf-Dittersbach** baute in den Jahren 2012 und 2013 ihre Gemeindestraße „An der Schönen Höhe“ grundhaft aus. Zunächst erneuerte sie im ersten Bauabschnitt einen Teil der Regenwasserkanalisation einschließlich der Grundstücksanschlüsse in der Bergstraße sowie die Straßenoberfläche in der gesamten Breite dieses Straßenabschnitts. Die Regenwasserkanalerneuerung war erforderlich, da die Niederschlagsentwässerung der Straße „An der Schönen Höhe“ über diesen Abschnitt erfolgt. Im zweiten Bauabschnitt realisierte die Stadt dann den Ausbau der Straße „An der Schönen Höhe“, wobei sie auch hier die Regenwasserkanalisation einschließlich der Grundstücksanschlüsse mit erneuerte.
- 13 Die Herstellung der Regenwasserkanalisation einschließlich der Grundstücksanschlüsse war keine Aufgabe der Gemeinde, sondern des Zweckverbandes, in dem sie Mitglied war und dem die Aufgaben der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung oblagen. Darüber hinaus war die Bergstraße keine Gemeinde-, sondern eine Kreisstraße. Die Gemeinde war somit nicht der Straßenbaulastträger hierfür. Die Gemeinde verausgabte rd. 203 T€ für Leistungen, die sie für den Zweckverband erbrachte.
- 14 Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung hätte sie diese Ausgaben nicht leisten dürfen, ohne vorher entsprechende Vereinbarungen mit den Aufgabenträgern zu schließen.
- 15 Außerdem wies die Gemeinde mit den Ausgaben für den ersten Bauabschnitt der Straße „An der Schönen Höhe“ die zweckentsprechende Verwendung der für das Jahr 2012 gewährten Investitionspauschale nach. Diese Ausgaben betrafen aber gerade keine Ausgaben, für die die Investitionspauschale vorgesehen war (allgemeiner Schulhausbau, kommunaler Straßenbau – hier für Straßen der Gemeinde, Kindertagesstätten und Sportstätten sowie Bau, Sanierung und Ausstattung von Krankenhäusern, die in das Krankenhausinvestitionsprogramm des Freistaates Sachsen aufgenommen sind). Insofern hatte die Gemeinde die Investitionspauschale, die ihr das LRA Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit knapp 78 T€ bewilligt hatte, tatsächlich nicht für eigene Maßnahmen, sondern für Maßnahmen des Landkreises verwendet.
- 16 Die **Gemeinde Rietschen** sanierte 2012 eine Straße mit Baukosten von rd. 424 T€. Dafür erhielt sie Fördermittel von rd. 286 T€ nach der Förderrichtlinie „Integrierte Ländliche Entwicklung“ vom Amt für Kreisentwicklung des Landkreises Görlitz. Während der Sanierung der Straße entschied die Gemeinde, Entwässerungsschäden im nahegelegenen Ortsteil Werda instand zu setzen. Diese ließ sie von dem Unternehmen ausführen, das sie mit den geförderten Straßenbaumaßnahmen beauftragt hatte. Die rd. 4,7 T€ für die Instandsetzungsarbeiten rechnete die Gemeinde beim Zuwendungsgeber mit der Straßensanierung ab. Dabei fügte die Gemeinde die Schlussrechnung ungekürzt dem Auszahlungsantrag bei. Eine Änderung deswendungszwecks beantragte sie bei der Bewilligungsbehörde nicht. Sie zeigte die geänderte Mittelverwendung auch nicht an. Die Gemeinde verstieß somit gegen ihre Verpflichtungen aus den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung forderte der Zuwendungsgeber anteilig Fördermittel i. H. v. rd. 4 T€ zurück.
- 17 Die **Stadt Wilsdruff** erweiterte in den Jahren 2010 und 2011 die bestehende Grundschule durch einen Anbau in massiver Bauweise. Sie verausgabte dafür insgesamt rd. 1,3 Mio. €, darunter auch Zuwendungen des Freistaates Sachsen.

Übernahme von Kosten i. H. v. rd. 203 T€ für nicht gemeindliche Aufgabe

Verstoß gegen Zuwendungszweck

Vermeidbare Mehrkosten für Planungsleistungen

- 18 Mehr als 21 T€ vergütete die Stadt für Planungsleistungen, die zusätzlich erforderlich wurden, weil die Sächsische Bildungsagentur der ursprünglich geplanten Variante nicht zustimmte und deshalb eine Umplanung nötig war. Die Stadt hätte diese Mittel einsparen können, wenn sie frühzeitig die Planungsparameter geklärt hätte. Sie verstieß insofern gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- 19 Die Stadt Wilsdruff teilte in ihrer Stellungnahme mit, die ursprünglich geplante Variante sei in enger Abstimmung mit der Schule als wirtschaftlichste Variante angenommen, von der Sächsischen Bildungsagentur jedoch nicht als regelgerecht angesehen worden.

2.3 Prüfungsfeststellungen aus dem Bereich Abwasserentsorgung

Nicht kostendeckende Abwassergebühren und fehlende Gebühren- bzw. Nachkalkulationen

- 20 Der mit der Abwassersatzung der Stadt Zwenkau vom 18.12.2007 festgelegte Beitragssatz für die Schmutzwasserentsorgung (2,04 €/m² Nutzungsfläche) entsprach rd. 66 % des mit der Globalberechnung aus dem Jahr 2001 ermittelten angemessenen Beitragssatzes. Die Gebühren für die Schmutzwasser- und die Niederschlagswasserentsorgung erhob die Stadt nicht kostendeckend. Unter Berücksichtigung der Gebührenkalkulation für das Hj. 2007 lag der Kostendeckungsgrad für Abwasser, welches in öffentliche Kanäle eingeleitet und durch ein Klärwerk gereinigt wurde, für die Teilleistungen Schmutzwasser- bzw. Niederschlagswasserentsorgung bei rd. 94 bzw. 83 %, sowie für die Einleitung von Schmutz- bzw. Niederschlagswasser in öffentliche Abwasseranlagen, die nicht an ein Klärwerk angeschlossen sind, bei rd. 90 bzw. 68 %. Erforderliche Gebührenkalkulationen für die Jahre 2008 bis 2013 sowie Nachberechnungen für die Hj. 2007 bis 2012 existierten bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht.
- 21 Die Stadt Zwenkau hat unter Beachtung von § 12 Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) Beiträge und Gebühren, in ihrer Gesamtheit so einzusetzen, dass sie die Aufgabe möglichst kostendeckend erfüllen kann. Durch die Festlegung nicht kostendeckender Entgelte schöpfte die Stadt ihre Einnahmemöglichkeiten i. S. v. § 73 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO für die Abwasserbeseitigung nicht aus. Regelmäßig sind kostendeckende Entgelte auf der Grundlage einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kalkulation zu erheben. Eine fehlende Gebührenkalkulation führt überdies zur formellen Rechtswidrigkeit der beschlossenen Gebührensatzung, da der Stadtrat das ihm zustehende Ermessen über den Kostendeckungsgrad nicht ausüben kann.
- 22 Nach Ablauf eines Kalkulationszeitraumes (höchstens 5 Jahre) ist die Einhaltung des Kostenüberschreitungsverbot durch einen Vergleich der Gebühren und sonstigen Erlöse mit den tatsächlichen Kosten festzustellen (Nachberechnung). Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraumes ergeben, sind grundsätzlich innerhalb der folgenden 5 Jahre auszugleichen. Unerwartet oder aufgrund der nach § 73 Abs. 2 SächsGemO zu beachtenden Vertretbarkeitsgrenze entstandene Kostenunterdeckungen können im gleichen Zeitraum ausgeglichen werden. Während die Ausgleichspflicht für eine Kostenüberdeckung auch nach Ablauf der Fünfjahresfrist fortbesteht, endet die Ausgleichsmöglichkeit für Kostenunterdeckungen mit deren Ablauf.
- 23 Die Stadt Zwenkau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie zwischenzeitlich maßgebliche Schritte zur Fortschreibung der Globalberechnung und der Gebührenkalkulation abgearbeitet habe. Nach der übersandten Terminplanung ist hierzu ein Bearbeitungszeitraum bis voraussichtlich Ende November 2015 vorgesehen.

- 24 Der Zweckverband Wasser/Abwasser Bornaer Land schrieb seine Abwasserbeseitigungskonzeption letztmalig im Juni 2008 umfassend fort. Ein Beschluss der zuständigen Verbandsversammlung hierzu fehlte. Auf Veranlassung der unteren Wasserbehörde nahm der Verband bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2012 bei verschiedenen Anlagen der Abwasserbeseitigungskonzeption Aktualisierungen und Ergänzungen vor. Dazu hatte der Verband u. a. ein Ingenieurbüro mit einer Machbarkeitsstudie zur Abwasserentsorgung im eigenen und im Gebiet eines benachbarten AZV beauftragt. Ein Beschluss der zuständigen Verbandsversammlung zur künftigen Anwendung der bevorzugten Variante der Studie fehlte. Die Überarbeitung einzelner Anlagen der o. g. Abwasserbeseitigungskonzeption konnte der Verband bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht nachweisen.
- Fehlende Fortschreibung der Abwasserbeseitigungskonzeption
- 25 Nach der Wasserversorgungssatzung und der Abwassersatzung erhob der Zweckverband zur angemessenen Ausstattung der öffentlichen Einrichtungen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung entsprechende Gebühren und Beiträge.
- Fehlende Fortschreibung der Globalberechnung
- 26 Die zur Berechnung der jeweiligen Beitragshöhe vorliegenden Globalberechnungen berücksichtigten einen Prognosezeitraum für Trinkwasser bis zum Jahr 2010 und für Abwasser bis zum Jahr 2011. Fortschreibungen der Globalberechnungen hatte der Zweckverband zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vorgenommen. Sie waren aufgrund des Auslaufens der Prognosezeiträume und eingetretener bzw. mittelfristig bevorstehender Änderungen u. a. bei den zur Ermittlung der Beiträge für die Trinkwasserversorgung aufgeführten Flächen notwendig.
- 27 Die Ermittlung der Kostendeckungen der Trink- und Abwassergebühren hatte der Zweckverband z. T. auf der Grundlage von Aufwendungen, jedoch nicht ausschließlich auf der Grundlage von Kosten und Leistungen vorgenommen. So bezog er u. a. die Personalaufwendungen vollständig in die Gebührenkalkulationen ein und nahm keinen Abzug für die Bereiche Widerspruchsstelle und Vollstreckung vor. Gemäß § 11 Abs. 1 SächsKAG waren die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und in der Kalkulation nur Kosten anzusetzen, die betriebsbedingt, d. h. durch die Leistungserstellung verursacht waren. Davon sind solche Kosten zu unterscheiden, die im Interesse Einzelner bspw. im Zuge besonderer Verwaltungsverfahren entstehen und unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen nur gegenüber den Betroffenen anzusetzen sind. Diese Kosten sind nicht umlagefähig. Dies betrifft nach der Rechtsprechung⁵ z. B. Kosten anlässlich von Widerspruchs- und Klageverfahren zu Gebührenbescheiden.
- Nicht ansatzfähige Kosten nicht aus Gebühren decken
- 28 Der SSG hält Kosten des Verwaltungsvollzugs als Neben- und Zusatzleistungen zur eigentlichen Hauptleistung für gebührenansatzfähig. Im Übrigen sei offen, wie das Sächsische Obergericht in Anbetracht des vom Landesgesetzgeber verfolgten weiten Verständnisses des Kostenbegriffs die Rechtslage sehe.
- 29 Zwischen dem Zweckverband und einem benachbarten Zweckverband bestanden Vereinbarungen über die Abnahme von Fernwasser sowie die Einleitung und die Behandlung von Abwässern. Darüber hinaus bestanden mit einigen regional ansässigen Unternehmen privat-rechtliche Verträge über die Abnahme bzw. Durchleitung von Fernwasser. Mit den Sondervertragskunden wurden Entgelte in unterschiedlicher Höhe jeweils mit Preisgleitklausel vereinbart. Ob die vereinbarten Entgelte kostendeckend waren, konnte zumindest mangels Vorliegen von Nach-
- Subventionierung von Sondervertragskunden ausschließen

⁵ Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 27.01.2000, Az.: 2 S 1621/97.

kalkulationen bzw. -nachberechnungen nicht beurteilt werden. Bei der Erhebung von Entgelten hatte der Zweckverband die Vorschriften des SächsKAG sinngemäß heranzuziehen und war an die Grundsätze des Kommunalabgabenrechts gebunden. Die Entgelte sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (insbesondere unter Beachtung des Kostendeckungsprinzips und des Kostenüberdeckungsverbots sowie der Regelungen zum Ausgleich von Kostenüber- oder -unterdeckungen). Nicht ausgleichsfähige Unterdeckungen aus Leistungen für Sondervertragskunden sind, soweit eine Eigenkapitalentnahme zum Ausgleich nicht möglich ist, durch Umlagen der Verbandsmitglieder auszugleichen. Eine Subventionierung der Leistungen für Sondervertragskunden durch die dem Anschluss- und Benutzungszwang im Verbandsgebiet unterworfenen Entgelt- oder Gebührenzahler ist auszuschließen.

- 30 Der Zweckverband Wasser/Abwasser Bornaer Land versicherte in der Stellungnahme zum Prüfungsbericht, für die meisten Fälle zeitnah Abhilfe schaffen zu wollen. Zum Jahresbericht teilte der Zweckverband dementsprechend mit, dass die Verbandsversammlung am 16.06.2015 eine neue Abwasserbeseitigungskonzeption beschlossen habe.

2.4 Prüfungsfeststellungen betreffend das Recht der Zweckverbände

Fortlaufend unterlassene örtliche Prüfungen von Jahresabschlüssen

- 31 In den Wirtschaftsjahren 2005 bis 2012 leiteten die Verbandsvorsitzenden des **AZV Obere Spree** die einzelnen Jahresabschlüsse zwar gem. SächsEigBG an den Abschlussprüfer, aber nicht unverzüglich auch zur örtlichen Prüfung weiter. Die Verbandsversammlung vom 04.02.2014 wurde fehlerhaft einberufen. Sie stellte die Jahresabschlüsse des Verbandes für die Wirtschaftsjahre 2005 bis 2012 am 04.02.2014 mit jeweils mehrjähriger Verspätung und trotz fehlender vorheriger örtlicher Prüfungen fest. Außerdem beschloss die Verbandsversammlung für alle Wirtschaftsjahre, den „Bericht der örtlichen Prüfung gem. § 105 SächsGemO“, der jeweils tatsächlich gar nicht vorlag, zur Kenntnis zu nehmen. Durch dieses Abstimmungsverhalten erweckten die Beteiligten gegenüber der überörtlichen Prüfungsbehörde, den Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit den unzutreffenden Anschein, die unterlassenen örtlichen Prüfungen hätten stattgefunden. Die fortgesetzte Nichtbeachtung der verbindlichen gesetzlichen Bestimmungen stellt eine erhebliche Pflichtverletzung der Beteiligten dar.

- 32 Auch die Feststellungsbeschlüsse für die Jahresabschlüsse 2006 bis 2011 des ehemaligen **AZV Löbauer Wasser** und für den Jahresabschluss 2012 dessen Rechtsnachfolgers, des **AZV Kleine Spree**, kamen mangels vorheriger örtlicher Prüfung rechtswidrig zustande. Der **AZV Kleine Spree** ignorierte insbesondere den anlässlich der überörtlichen Prüfung rechtzeitig vor der Feststellung des Jahresabschlusses 2012 gegebenen Hinweis, dass die örtliche Prüfung zur Vorbereitung der Beschlussfassung über den Jahresabschluss stattfinden muss.

Umlageerhebung ohne Rechtsgrundlage

- 33 Der **Zweckverband Planung und Erschließung Industriestandort Böhlen-Lippendorf** erhob zur Deckung seines Finanzbedarfes die Verbandsumlagen für die Hj. 2010 bis 2013, die in der jährlichen Haushaltssatzung festzusetzen und zu festgelegten vierteljährlichen Terminen zur Zahlung fällig waren, von den Verbandsmitgliedern ohne Rechtsgrundlage z. T. bereits vor der Rechtswirksamkeit der jeweiligen Haushaltssatzung auf der Basis der vorangegangenen Haushaltssatzung zu den festgelegten Fälligkeitsterminen, teilweise auch zu davon abweichenden Terminen. Eine vorläufige Erhebung der Verbandsumlage war in der Verbandssatzung nicht vorgesehen und auch nicht vom Anwendungsbereich des § 78 SächsGemO als Interimsregelung für die vorläufige Haushaltsführung gedeckt.

- 34 Über- bzw. Unterdeckungen des Finanzbedarfs nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres glich der Zweckverband zudem nicht aus.
- 35 In seiner Stellungnahme sagte der Zweckverband eine Überarbeitung seiner Verbandssatzung noch im Jahr 2015 zu. Darüber hinaus sei ab dem Hj. 2014 die Verbandsumlage erhöht worden.

2.5 Prüfungsfeststellungen betreffend das kommunale Haushaltsrecht

- 36 Im **Landkreis Nordsachsen** führten Auseinandersetzungen über Ursachen und Folgen gesunkener Mengen der zur Verwertung angebotenen heizwertreichen Fraktion und über die anzusetzenden Preise zu insgesamt 2 Schiedsgerichtsverfahren. Im zweiten Verfahren verlangte die Kreiswerke Delitzsch GmbH (KWD⁶) rd. 479 T€ zzgl. Zinsen basierend auf einem Preis von 90 €/t. Das Verfahren endete mit Schiedsspruch vom 14.09.2009. Die Westsächsische Entsorgungs- und Verwertungsgesellschaft (WEV)⁷ wurde verurteilt, an die KWD rd. 250,3 T€ basierend auf einem Preis von 77 €/t zzgl. Zinsen zu zahlen. Schiedsgerichtsverfahren
- 37 Kurz nach Erhebung der Klage im schiedsgerichtlichen Verfahren hatte der Kreistag beschlossen (Nr. 119/09 KT), befristet bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem Schiedsgericht, die Forderung der KWD aus dem Verwertungsvertrag mit der WEV in Höhe der vollzogenen Entgeltkürzungen, begrenzt auf die Differenz zwischen dem von der WEV derzeit tatsächlich gezahltem Entgelt und dem Verwertungsentgelt von 90 €/t, zu einem Gesamtpreis von 450 T€ zu übernehmen. Nach Abschluss des Schiedsverfahrens sollten dem Landkreis außerdem die Zinsen aus dem bestehenden Verwertungsvertrag für den Zeitraum der Teilübernahme der Forderung durch die KWD ausgekehrt werden. Laut dem Sitzungsprotokoll war damit bezweckt, der KWD „eine befristete Liquiditätshilfe bis zum Abschluss des Schiedsverfahrens“ zu gewähren. Kreistagsbeschluss zur Liquiditätshilfe für kommunales Unternehmen
- 38 Der 2 Tage später zwischen dem Landkreis Delitzsch und der KWD geschlossene „Forderungskaufvertrag und Abtretung“ geht über den Kreistagsbeschluss hinaus, indem die „Liquiditätshilfe“ der KWD unbedingt und nicht nur befristet bis zum Abschluss des Schiedsverfahrens gewährt wird. Geregelt ist unter der Bezeichnung „Forderungskauf“ eine Veräußerung aller schiedsgegenständlichen aber auch zukünftiger Forderungen, da zu erwarten sei, dass die WEV auch diesbezüglich Rechnungskürzungen vornehmen werde. Zum Zweck der Veräußerung tritt die KWD diese Forderungen insgesamt an den Landkreis ab. Sollte dies zu einem Mehrerlös über den Kaufpreis von 450 T€ hinaus führen, ist der Landkreis verpflichtet, diesen an die KWD auszukehren. Im Gegenzug war die KWD zur Kaufpreiserstattung verpflichtet, sollten die verkauften Ansprüche nicht bzw. nicht in einem Umfang von 450 T€ bestehen. Vom Kreistagsbeschluss abweichender Vertrag
- 39 Die KWD erhielt von der WEV am 06.10.2009 den im zweiten Schiedsgerichtsverfahren ausgeurteilten Kaufpreis von rd. 250,3 T€, zahlte diesen aber entgegen der Verpflichtungen aus dem Forderungskaufvertrag nicht unverzüglich an den Landkreis. Auch den Differenzbetrag zwischen dem mit Schiedsspruch zuerkannten 250,3 T€ und dem erhaltenen Kaufpreis zahlte sie nicht wie vereinbart innerhalb von 3 Monaten nach Abschluss des Schiedsverfahrens, d. h. bis zum 14.12.2009, an den Landkreis. Keine vertragsgemäße Rückzahlung

⁶ Tochtergesellschaft des ehemaligen Landkreises Delitzsch, jetzt des Landkreises Nordsachsen.

⁷ Gesellschafter ist der Zweckverband Abfallwirtschaft Westsachsen.

- Fehlerhafter Ausweis in der Buchführung
- Kein Beleg
- Jahrelange Stundung ohne Kreistagsbeschluss zur Vermeidung der Insolvenz
- 40 Tatsächlich hat die KWD erst im September 2011 einen Teilbetrag von 20 T€ an den Landkreis gezahlt, der in der Annahmeanordnung trotz fehlenden Ausweises in der Vermögensrechnung als Rückfluss von Darlehen an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen bezeichnet ist. Eine begründende Unterlage oder einen Hinweis auf den Aufbewahrungsort einer solchen Unterlage fehlen. Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 KomKVO (nunmehr § 33 Satz 1 SächsKomKBVO) müssen die Buchungen u. a. durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt (begründende Unterlagen), belegt sein.
- 41 Der Landkreis Nordsachsen teilte 2013 mit, abzüglich der im Jahr 2011 gezahlten 20 T€ sei der noch offene Restbetrag nicht eingefordert worden, um eine sofortige Zahlungsunfähigkeit der KWD zu vermeiden. Im Haushalt des Landkreises wurde seit der Zahlung der 450 T€ an die KWD im Jahr 2009 keine offene Forderung gegen die KWD ausgewiesen. Damit hat der Landkreis ohne Beschluss des Kreistages den Betrag gestundet. Erst im Oktober 2013 schlossen der Landkreis und die KWD auf Grundlage eines Kreistagsbeschlusses eine Stundungsvereinbarung.
- 42 Durch die zeitweise Nichtverfolgung der Ansprüche aus dem Forderungskaufvertrag hat der Landkreis gegen § 28 KomHVO (nunmehr gegen § 27 SächsKomHVO-Doppik) verstoßen. Danach sind die dem Landkreis zustehenden Einnahmen/Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig einzuziehen/durchzusetzen.
- 43 Der Landkreis Nordsachsen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Forderung in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 berücksichtigt worden sei.
- 3 Stellungnahmen**
- 44 Zur Problematik nicht fristgerechter Eröffnungsbilanzen sei, merkte das SMI an, dass laut aktueller Erhebungen des SMI (Stand 30.06.2015) zwar rd. 70 % der kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und Kreisfreien Städte noch über keine festgestellte Eröffnungsbilanz verfügen, allerdings von diesen Körperschaften 35 % den Feststellungsbeschluss noch für das Jahr 2015, 57 % für das Jahr 2016, 7 % für das Jahr 2017 und die verbleibenden 4 Kommunen für das Jahr 2018 avisieren. Die Aussage des SRH, wonach ein Drittel der befragten Körperschaften gar keinen Plantermin benennen können, werde durch die Erhebungen des SMI somit nicht bestätigt.
- 4. Schlussbemerkungen**
- 45 Die Ausführungen zu den Planterminen der Eröffnungsbilanzen entsprechen den aktuellen Ergebnissen (September 2015) der regelmäßigen Abfragen des SRH bei den kommunalen Körperschaften (vgl. Jahresbericht 2015, Band 2, Beitrag Nr. "Kommunale Doppik - Sachstand und Prüfungsergebnisse", Tz. 7). Aus welchen Gründen die kommunalen Körperschaften gegenüber dem SMI ggf. abweichende Planfeststellungstermine benannt haben, ist dem SRH nicht bekannt. Das SMI sollte auf die Einhaltung der Termine verstärkt hinwirken.

Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse werden mit erheblichen Zeitverzögerungen aufgestellt. Nur bei rd. 37 % der doppisch buchenden Körperschaften liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor. Lediglich rd. 17 % der Jahresabschlüsse der Gemeinden, Städte und Landkreise wurden bisher erstellt. Damit fehlen wesentliche Grundlagen für die Haushaltssteuerung.

Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens war teilweise mangelhaft.

1 Vorbemerkungen

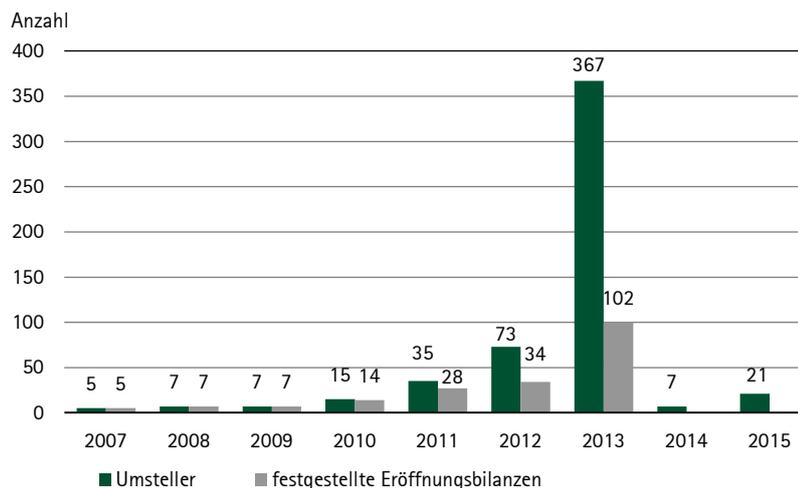
- 1 Im Jahr 2007 wurde die gesetzliche Grundlage zur Einführung der kommunalen Doppik im Freistaat Sachsen geschaffen. Damit sollte eine optimale Steuerung der Verwaltung durch ein neues Haushalts- und Rechnungswesen ermöglicht werden, das sich nicht – wie bisher – nur am Geldverbrauch, sondern am Ressourcenverbrauch orientiert. Ziele wie Generationengerechtigkeit, vollständiger Vermögensnachweis, kommunaler Gesamtabschluss wurden neben mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit formuliert. Mit der gesetzlichen Änderung im Jahr 2015 ist der Gesamtabschluss spätestens ab 2021 zu erstellen. Ein wesentliches Ziel des Reformprozesses bleibt bis dahin unerreicht. Notwendiger Gesamtbeschluss um 5 Jahre bis 2021 verschoben
- 2 Die Umstellung von der Kameralistik auf die kommunale Doppik war für die dazu verpflichteten 537 kommunalen Verwaltungen mit erheblichem Aufwand und zusätzlichen Belastungen verbunden. Das SMI und der SSG unterstützten diesen Prozess mit Hinweisen und Erläuterungen.
- 3 Der gesetzliche Pflichttermin der Umstellung war der 01.01.2013. Die Ausnahmeregelung zur Umstellung erst 2014 bzw. 2015 nutzten 28 Körperschaften. Im Jahr 2015 gibt es demzufolge auf kommunaler Ebene kein Rechnungswesen mehr, welches lediglich auf Einnahmen und Ausgaben basiert. Damit haben 10 Landkreise, 442 Städte und Gemeinden, 72 Zweckverbände, 6 Verwaltungsverbände, 4 Regionale Planungsverbände sowie die SAKD, der Kommunale Versorgungsverband Sachsen und der KSV die Doppik eingeführt, wobei sich die Zahl der Städte und Gemeinden durch Gemeindezusammenschlüsse zum Stand 01.01.2015 auf 430 reduzierte. Doppikumstellung erfolgt

2 Sachstand der Umstellung

2.1 Eröffnungsbilanzen

- 4 Die Eröffnungsbilanzen werden nach wie vor verspätet aufgestellt. Fristüberschreitungen von teilweise mehreren Jahren sind festzustellen. Von den 537 Umstellern hatten Mitte September 2015 lediglich 197 (rd. 37 %) eine festgestellte Eröffnungsbilanz. Nach den Jahren der Umstellung zeigt sich folgendes Bild: Nach wie vor verspätet aufgestellte Eröffnungsbilanzen

Übersicht 1: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz



- 5 Bei den 367 Körperschaften, die zum 01.01.2013 umgestellt haben, hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht die erforderliche Veränderung eingestellt. Mitte Oktober 2014 waren es 36 dieser Körperschaften und fast 1 Jahr später lediglich 102 mit einer festgestellten Eröffnungsbilanz. Das heißt fast drei Viertel, der seit dem 01.01.2013 doppisch buchenden Körperschaften, hatten 2 ½ Jahre keine durch den Rat festgestellte Darstellung der Vermögens- und Schuldenlage im doppischen Sinne. Diese Körperschaften hatten bis März 2014 die Eröffnungsbilanzen aufzustellen und in weiteren 4 Monaten die örtliche Prüfung durchzuführen, um anschließend (spätestens nach 2 Monaten) die Eröffnungsbilanz festzustellen.
- 6 Ohne festgestellte Eröffnungsbilanz ist eine weitere Betrachtung der Entwicklung der Vermögens- und Schuldenlage nicht möglich. Notwendige Daten für die Jahresabschlüsse liegen damit nicht vor.
- 7 Regelmäßige Abfragen des SRH zu den geplanten Terminen der Festsetzung der Eröffnungsbilanzen zeigen weiterhin, dass die Plantermine wiederholt in die Zukunft verschoben werden und der Anteil der Körperschaften, die keine Aussage treffen, zwar rückläufig ist, aber immer noch bei rd. 37 % (Abfrage September 2015) liegt (Abfrage Januar 2015 rd. 43 %). Aktuell können demnach mehr als ein Drittel keine Aussage zu dem geplanten Termin der Feststellung der Eröffnungsbilanz geben.

Weiterhin unsichere Planung

Übersicht 2: Plantermine zur Feststellung der Eröffnungsbilanz

Sachstand zum:	2014		2015		2016		2017	keine Angaben
	I. Halbjahr	II. Halbjahr	I. Halbjahr	II. Halbjahr	I. Halbjahr	II. Halbjahr		
03/2014	63	144	26	9	-	-	-	212
05/2014	38	161	38	10	-	-	-	201
09/2014	-	134	72	16	-	-	-	202
01/2015	-	-	178	28	9	10	1	173
05/2015	-	-	74	97	49	16	1	130
09/2015	-	-	-	115	73	23	2	124

- 8 Das SMI sieht diesen Prozess ebenfalls als kritisch an und erfragt daher regelmäßig den Sachstand der Gemeinden, Städte und Landkreise bei den Rechtsaufsichtsbehörden. Die Tendenz der Verschiebung der geplanten Termine in die Zukunft wurde auch bei der Abfrage des SMI zum 30.06.2015 deutlich. Danach planen 172 Gemeinden und Städte

(rd. 56 %) die Eröffnungsbilanz im Jahr 2016 festzustellen, bei der Abfrage 2014 waren es lediglich 3 %.

- 9 In einem Rundschreiben vom August 2013 mahnte das SMI die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an. Im Jahr 2014 wurden die Rechtsaufsichtsbehörden gebeten, sich bei Fristüberschreitungen regelmäßig über den aktuellen Sachstand berichten zu lassen und im Rahmen des Entschließungs- und Auswahlermessens im Einzelfall über geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen zu entscheiden. Diesbezügliche Auswertungen finden mit dem SMI statt. Zuletzt hat das SMI im Rahmen der Bekanntgabe der Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2016 bis 2019 am 22.09.2015 entsprechende rechtsaufsichtliche Hinweise erteilt, um eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken.
- 10 Weiteres Hinwirken auf eine verlässliche und zeitnahe Planung für die Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie deren Umsetzung, ggf. mit rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, wird als dringend notwendig erachtet.

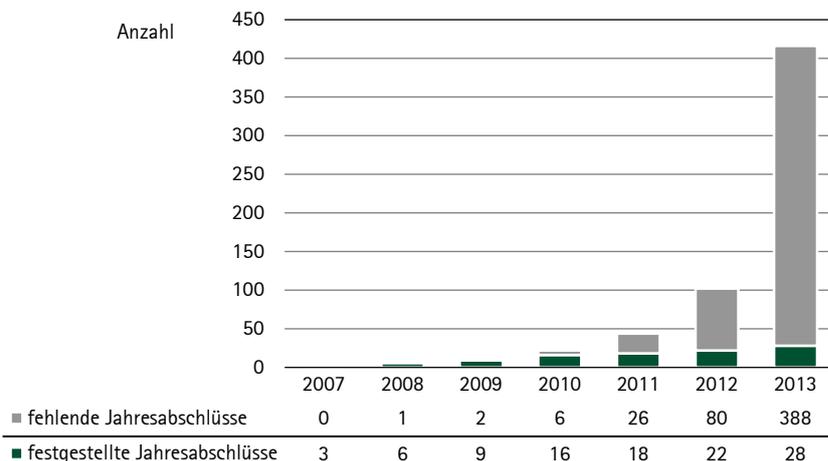
Maßnahmen des SMI

2.2 Jahresabschlüsse

- 11 Laut Abfrage des SRH bei den Rechtsaufsichtsbehörden zu den vorgelegten Jahresabschlüssen der Städte, Gemeinden und Landkreise (Stand 31.07.2015) wurden diese größtenteils verspätet festgestellt.
- 12 Lediglich 102 Jahresabschlüsse (rd. 16,9 %) liegen für die Hj. 2007 bis 2013 vor. Aufgeteilt auf die einzelnen Jahre ergibt sich insbesondere für das Jahr 2013 mit 28 vorhandenen Jahresabschlüssen (rd. 6,7 %) ein hoher Rückstand von rd. 93,3 %. Ebenso kritisch sind die fehlenden Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2012 zu sehen.
- 13 Die Haushaltsführung über mehrere Jahre ohne Vorliegen entsprechender doppischer Abschlüsse stellt gegenwärtig den Regelfall dar.

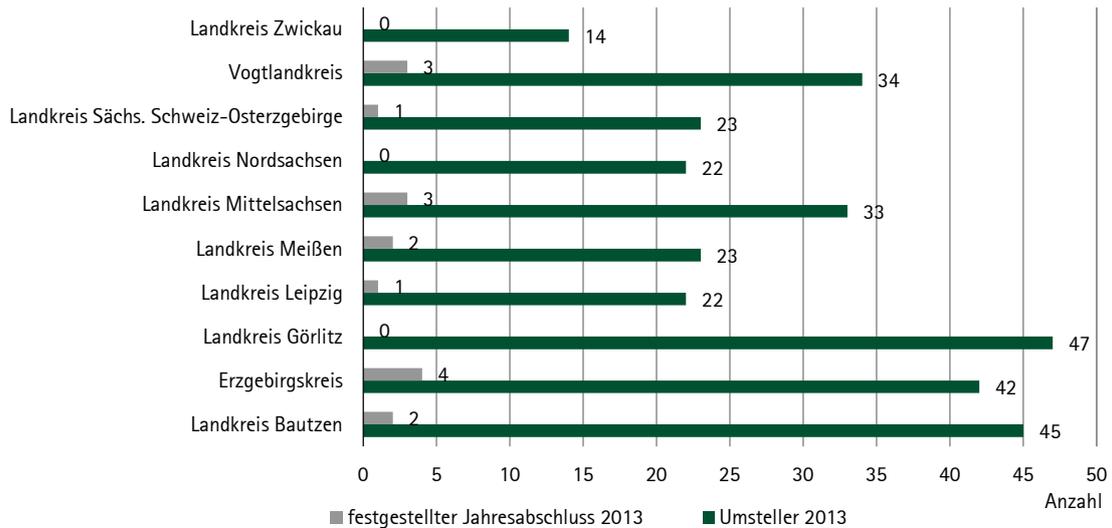
Größtenteils verspätete Jahresabschlüsse

Übersicht 3: Stand der Jahresabschlüsse



- 14 Bei keinem Landkreis liegt ein festgestellter Jahresabschluss vor. Bei 2 Kreisfreien Städten liegt für das Hj. 2011 und bei 1 Kreisfreien Stadt für 2012 der Abschluss vor.
- 15 Die separate Betrachtung der 305 Städte und Gemeinden, die zum 01.01.2013 auf die Doppik umgestellt haben, zeigt bei nur 5 % einen abgeschlossenen Haushalt 2013. Die landkreisspezifische Darstellung ist wie folgt:

Übersicht 4: Jahresabschlüsse 2013 der Städte und Gemeinden, die zum 01.01.2013 umgestellt haben



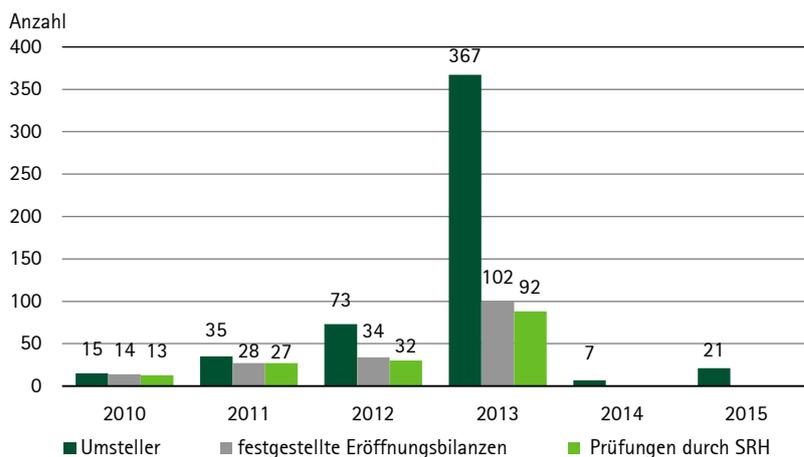
- Haushaltsplanung ohne Istdaten
- 16 Verspätet aufgestellte Jahresabschlüsse verlieren erfahrungsgemäß aufgrund abnehmender Steuerrelevanz an Bedeutung und können evtl. zu Fehlentwicklungen führen. Wesentliche Funktionen der Jahresabschlüsse sind die Analyse der Haushaltswirtschaft sowie Soll-Ist-Vergleiche von Haushaltsdaten, sie bilden gleichzeitig die Grundlage für die folgenden Haushaltsplanungen oder anderweitige Entscheidungen. Erkenntnisse aus den Jahresabschlüssen können jedoch nur genutzt werden, wenn sie fristgerecht zur Verfügung stehen. Daneben steigt mit zunehmendem zeitlichen Verzug der Aufwand für die Jahresabschlussarbeiten in den Verwaltungen.
 - 17 Der große Zeitverzug bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ist durch die Kommunen zeitnah abzubauen, ggf. ist dies durch Hinweise oder anderweitige Hilfestellung seitens der Rechtsaufsichtsbehörden zu unterstützen. Auf die Erstellung fristgerechter künftiger Jahresabschlüsse ist dringend hinzuwirken.
 - 18 Laut Stellungnahme des SMI soll durch geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen dem Bearbeitungsstau künftig begegnet werden.
 - 19 Eine überörtlich geprüfte Eröffnungsbilanz ist aus Sicht des SRH keine Voraussetzung für das Erstellen des Jahresabschlusses, da erforderliche Korrekturen grundsätzlich im letzten offenen Jahresabschluss erfolgen können.

3 Prüfung der Eröffnungsbilanzen

3.1 Sachstand

- Zeitnahe Prüfung durch SRH
- 20 Von den 197 festgestellten Eröffnungsbilanzen prüfte der SRH bis Mitte September 2015 184 Eröffnungsbilanzen. Knapp die Hälfte dieser Prüfverfahren ist abgeschlossen. Alle Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2009 sind überörtlich geprüft.

Übersicht 5: Prüfung der Eröffnungsbilanzen ab 2010



21 Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher 4 eingeschränkte Prüfungsvermerke erteilt.

22 Der Stand der gesetzlich vorgeschriebenen Programmprüfung der eingesetzten HKR-Programme im Bereich des doppischen Rechnungswesens durch die SAKD ist weiterhin unzureichend (vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 05 Tz. 14 und 15 und Jahresbericht 2014, Band II, Nr. 6 Tz. 17 bis 20). Im Vergleich zu den letzten beiden Jahresberichten hat sich die Anzahl der 3 zugelassenen HKR-Programme nicht erhöht.

Unzureichender Stand der HKR-Programmprüfung

23 Bezogen auf den bei der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen vorgefundenen Sachstand wird in Sachsen damit ein kommunales Bilanzvolumen von über 10 Mrd. € mit Programmen bewirtschaftet, für die die gesetzlich vorgeschriebene Zertifizierung nicht vorliegt.

24 Laut Stellungnahme der SAKD orientiere sich in Absprache mit dem SMI die Festlegung der Reihenfolge der zu prüfenden Programme an deren Verbreitung in Sachsen. Derzeit würden rd. zwei Drittel der sächsischen kommunalen Körperschaften ein zugelassenes Programm nutzen. Die SAKD geht noch von weiteren 2 Zertifizierungen eingesetzter HKR-Programme im Jahr 2015 aus.

25 Der SRH hat bei einem seit Ende 2011 geduldeten HKR-Programm Mängel festgestellt. Die anwendende Körperschaft hat den Programmanbieter regelmäßig über auftretende Fehler informiert und nachdrücklich zur Nachbesserung aufgefordert. Ob es sich um Software- oder Anwenderfehler handelt, konnte seitens des SRH nicht abschließend geklärt werden, da die Programmprüfung der SAKD obliegt.

26 Die Programmprüfung ist dringend weiter zu forcieren.

3.2 Prüfungsergebnisse

27 Die überörtliche Prüfung zur Bewertung des Vermögens erfolgt aufgrund von Stichproben. Die geprüfte Körperschaft hat gleichgelagerte Sachverhalte eigenständig zu prüfen und erforderlichenfalls Berichtigungen vorzunehmen.

28 Wesentliche Prüfungsergebnisse wurden in vergangenen Jahresberichtsbeiträgen sachverhaltsbezogen dargestellt. Nunmehr erfolgt dies anhand von konkreten Beispielen mit deren Auswirkungen.

Dokumentation

- 29 In nahezu allen geprüften Körperschaften waren Dokumentationsdefizite vorhanden. Dies war unabhängig von der Größe der Körperschaft festzustellen.
- 30 Die Dokumentation in der **Landeshauptstadt Dresden**, insbesondere zur erstmaligen Bewertung der bebauten Grundstücke, des Infrastrukturvermögens, der Kunstgegenstände und zur Bildung von passiven Sonderposten für erhaltene Investitionszuwendungen war teilweise unvollständig oder nicht vorhanden bzw. musste erst zusammengestellt werden. Die Wertermittlung und die Wertansätze von Vermögensgegenständen oder Sonderposten ließen sich nicht immer oder nicht in angemessener Zeit nachvollziehen. Die Prüfung war daher zeitaufwendig. Teilweise konnten Sachverhalte während der örtlichen Erhebungen nicht geklärt werden.
- 31 Beispielsweise wurden zur Höhe der passiven Sonderposten teilweise keine vollständigen Unterlagen wie z. B. Zuwendungsbescheide und Verwendungsnachweise vorgelegt. Die Dokumentationen zur Zustandsbewertung der Oberfläche der ausgewählten Straßenabschnitte wie z. B. Erfassungsblätter oder Begehungsprotokolle wurden unvollständig und erst nach mehrmaliger Nachfrage zugearbeitet.
- 32 Zwischenzeitlich werde nach Angabe der Stadt an der Verbesserung, insbesondere der Entwicklung von EDV-gestützten Kontroll- und Überwachungsmethoden gearbeitet. Ziel sei es, die dezentralen Buchhaltungen durch eingebaute Plausibilitätsprüfungen besser zu überwachen und Fehler zu erkennen bzw. auszuschließen. Die Inventur 2015 zum unbeweglichen Vermögen werde gegenwärtig von der Stadt vorbereitet und durchgeführt. Diese körperliche Inventur auf Basis ergänzter Inventurregeln werde auch zur Bereinigung evtl. Fehler bei der Erfassung und Bewertung aus der Eröffnungsbilanz genutzt. Alle Inventuren würden dokumentiert.
- 33 Bei der **Stadt Gröditz** waren die erforderlichen Dokumentationen zu den jeweils ermittelten Wertansätzen für die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) der Vermögensgegenstände nebst den ggf. zugehörigen Sonderposten nicht oder nicht ausreichend vorhanden. Insbesondere bei den bebauten Grundstücken und dem Infrastrukturvermögen waren überwiegend im Zusammenhang mit investiven Maßnahmen zu Beginn der 90er Jahre (u. a. Rathausumfeld, Sportflächen Grundschule, Erschließung Industriebrache ehemaliges Zellstoffwerk) Rechnungen nicht, nicht vollständig oder nur mit abweichenden Beträgen vorhanden. Mehrfach waren angesetzte Beträge oder das Anschaffungsdatum aus den begründenden Unterlagen nicht abzuleiten. Erforderliche Berechnungen bspw. zur Aufteilung von Planungskosten oder Baunebenkosten auf mehrere Vermögensgegenstände waren für die Prüfer aus den genannten Gründen nicht nachzuvollziehen.
- 34 In der Stellungnahme verwies die Stadt auf eine während der überörtlichen Prüfung erlassene Dienstanweisung zu Aufbewahrungsfristen für Unterlagen von Investitionsmaßnahmen und auf eine wesentliche Verbesserung der Organisation der Anlagenbuchhaltung.
- 35 Der SRH weist ergänzend darauf hin, dass unabhängig von der Einführung der kommunalen Doppik auch in der Kameralistik die Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar sein mussten. Die Buchungen, z. B. für alle Baumaßnahmen sowie Grundstückserwerbs- und Veräußerungsvorgänge, mussten durch begründende Unterlagen belegt sein.

Grundstücksbewertung

- 36 Die **Landeshauptstadt Dresden** bewertete nur Grundstücke nach AHK, die ab dem 01.01.2006 in ihr wirtschaftliches Eigentum übergegangen sind. Der überwiegende Teil der Grundstücke wurde deshalb ersatzbewertet. Der Grundsatz der vorrangigen Bewertung nach AHK wurde nicht genügend eingehalten. Unzulässigerweise Ersatzbewertung bevorzugt
- 37 Bei der Ersatzbewertung wurden teilweise unzutreffende Bodenrichtwerte verwendet. Beispielsweise verwendete die **Landeshauptstadt Dresden** für ein Grundstück, welches nur zu rd. einem Drittel an ein Plattenbaugebiet grenzte, bei der Ersatzbewertung einen Bodenrichtwert von 105 €/m² für Plattenbaugebiete. Der Ersatzwert betrug rd. 115.490 €. Der anzusetzende niedrigste Bodenrichtwert umliegender Grundstücke betrug jedoch nur 70 €/m². Damit wurde für das Grundstück der Bilanzwert für Grund und Boden um rd. 38.500 € zu hoch ausgewiesen. Unzutreffende Bodenrichtwerte
- 38 Die Stadt ging in ihrer Stellungnahme nicht auf die o. a. Feststellungen ein.
- 39 Die **Stadt Elsterberg** bewertete entgegen den gesetzlichen Vorgaben u. a. ihre Grundstücke grundsätzlich mit Ersatzwerten, obwohl ihr in mehreren Fällen die Anschaffungskosten bekannt waren. In den Unterlagen befand sich jeweils ein Vermerk, dass der „niedrigere beizulegende Wert“ zum Ansatz kommen sollte. Pauschale Bewertung mit Ersatzwerten
- 40 So aktivierte sie z. B. ein Flurstück mit einem Ersatzwert von rd. 9.444 €, obwohl die tatsächlichen Anschaffungskosten rd. 164.259 € betragen. Weitere Beispiele betrafen Flurstücke, die mit Ersatzwerten von rd. 3.004 € und rd. 2.662 € angesetzt wurden, deren Anschaffungskosten aber rd. 52.239 € und rd. 46.274 € betragen.
- 41 Durch die Vorgehensweise war der Wertansatz der betroffenen Vermögensgegenstände in der Eröffnungsbilanz zu niedrig angesetzt, das Basiskapital in der Folge zu gering ausgewiesen.
- 42 Die **Stadt Großschirma** bewertete die voll erschlossenen Grundstücke im Baugebiet „Wohnpark Großschirma“ mit den Anschaffungskosten des Rohbaulandes inkl. Anschaffungsnebenkosten ohne Berücksichtigung der werterhöhenden Maßnahmen vor dem Eröffnungsbilanzstichtag. Auf dieser Grundlage betragen z. B. die Wertansätze für ein Flurstück rd. 3.143 € und für ein weiteres Flurstück rd. 3.681 €. Das entspricht rd. 4,26 €/m². Unvollständiger Wertansatz
- 43 Bei den von der Stadt durchgeführten werterhöhenden Maßnahmen vor dem Eröffnungsbilanzstichtag belief sich jedoch allein der Erschließungsaufwand auf rd. 26 €/m². Unter Berücksichtigung des Erschließungsaufwandes waren nur bez. der genannten Beispiele die Grundstücke des Wohnparks in der Eröffnungsbilanz um rd. 41.600 € zu niedrig ausgewiesen.
- 44 Die Stadt teilte in der Stellungnahme mit, dass bereits Korrekturen vorgenommen und die Wertansätze geändert worden seien.
- 45 Der **AZV „Reichenbacher Land“** bilanzierte in seiner Eröffnungsbilanz ein Grundstück im Wert von 61.164 €, das er bereits im Hj. 2007 und damit vor dem Eröffnungsbilanzstichtag veräußert hatte. Durch den zu hohen Vermögensausweis war auch das Basiskapital zu hoch dargestellt. Bilanzierung eines veräußerten Grundstückes
- 46 Laut Stellungnahme des AZV werde die versäumte Ausbuchung des Grundstücks im Jahresabschluss 2015 nachgeholt.

Keine exakte Vermögenstrennung	Gebäudebewertung	47 Bei der Ermittlung der AHK für Gebäude nahm die Landeshauptstadt Dresden häufig keine exakte Vermögenstrennung vor.
		48 So wurden bspw. in die Gebäudebewertungen 2 Brücken, Maschinen, technische Anlagen, Betriebsvorrichtungen sowie Kosten für Architekten-/Ingenieurleistungen und Projektsteuerungsleistungen für Freianlagen und beweglichen Anlagevermögen einbezogen.
		49 Für ein Theatergebäude wurde bspw. u. a. die Bühnentechnik und Ausstattung i. H. v. rd. 472 T€ hinzugerechnet. Auch bei einem weiteren kulturellen Gebäude bezog die Stadt die Aufwendungen für die Bühnentechnik und Außenanlagen i. H. v. rd. 4,5 Mio. € in den AHK des Gebäudes ein. Dabei war aus den vorgelegten Unterlagen i. d. R. eine Vermögenstrennung möglich gewesen.
		50 Nach Auswertung der Prüfungsfeststellungen werde die Stadt die Bewertungen bei den Inventuren bzw. bei der Abrechnung und Aktivierung von Baumaßnahmen schrittweise überprüfen und nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz berichtigen. Die Brücken würden als gesonderte Vermögensgegenstände den Ingenieurbauwerken zugeordnet.
Fehlende Berücksichtigung von nachträglichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten	51 Die Stadt Elsterberg wies in der Eröffnungsbilanz ein Mehrfamilienhaus mit rd. 421 T€ aus. Durchgeführte umfassende Sanierungsmaßnahmen i. S. v. Investitionen in den Hj. 1993 bis 1995 i. H. v. rd. 600 T€ wurden nicht als nachträgliche AHK berücksichtigt. Damit beachtete die Stadt Nr. 4 des SMI-Erlasses „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ vom 19.10.2007 nicht. Insofern war der Wert des Gebäudes in der Eröffnungsbilanz zu niedrig dargestellt und der Wert war zu korrigieren.	
Fehlende Umsetzung des Sachwertverfahrens	52 Die Stadt Elsterberg beauftragte einen Sachverständigen mit der Gebäudebewertung. Der Bewertung lag ausweislich der vorgelegten Unterlagen das Ermittlungsschema zum Sachwertverfahren aus dem Erlass des SMI vom 19.10.2007 zugrunde. Durch die fehlerhafte Anwendung des Sachwertverfahrens ermittelte der Sachverständige unrichtige, weit überhöhte fiktive AHK. Beispielsweise betrug diese für das Schulgebäude der Oberschule 6.274.265 €, sodass sich zum Bewertungsstichtag ein Restbuchwert von 2.509.706 € ergab. Eine richtige Anwendung des Schemas hätte demgegenüber lediglich fiktive AHK von 1.600.034 €, niedrigere Abschreibungen und einen Restbuchwert von 640.014 € zum Bewertungsstichtag ergeben.	
	53 Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Bewertung des Schulgebäudes und deren Zuschüsse überarbeitet hätte.	
	54 Der SRH weist darauf hin, dass die nicht korrekte Anwendung des Sachwertverfahrens ein systematischer Fehler war, sodass eine Anpassung in weiteren Fällen als nur dem o. g. Beispiel angezeigt war.	
	Infrastrukturvermögen	
Verzicht auf die Ermittlung von Anschaffungs- und Herstellungskosten	55 Die Landeshauptstadt Dresden verzichtete im Rahmen der Erstbewertung (bis Mitte 2009) des <u>Straßenvermögens</u> unzulässigerweise generell auf die Ermittlung der AHK. Folglich wurde in der Eröffnungsbilanz das gesamte Straßenvermögen auf Basis von Ersatzwerten bewertet. Begründet wurde diese Entscheidung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Stadt legte fest, dass die Zuordnung der AHK zu den Baumaßnahmen wirtschaftlich nicht leistbar sei.	

- 56 Die **Landeshauptstadt Dresden** berücksichtigte bei späteren Erneuerungsmaßnahmen, die wesentlich über dem Maß der Unterhaltung lagen, die vorhandenen Restbuchwerte bei der Aktivierung des Erneuerungsaufwandes nicht. Beispielsweise wurde für einen Straßenabschnitt, dessen Restbuchwert vor der Sanierung rd. 257 T€ betrug, lediglich der Erneuerungsaufwand von rd. 159 T€ als AHK aktiviert. Keine Berücksichtigung der Restbuchwerte bei umfassenden Sanierungsmaßnahmen
- 57 Mit Verweis auf den Wesentlichkeitsgrundsatz werde die Stadt keine Wertberichtigung bei den aufgeführten Beispielen vornehmen. Dies kann nicht nachvollzogen werden, da die genannten Beispiele aus einer Stichprobenprüfung resultieren und weitere nicht berücksichtigte Restbuchwerte nicht auszuschließen sind.
- 58 Für Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel, Stützwände, Treppen, Lärmschutzwände und Durchlässe) bildete die **Landeshauptstadt Dresden** überwiegend Ersatzwerte auch in Fällen, bei denen AHK ermittelbar gewesen wären. Die Ersatzwerte standen z. T. im Missverhältnis zu den tatsächlichen Herstellungskosten. Eine Rückindizierung der Ersatzwerte auf den tatsächlichen Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung erfolgte nicht. Dadurch wurden insgesamt zu hohe Herstellungskosten und Eröffnungsbilanzwerte ermittelt, die höhere jährliche Abschreibungen ergeben. Überhöhte Eröffnungsbilanzwerte führen zu höheren Abschreibungen
- 59 Durch die fehlende Rückindizierung der Brücken betrug bei einer Brücke der Eröffnungsbilanzwert rd. 4,1 Mio. €. Bei einer erfolgten Rückindizierung hätte sich nur ein Eröffnungsbilanzwert von rd. 530 T€ ergeben.
- 60 Laut Stellungnahme der Stadt würden insbesondere die in den Jahren nach 2000 fertiggestellten großen Ingenieurbauwerke im Rahmen der Inventuren noch einmal einer Bewertungsüberprüfung unter Beachtung der Ergebnisse der aktuellen Zustandsbewertungen unterzogen. Eine vorgeschriebene Rückindizierung werde im Rahmen der Inventuren ebenfalls beachtet.
- Kunstgegenstände**
- 61 Alle vor dem 01.01.2006 angeschafften Kunstgegenstände wurden von der **Landeshauptstadt Dresden** lediglich mit 1 € ersatzbewertet. Das betrifft bspw. ein Gemälde von Otto Dix, für welches die Stadt einen Gesamtversicherungswert von 400 T€ im Rahmen einer Ausleiher festgelegt hatte. Aber auch Neuanschaffungen in den Jahren 2002 bis 2005 blieben unberücksichtigt, obwohl deren Anschaffungskosten teilweise vorgelegt werden konnten. Laut Stellungnahme der Stadt seien die genannten Neuanschaffungen berichtet worden. Nicht wirklichkeitstreu - zu niedriger - Wertansatz
- 62 Insgesamt wurden die Kunstgegenstände mit nur rd. 1,13 Mio. € bilanziert. Dem steht ein wesentlich höherer Gesamtversicherungswert gegenüber. Daneben wurde allein für die im Jahr 2010 ausgeliehenen Kunstgegenstände ein Versicherungswert von rd. 1,9 Mio. € ermittelt.
- 63 Die Bilanzierung mit einem Ersatzwert von 1 € hat nur dann zu erfolgen, wenn zuvor alle Möglichkeiten entsprechend den Hinweisen des SMI genutzt wurden. Diese sind u. a. Erfahrungswerte aus dem Erwerb bzw. der Veräußerung oder aus Listenpreisen vergleichbarer Vermögensgegenstände oder vorhandene Versicherungswerte oder Wertgutachten.
- 64 In der Stellungnahme stellt die Stadt die Zweckmäßigkeit einer aufwendigen Kunstbewertung infrage und verweist auf eine äußerst zeit- und kostenintensive Ermittlung der AHK für die Jahre vor 2006. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Künftige Neuzugänge würden mit den entsprechenden AHK bilanziert.

Teilweise unzutreffende Höhe von Sonderposten	<p>65 Die Landeshauptstadt Dresden wies z. B. für ein Gebäude einen Sonderposten für erhaltene Zuwendungen i. H. v. rd. 8,8 Mio. € aus. Aus den vorgelegten Unterlagen war die Höhe nicht eindeutig nachvollziehbar. Auskunftsgemäß berücksichtigte die Stadt von verschiedenen Ämtern eingegangene Meldungen zum selben Fördervorgang mehrfach. Es hätten nur rd. 6 Mio. € Sonderposten passiviert werden dürfen.</p> <p>66 Laut Stellungnahme der Stadt werde die Abgrenzung und sachgerechte Zuordnung der erhaltenen Zuwendungen auf die verschiedenen Vermögensgegenstände schrittweise und im Rahmen der Inventuren des unbeweglichen Vermögens durchgeführt.</p>
Keine Sonderposten bei der Ersatzbewertung mit Baujahr vor 1990	<p>67 Mehrfach wurden von der Landeshauptstadt Dresden keine Sonderposten für erhaltene Investitionszuwendungen für Brücken/Tunnel gebildet. Dies erfolgte auskunftsgemäß, wenn sich bei der Ersatzbewertung ein Baujahr vor 1990 ergab. Durch die nicht gebildeten Sonderposten werden die Aufwendungen für Abschreibungen und damit der Haushalt nicht entsprechend entlastet.</p> <p>68 Laut Stellungnahme werde bei der Überprüfung und den ggf. erforderlichen Wertberichtigungen der Eröffnungsbilanzwerte für das Infrastrukturvermögen auch die Sonderposten entsprechend berücksichtigt. Bereits in Folgejahren umgesetzte Korrekturen der Sonderposten würden einbezogen, da die fehlende Passivierung größtenteils durch die Abrechnung von Maßnahmen bereits selbst festgestellt und berichtigt wurde.</p>
Bewilligte, aber noch nicht verwendete Zuwendungen	<p>69 Die Stadt Elsterberg bilanzierte in der Eröffnungsbilanz Forderungen aufgrund bewilligter aber noch nicht verwendeter Zuwendungen. Entsprechende Verbindlichkeiten wies die Stadt Elsterberg gem. § 42 Abs. 2 Satz 1 SächsKomHVO-Doppik hingegen nicht aus. Dies betraf z. B. Forderungen aus Zuwendungen für einen Bahnübergang i. H. v. 101.400 € und einen Abriss i. H. v. 23.544 €. Bezogen auf den fehlenden Ausweis der Verbindlichkeiten war das Basiskapital in der Eröffnungsbilanz entsprechend zu hoch ausgewiesen.</p>
Fehlerhafter Ausweis der investiven Schlüsselzuweisungen	<p>70 Die Stadt Penig passivierte nach § 61 Abs. 9 Satz 5 SächsKomHVO-Doppik für investive Schlüsselzuweisungen vor dem Eröffnungsbilanzstichtag einen Sammel-Sonderposten i. H. v. 1.445.320,41 €. Die Ermittlung war mehrfach fehlerhaft, sodass der Sammel-Sonderposten nicht zutreffend in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen war.</p> <p>71 Die Stadt Penig teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie den Sammel-Sonderposten überarbeitet und einen Wert von 2.543.637,45 € zum Eröffnungsbilanzstichtag ermittelt habe.</p>
	<p>4 Fazit</p> <p>72 Die Umstellung auf ein ressourcenverbrauchsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen ist auf kommunaler Ebene seit dem Jahr 2015 erfolgt. Der SRH hält die aktuelle Entwicklung im Hinblick auf die verspätet aufgestellten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse für äußerst bedenklich. Der bisherige Sachstand des Reformprozesses und auch die Prüfergebnisse des SRH lassen noch keine tiefergehende Bewertung zum Erreichen der mit der Doppikeinführung verbundenen Zielen zu. Dennoch ist Skepsis angebracht. Mangels adäquater Dokumente dürfte derzeit eine der tragenden Säulen der Doppik, namentlich die verbesserte Steuerung, unzureichend verlaufen. Auch ein erst ab 2021 zu erstellender Gesamtabschluss wird dem Anliegen der Doppik nicht gerecht. Die mit der Einführung der kommunalen Doppik gesetzten Ziele werden derzeit nicht erreicht und sogar in die Zukunft verschoben.</p>

Das SMI und der SSG verweisen in ihrer Stellungnahme auf den noch nicht abgeschlossenen Umstellungsprozess und den damit verbundenen verfrühten Zeitpunkt einer Bewertung, ob und in welchem Maße die Ziele der Doppik bereits erreicht worden sind. Das SMI befördere den laufenden Reformprozess durch die vorgegebene Evaluierung und Novellierung der gesetzlichen Vorschriften. Die Verschiebung des Pflichttermins für die Aufstellung des Gesamtabschlusses auf das Jahr 2021 sei eine weitere notwendige Maßnahme, um den Kommunen ein geordnete Umstellung auf die kommunale Doppik zu ermöglichen.

Die Stadt entlastet ihren Haushalt auf Kosten der städtischen Beteiligungsunternehmen. Andererseits sind 29 Mio. € städtisches Beteiligungskapital in einer Gesellschaft gebunden, die dem Einfluss der städtischen Mehrheitsgesellschafterin weitgehend entzogen ist.

Projekte wie das Konrad-Zuse-Computermuseum oder die Pilzzucht Integra unterstützte die Stadt ohne Rücksicht auf zu beachtende rechtliche Rahmenbedingungen und mögliche finanzielle Folgen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat im Anschluss an seine Querschnittsprüfung¹ die Betätigung der Großen Kreisstadt Hoyerswerda bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Stadt allein oder gemeinsam mit Dritten unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ab dem Hj. 2010 geprüft.

2 Finanzbeziehungen

- 2 Die Große Kreisstadt Hoyerswerda befindet sich seit dem Hj. 2004 in der Haushaltskonsolidierung. Sie hat zum 01.01.2013 den doppischen Buchungsbetrieb aufgenommen und erstmals für das Jahr 2013 einen doppischen Haushaltsplan vorgelegt. Die Eröffnungsbilanz war zum Prüfungszeitpunkt immer noch nicht festgestellt. Demzufolge liegt die letzte (kamerale) Jahresrechnung für das Hj. 2012 vor. Eine Reduzierung der Verschuldung im Kernhaushalt erzielte die Stadt im Wesentlichen durch einmalige, nicht wiederholbare Maßnahmen. Ein Abbau der Verschuldung erfolgte auch zulasten der wirtschaftlichen Situation in den Beteiligungsgesellschaften. Dies zeigt die zeitgleich mit dem Rückgang der Kreditbelastung im Kernhaushalt ansteigende Kreditbelastung in den Unternehmen. Die Stadt wählt für freiwillige Leistungen häufig eine Umsetzung über die Beteiligungen, u. a. um Investitionen und Aufwendungen nicht im städtischen Haushalt darstellen zu müssen. Sie werden auch in Form von Spenden und Sponsoring von den Unternehmen übernommen, deren wirtschaftliche Entwicklung kaum mehr Spielraum zu fremdnützigen Finanzierungen bietet. Die Stadt muss ihre Vorgehensweise überdenken, immer mehr freiwillige Aufgaben in die Unternehmen auszulagern.
Abbau der Verschuldung im Kernhaushalt erfolgt zulasten der Unternehmen
- 3 Eine Darstellung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage im Gesamtgefüge der Großen Kreisstadt Hoyerswerda und ihrer Unternehmen wird erst mit der Aufstellung eines Gesamtabchlusses möglich. Dies hat jedoch zur Voraussetzung, dass die Stadt Hoyerswerda zunächst ihre Eröffnungsbilanz und die folgenden Jahresabschlüsse feststellt, ohne die auch die im Hinblick auf die weitere Konsolidierung dringend erforderliche Haushaltssteuerung nicht möglich ist.
Fehlende Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse behindern Haushaltssteuerung
- 4 Die Große Kreisstadt Hoyerswerda hält insgesamt 6 unmittelbare und 11 mittelbare Beteiligungen. In der Region ist seit dem Jahr 1990 die Einwohnerzahl um rd. 48 % gesunken, der stark sinkende Trend hält an. In den nächsten 10 Jahren wird mit einem Wohnrückgang um weitere 20 % gerechnet. Die anhand der vorliegenden Wirtschafts- und Finanzpläne dargestellte negative Ergebnisentwicklung sowohl der Versorgungsbetriebe Hoyerswerda GmbH als auch der Verkehrsgesellschaft Hoyerswerda mbH, die ihrerseits wesentliche Finanzierungsquellen des Konzerns Städtische Wirtschaftsbetriebe Hoyerswerda GmbH (SWH) sind, gefährdet perspektivisch die wirtschaftliche Lage des Konzerns insgesamt. Auch die übrigen Unternehmen sind von der demografischen Ent-
Folgen der demografischen Entwicklung treffen kommunale Unternehmen

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

wicklung und den damit verbundenen Folgen, wie z. B. Kunden-/Mieter-rückgang und verändertes Nachfrageverhalten, betroffen.

- Risiko eines Dominoeffekts 5 Zwischen der Stadt und den Unternehmen sowie den Unternehmen untereinander bestehen vielfältige vertragliche Beziehungen. Die daraus resultierenden wechselseitigen Abhängigkeiten bergen angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung erhebliche Risiken für alle Beteiligten im Sinne eines Dominoeffektes.
- Patronatserklärung und EU-Beihilfenrecht 6 Beispielsweise gab die Stadt bereits 2008 eine Patronatserklärung gegenüber der Städtischen Wirtschaftsbetriebe Hoyerswerda GmbH (SWH) ab, mit der sie sich u. a. verpflichtete, im Rahmen ihres Haushalts durch Einlagen von jährlich maximal 650 T€ die Zahlungen der SWH zum Verlustausgleich der Tochtergesellschaften des Unternehmens auszugleichen. Der Aufsichtsrat der SWH verpflichtete die Geschäftsführung anschließend, die Patronatserklärung bis zum Jahr 2014 nicht in Anspruch zu nehmen. Diese Verpflichtung besteht nach Auffassung der Stadt fort.
- 7 Jenseits der im Gesellschaftsvertrag ggf. vorgesehenen Zustimmungserfordernisse kann der Aufsichtsrat Weisungen aber nur erteilen bzw. Verpflichtungen einfordern, wenn ansonsten das Handeln der Geschäftsführung als rechtswidrig zu beanstanden wäre. Verpflichtungen aus Gewährverträgen darf die Stadt nur zur unmittelbaren Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen und nur mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde im Einzelfall. Die sich abzeichnende wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen birgt überdies ein erhebliches Risiko für die Stadt, mit den durch die Patronatserklärung zugesagten Zahlungen fortlaufend ggf. gegen EU-Beihilfenrecht zu verstoßen, weil die Zahlungen zum Verlustausgleich, die die SWH als Mutterunternehmen an ihre Tochterunternehmen leistet, dann nicht aus Unternehmenserlösen stammen, sondern aus öffentlichen Mitteln.
- 8 Die Rechtsaufsichtsbehörde hat angesichts der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen und bei Berücksichtigung der Haushaltslage der Stadt im Rahmen der Genehmigungen nach § 102 SächsGemO die Voraussetzungen besonders eingehend zu prüfen und ggf. der bisherigen Praxis der Stadt entgegenzuwirken, immer mehr freiwillige Aufgaben in die Unternehmen auszulagern.
- 9 Die Stadt hat, soweit noch nicht geschehen, unter Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde eine Prüfung der beihilfenrechtlichen Zulässigkeit der Unterstützungsleistungen einschließlich der übernommenen Patronats- und Bürgschaftserklärungen für die städtischen Beteiligungsunternehmen nebst deren Tochterunternehmen durchzuführen.
- Stadt verzichtet auf maßgeblichen Einfluss 10 **3 Lausitzer Seenland Klinikum GmbH**
Im Zusammenhang mit dem Anteilsverkauf an der Lausitzer Seenland-Klinikum GmbH hat die Stadt Vereinbarungen mit einem privaten Unternehmen getroffen, die einen maßgeblichen Einfluss der Stadt auf die Gesellschaft ausschließen, obwohl die Stadt weiterhin Mehrheitsgesellschafterin und mit 29 Mio. € ihre rechnerische Beteiligung am Eigenkapital erheblich ist. Die Vorgaben nach § 96 SächsGemO sind nicht erfüllt.
- Unternehmenskapital durch Einbringung in eine Stiftung entzogen 11 **4 Konrad-Zuse-Computermuseum**
Die Realisierung des Projekts Konrad-Zuse-Computermuseum war dringender Wunsch der verantwortlich handelnden Personen. Die Wohnungsgesellschaft mbH Hoyerswerda (WGH) gründete gemeinsam mit einem privaten Verein zum 01.09.2014 eine Stiftung als Trägerin des Konrad-Zuse-Computermuseum. Es handelt sich dabei um keine operative Tätigkeit. Die Stiftungsgründung ist nicht vom Geschäftszweck der

Gesellschaft gedeckt. Deshalb hätte es vorher zumindest eines den Geschäftsgegenstand der Gesellschaft ändernden Gesellschafterbeschlusses der Großen Kreisstadt Hoyerswerda bedurft, bei dem überdies die kommunalrechtlichen Vorgaben zu beachten gewesen wären. Einen solchen Gesellschafterbeschluss gibt es nicht. Der vorliegende Aufsichtsratsbeschluss vermag den fehlenden Gesellschafterbeschluss nicht zu ersetzen. Folglich hat die Geschäftsführerin der WGH mit der Einbringung des Stiftungskapitals in eine Stiftung im Umfang von insgesamt 50 T€ und laufenden Zahlungen von jährlich 110 T€ für insgesamt 5 Jahre dem Unternehmen dauerhaft Kapital entzogen.

- 12 Die Stadt Hoyerswerda hat in Abstimmung mit der Stiftungsbehörde und der Rechtsaufsichtsbehörde zu klären, unter welchen Voraussetzungen die Stiftung aufgelöst und das Vermögen an die städtische Gesellschaft WGH zurückgeführt werden kann. Sollte eine Auflösung der Stiftung nicht möglich sein, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.
- 13 Die SAB förderte auf Antrag der Stadt Bau- und Planungskosten für das Projekt Konrad-Zuse-Computermuseum, wobei die Stadt Kostensteigerungen gegenüber der ursprünglichen Planung als 2. Bauabschnitt ausgab und so eine Förderung von insgesamt 1,4 Mio. € aus Mitteln von Bund und Land erhielt. Die WGH wiederum gab an, die Folgekosten für das Projekt seien gesichert, was – wie Stadt und WGH wussten – nicht der Fall war und ist. Die dem Projekt zugrunde liegende und unter Verstoß gegen Nebenbestimmungen der Städtebauförderung freihändig vergebene Machbarkeitsstudie basiert auf einer Steigerung von Besucherzahlen um mehr als das 15-fache und einer Kapitalverzinsung, die nur zu erzielen wäre, wenn das entsprechende Stiftungsvermögen um mehr als das 100-fache des real vorhandenen anstiege. Tatsächlich zahlt deshalb die WGH an die Stiftung den Betrag von 110 T€ jährlich, den die Stiftung als Betreiberin des Museums ihrerseits als Miete für das geförderte Bauwerk an die WGH zu zahlen hat, um scheinbar die Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid zur „Sicherung der Folgekosten“ zu erfüllen, während tatsächlich für das Museumsprojekt dauerhaft Zuschussbedarf besteht.
- 14 Die Stadt Hoyerswerda hat die SAB und die Rechtsaufsichtsbehörde über die unzutreffenden Angaben bez. der Förderung unverzüglich in Kenntnis zu setzen, um eine Prüfung des Förderfalls zu initiieren.
- 15 Die Stadt und ihre Tochtergesellschaft WGH dürfen keine Investitionen tätigen, ohne die Auflagen aus dem Bewilligungsbescheid tatsächlich zu erfüllen und die Finanzierung der Folgekosten zu gewährleisten. Die Stadt hat die WGH zu veranlassen, eine realistische Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erstellen. Gegebenenfalls ist das Museumsprojekt aufzugeben und sind die erhaltenen Fördergelder zurückzuzahlen.

Fördermittelinanspruchnahme ohne ausreichende Planungsgrundlagen und Sicherstellung der Folgekosten

5 Energieerzeugungsgesellschaft Hoyerswerda mbH

- 16 Der Beschlussvorlage zur Gründung der Energieerzeugungsgesellschaft Hoyerswerda mbH (EEH) im Jahr 2010 lag ein Businessplan bei, der mit möglichen Ausschüttungen im „Projektzeitraum 2010 bis 2026“ aus 4 Sparten von insgesamt rd. 4,6 Mio. € rechnete.

Gesellschaftsgründung mit unrealistischem Businessplan

Photovoltaikanlagen auf den Dächern von Lausitzhalle und Lausitzbad sollten bei durchschnittlichen jährlichen Umsatzerlösen von rd. 25,5 T€ einen Gewinn von rd. 6 T€ jährlich erzielen. Allein aus der vorhandenen Photovoltaikanlage Lausitzhalle erzielte die EEH in den Jahren 2012 bis 2014 Umsätze von jährlich fast 20 T€, eine Anlage auf dem Dach des Lausitzbades gibt es bisher nicht.

- Für die Photovoltaikanlage „Alte Kläranlage“ verbaute die EEH statt einer geplanten Investition von 238 T€ lt. Businessplan rd. 2,9 Mio. €. Der Stadtrat war darüber lt. den Sitzungsprotokollen nicht informiert. Da die Anlage jedoch erst im Juni 2012 in Betrieb ging, wird nur die mit dem EEG 2011 festgeschriebene Einspeisevergütung fällig, was bei unveränderten Investitionskosten einem Einnahmerückgang von 34 % und mehr entspricht.
- Für eine 2012 zu errichtende Biogasanlage erwartete die EEH Jahreseinnahmen von fast 800 T€ wiederum bis 2025 und für ein 2015 zu errichtendes Holzkraftwerk Jahreseinnahmen von rd. 1,3 Mio. € zuzüglich Wärme-Erlösen von jährlich durchschnittlich rd. 300 T€ bis 2025. Nach ihrer Gründung im April 2011 verfolgte die EEH beide Projekte nicht weiter. Gegenüber dem SRH gab die EEH an, die in der Region anfallenden Mengen an Biomasse und Holz ließen einen auskömmlichen Betrieb entsprechender Anlagen nicht zu. Dies sei jedoch erst nach der Gründung der Gesellschaft erkannt worden.

Fehlende Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des Unternehmens

- 17 Nachdem bereits zum Gründungszeitpunkt die Gewinnerzielung aus Photovoltaikprojekten nur noch eingeschränkt möglich war, werden fortwährend weitere Geschäftsfelder für die Gesellschaft gesucht. Der ungenügenden Entscheidungsabwägung zur Gründung der EEH folgt nunmehr der Versuch, sie am Leben zu halten. Belastbare Grundlagen sind in den Unterlagen nicht vorhanden. § 94 a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsGemO² verlangt nicht nur zur Gründung wirtschaftlicher Unternehmen, sondern auch bei deren Unterhaltung eine ständige Prüfung zum Vorliegen der Voraussetzungen.
- 18 Die vorliegenden Unterlagen lassen Defizite bei der sachgerechten Überwachung des Unternehmens EEH durch die Aufsichtsorgane erkennen. Steuerung und Kontrolle der Gesellschaft sind nicht ausreichend. Das Beteiligungsmanagement muss nunmehr dringend messbare Zielvereinbarungen erarbeiten und mit der EEH abschließen.
- 19 Die Stadt Hoyerswerda hat gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde nachzuweisen, dass die EEH als Tochtergesellschaft der SWH die in § 94 a SächsGemO genannten Voraussetzungen erfüllt. Sie hat ferner darzulegen, wie sie künftig gewährleistet, dass die Stadträte ihre Beschlüsse auf sachgerechten Entscheidungsgrundlagen treffen.

Internationaler Pilzhandel ist kein öffentlicher Zweck

- 20 **6 Integra Hoyerswerda GmbH**
Mit der Integra Hoyerswerda GmbH (Integra) wird die Stadt Hoyerswerda in einem Bereich tätig, für den kein öffentlicher Zweck erkennbar ist. Der im Gesellschaftsvertrag angegebene Unternehmensgegenstand der Integration bzw. Reintegration von langzeitarbeitslosen, behinderten und/oder sozial benachteiligten Menschen in das Arbeitsleben, insbesondere durch das Betreiben von Integrationswerkstätten und die Ausführung nicht zulassungspflichtiger handwerklicher Dienstleistungen in Handel, Industrie, Verwaltung, Gewerbe und für Private deckt das tatsächlich betriebene Geschäft nicht ab. Die vom Unternehmen ausgeführten erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeiten sind keine öffentlichen Aufgaben der Stadt. Sie reichen zudem weit über die Grenzen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit der Stadt hinaus. Die Produktion von Pilzen und deren Nebenprodukten sowie deren Vermarktung zu rd. 70 % auf dem europäischen Markt liegen nicht mehr im Interesse des Gemeinwohls der Einwohner der Stadt. Somit sind die Voraussetzungen nach § 94 a Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO nicht erfüllt, wonach eine Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar

² § 97 Abs. 1 SächsGemO (a. F.).

beteiligen darf, wenn der öffentliche Zweck dies rechtfertigt. Selbst bei Tätigkeiten, die zu den Aufgaben einer Gemeinde zählen, darf sich diese nach § 94 a Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO nur wirtschaftlich betätigen, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Untersuchungen der Stadt dazu hat es nicht gegeben. Angesichts der möglichen Risiken für den Haushalt der Stadt Hoyerswerda sollte die Beteiligungsstruktur grundlegend überdacht werden.

- 21 Die Rechtsaufsichtsbehörde teilte der Stadt mit, dass die Ausgründung der Integra aus der EEH keiner rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedürfe, sondern lediglich eine Anzeigepflicht bestehe. Da es aber um die nach § 96 Abs. 2 Nr. 3 a) SächsGemO a. F. zwingend erforderlichen Beschlüsse der Kommune ging, die Integra als Beteiligung der EEH (2. Ebene) zu gründen, war diese Rechtsauskunft unzutreffend. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat über die beantragte Genehmigung nunmehr nach § 102 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO zu entscheiden. Fehlende rechtsaufsichtliche Genehmigung
- 22 Die Wirtschaftsplanung für 2013 und 2014 ging zunächst von einer positiven Entwicklung der Integra aus. Die 5-jährigen Finanzplanungen der Zeiträume 2013 bis 2018 sowie 2014 bis 2019 wiesen positive Betriebsergebnisse aus. Für 2014 plante die Gesellschaft gegenüber 2013 eine Produktionssteigerung um rd. 62,5 %, für 2015 um rd. 75 % und ab 2016 um 77,6 %. Dem Konzept konnte nicht entnommen werden, ob die erhebliche Steigerung der Produktionsmenge überhaupt durch Abnehmer am Markt gedeckt ist. Bei Erreichen der geplanten Menge im Jahr 2014 hätte die Gesellschaft rd. 29 % der Gesamterntemenge an Shiitakepilzen des gesamten Bundesgebietes produziert. Bereits im November 2013 war erkennbar, dass sich die Erwartungen auf ein positives Betriebsergebnis für das laufende Geschäftsjahr nicht erfüllen würden. Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort. Gemäß der Berichterstattung zum IV. Quartal 2014 erhöhte sich das negative Ergebnis auf nunmehr 93 T€. In der Gesamt- und ebenso in der Risikobewertung sahen der Geschäftsführer der Integra und das Beteiligungsmanagement der Stadt jedoch keine Gefahren für die Gesellschaft. Negative wirtschaftliche Entwicklung bleibt ohne Konsequenzen
- 23 Die Stadt Hoyerswerda hat gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde nachzuweisen, dass die Integra – deren Weiterführung vorausgesetzt – als Tochtergesellschaft der EEH bzw. der SWH die in § 94 a SächsGemO genannten Voraussetzungen erfüllt. Anderenfalls ist die Beteiligung zu beenden und die Integra zu veräußern oder aufzulösen.

7 Stellungnahmen

- 24 Das SMI teilte mit, es habe zu den Feststellungen des SRH keine eigenen Erkenntnisse. Stellungnahme SMI
- 25 Für wesentlich hält die Stadt Hoyerswerda die schwierigen Bedingungen, unter denen die Stadt auch in der Vergangenheit alles dafür getan habe, das Niveau der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu halten und die Attraktivität des Standortes zu steigern. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung habe die Rechtsaufsichtsbehörde die Auslagerung freiwilliger Aufgaben stets gefordert. Sie bilde oft die günstigste oder sogar einzige Lösung. Auch einmalige nicht wiederholbare Maßnahmen seien in diesem Kontext geboten, um dauerhaft die Zinslast zu verringern oder Schulden abzubauen. Stellungnahme der Großen Kreisstadt Hoyerswerda
- 26 Probleme mit der Beihilfenkonformität der Patronatserklärung erwarte die Stadt nicht angesichts neuer Entscheidungen der EU-Kommission, nach denen die Förderung rein lokaler Einrichtungen keine Beihilfe i. S. d. EU-Vorschriften sei. Die Rechtsaufsichtsbehörde habe die Patronatserklärung 2008 genehmigt.

- 27 Die Stadt sichere mit den Vereinbarungen zur Lausitzer Seenland-Klinikum GmbH und den darin getroffenen Regelungen die Krankenhausversorgung, insbesondere die Investitionen.
- 28 Das Vorhaben Konrad-Zuse-Computermuseum habe aus fördertechnischen Gründen in 2 Bauabschnitte geteilt werden müssen; die Maßnahme sei aus „zwei verschiedenen Programmen aus dem Stadtumbau-Ost“ gefördert worden. Für die Maßnahmevereinbarung mit der WGH sei das größtmögliche Ermessen i. S. d. Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes angewendet worden. Der Fehler in Bezug auf die unterlassene Vergabe der Machbarkeitsstudie werde sich nicht wiederholen. Die Stadt werde die WGH auffordern, nochmals die Plausibilität der Machbarkeitsstudie zu prüfen.
- Stellungnahme WGH 29 Die WGH wiederholte ihre bereits vorgetragenen Standpunkte, insbesondere sei nach ihrer Auffassung die Stiftungsgründung für das Konrad-Zuse-Computermuseum vom Gesellschaftszweck gedeckt. Es sei Aufgabe der Stiftung und deren Organe für die Finanzierung der laufenden Kosten Sorge zu tragen. Im Rahmen ihrer Mitwirkung in der Stiftung werde die WGH auf den wirtschaftlichen Betrieb des Museums Einfluss nehmen.
- Stellungnahme SWH 30 Die Ergebnisentwicklung der SWH-Gruppe ist nach Auffassung der Geschäftsführungen von SWH, EEH und Integra mittelfristig stabil. Das Risikomanagementsystem der SWH beinhalte fortlaufende Identifikationen, Analysen und Bewertungen, sodass bestandsgefährdende Risiken frühzeitig zu erkennen sein würden.
- 31 Bei der Integra sei der Erhalt der Arbeitsplätze zur Integration behinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt vorrangig zu berücksichtigen. Schon jetzt werde der größte Teil der produzierten Pilze nach Österreich versandt. Soweit der wirkliche Markt für asiatische Pilze noch immer von Importen geprägt sei, könnten diese verdrängt werden.
- 8 Schlussbemerkungen**
- 32 Um Kommunen in schwieriger Lage Unterstützung zu gewähren, werden seit Jahren erhebliche finanzielle Mittel von staatlicher Seite aufgebracht. Eine gleichwohl stark rückläufige demografische Entwicklung und die damit verbundenen Folgen vermögen die in Hoyerswerda zu beanstandenden Vorgänge nicht zu rechtfertigen. Kommunalwirtschaftliche Vorschriften sind zu beachten und allen Entscheidungen tragfähige wirtschaftliche Überlegungen voranzustellen. Das betrifft auch und gerade die kommunalen Beteiligungen.
- 33 Die Auffassung der Stadt zur fehlenden EU-beihilfenrechtlichen Relevanz der Patronatsklärung für die SWH teilt der SRH nicht. Er hält in Anbetracht der Rechtsprechung der europäischen Gerichtsbarkeit weiterhin eine Prüfung für erforderlich.
- 34 Die Zusammenarbeit der Gesellschafter bez. der Lausitzer Seenland Klinikum GmbH muss so gestaltet werden, wie dies § 96 SächsGemO bez. der kommunalen Mehrheitsbeteiligung vorgibt.
- 35 Der SRH hält das Förderverfahren zum Konrad-Zuse-Computermuseum weiterhin für grundlegend überprüfungsbedürftig, nicht zuletzt im Kontext zur Stiftungsgründung, zu der der Gesellschaftsvertrag der WGH nicht legitimiert. Das betrifft auch alle Zahlungen und Zusagen der WGH im Zuge der Stiftungsgründung. Für die Betreibung des Konrad-Zuse-Computermuseums liegt bisher kein tragfähiges Konzept vor.

Besondere Erkenntnisse aus der vertieften Prüfung von drei ausgewählten kommunalen Wohnungsunternehmen

Die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen wirkt sich auf die Haushaltslage der Kommunen aus. Dies erfordert auf Ebene der Kommunen ein effektives Beteiligungsmanagement.

Die Wohnungsunternehmen sollten sich strikt nach ihrem Gesellschaftszweck ausrichten. Unwirtschaftliche Handlungen müssen abgestellt und die Effizienz erhöht werden. Strukturen und Organisationsprozesse sollten dazu in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Anknüpfend an die Querschnittsprüfung zur Situation ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen (siehe Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 9) hat der SRH vertiefend 3 dieser Wohnungsunternehmen für die Jahre 2008 bis 2013 geprüft. Einbezogen in die Prüfung waren auch die kommunalen Gesellschafter unter dem Aspekt Beteiligungssteuerung, -überwachung und -verwaltung sowie Auswirkungen der Beteiligung auf den kommunalen Haushalt.

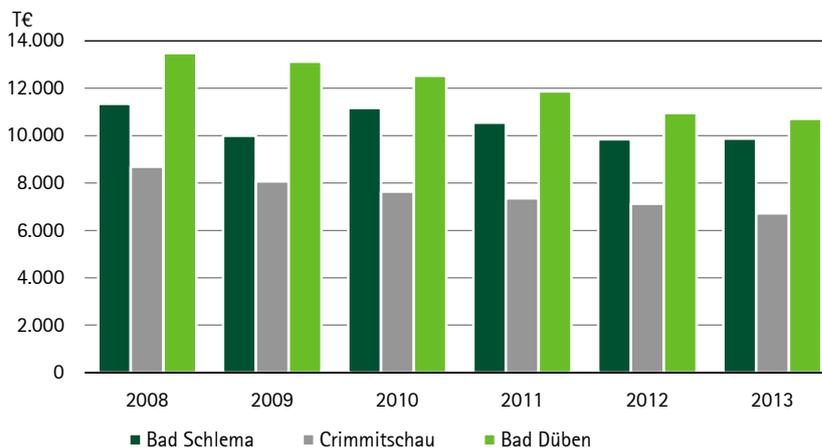
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Leistungsfähigkeit der Kommune

- 2 Nach § 94a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsGemO darf eine Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein wirtschaftliches Unternehmen nur errichten, übernehmen, unterhalten [...], wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune [...] steht.

Beteiligungen an Unternehmen nur im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit

Diagramm 1: Entwicklung des Eigenkapitals der Wohnungsunternehmen von 2008 – 2013 (in T€)



- 3 Bei allen 3 Wohnungsunternehmen verringerte sich das Eigenkapital im Prüfungszeitraum, was vorrangig auf kontinuierliche Jahresverluste zurückzuführen war.
- 4 2 der kommunalen Gesellschafter befanden sich selbst in einer schwierigen Haushaltssituation. Aus dem Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“¹ ergaben sich für Bad Schlema im gleichen Zeitraum Einstufungen

¹ Kategorie A: stabile Haushaltsslage; Kategorie B: hinreichende Leistungsfähigkeit; Kategorie C: kritische Haushaltsslage; Kategorie D: instabile Haushaltsslage. Ausführliche Informationen zum Frühwarnsystem sind unter <http://www.statistik.sachsen.de/apps1/fws/> und <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/15422.htm> zu finden.

zwischen D und C, für Crimmitschau zwischen C und A und für Bad Dübén zwischen D und B.

- 5 Aktuell² beträgt die Einstufung für Bad Schlema D, für Crimmitschau B und für Bad Dübén D.
- 6 Alle 3 Kommunen verzeichnen einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang.

Tabelle 2: Bevölkerungsprognose in den Kommunen

Kommune	im Jahr 2025 – Variante 1 ³	im Jahr 2025 – Variante 2 ⁴
Bad Schlema	-18,6 %	-19,7 %
Crimmitschau	-15,3 %	-17,2 %
Bad Dübén	-11,6 %	-15,2 %

Bevölkerungsrückgang und Leerstand

- 7 Mit dem Rückgang der Bevölkerung könnte u. a. der Leerstand in den Wohnungsbeständen der kommunalen Unternehmen steigen. Der landesweite Leerstand im Freistaat beträgt mehr als 220.000 Wohnungen.⁵ Rückbau und Abrissmaßnahmen sind die Folge. Die Substanz und damit die wirtschaftliche Basis der Wohnungsunternehmen schrumpfen. Eine Trendwende war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht zu erkennen.
- 8 Unterdessen besteht ein steigender Bedarf an Einrichtung und Unterhaltung von Unterkünften für Asylbewerber und Flüchtlingen. So teilte die Stadt Crimmitschau mit, im kommunalen Wohnungsunternehmen seien mittlerweile über 100 Flüchtlinge und Asylbewerber untergebracht, darunter 42 Kinder. Die Bemühungen der Stadt, Flüchtlingen und Asylbewerbern eine Unterkunft in leer stehenden Wohnungen des Crimmitschauer Wohnungsunternehmens zur Verfügung zu stellen und damit zugleich den Leerstand zu verringern, begrüßt der SRH ausdrücklich.⁶
- 9 Durch die Umstellung auf die Doppik wird die wirtschaftliche Situation der geprüften Wohnungsunternehmen direkt im Ergebnishaushalt als Belastung deutlich. Wendet die Kommune bei der Bewertung ihrer Beteiligung an dem Wohnungsunternehmen die Eigenkapitalspiegelbildmethode (siehe § 89 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO) an, ändert sich der Wert der Beteiligung in der Bilanz der Kommune in dem Umfang, wie sich das Eigenkapital bei dem Wohnungsunternehmen verändert.
- 10 Die kommunalen Gesellschafter müssen sich deshalb regelmäßig mit der Frage befassen, ob und wie lange sie das Wohnungsunternehmen in der Kommune bei ausreichend vorhandenem Wohnungsbestand und unter dem Aspekt der eigenen Leistungsfähigkeit erhalten können – auch im Hinblick auf die Entwicklung der Bevölkerungszahlen.
- 11 Wohnraumversorgung ist aber – wie der zwischenzeitlich verstärkte Unterbringungsbedarf für Flüchtlinge und Asylbewerber nachdrücklich zeigt – auch eine gesamtstaatliche Aufgabe, bei der Freistaat und Kommunen zusammenwirken müssen.

² Stand 30.09.2015.

³ Variante 1: Vgl. StaLa, Statistik in Sachsen, Jahrgang 17 – 1/2011, Ergebnisse der 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, S. 12.

⁴ Variante 2: Vgl. StaLa, Statistik in Sachsen, Jahrgang 17 – 1/2011, S. 12.

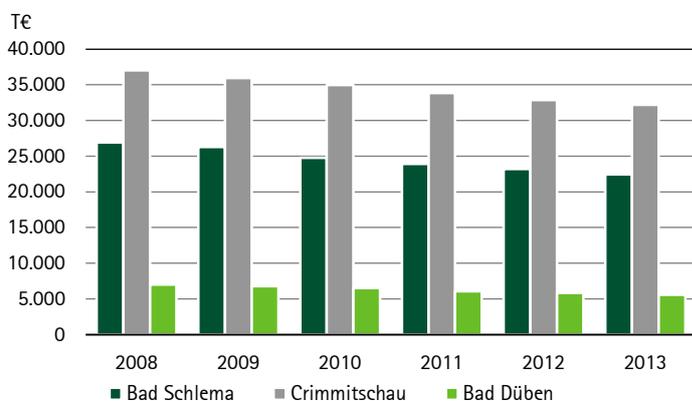
⁵ Zensus 2011, Gebäude- und Wohnraumzählung im Freistaat Sachsen am 09.05.2011, Teil 2 Leerstand, Stand 01.01.2014, S. 6. Aktuelle Zahlen des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, siehe Fußn. 6.

⁶ Auch der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft empfiehlt eine dezentrale Unterbringung in den zum Stand August 2015 rd. 230.000 leerstehenden Wohnungen in Sachsen.

2.2 Verschuldung und Zinszahlung

- 12 Alle 3 geprüften Wohnungsunternehmen wiesen langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten auf, allerdings in stark differierendem Umfang:

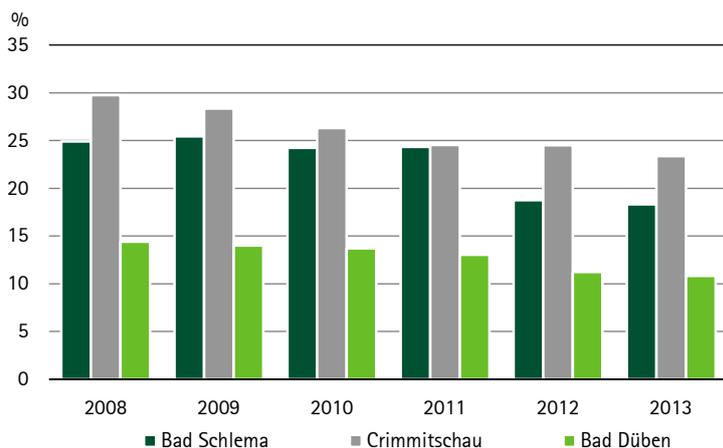
Diagramm 3: Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (in T€)



- 13 Die kommunalen Wohnungsunternehmen in Bad Schlema und Crimmitschau belastete der Kapitaldienst für die langfristigen Verbindlichkeiten erheblich und schmälerte die Liquidität.

Hoher Kapitaldienst mit nachteiliger Auswirkung auf die Liquidität

Diagramm 4: Zinsaufwandsquote (Verhältnis Zinsaufwendungen zu den erzielten Umsatzerlösen)



- 14 Je höher die Zinsaufwandsquote ist, desto höher sind die Fremdkapitalzinsen, die das Wohnungsunternehmen zahlen muss.
- 15 Das Wohnungsunternehmen in Bad Schlema bediente seinen Kapitaldienst vornehmlich aus den Mieterträgen sowie aus Grundstücksverkäufen und verwendete darauf durchschnittlich rd. 40 % dieser Mittel. Es musste rechnerisch mehr als 3 € aufwenden, um 1 €-Verbindlichkeiten zu tilgen.
- 16 Beim Crimmitschauer Wohnungsunternehmen flossen im Durchschnitt bis zu 68 % der Mieterträge in den Kapitaldienst.
- 17 Beide Wohnungsunternehmen befinden sich in einem Sanierungsprozess, der vor allem in Crimmitschau immer wieder von existenzbedrohenden Liquiditätsgapen begleitet ist.

Beteiligungen an anderen Unternehmen müssen vom Gesellschaftszweck gedeckt sein

2.3 Beteiligung an anderen Unternehmen (Bad Dübén)

- 18 Während die kommunalen Wohnungsunternehmen von Crimmitschau und Bad Schlema ihre Beteiligungen an anderen Unternehmen nach einer sorgfältigen Analyse wieder aufgegeben haben, übernahm das kommunale Wohnungsunternehmen in Bad Dübén auf Veranlassung der Stadt im Jahr 2006 einen Kommanditanteil an einer KG, deren Geschäftszweck in der Errichtung und dem Betreiben eines Hotels liegt.
- 19 Der ursprüngliche Kommanditanteil des Wohnungsunternehmens von 50 T€ wurde Ende 2008 auf 100 T€ aufgestockt, um Auflagen der SAB zum Fördermittelbescheid für die KG zu erfüllen.
- 20 Die Beteiligung an der KG stand nicht im Einklang mit dem im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gesellschaftszweck des Wohnungsunternehmens. Unternehmensgegenstand der KG ist der Betrieb eines Hotels und damit die Versorgung mit kurzfristiger Unterkunft. Mit der Bereitstellung kurzfristiger Unterkünfte wird der Gesellschaftszweck des Wohnungsunternehmens nicht gefördert. Die Rendite, die das Wohnungsunternehmen aus seiner Beteiligung nach eigenen Angaben erzielt, ändert daran nichts.
- 21 Dem Wohnungsunternehmen in Bad Dübén fehlten für die substanzerhaltenden Maßnahmen (Instandhaltungen) Mittel, sodass es in den Jahren 2008 bis 2012 bei den laufenden Instandhaltungen nur das Notwendigste durchführte.
- 22 § 94a Abs. 4 SächsGemO ordnet ausdrücklich an, dass Unternehmen so zu führen sind, dass ihr jeweiliger öffentlicher Zweck erfüllt wird. Auch Erträge für den Haushalt der Kommune sollen sie nur abführen, soweit dadurch der öffentliche Zweck nicht beeinträchtigt wird.

2.4 Unwirtschaftliche Vermietung und Fremdverwaltung

- 23 Das kommunale Wohnungsunternehmen in Bad Dübén verwaltet eigenen, mehrheitlich aber fremden Wohnungsbestand. Die im eigenen Bestand geführten Verträge reichen bis zum Jahr 1947 zurück.

Tabelle 5: Verwaltete Einheiten (einschließlich Eigentumsverwaltung) zum 31.12. beim Wohnungsunternehmen in Bad Dübén

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
verwaltete Einheiten (gesamt)	1.713	1.768	1.740	1.897	1.698	1.662
Eigenverwaltung	784	782	780	775	727	700
Fremdverwaltung	929	986	960	1.122	971	962
Anteil Fremdverwaltung (%)	54	56	55	59	57	58

- 24 Die durchschnittliche Miete bei den eigenen Wohneinheiten betrug zum Zeitpunkt der Prüfung rd. 3,90 €/m², sie variiert zwischen 1,18 € bis 7 € pro m²-Wohnfläche.⁷ Zum Vergleich liegt der durchschnittliche Mietpreis des privaten Mietmarktes in der Stadt Bad Dübén bei rd. 4,27 €/m²-Wohnfläche.⁸
- 25 Eine Ursache liegt darin, dass keine regelmäßigen Erhöhungen der Grundmieten bei bestehenden Mietverträgen durchgeführt und die Mieten nicht turnusmäßig überprüft werden.⁹ Dies begrenzt zugleich die zulässige Erhöhung der Grundmiete bei Neuvermietungen.

Keine regelmäßige Überprüfung von Mieten und Fremdverwaltungsentgelten

⁷ Aufstellung Mieten durch das Wohnungsunternehmen in Bad Dübén zum Stand 16.09.2014; Zur Berechnung der Durchschnittsmiete wurden nur die vermieteten Wohnungen (Anzahl: 559 von 685) eingerechnet.

⁸ Vergleichswert aus www.immowelt.de zum Stand Oktober 2014. Der Vergleich betrifft Angebots- und keine Bestandsmieten. Die Stadt Bad Dübén verfügt zu Bestandsmieten über keinen Mietspiegel.

⁹ Die Nebenkosten werden regelmäßig anhand der jährlichen Abrechnung angepasst.

26 Auch bei der Fremdverwaltung passte das Wohnungsunternehmen in Bad Dübén die Verwalterentgelte nicht an. Im Zeitraum 2008 bis 2013 betrug der Erlös im Mittel je verwalteter Einheit und Monat rd. 14 €/netto und lag damit unter dem vom Bundesfachverband veröffentlichten Honoraren in einer Bandbreite von rd. 16 bis 21 €/netto pro verwalteter Einheit und Monat. Kalkulationen zu den Verwalterentgelten fehlten. Ebenso ermittelte es den anteiligen Personaleinsatz für Fremdverwaltungen nicht, weswegen eine Aussage zum Kostendeckungsgrad und der Wirtschaftlichkeit dieser Leistung nicht möglich war.

27 **Durch kontinuierliche Erhöhung von Mieten und Fremdverwaltungsentgelten auf die marktüblichen Preise könnte das Wohnungsunternehmen sein Jahresergebnis wesentlich verbessern und sich Liquidität für den Instandhaltungsbedarf am Wohnungsbestand beschaffen.**

2.5 Geschäftsführungsmodell (Crimmitschau)

28 Das kommunale Wohnungsunternehmen in Crimmitschau hat im Jahr 2008 mit Zustimmung der Stadt Crimmitschau als Gesellschafterin seine Betriebsführung auf einen fremden Geschäftsbesorger ausgelagert, bei dem es sich um das kommunale Wohnungsunternehmen in Freiberg handelt. Eigenes Personal beschäftigt das Wohnungsunternehmen der Stadt Crimmitschau seitdem nicht mehr.

29 Der organschaftlich bestellte Geschäftsführer des Crimmitschauer Wohnungsunternehmens ist zugleich bei einer Unternehmensberatung angestellter Geschäftsführer und übt seine Tätigkeit dort hauptberuflich aus. Die Unternehmensberatung erhält für die Freistellung des Geschäftsführers ein Honorar. Die Interiemsgeschäftsführung zählt zu ihrem Leistungsspektrum.

30 Aufgabe des Geschäftsführers ist es, die GmbH zu führen und den Gesellschaftszweck zu verwirklichen. Der Geschäftsführer hat gegenüber der GmbH zahlreiche Pflichten, worunter auch die Wahrnehmung der Interessen der Gesellschaft und die treuepflichtmäßige Verwaltung des Gesellschaftsvermögens zählen. Bei der Aufgabenerfüllung hat der Geschäftsführer die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden.

31 Es ist zu prüfen, ob der Geschäftsführer in beiden Unternehmen zuverlässig die Geschäftsführung unter vollständiger Wahrnehmung aller mit der organschaftlichen Stellung verbundenen Aufgaben erfüllen kann.

Effektive Aufgabenerfüllung eines Geschäftsführer bei Mehrfachvertretung zweifelhaft

32 Die mit der Unternehmensberatung verbundene Kanzlei (Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer) steht dem Crimmitschauer Wohnungsunternehmen beratend zur Seite. Für das Wohnungsunternehmen resultiert daraus eine weitere Kostenbelastung.

33 **Das bisherige Geschäftsführungsmodell sollte durch die Stadt Crimmitschau überprüft werden.**

2.6 EU-Beihilfenrecht

34 Die Befassung mit dem EU-Beihilfenrecht im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuschüssen und anderen Leistungen an kommunale Unternehmen erfolgte in den geprüften Kommunen bisher unzureichend. Allerdings nehmen auch die Rechtsaufsichtsbehörden dahin gehend kaum Überprüfungen vor und überlassen es den Kommunen, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.

Prüfung des EU-Beihilfenrecht ist für Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden unerlässlich

- 35 Im Zuge der Unternehmenssanierung leistete die Gemeinde Bad Schlema mehrere Beiträge zum Erhalt des Wohnungsunternehmens. Neben der Übernahme des Kapitaldienstes für ein Bankdarlehen sowie der Umwandlung eines Gesellschafterdarlehens in einen verlorenen Zuschuss übernahm sie im Jahr 2011 eine Bürgschaft als Sicherung für ein weiteres Bankdarlehen. Im Genehmigungsverfahren für die Bürgschaft beschränkte sich die Rechtsaufsichtsbehörde auf den Hinweis, die Übernahme der Bürgschaft könne eine staatliche Beihilfe i. S. v. Art. 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU sein. Eine Überprüfung nahm sie nicht vor.
- 36 Bad Schlema selbst prüfte ebenfalls nicht, ob es sich bei der Bürgschaft um eine Beihilfe i. S. d. EU-Beihilfenrechts handelte und diese mit den dazu geltenden europarechtlichen Regelungen vereinbar war. Ebenso sei das Beihilfenrecht bei der Übernahme der Gesellschafterbeiträge im Rahmen der Unternehmenssanierung nicht thematisiert worden.
- 37 Die Stadt Crimmitschau gab aufgrund der Prüfung des SRH im Jahr 2014 ein Gutachten in Auftrag, das sich mit der Frage befasst, ob der von der Stadt an das Wohnungsunternehmen im Rahmen der Unternehmenssanierung jährlich zu zahlende Sanierungsbeitrag i. H. v. 140 T€ eine Beihilfe darstellt. Das Gutachten war nicht Gegenstand der Prüfung des SRH.
- 38 Risiken aus einer mangelnden Prüfung ergeben sich wegen der Rückzahlungsverpflichtungen bei Verstößen gegen das EU-Beihilfenrecht nicht nur für das Unternehmen selbst.
- 39 Die Beachtung des Beihilfenrechts gehört zu den Sorgfaltspflichten der Geschäftsführung nach § 43 GmbHG¹⁰. Gleiches gilt aufgrund von § 52 GmbHG i. V. m. §§ 116, 93 Aktiengesetz für die Mitglieder des Aufsichtsrats.
- 40 Soweit kommunalrechtliche Genehmigungen erforderlich sind, dürfen diese nur aufgrund einer Prüfung aller relevanten, d. h. auch der EU-beihilfenrechtlichen Voraussetzungen erteilt werden.

Sorgfaltspflichten auch für Geschäftsführung und Aufsichtsratsmitglieder

2.7 Teilnehmungsmanagement auf Ebene der Kommunen

- 41 Der SRH untersuchte ebenfalls, welche organisatorischen Maßnahmen die Kommunen zur Steuerung und Kontrolle der Wohnungsunternehmen eingeleitet haben. Das Teilnehmungsmanagement schließt im Wesentlichen Folgendes ein¹¹:

- die Teilnehmungsverwaltung,
- das Teilnehmungscontrolling (laufende Überwachung der Teilnehmungen) und
- die Mandatsbetreuung (fachliche Unterstützung, u. a.).

Unzureichendes Teilnehmungsmanagement

- 42 Eine Dienstweisung bzw. Richtlinie für die Teilnehmungsverwaltung sowie Standards zur Sicherstellung der gesetzlichen Regelungen, wie z. B. des § 96 Abs. 1 und § 102 Abs. 1 SächsGemO, gab es in den geprüften Kommunen bisher nicht.
- 43 Es fehlte eine eigene Stelle für die Teilnehmungsverwaltung, teils aufgrund der Größe der Kommunen. Zumeist war die Teilnehmungsverwaltung der Kämmerei zugeordnet und ihre Hauptaufgabe bestand darin, die Teilnehmungsberichte zu erstellen.

¹⁰ Vgl. EuGH-Urteil vom 20. März 1997 – C-24/95. Danach gehört der Erwerb von Kenntnissen über das EU-Beihilfenrecht zu den kaufmännischen Sorgfaltspflichten.

¹¹ Vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 8.

- 44 Nicht in allen geprüften Kommunen erfolgte eine Überprüfung der fachlichen Eignung von Personen, die in den Aufsichtsrat entsendet werden sollen. Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO dürfen nur Personen in den Aufsichtsrat eines Unternehmens in Privatrechtsform bestimmt werden, die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen.
- 45 Die Aufbereitung und Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen, Überprüfung der Eignung von Aufsichtsratsmitgliedern, Vorbereitung von Gremiensitzungen des Wohnungsunternehmens oder eine Mandatsbetreuung gehörte in keiner der 3 geprüften Kommunen zu den Aufgaben der Beteiligungsverwaltung.
- 46 Die im Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 8 ausgesprochenen Empfehlungen sollten in den Kommunen umgesetzt werden.

3 Stellungnahmen

- 47 Die kommunalen Gesellschafter der Wohnungsunternehmen sowie das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SSG wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 48 Das SMI merkte an, dass unter doppelten Bedingungen die Jahresergebnisse von Wohnungsgesellschaften nicht ausschließlich Belastungen im Haushalt hervorrufen. Durch die Eigenkapitalspiegelmethode führten ggf. Zuwächse im Eigenkapital der Unternehmen zu Erträgen bei der Kommune.
- 49 Der SSG wies darauf hin, dass ein Leerstand in den Wohnungsbeständen der kommunalen Unternehmen angesichts des enormen Zustroms von Flüchtlingen in den nächsten Jahren nicht zu befürchten sein werde. Vielmehr erwartet der SSG einen starken Anstieg des Bedarfes an kommunalen Wohnungen. Zum Beteiligungsmanagement wies der SSG ergänzend auf den gemeinsam mit dem SMI und dem Sächsischen Landkreistag herausgegebenen Leitfaden hin.
- 50 Die Stadt Crimmitschau teilte mit, Marktverwerfungen in den Jahren 2012 und 2013 hätten einen nachhaltigen Erfolg des Sanierungsprozesses verhindert, sodass es unvermeidlich gewesen sei ein weiteres Sanierungskonzept zu beauftragen. Am derzeit bestehenden Konstrukt der Geschäftsführung will die Stadt festhalten. Dies diene berechtigten Zwecken, d. h. der Abstimmung mit dem Geschäftsbesorger und der Berichterstattung über dessen Aufgabenerfüllung. Die erbrachten Leistungen der Kanzlei seien außerhalb der Pflichtaufgaben des Geschäftsführers gelegen und daher gesondert zu vergüten.

4 Schlussbemerkungen

- 51 Die Auffassung der Stadt Crimmitschau zur Notwendigkeit des Geschäftsführungsmodells überzeugt im Hinblick auf die Kostenbelastung nicht.
- 52 Im Hinblick auf die derzeit ungewisse Entwicklung der Flüchtlingszahlen bleibt abzuwarten, inwieweit dies zu einer effektiven Verringerung der Leerstände in den geprüften aber auch anderen kommunalen Wohnungsgesellschaften beitragen kann. Der SRH greift deshalb seine Folgerung aus der Querschnittsprüfung erneut auf, wonach eine den komplexen Zusammenhängen gerecht werdende Vernetzung aller maßgeblichen Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene erforderlich ist, um gemeinsam Strategien einer zukunftsfähigen, ausgewogenen Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung sowie praxisnahe Handlungskonzepte zu entwickeln.

Im Hinblick auf perspektivisch weiter rückläufige Mittel der optierenden Kommunen zwingt die konstant relativ hohe, wenn auch leicht sinkende Zahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger dazu, alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in den Verfahren zu identifizieren und auszuschöpfen.

Die 5 optierenden Kommunen sollten sich zum Personalbedarf und zu konkreten Verfahrensabläufen untereinander vergleichen.

1 Einleitung

- 1 Der SRH hat die nach § 6a SGB II zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (optierende Kommunen¹) geprüft. Schwerpunkt waren die Leistungen für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe (BuT-Paket) im Zeitraum 2010 bis 2012. Ferner wurde untersucht, ob in den optierenden Kommunen eine sach- und fachgerechte Umsetzung der Vorschriften gewährleistet ist. Aufgrund der besonderen Aktualität wurde zudem die Finanzierung der Anpassung der dezentralen Abwasserentsorgung an den Stand der Technik für Leistungsberechtigte nach dem SGB II geprüft.

Optierende Kommunen:
Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig,
Meißen und der Erzgebirgskreis

2 Grundsätzliches

- 2 In Deutschland betragen die Ausgaben 2013 im SGB II² insgesamt 41 Mrd. €.³ In den 5 optierenden Kommunen betragen die Ausgaben für Arbeitslosengeld II rd. 476,8 Mio. € sowie für die Kosten der Unterkunft (KdU) rd. 263,5 Mio. €.⁴ Die letztgenannten sind zum überwiegenden Anteil von den Kommunen zu tragen.
- 3 Trotz des festzustellenden Rückgangs der Bedarfsgemeinschaften (BG) stieg die Zahl in Relation zur Gesamtbevölkerung im Prüfungszeitraum nicht zuletzt aufgrund demografischer Effekte weiter an. Der Landkreis Meißen verwies im Abschlussgespräch auf eine in Teilbereichen sinkende Quote infolge einer entspannten Lage auf dem Arbeitsmarkt und Altersabgängen durch Eintritt in die Rente.

In den 5 optierenden Kommunen betragen die Ausgaben für die KdU rd. 260 Mio. €

3 Personal

- 4 Die Organisationsstruktur der Jobcenter umfasst die großen Leistungsbereiche Eingliederung, Leistungen zum Lebensunterhalt sowie Leistungen für BuT. Die Sachbearbeiter „passive Leistungsgewährung“ bearbeiten die Leistungen für den Lebensunterhalt, Leistungen des BuT-Paketes und einmalige Leistungen.
- 5 Die Komplexität der Fälle und die Anzahl der Anträge für zusätzliche Leistungen, z. B. BuT-Paket und einmalige Leistungen, haben zugenommen. Erschwert ist die Bearbeitung durch die Fülle bundesgesetzlicher Regelungen und dazu bestehender umfangreicher Ausführungs-

¹ Zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II bilden die Träger im Gebiet jedes kommunalen Trägers nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II gemeinsame Einrichtungen (§ 44b SGB II). Ferner besteht für kommunale Träger basierend auf der Kommunalträger-Zulassungsverordnung die Möglichkeit, auf Antrag, auch die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II anstelle der Bundesagentur für Arbeit (BA) in eigener Verantwortung, als optierende Kommune, wahrzunehmen.

² Darunter fallen: Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, KdU, Ausgaben für Leistungen zur Sozialversicherung, Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten.

³ BA-Statistik: Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausgaben im SGB II; Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II – Regionenvergleich, Deutschland, West- und Ostdeutschland, Bundesländer und Jobcenter (Gebietsstand Dezember 2013), Jahressumme 2013.

⁴ Vgl. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013, Gebietsstand 01.01.2013.

vorschriften.⁵ Darüber hinaus sind die Jobcenter zugleich Widerspruchsbehörde.

- Personal für die passive Leistungsgewährung
- 6 Der Personaleinsatz in den Jobcentern war lange Zeit durch die Fallzahlen und den von der Bundesregierung veröffentlichten Betreuungsschlüssel von 1 Ansprechpartner je 140 BG bestimmt.⁶ Dieser Richtwert blieb zunächst auch unverändert, obwohl 2011 mit dem BuT-Paket eine weitere Leistungsart zu bearbeiten war.
- Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Personalbemessung
- 7 Am 14.11.2012 beschloss der Bund-Länder-Ausschuss, dass eine Untersuchung zu bedarfsgerechten Orientierungswerten im Bereich der Leistungsgewährung der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II erforderlich ist.
- 8 Die daraufhin erstellte Studie⁷ zur Personalbemessung Leistungsgewährung in gemeinsamen Einrichtungen SGB II ermittelte 7 Parameter, die einen signifikanten Einfluss auf die Höhe des Personaleinsatzes haben:
- Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit verfestigtem Langzeitbezug,
 - Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten,
 - Quote Zugang an Leistungsempfängern nach SGB II,
 - Quote Anzahl VZÄ in der Leistungsgewährung im mittleren Dienst,
 - Quote BG mit Mehrbedarf,
 - Quote Verweildauer zwischen 13 und 24 Monaten,
 - Durchlässigkeitsquote des Arbeitsmarktes.
- 9 Ein wesentliches Ergebnis der Studie ist, „dass ein bundesweiter Orientierungswert für die gemeinsamen Einrichtungen nicht angemessen ist, da er unterschiedliche Rahmenbedingungen nicht berücksichtigen kann. Die Streuung in den Clustern zeigt aber auch, dass es innerhalb der Cluster einer sehr genauen Analyse bedarf, wodurch die Position der jeweiligen gemeinsamen Einrichtung begründet ist und ob sie gerechtfertigt erscheint.“⁸
- Vergleichsarbeit untereinander
- 10 Die Studie empfiehlt, u. a. innerhalb der Cluster Vergleichsarbeit durchzuführen. Für sächsische Einrichtungen ist in der Studie Cluster 1 identifiziert worden.⁹
- 11 Der SRH ermittelte auf Basis eines Erhebungsbogens bei allen 5 optierenden Kommunen im Vergleich mit den bundeseinheitlichen Richtwerten einen durchschnittlichen Betreuungsschlüssel anhand der besetzten Stellen¹⁰ von rd. 1 VZÄ: 91 BG (inkl. BuT). Für den Landkreis Meißen errechnete sich aufgrund der Angaben mit rd. 1:79 die höchste Personalausstattung. Im Landkreis Görlitz ergab sich ein Schlüssel von rd. 1:110, gefolgt vom Erzgebirgskreis mit rd. 1:98. Bei den Abschluss-

⁵ Vorschriftenfülle: 12 Sozialgesetzbücher, Ausführungsgesetze, Richtlinien und Dienstanweisungen zur Ausführung der bestehenden Gesetzmöglichkeiten, Abgrenzungsprobleme zu anderen Leistungsträgern (Kranken- und Pflegeversicherung, Rententrägern) u. v. m.

⁶ Bezüglich der gesamten passiven Leistungsgewährung sind gem. § 44c Abs. 4 SGB II keine Vorgaben mehr gegeben. Der Betreuungsschlüssel ist nur im vorläufigen Handlungsleitfaden für Agenturen zur Umsetzung des SGB II verankert.

⁷ BearingPoint und Sopra Steria: Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Personalbemessung Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen SGB II – Abschlussbericht 28.01.2015, S. 14.

⁸ Ebenda.

⁹ „Das Cluster 1 ist geprägt von gemeinsamen Einrichtungen aus Kreisen, kleinen bis mittelgroßen Städten aus den neuen Bundesländern, überproportional jedoch durch sächsische Einrichtungen. ... Die gemeinsamen Einrichtungen haben meist einen hohen Anteil an Angestellten im mittleren Dienst (mD). Die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes ist niedrig und es herrscht eine relativ hohe Arbeitslosigkeit vor. Die Quote der Leistungsempfänger mit einer Verweildauer zwischen 13 und 24 Monaten und der Zugang von Leistungsempfängern nach SGB II erweisen sich als relativ niedrig. Die Quote von BG mit Mehrbedarfen ist unterdurchschnittlich.“ Vgl. BearingPoint und Sopra Steria: Forschungsbericht S. 97.

¹⁰ Das schließt Langzeiterkrankte und Ausfallzeiten beim Personal ein.

gesprächen sahen die geprüften Stellen allerdings in Bezug auf die Betreuungsschlüssel mehrheitlich selbst weiteren Aufklärungsbedarf. Die unterschiedliche Organisation der Aufgaben und Stellenzurechnung in den einzelnen Landkreisen habe die Angaben gegenüber dem SRH und damit die Vergleichswerte beeinflusst.

- 12 Die Erkenntnisse der Studie für gemeinsame Einrichtungen sind auch für die optierenden Kommunen sinnvoll, um zu einer sachgerechten Personalbedarfsbemessung zu gelangen. Durch Einbeziehung der Aufsichtsbehörde SMS in die Vergleichsarbeit könnte eine sachgerechte Vertretung der kommunalen Interessen und Bedarfe im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung in den Bund-Ländergremien erreicht werden.
- 13 Die optierenden Kommunen sollten untereinander Vergleichsarbeit auch zur Personalbedarfsbemessung mit dem zentralen Element der Identifizierung von best practices leisten. Die Aufsichtsbehörde sollte diese Vergleichsarbeit begleiten.

4 Die Leistungen des BuT-Paketes

4.1 Grundsätzliches

- 14 Das erst 2011 in das SGB II eingefügte BuT-Paket¹¹ umfasst nach § 28 Abs. 2 bis 7 SGB II insgesamt 6 Leistungsbereiche: Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten (gilt ebenso für Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen); persönlicher Schulbedarf; Schülerbeförderung; Lernförderung; gemeinschaftliche Mittagsverpflegung; Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben.
- 15 Wie Leistungen des BuT-Paketes zu erbringen sind, regelt § 29 Abs. 1 S. 1 SGB II. Für die Leistungsbereiche gibt es allein 3 Antragsvarianten (gesonderter Antrag, Grundantrag, nachträglicher/rückwirkender Antrag) und die sog. berechtigte Selbsthilfe als Voraussetzung einer nachträglichen Antragstellung. Ebenso differieren die Zeitpunkte der Leistungsgewährung.
- 16 Eine Möglichkeit der Verfahrensvereinfachung bietet hier der Globalantrag, in dem sowohl (vorab) die Gesamtheit der Bildungs- und Teilhabeleistungen als auch einzelne Leistungskomponenten beantragt werden. Dabei „besteht Kongruenz zwischen dem Bewilligungszeitraum der SGB II-Hauptleistung und den möglichen Leistungen nach dem BuT.“¹² Nicht nur für Nordrhein-Westfalen (NRW) und Brandenburg¹³ sondern auch für den Deutschen Verein¹⁴ stellt der Globalantrag ein Mittel der Verfahrensvereinfachung dar. Auch nach Auffassung einiger Landkreise ist das Verfahren, das bei Einzelleistungen einzuhalten ist (bspw. bei Abrechnung der Mittagsverpflegung), viel zu aufwendig.
- 17 Der Freistaat sollte sich im Interesse einer Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der betroffenen Kommunen für eine Vereinfachung der Verfahren auf Bundesebene einsetzen. Hierzu könnte auch ein sog. Globalantrag dienen.

Vereinfachung des Antragsverfahrens durch Globalantrag

¹¹ Die Leistungen für BuT am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft wurden zum 01.04.2011 rückwirkend zum 01.01.2011 eingeführt. Ausgangspunkt ist die Entscheidung des BVerfG vom 09.02.2010 zur Neubemessung der Regelleistungen zum 01.01.2011 unter der Voraussetzung, dass einem Leistungsberechtigten ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zusteht (vgl. BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, Az: 1 BvL 1/09, Rdnr. 135). Mit den Leistungen des BuT-Paketes sollen Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen gem. §§ 28, 29, 77 SGB II, §§ 34 f. SGB XII und § 6b Bundeskindergeldgesetz gefördert und unterstützt werden.

¹² Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS-NRW): Arbeitshilfe - Bildungs- und Teilhabepaket - 5. Auflage, Stand: 01.08.2013, S. 17.

¹³ Vgl. LT-DS Brandenburg 5/6810 Antwort der Landesregierung zur Umsetzung des BuT-Paketes „Pressemitteilung“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales Nr. 47 vom 02.11.2011 „Runder Tisch zum Bildungspaket beschließt weitere Verfahrensvereinfachungen“.

¹⁴ Vgl. Dritte Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, vom 16.06.2015, S. 10.

- Interne Richtlinien nicht auf dem aktuellen Stand
- 18 **4.2 Interne Richtlinien**
Der Landkreis Meißen hatte seine internen Arbeitshinweise an die neue Rechtslage ab Oktober 2013 angepasst. Der Erzgebirgskreis nutzt die Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales NRW¹⁵, als eigene Arbeitshinweise und, somit den Stand vom August 2013. In allen anderen Fällen waren zum Prüfungszeitpunkt die landkreisinternen Richtlinien nicht auf dem aktuellen Stand. Gleichwohl informierten die Verantwortlichen ihre Mitarbeiter über gesetzliche Änderungen und Bearbeitungshinweise in Dienstberatungen oder per Mails.
- 19 Interne Richtlinien sollten turnusmäßig aktualisiert und so auf dem aktuellem Stand gehalten werden, damit diese ihre Funktion als Arbeitshilfen auch erfüllen können.
- 4.3 Bewilligungspraxis**
- Bewilligungspraxis an die gesetzlichen Vorgaben anpassen
- 20 In den 6 Leistungsbereichen des BuT-Paketes traten grundsätzliche Bearbeitungsfehler auf.
- 21 Ferienfahrten von Kindertageseinrichtungen – dazu zählt nach SächsKitaG auch der Hort – sind nach § 28 Abs. 2 SGB II zu erstatten. Das SMS hat als Aufsichtsbehörde seine Empfehlung in Einklang mit § 28 Abs. 6 SGB II zu bringen und eine Förderung von Mittagsverpflegung im Hort – als einer Kindertageseinrichtung – auch während der Ferienzeit zuzulassen. Zudem sollte sich der Freistaat auf Bundesebene für eine dahingehende, bundesgesetzliche Klarstellung einsetzen.
- 22 Die Landkreise haben ihre Bewilligungspraxis an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen.
- Evaluation der Empfehlungen des SMS zur Umsetzung des BuT-Paketes
- 23 Das SMS sollte seine Empfehlungen zur Umsetzung des BuT-Paketes unter Einbeziehung der optierenden Kommunen evaluieren und ggf. anpassen, um ein angemessenes Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und erstrebten Wirkungen zu erzielen.
- 24 Im Hinblick auf die perspektivisch weiter rückläufigen Mittel der optierenden Kommunen zwingt die konstant relativ hohe, wenn auch leicht sinkende Zahl der BG und Leistungsempfänger dazu, alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in den Verfahren zu identifizieren und auszuschöpfen.
- 25 Vergleichsarbeit unter den 5 optierenden Kommunen sollte konkrete Verfahrensabläufe und deren effiziente Einbindung in die interne EDV-Architektur einbeziehen.
- Finanzierung von Kleinkläranlagen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II
- 5 Besondere aktuelle Problemlage – Finanzierung von Kleinkläranlagen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II**
- 26 Nach § 10 Sächsisches Wassergesetz erlischt mit Ablauf des 31.12.2015 eine wasserrechtliche Erlaubnis für Einleitungen aus Kläranlagen, die nicht den Anforderungen der Abwasserverordnung (AbwV) entsprechen. Gemäß § 2 Abs. 1 Kleinkläranlagenverordnung sind vorhandene Klein-einleitungen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen, bis spätestens 31.12.2015 an die Anforderungen anzupassen.
- 27 Der Leistungsberechtigte nach SGB II, der einen Anspruch nach § 22 Abs. 2 SGB II¹⁶ hat, erhält die notwendigen Mittel für die Instandhaltung vom Träger der Sozialleistung. Dies kann auch die Herstellung einer rechtmäßigen Abwasserbeseitigung betreffen. Investitionen werden nicht finanziert.

¹⁵ Vgl. MAIS – NRW: Arbeitshilfe – Bildungs- und Teilhabepaket.

¹⁶ Betrifft selbst bewohntes Wohneigentum.

- 28 Die Förderung der Neuerrichtung und Nachrüstung von Kleinkläranlagen nach der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft (RL SWW/2009) ist nach Nr. 4.4 S. 1 der Richtlinie und dem Ausgabenansatz im Haushaltsplan 2015/2016 eine Investitionsförderung. Instandhaltung oder Investition
- 29 Nach den FAQ des SMUL soll es möglich sein, dass der Leistungsberechtigte einen Zuschuss nach RL SWW/2009 als Investitionsförderung erhält unter der weiteren Voraussetzung eines dinglich gesicherten Darlehens durch den kommunalen Sozialleistungsträger. Er soll jedoch verpflichtet sein, diesen Zuschuss an den Träger der Sozialleistung unter Anrechnung auf die Darlehensschuld abzutreten. Investitionen, die nach RL SWW/2009 gefördert werden, begründen aber gerade keinen „Bedarf“ nach § 22 Abs. 2 SGB II. Die vom SMUL dennoch vorgesehene Kombination von Mitteln, die jeweils einer ganz unterschiedlichen rechtlichen Zweckbindung unterliegen, ist somit nicht möglich.
- 30 Dieses Finanzierungskonstrukt des SMUL setzt aber sogar voraus, dass investiv gebundene Mittel zur Kofinanzierung der KdU Leistungen nach SGB eingesetzt werden und ist deshalb mit dem Zuwendungsrecht nicht vereinbar.
- 31 Im umgekehrten Fall stünden die Jobcenter im Risiko, Mittel an den Bund zurückzahlen zu müssen, sollten sie ohne Beachtung der Vorgaben des § 22 Abs. 1 und 2 SGB II KdU Leistungen für die Kofinanzierung von Investitionen erbringen.
- 32 **Die Umweltbehörden sowie die Rechtsaufsichtsbehörden und Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung haben festzulegen, welche abwasserentsorgungstechnische Lösung umzusetzen ist. Sind auch durch den Verschluss einer Kleinkläranlage keine wasserrechtlich ordnungsgemäßen Zustände nach dem Stand der Technik zu erreichen, kommt die Übernahme anfallender Kosten als KdU schon deshalb nicht in Betracht.** Anpassung an den wasserrechtlichen Stand der Technik
- 33 Im Übrigen ist im Einzelfall durch die Jobcenter zu beurteilen, ob die erforderlichen baulichen Maßnahmen der Reparatur oder Instandsetzung dienen und damit als KdU erstattungsfähig sind oder nicht.
- 6 Papierlose Verwaltung – eAkte**
- 34 Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-GovG) dient dem Ziel, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.¹⁷ Bis 2020 ist dann für alle SGB-Verfahren mit Ausnahme des SGB II die eAkte einzuführen. Einführung eAkte
- 35 Der Gesetzgeber wollte sicherstellen, dass beim SGB II der besonderen Mischverwaltung nach Art. 91e Abs. 1 GG Rechnung getragen wird. „Zugleich wird durch die einheitliche Regelung für das gesamte SGB II der gebotene Gleichklang zwischen gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern gewährleistet.“¹⁸ Gleichklang herstellen
- 36 Die Bundesagentur für Arbeit begann im Jahre 2012 mit einem Pilotprojekt zur Einführung der eAkte und „im Zuge der organisatorischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit nahmen zum 01.05.2013 die Operativen Services ihren Dienst auf.“¹⁹ Darüber hinaus beschloss die Arbeits- und Sozialministerkonferenz im September 2013 die flächende-

¹⁷ BT-Drs. 17/11473.

¹⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/11473 vom 14.11.2012, S. 33 zu Nr. 3.

¹⁹ Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbericht 2013, S. 44.

ckende Einführung der eAkte bei allen zugelassenen kommunalen Trägern in Deutschland.²⁰

- Finanzierung noch ungeklärt 37 Die Finanzierung gem. Art. 91c Abs. 1 und 91e GG²¹ durch Bundesgesetz ist zu klären, da die optierenden Kommunen bereits jetzt – nicht zuletzt aufgrund des genannten Beschlusses – als zugelassene kommunale Träger gehalten sind, die eAkte einzuführen.
- Zwei optierende Kommunen sind mit der Einführung der eAkte befasst 38 Zwei der geprüften optierenden Kommunen sind derzeit mit der Ermittlung der wichtigsten Grundlagen zur Einführung der eAkte befasst, 2 weitere Jobcenter haben mit der Einführung angefangen. „Mangelnde bzw. unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten ... Personal und Organisation sind nach wie vor die zentralen Hemmnisse, die der Umsetzung von E-Government im Wege stehen.“²²
- 39 Für die Einführung der eAkte bei den optierenden Kommunen und eine dahin gehende gesicherte Finanzierung sollte sich der Freistaat auf Bundesebene mit Nachdruck einsetzen, um den Gleichklang zwischen gemeinsamer Einrichtung und zugelassenen Trägern zu gewährleisten und den optierenden Kommunen dadurch Effizienzgewinne zu ermöglichen.
- 7 Stellungnahmen**
- 40 Die 5 optierenden Kommunen sowie das SMS, SMI und SMUL erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 41 Das SMS hält die unter den optierenden Kommunen stattfindende Vergleichsarbeit zur Personalbemessung für ausreichend.
- 42 In der Bund-Länder-AG „Rechtsvereinfachung im SGB II“ setze sich der Freistaat Sachsen für die Optimierung der Verwaltungsabläufe ein, jedoch kämen der Bund und das BMAS Zusagen nicht nach.
- 43 Das SMS beabsichtigt, seine Empfehlungen zum BuT zu überprüfen und zu überarbeiten. Das SMS und ebenso der Landkreis Görlitz halten § 28 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 SGB II („Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung für Kinder in Tageseinrichtungen“) auf „Hortkinder“ für nicht anwendbar. „Hortkinder“ könnten allenfalls einen Anspruch als Schüler nach § 28 Abs. 6 S. 1 Nr. 1 SGB II und den dortigen Voraussetzungen aus Abs. 6 haben.
- 44 Nach dem SMUL bestehe ein Ausschluss zwischen investiver Kleinkläranlagenförderung und KdU-Finanzierung nach SGB II von Instandhaltungen und Reparatur nicht. Der Begriff „Investition“ sei vielfältig und unterschiedlich belegt. Es sei zudem nicht nachvollziehbar, weshalb ein Zuschuss, der aus anderen Zuwendungsquellen erfolgen könne, nicht

²⁰ Vgl. Ergebnisprotokoll der 90. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 27./28.11.2013 in Magdeburg, TOP 7.14, S. 57.

²¹ Art. 91c GG: „(1) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken ... (4) Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Art. 91e GG: „(1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gE zusammen.

(2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Abs. 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Abs. 1 vom Bund wahrzunehmen sind.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

²² Studie zum E-GovG Gemeinsame empirische Studie der Materna GmbH Information & Communications und der Hochschule Harz (FH) Fachbereich Verwaltungswissenschaften, März 2015, S. 5 und S. 29.

zur Minimierung der Kosten, die ansonsten durch den Träger der Sozialleistung zu erbringen sind/wären, eingesetzt werden könne. Aus wasserrechtlicher Sicht handle es sich bei der Anpassung einer Kleinkläranlage an den Stand der Technik und deren Umwandlung zu einer abflusslosen Grube stets um gleichwertige ordnungsgemäße Alternativen. Der Auffassung des SMUL schließt sich das SMS an.

- 45 Das SMI befürwortet eine einheitliche Einführung der eAkte. Das SMS hält seinen weiteren Einsatz für eine Finanzierung durch den Bund für nicht erfolgsversprechend.

8 Schlussbemerkung

- 46 Um den Gleichklang mit den gemeinsamen Einrichtungen zu wahren, sollte die Vergleichsarbeit im Personalbereich an die neuen Vorgaben auf Bundesebene methodisch angepasst werden.
- 47 Hinsichtlich der Bezuschussung der Mittagsverpflegung für „Hortkinder“, auch während der Ferienzeit, ergibt sich die Erstattungspflicht eindeutig aus dem Wortlaut der bundesgesetzlichen in Verbindung mit der landesrechtlichen Regelung, wonach Horte zu den Kindertageseinrichtungen zählen.
- 48 Die Auffassung des SMUL zum Investitionsbegriff findet im geltenden Haushaltsrecht keine Stütze. Der Investitionsbegriff ist auf allen Ebenen des Staates und in allen Bereichen der öffentlichen Leistungsverwaltung identisch.²³ Bundesrecht haben SMUL und SMS im Verwaltungsvollzug zu beachten; eine Kofinanzierung von Investitionsförderungen mit Leistungen für KdU ist rechtlich nicht möglich.
- 49 Das SMS sollte sich weiterhin mit Nachdruck für die Belange der optierenden Kommunen auf Bundesebene einsetzen.

²³ §§ 1, 10 Haushaltsgrundsätzegesetz sowie VwV Haushaltssystematik Sachsen Teil A, Vorbemerkungen 2.3 und 3.6.

Leipzig, den 10.11.2015

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:

10. November 2015

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

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

Copyright

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