



Wir prüfen für Sachsen.  
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

# Jahresbericht 2018

PRÜFUNG

**Band II: Kommunalfinanzen,  
Ergebnisse der überörtlichen  
Kommunalprüfung**

# Vorwort

Der bereits im Oktober erschienene Band I zum Staatshaushalt wird durch den hiermit vorgelegten Band II über die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung ergänzt.

Im Zuge seiner Betrachtungen zum finanziellen Handlungsspielraum der sächsischen Kommunen und deren Verschuldungssituation konnte der Sächsische Rechnungshof alles in allem ein positives Fazit ziehen. In Summe erzielten sie im Jahr 2017 einen Überschuss, der den des Jahres 2016 um 41 % überstieg. Gleichzeitig bauten die sächsischen Kommunen ihre Schulden im Kernhaushalt erneut weiter ab.

Der insgesamt erwirtschaftete Überschuss darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht alle Kommunen gleichermaßen von dieser Entwicklung profitieren konnten. Hinzu kommt, dass auch die kommunale Verschuldung unterschiedlich ausgeprägt ist und der überwiegende Teil die ausgelagerten Bereiche betrifft. Insofern gilt es unverändert, weiterhin am Kurs der Konsolidierung festzuhalten.

Die sozialen Leistungen stellen mit rd. 3 Mrd. € weiterhin den größten Auszahlungsposten der sächsischen Kommunen dar, der allerdings erstmals seit dem Jahr 2011 nicht weiter angestiegen ist. Hierzu trugen maßgeblich die positive Arbeitsmarktlage, der zahlenmäßige Rückgang an Asylbewerbern sowie die demografische Entwicklung bei.

Nachhaltige Entscheidungen treffen zu wollen, bedarf einer fast seismografischen Weitsicht oder einer Vielzahl von Erfahrungswerten, Statistiken und Beobachtungen. Seit 2008 beobachten wir die Einführung der doppelten Haushaltsführung für die Kommunen im Freistaat Sachsen. Noch immer ist der Umstellungsprozess nicht abgeschlossen. Für rd. 22 % der Kommunen liegen keine festgestellten Eröffnungsbilanzen vor. Die doppelte Buchführung sollte Transparenz und verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und letztendlich eine generationenübergreifende Gerechtigkeit bringen. Der teilweise erhebliche Aufwand für die Umstellung auf die Doppik wird sich erst dann gelohnt haben, wenn die damit einhergehenden Vorteile für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung vollumfänglich erkannt und genutzt werden.

Mittlerweile sind viele betroffene Kommunen resigniert ob des Aufwandes und der Schwierigkeiten, den Haushaltsausgleich auch mit der Veranschlagung von Abschreibungen und Rückstellungen erreichen zu können. Die Haushaltssituation wird wie ehemals nur partiell dargestellt, fehlt doch noch immer die dringende Gesamtbetrachtung des Kernhaushalts einschließlich der Betriebe, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen.

Der Sächsische Rechnungshof und die drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in ihren Prüfungen vielfältige Einzelfeststellungen getroffen, deren wesentlichste Ergebnisse in den vorliegenden Beiträgen wiedergegeben werden. Ich danke den geprüften Stellen für ihre Kooperation.

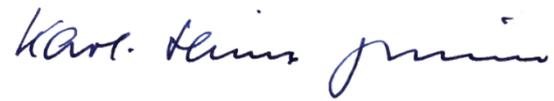
Mein besonderer Dank gilt zum einen den Mitgliedern des Großen Kollegiums, die durch die Aufstellung breiter Prüfungsprogramme dafür Sorge tragen, dass es im Freistaat keine prüfungsfreien Räume gibt, zum anderen danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprü-



fungsämter in Löbau, Wurzen und Zwickau. Ähnlich investigativen Journalisten bilden sie mit ihrem Fachwissen und unermesslichem Recherchegeist das Fundament für den Sächsischen Rechnungshof und damit für diesen Jahresbericht 2018.

Leipzig, im Dezember 2018

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

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

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

# Inhaltsübersicht

## Band II

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	13
Einleitung	-	15
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	1	19
Kommunale Verschuldung	2	39
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	3	49
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	4	65
Umstellung auf kommunale Doppik	5	77
Kennzahlengestützte Auswertungen kommunaler Bilanzen	6	85
Betätigung des Landkreises Leipzig in Unternehmen in Privatrechtsform	7	89
Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer	8	93
Informationssicherheit der Landkreisverwaltungen	9	99



# Kurzfassungen der Beiträge

## 1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

1

In die kommunale Infrastruktur investierte im Jahr 2017 insbesondere der kreisangehörige Raum.

Die Auszahlungen für soziale Leistungen sind erstmals seit Jahren nicht weiter angestiegen. Auch der laufende Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen, blieb auf Vorjahresniveau.

Von dem insgesamt gestiegenen Überschuss konnten nicht alle Kommunen profitieren.

Weil die Einzahlungen stärker wuchsen als die Auszahlungen erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2017 einen rd. 41 % höheren Überschuss als im Vorjahr. Er betrug rd. 229 Mio. €. Dies entspricht knapp 2 % aller bereinigten Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

Auch bundesweit erwirtschafteten zum ersten Mal innerhalb der letzten Dekade alle Bundesländer in ihren kommunalen Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo.

In Sachsen erzielten alle 3 Kreisfreien Städte sowie 6 von 10 Landkreisen im Jahr 2017 einen positiven Saldo der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit). Rund 41 % der kreisangehörigen Gemeinden (dies sind 171 von 418) gelang es nicht, einen positiven Saldo zu erwirtschaften. Einfluss darauf hatte nicht zuletzt auch die Investitionstätigkeit des kreisangehörigen Raumes.

Die Steigerung der Steuereinzahlungen in den sächsischen Kommunen – nunmehr zum achten Mal in Folge – führte zu einem neuen Rekord: Das Steueraufkommen (netto) wuchs im Vorjahresvergleich um mehr als eine Viertelmilliarde Euro und lag im Jahr 2017 bei rd. 3,4 Mrd. €. Prozentual am stärksten wuchs erwartungsgemäß der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (rd. +21 %), gefolgt von den Gewerbesteuern (netto) mit einem Plus von rd. 10 %. Lediglich die Einzahlungen aus der Grundsteuer blieben auf Vorjahresniveau.

Diese insgesamt als positiv zu bewertende Entwicklung wirkte sich mittelbar auch auf das Investitionsverhalten der kreisangehörigen Kommunen aus: Trotz stagnierender investiver Zuweisungen vom Freistaat Sachsen stiegen die Sachinvestitionen im Jahr 2017 deutlich an (um rd. 23 %). Bei den Kreisfreien Städten hingegen erhöhten sich die investiven Zuweisungen vom Land leicht und die Steuereinzahlungen deutlich; die Sachinvestitionen blieben hingegen hinter dem Vorjahresniveau zurück.

Die investiven Mittel, welche die Kommunen aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ erhalten, trugen aufgrund des noch geringen Auszahlungsstandes bislang nur bedingt zur Verstärkung der Investitionstätigkeit bei.

Die sozialen Leistungen sind mit insgesamt rd. 3 Mrd. € noch vor den Personal- und Versorgungsauszahlungen weiterhin der größte Auszahlungsposten der sächsischen Kommunen. Erstmals seit dem Jahr 2011 wuchsen sie jedoch nicht weiter an, was maßgeblich durch die positive

Arbeitsmarktlage, die demografische Entwicklung und den Rückgang an Asylbewerbern verursacht war.

Für das kommunale Personal waren im Jahr 2017 insbesondere aufgrund tariflicher Anpassungen höhere Auszahlungen zu leisten. Die Abschlüsse im Rahmen der Tarifrunde 2018 führen zu weiteren Steigerungen der Personal- und Versorgungsauszahlungen.

Die mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen für die Jahre 2018 bis 2022 prognostiziert für die Kommunen weiter steigende Steuereinzahlungen. Auch die Finanzausgleichsmasse entwickelt sich bis 2022 voraussichtlich weiter positiv. Im Gesetzentwurf für das zweite Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen sind darüber hinaus weitere Zuweisungen vorgesehen, so z. B. für den kommunalen Straßenbau, den Breitbandausbau und die Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung.

Angesichts des im Vorjahresvergleich höheren Überschusses darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass nicht alle Kommunen gleichermaßen von dieser Entwicklung profitierten. Hinzu kommt, dass auch die Verschuldung der Kommunen unterschiedlich ausgeprägt ist (vgl. Beitrag Nr. 2). Insofern gilt es zumindest für einen Teil der Kommunen, weiterhin am Konsolidierungskurs festzuhalten.

## 2

## 2 Kommunale Verschuldung

Zum fünften Mal in Folge bauten die sächsischen Kommunen ihre Schulden im Kernhaushalt weiter ab. Einige Landkreise sind nach wie vor mit Kassenkrediten belastet.

Geänderte Verschuldungsrichtwerte des Ordnungsgebers führen teils zu geänderter Beurteilung der Schuldensituation einer Kommune.

Für die transparente Darstellung der Schulden des ausgelagerten Bereiches ist der künftige Gesamtabschluss von großer Bedeutung.

Rechnerisch entfallen auf jeden Einwohner Sachsens Schulden i. H. v. rd. 2.598 €. Hinzu kommen Schulden der Beteiligungsgesellschaften und in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen von rd. 240 €/EW. Dies sind größtenteils Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (rd. 900 Mio. €) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten und Zinsauszahlungen. Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften lagen für das Jahr 2017 nicht vor und fehlen daher in der Berechnung.

Zum 31.12.2017 wiesen die sächsischen Kommunen rd. 145 Mio. € weniger Schulden aus als im Vorjahr, obwohl die Kassenkredite und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen angestiegen waren.

Die Gesamtverschuldung ist im Vergleich zum Vorjahr leicht rückläufig. Zu dieser Entwicklung trugen insbesondere die Kommunen und Eigengesellschaften bei. Bei den Zweckverbänden ist hingegen eine Zunahme der Verschuldung festzustellen. Für die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Zweckverbände müssen Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar einstehen. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Gemäß VwV KomHWi werden die Schulden der Eigengesellschaften unabhängig von der möglichen Haftungssumme vollständig in die Gesamtverschuldung einbezogen.

Im bundesweiten Vergleich ist festzustellen, dass die kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern Ost ihren bereits seit mehreren Jahren

anhaltenden Schuldenabbau überwiegend fortsetzen konnten. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern stieg die Verschuldung deutlich an. In den Flächenländern West ist der Schuldenabbau ebenfalls überwiegend gelungen. Insbesondere Hessen und Nordrhein-Westfalen reduzierten die Verschuldung. Lediglich in Niedersachsen und in den einwohnerbezogen mit am höchsten verschuldeten Kommunen von Rheinland-Pfalz stieg die Verschuldung leicht an.

Aufgrund der unvollständigen Datenlage – konkret der fehlenden Angaben zu den Schulden kommunaler Beteiligungsgesellschaften – kann die Schulden-situation der sächsischen Kommunen nur eingeschränkt betrachtet und ausgewertet werden. Dies unterstreicht einmal mehr die Bedeutung des künftigen kommunalen Gesamtabschlusses, welcher in diesem Punkt zu erhöhter Transparenz beitragen dürfte.

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

3

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist gestiegen und hat erstmals seit dem Jahr 2003 wieder 140.000 Beschäftigte überschritten.

Personalbestandsveränderungen im Kernhaushalt beschränkten sich im Wesentlichen auf den Bereich Soziales und Jugend. Einem anhaltenden Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen stand ein Absinken des Personals in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber.

Die Ausbildung bei den Kommunen wurde insbesondere bei den Kreisfreien Städten intensiviert. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden sind die Ausbildungszahlen erstmals seit mehreren Jahren wieder leicht gestiegen.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.800 Personen (rd. 1,3 %) gestiegen und hat erstmals seit dem Jahr 2003 wieder 140.000 Beschäftigte überschritten. Die Steigerung war zu rd. zwei Dritteln den Unternehmen in privater Rechtsform zuzuordnen.

Personalbestandsveränderungen im Kernhaushalt beschränkten sich im Wesentlichen auf den Bereich Soziales und Jugend. Insbesondere die seit mehreren Jahren anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder führte zu einem Anstieg des Personals um rd. 400 VZÄ in den Kindertageseinrichtungen (Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden). Der Personalbestand in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist im Vorjahresvergleich dagegen um rd. 100 VZÄ zurückgegangen. Der Rückgang fand im Wesentlichen in den Landkreisen statt.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2017 um rd. 79 Mio. € auf 2,935 Mrd. € angestiegen (+2,8 %).

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt ist mit rd. 46,7 Jahren weiterhin hoch. Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2017 bei 44,1 Jahren. Die Anzahl derer, welche bereits 60 Jahre und älter sind und in absehbarer Zeit in den Ruhestand wechseln, liegt bei mehr als 8.300 Beschäftigten. Dies sind rd. 14 % aller Beschäftigten im Kernhaushalt.

Die Altersstruktur mit einem hohen Anteil Beschäftigter, welche kurz- bis mittelfristig in den Ruhestand wechseln, führt in den sächsischen Kommunalverwaltungen zu einem aktuell hohen bzw. noch weiter steigenden Fachkräftebedarf in den nächsten Jahren.

Die Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich waren im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung seit 2009 stark rückläufig. Erst mit dem Jahr 2014 konnte der Trend zur Reduzierung der Ausbildungszahlen gestoppt und anschließend wieder umgekehrt werden. Die Trendumkehr wurde insbesondere durch eine Intensivierung der Ausbildung bei den Kreisfreien Städten eingeleitet. Mit dem Jahr 2017 erhöhten sich auch bei den kreisangehörigen Gemeinden die Ausbildungszahlen. Die Ausbildungszahlen bei den Landkreisen verharren dagegen auf dem Niveau der Vorjahre.

#### 4 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften mit doppischem Rechnungswesen im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung wird aktuell durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Die überörtliche Kommunalprüfung musste mehrfach Rechtsverstöße und unwirtschaftliches Handeln beanstanden. In 2 Fällen wurde die gesetzliche Aufgabenverteilung missachtet.

Die Kapazitäten der überörtlichen Prüfung waren auch in den Jahren 2016 und 2017 maßgeblich durch die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen gebunden. Im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik fehlen immer noch rd. 22 % der prüfungspflichtigen Eröffnungsbilanzen.

Der erhebliche Zeitverzug bei den Eröffnungsbilanzen und damit einhergehend der Jahresabschlüsse wirkt sich auch auf die turnusmäßige überörtliche Prüfung aus. In diese Prüfung werden aufgrund der Vielzahl von fehlenden Jahresabschlüssen auch Haushaltsjahre ohne auf- oder festgestellten Jahresabschluss einbezogen. Die kennzahlengestützte Finanzanalyse zur Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit wird dadurch deutlich erschwert.

Die überörtliche Prüfung der Gemeinde Kottmar und ihrer Rechtsvorgängerinnen sowie der Gemeinde Oberwiera ergab Sachverhalte, in denen die nach dem SächsKomZG vorgeschriebene Aufgabenverteilung zwischen erfüllender und beteiligter Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft missachtet wurde und dies zu unwirtschaftlichem Handeln führte. In beiden Fällen wurden dem jeweils ehrenamtlichen Bürgermeister Aufwand, der bereits durch die Aufwandsentschädigung nach Maßgabe der KomAEVO abgegolten war, zusätzlich erstattet.

Der Erweiterungsbau zum Verbandsgebäude des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen wurde insgesamt zu groß errichtet. Die Prognose zum Absinken des Personalbedarfs von ursprünglich 160 Stellen bis zum Jahr 2020 auf nur noch 145 Stellen noch während der Planungsphase spiegelte sich nicht in einer angemessenen Flächenreduktion wider. Nach den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung wäre ein Gebäude mit etwa 1.385 m<sup>2</sup> weniger Bruttogrundfläche erforderlich gewesen.

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen zeigte wiederum wesentliche Fehler auf. So wies die Große Kreisstadt Meißen die Beteiligung an einem AZV unter der Position „AZV - Mitgliedschaft“ (rd. 16,9 Mio. €) als auch unter der Position „AZV - Kapitaleinlage“ (rd. 14 Mio. €) und damit doppelt aus. Der AZV „Obere Freiburger Mulde“ bilanzierte die Anteile an seinem Tochterunternehmen nur mit dem Stammkapital von 50 T€ ohne Berücksichtigung der Anschaffungsnebenkosten und der zusätzlichen Kapital- und Sacheinlagen und damit erheblich zu niedrig. Die Große

Kreisstadt Torgau passivierte unzulässigerweise pauschale Sonderposten für den Straßenaufbau (Restbuchwert rd. 31,7 Mio. €) und die Gebäude (Restbuchwert rd. 11 Mio. €) für Investitionen, die vor 1990 vom damaligen „Rat des Kreises“ finanziert worden waren. Infolge einer insgesamt fehlerbehafteten Ersatzbewertung der Straßen der Großen Kreisstadt Wurzen wurden die entsprechenden Bilanzwerte zu niedrig ausgewiesen und die Darstellung in den Anlagennachweisen war fehlerhaft.

## 5 Umstellung auf kommunale Doppik

5

Auch im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 22 % der Eröffnungsbilanzen. Für das Jahr 2016 sind lediglich rd. 10 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

Wichtige Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Wesentliche Finanzentscheidungen der Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plan-  
daten.

Fehlende Jahresabschlüsse gefährden erheblich eine geordnete Haushaltswirtschaft. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird nicht transparent nachgewiesen.

120 Eröffnungsbilanzen sind noch nicht festgestellt. Fristüberschreitungen von mehreren Jahren prägen das derzeitige Bild.

Die Jahresabschlüsse der Kommunen und Zweckverbände werden nach wie vor überwiegend verspätet festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr sind wieder keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Nur in wenigen Körperschaften hat sich die Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse verbessert. Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2012 (Stand 01.01.2018) besteht wie bisher ein sehr hoher Rückstand. Für das Hj. 2016 waren lediglich 49 Jahresabschlüsse (rd. 10 %) fristgerecht festgestellt. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 5 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushalte.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 22 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2015 festgestellt hatten, während es bei den Zweckverbänden rd. 59 % waren. Nur 26 Kommunen von insgesamt 430 hatten einen fristgerecht festgestellten Jahresabschluss 2016.

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

## 6 Kennzahlengestützte Auswertungen kommunaler Bilanzen

Keine der geprüften Kommunen wies in der Eröffnungsbilanz eine bilanzielle Überschuldung aus. Bei den Landkreisen lag der Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme deutlich über dem der Kapitalposition. Zudem war das Sachanlagevermögen zu einem wesentlichen Teil durch Zuwendungen finanziert.

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen erfordert die Anwendung aussagefähiger Kennzahlen.

Die Auswertung der bislang überörtlich geprüften Eröffnungsbilanzen der 10 Landkreise, 3 Kreisfreien Städte und von 299 kreisangehörigen Kommunen (Stand 01.08.2018) ergab, dass keine Kommune in ihrer Eröffnungsbilanz eine bilanzielle Überschuldung auswies.

Der Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme war in allen Körperschaftsgruppen hoch.

Das Finanzanlagevermögen macht rd. ein Viertel der Bilanzsumme aus, was die Bedeutung eines künftigen Gesamtabschlusses unterstreicht.

Um bei der überörtlichen Prüfung der doppisch geprägten Haushalts- und Wirtschaftsführung den finanziellen Handlungsspielraum und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Körperschaften beurteilen zu können, bedient sich der SRH jeweils einer kennzahlengestützten Finanzanalyse, welche alle 3 Komponenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens einbezieht. Erkenntnisse z. B. über die Abschreibungsintensität, den Anlagenabnutzungsgrad oder die Reichweite der Kapitalpositionen waren aus den früheren kameral geprägten Daten nicht ableitbar.

Der teilweise erhebliche Aufwand für die Umstellung auf die Doppik wird sich erst dann gelohnt haben, wenn die damit einhergehenden Vorteile vollumfänglich für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung genutzt werden.

## 7 Betätigung des Landkreises Leipzig in Unternehmen in Privatrechtsform

Der Landkreis sollte aus dem Kreisentwicklungskonzept eine Strategie entwickeln, aus der konkrete Unternehmensziele abgeleitet werden.

Der SRH empfiehlt ein Regelwerk zur Verwaltung und Steuerung der vom Landkreis gehaltenen Unternehmensbeteiligungen.

Ausgehend von den im Kreisentwicklungskonzept formulierten kommunalen Gesamtzielen hat der Kreistag grundsätzliche Entscheidungen zur Methode der Zielerreichung zu treffen. Nach der Festlegung zur eigenen oder ausgelagerten Aufgabenerledigung sind Entscheidungen zum Beteiligungsportfolio wie zu Gründung, Erwerb und Verkauf von Unternehmen sowie zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Gesellschafters in den Gremien zu treffen. Angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen sollten Zielvorgaben und Mittel zur Zielerreichung einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden.

Im Landkreis Leipzig fehlt ein Regelwerk zur Verwaltung und Steuerung der gehaltenen Unternehmensbeteiligungen. Dies führt zu Mängeln bei der Mandatsbetreuung und beim Vertragscontrolling.

Nicht alle entsandten Aufsichtsratsmitglieder werden in die Vorbereitung von Gremiensitzungen einbezogen. Auch fehlt es an regelmäßigen Schulungen und der Bereitstellung von Materialien, um die erforderliche Sachkunde sicherzustellen.

Das Fehlen eines Geschäftsführervertrages wurde von der Beteiligungsverwaltung nicht bemerkt. Eine rechtsaufsichtliche Auflage wurde nicht erfüllt.

Eine mit den Aufgaben des Beteiligungsmanagements betraute Bedienstete des Landkreises hatte ein Aufsichtsratsmandat in einem Beteiligungsunternehmen inne. Die hierin liegende Interessenkollision führte dazu, dass eine ordnungsgemäße Überwachung gefährdet war.

## 8 Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer

8

Der starke Anstieg in Obhut zu nehmender unbegleiteter minderjähriger Ausländer (umA) im Jahr 2016 stellte die Jugendämter vor eine große Herausforderung.

Auch in Sondersituationen sind in der Jugendhilfe die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Basisentgelte lagen in einer Spannweite von 75 bis 296 €/Tag pro Platz.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Inobhutnahme von umA (nach § 42, § 42a SGB VIII) geprüft. Diese Aufgaben wurden durch die 10 Landkreise und 3 Kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.

Im Jahr 2016 wurden den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Aufwendungen i. H. v. rd. 62,4 Mio. € für Inobhutnahmen und Hilfen zur Erziehung umA nicht erstattet, da das Landesjugendamt aufgrund personeller Engpässe hauptsächlich nur Abschlagszahlungen vornehmen konnte. Das Nebeneinander von Abschlags- und Spitzabrechnungsverfahren führt zu doppeltem Verwaltungsaufwand.

Die steigende Anzahl umA und das Verteilungsverfahren führten in 2016 zu einer Stellenmehrung von rd. 85 VZÄ bei allen örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Die Zahl der umA ist seit 2017 stark rückläufig. Im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung müssen demnach Personalanpassungen vorgenommen werden.

Besonders die große Spanne bei den Basisentgelten (von 75 € bis rd. 296 €/Tag pro Platz) weist auf eine unterschiedlich starke Steuerung im Hinblick auf den Abschluss wirtschaftlicher Vereinbarungen hin. Häufig rückte bei den Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund, um rasch Kapazitäten für die Aufgabenbewältigung zu schaffen.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den freien Trägern vorzusehen.

Im Landkreis Nordsachsen setzte ein Träger der freien Jugendhilfe in 2 Einrichtungen für uMA Mitarbeiter ohne geeigneten Berufsabschluss und ohne nachgewiesene Erfahrungen oder Kenntnisse ein. Dies betraf insgesamt 11 von 17 Personalkräften.

## 9 Informationssicherheit der Landkreisverwaltungen

An das Thema Informationssicherheit ist die überwiegende Anzahl der Landkreisverwaltungen unsystematisch herangegangen. Es gibt noch große Lücken.

Die Landkreisverwaltungen sind auf Notfälle nicht ausreichend vorbereitet.

Zur Gewährleistung einer angemessenen Informationssicherheit ist eine systematische und konzeptionelle Herangehensweise an den Informationssicherheitsprozess notwendig. Dies war in den Landkreisverwaltungen oft nicht der Fall. So hatten nur wenige Verwaltungen sich auf einen Sicherheitsstandard festgelegt. Viele Informationssicherheitsleitlinien hatten Mängel. Obwohl der Schutzbedarf in 8 Landkreisverwaltungen nicht hinreichend festgestellt war, wurden Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt. Dies birgt das Risiko, dass die ergriffenen Maßnahmen zu wenig oder zu viel Schutz bieten und damit unwirksam oder unwirtschaftlich sind.

Der SRH hat beim Passwortgebrauch, der Datensicherung und dem Schutz der zentralen IT-Komponenten eine Vielzahl von organisatorischen, baulichen und infrastrukturellen Mängeln festgestellt. Diese können zu Störungen bis hin zum Ausfall der IT führen.

Die Landkreisverwaltungen sind auf Notfälle nicht ausreichend vorbereitet. Oft fehlt ein Notfallhandbuch oder Handlungsanweisungen im Sinne eines IT-Notfallmanagements. Eine angemessene Reaktion beim Eintritt von Notfällen ist damit nicht möglich. Nur eine von 10 Landkreisverwaltungen hat eine ausführliche Planung für Tests und Notfallübungen ausgearbeitet.

## Abkürzungen

AZV	Abwasserzweckverband
BB	Beschäftigungsbereich
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KG	Kommanditgesellschaft
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KomPrO/Kom- PrüfVO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung)
KSV	Kommunaler Sozialverband
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsAüGUVG	Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltungsvorschussgesetz
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsFlüAG	Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsKomHVO- Doppik	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung - Doppik)
SächsKomKBVO	Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung
SächsKomPrüfVO- Doppik	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen Doppik (Sächsische Kommunalprüfungsverordnung - Doppik)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008
SächsSchAVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Schutzbestimmungen und Ausgleichsleistungen für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten

SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLKT	Sächsischer Landkreistag e. V.
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (ab 25.11.2014) vorher: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) vorher: Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StaLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StRPrA/StRPrÄ	Staatliche(s) Rechnungsprüfungsamt/-ämter
UGr.	Untergruppe
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarfszuweisungen	Verwaltungsvorschrift des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG
VwV KomHWi-Doppik	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
VZÄ	Vollzeitäquivalente

# JAHRESBERICHT

## Einleitung

### I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2017, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2018 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des Jahresberichts, Band I bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 (§ 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. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in dem vorliegenden Band II zusammen.

Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig sind.

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

### II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

Nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Rechnungshof gemäß Sächsischer Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird er von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

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

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

Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

### III. Politische Entscheidungen

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

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

### IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

### V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 stand bis Redaktionsschluss noch aus.

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

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

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“ (vgl. Landtagsdrucksache 6/12307 vom 01.02.2018) und einen Sonderbericht nach § 99 SäHO „Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen“ (vgl. Landtagsdrucksache 6/14194 vom 23.07.2018) vorgelegt. Der Sonderbericht „Unterbringung und Organisation der Erstaufnahme der Flüchtlinge im Freistaat Sachsen“ wurde am 20.09.2018 veröffentlicht (vgl. Landtagsdrucksache 6/14812).

### VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

Bis zum 30.06.2018 gehörte Herr Rechnungshofdirektor a. D. Dr. Wilfried Spriegel dem Großen Kollegium an.

### **IX. Veröffentlichung**

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 06.12.2018 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) verfügbar.



## Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

In die kommunale Infrastruktur investierte im Jahr 2017 insbesondere der kreisangehörige Raum.

Die Auszahlungen für soziale Leistungen sind erstmals seit Jahren nicht weiter angestiegen. Auch der laufende Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen, blieb auf Vorjahresniveau.

Von dem insgesamt gestiegenen Überschuss konnten nicht alle Kommunen profitieren.

### 1 Überblick

#### 1.1 Vorbemerkungen zur Datenlage

- |                                     |   |  |
|-------------------------------------|---|--|
| 1                                   | Im vorangegangenen Jahresbericht wurde die Überleitung der statistischen Daten von der kameralen auf die doppische Darstellung, die seit dem Berichtsjahr 2016 für Veröffentlichungen des StLa des Freistaates Sachsen maßgebend ist, ausführlich geschildert. Soweit nicht anders angegeben, erfolgen die Ausführungen in diesem Beitrag auf Basis der doppischen statistischen Daten.   | Statistische Datenlage                       |
| 2                                   | Die im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, an gleicher Stelle getroffenen Anmerkungen zur Datenqualität gelten fort. Die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen kann mithin weiterhin nur eingeschränkt beurteilt werden (vgl. hierzu auch den Beitrag Nr. 5 „Umstellung auf kommunale Doppik“).  |  |
| <b>1.2 Entwicklung im Jahr 2017</b> |   |  |
| 3                                   | Weil die Einzahlungen stärker wuchsen als die Auszahlungen, erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2017 einen rd. 41 % höheren Überschuss als im Vorjahr. Er betrug rd. 229 Mio. €. Dies entspricht knapp 2 % aller bereinigten Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).   | Überschuss 2017 gestiegen                    |
| 4                                   | Die Steigerung der Steuereinzahlungen – nunmehr zum achten Mal in Folge – führte zu einem neuen Rekord: Das Steueraufkommen (netto) der sächsischen Kommunen wuchs im Vorjahresvergleich um mehr als eine Viertelmilliarde Euro und lag im Jahr 2017 bei rd. 3,4 Mrd. €. Prozentual am stärksten wuchs der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (rd. +21 %, vgl. Tz. 19), gefolgt von den Gewerbesteuern (netto) mit einem Plus von rd. 10 %. Lediglich die Einzahlungen aus der Grundsteuer blieben auf Vorjahresniveau. | Wiederholt höhere Steuereinzahlungen         |
| 5                                   | Diese insgesamt als positiv zu bewertende Entwicklung wirkte sich mittelbar auch auf das Investitionsverhalten der kreisangehörigen Kommunen aus: Trotz nahezu stagnierender investiver Zuweisungen vom Freistaat Sachsen stiegen die Sachinvestitionen im Jahr 2017 deutlich an (um rd. 23 %). Bei den Kreisfreien Städten hingegen erhöhten sich die investiven Zuweisungen vom Land leicht und die Steuereinzahlungen deutlich; die Sachinvestitionen blieben hingegen hinter dem Vorjahresniveau zurück.            | Sachinvestitionen unterschiedlich entwickelt |
| 6                                   | Die Auszahlungen für soziale Leistungen der Kommunen wuchsen erstmals seit dem Jahr 2011 nicht weiter an, was maßgeblich durch die positive Arbeitsmarktlage, die demografische Entwicklung und den Rückgang an Asylbewerbern verursacht war.   | Soziale Leistungen auf Vorjahresniveau       |
| 7                                   | Für das kommunale Personal waren im Jahr 2017 insbesondere aufgrund tariflicher Anpassungen höhere Auszahlungen zu leisten.   |  |

**Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinzahlungen und –auszahlungen im Vorjahresvergleich<sup>1</sup>**

	2016		2017		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW		
<b>bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)</b>	<b>11.257</b>	<b>11.729</b>	<b>2.876,6</b>	<b>4,2</b>	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.434	1.510	370,2	5,2	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.691	13.239	3.246,9	4,3	
<b>1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u></b>	<b>11.669</b>	<b>12.162</b>	<b>2.982,8</b>	<b>4,2</b>	
darunter:					
Steuern (netto)	3.179	3.431	841,5	7,9	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.057	1.126	276,2	6,6	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	217	263	64,5	21,3	
Gewerbesteuer (netto)	1.364	1.496	366,9	9,7	
Grundsteuer A und B	503	505	124,0	0,5	
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.943	6.134	1.504,3	3,2	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	4.073	4.197	1.029,4	3,1	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.238	2.319	568,7	3,6	
Bedarfszuweisungen	28	28	7,0	1,7	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.229	1.305	320,0	6,1	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	477	453	111,0	-5,1	
Ersatz von sozialen Leistungen	171	178	43,6	3,2	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	671	692	169,6	3,1	
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.163	1.174	287,9	0,9	
Zinseinzahlungen	28	28	6,8	-1,8	
<b>2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u></b>	<b>1.022</b>	<b>1.077</b>	<b>264,0</b>	<b>5,3</b>	
darunter:					
Investitionszuwendungen	851	863	211,7	1,4	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	808	825	202,4	2,1	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	93	100	24,6	7,3	
Veräußerung von Finanzeinlagen	43	70	17,2	61,9	
Beiträge und ähnliche Entgelte	18	17	4,2	-6,4	
<b>bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)</b>	<b>11.094</b>	<b>11.500</b>	<b>2.820,4</b>	<b>3,7</b>	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.434	1.510	370,2	5,2	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.529	13.009	3.190,6	3,8	
<b>1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u></b>	<b>11.156</b>	<b>11.451</b>	<b>2.808,4</b>	<b>2,6</b>	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	2.856	2.935	719,8	2,8	
Sach- und Dienstleistungen	1.621	1.625	398,6	0,3	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	3.022	3.017	739,9	-0,2	
Zinsauszahlungen	63	51	12,6	-18,4	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	1.571	1.704	418,0	8,5	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.246	1.317	323,1	5,7	
<b>2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u></b>	<b>1.373</b>	<b>1.558</b>	<b>382,2</b>	<b>13,5</b>	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.123	1.250	306,5	11,3	
darunter: Baumaßnahmen	938	1056	258,9	12,6	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	124	133	32,6	7,6	
<b>Saldo</b>	<b>162</b>	<b>229</b>	<b>56,3</b>	<b>41,3</b>	

<sup>1</sup> Eigene Darstellung (doppisch), Datenquelle vgl. Tz. 85.

### 1.3 Saldo der bereinigten Ein- und Auszahlungen

- 8 Mit Ausnahme des KSV wiesen für das Jahr 2017 alle Gebietskörperschaftsgruppen einen positiven Saldo der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) aus.

Übersicht 2: Entwicklung der Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen (in €/EW, gerundet)<sup>2</sup>

Jahr		Alle Kommunen	darunter: Kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	KSV	Verwaltungsverbände
2016	Mio. €	162,5	49,7	-22,2	149,2	-14,6	0,4
	€/EW	39,8	36,7	-8,1	54,8	-3,6	9,6
2017	Mio. €	229,5	153,9	12,0	87,7	-24,3	0,1
	€/EW	56,3	112,4	4,4	32,4	-6,0	3,2
Veränderung gegenüber Vorjahr		41 %	210 %	154 %	-41 %	-66 %	-67 %

- 9 Alle 3 Kreisfreien Städte erzielten im Jahr 2017 einen positiven Saldo. Den größten Zuwachs verzeichnete die Kreisfreie Stadt Dresden. 6 von 10 Landkreisen schlossen das Jahr 2017 mit einem positiven Saldo ab. 7 Landkreise konnten ihr Vorjahresergebnis verbessern. Rund 41 % der kreisangehörigen Gemeinden (dies sind 171 von 418) gelang es nicht, einen positiven Saldo der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) zu erwirtschaften. Einfluss darauf hatte nicht zuletzt auch die Investitionstätigkeit des kreisangehörigen Raumes.
- 41 % der kreisangehörigen Gemeinden mit negativem Saldo

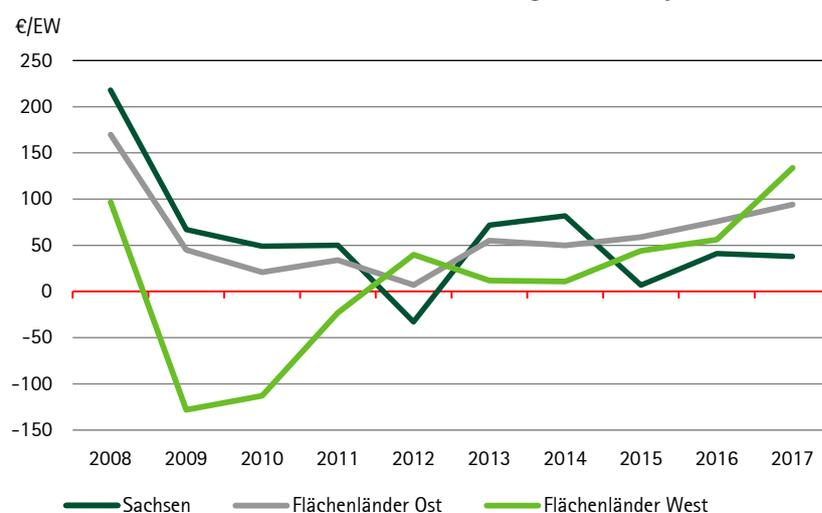
## 2 Ländervergleich

- 10 Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik.<sup>3</sup>
- Ländervergleich

### 2.1 Finanzierungssaldo (kameral)

- 11 Im Vergleich zum Vorjahr konnten die Kommunen in Deutschland den Überschuss in ihren Kernhaushalten insgesamt mehr als verdoppeln. Zum 31.12.2017 erwirtschafteten sie einen Finanzierungssaldo von rd. 9,7 Mrd. €. Zuzüglich der Extrahaushalte betrug der Überschuss rd. 10,7 Mrd. €.<sup>4</sup>
- Überschuss in den kommunalen Kernhaushalten Deutschlands mehr als verdoppelt

Übersicht 3: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (kameral, nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes in € je EW<sup>5</sup>



<sup>2</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

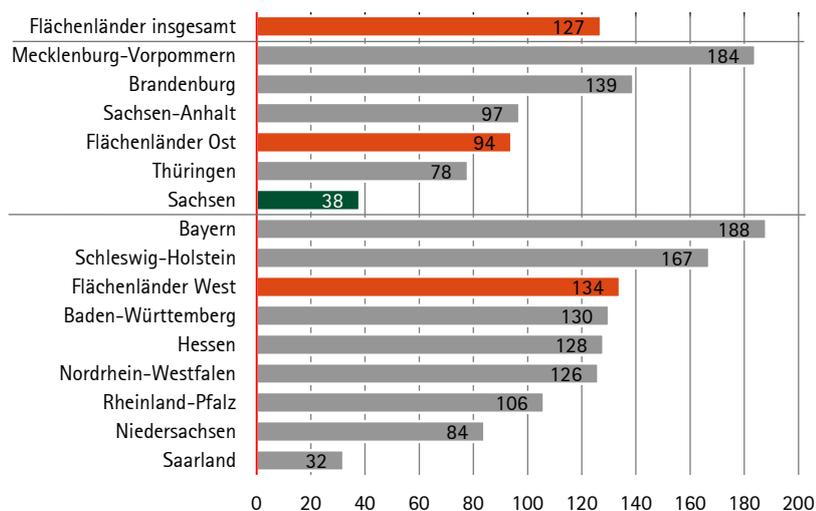
<sup>3</sup> Angaben ohne Stadtstaaten.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, 1. - 4. Vierteljahr 2017.

<sup>5</sup> Vgl. die Veröffentlichung des BMF: „Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2008 bis 2017“ (Stand April 2018). Diese kameral Darstellung ist nicht mit den Angaben in Übersicht 2 vergleichbar.

- 12 Zum ersten Mal innerhalb der letzten Dekade erzielten alle Bundesländer in ihren kommunalen Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo.

Übersicht 4: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2017 in € je EW (nur Kernhaushalte) nach kameraler Darstellung<sup>6</sup>



- 13 Das unterdurchschnittliche Abschneiden der sächsischen Kommunen wurde u. a. durch die erneut gestiegene Investitionstätigkeit (insbesondere bei den kreisangehörigen Kommunen) beeinflusst. Lediglich die Kommunen Bayerns und Baden-Württembergs wiesen im Jahr 2017 einwohnerbezogen höhere Sachinvestitionen als die Kommunen in Sachsen aus. Aufgrund signifikant höherer Steuereinnahmen (netto) je EW in den bayerischen und baden-württembergischen Kommunen, in denen bedeutende Konzerne ihren Sitz haben, erwirtschafteten diese dennoch einen weitaus höheren Überschuss als die sächsischen Kommunen.

## 2.2 Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte (kameral)

Übersicht 5: Einnahmen und Ausgaben (kameral) im Jahr 2017 für Sachsen und die Kommunen der Flächenländer gesamt<sup>7</sup>

		€ / EW	Sachsen 2017	Flächen- länder (gesamt) 2016	Flächen- länder (gesamt) 2017
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€ / EW	841	1.178	1.252
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land <sup>8</sup> , darunter:		1.217	1.107	k. A.
	allgemeine Schlüsselzuweisungen		569	460	k. A.
	investive Zuweisungen		202	90	k. A.
Ausgaben für	Personal	€ / EW	726	744	772
	soziale Leistungen <sup>9</sup>		740	839	k. A.
	Sachinvestitionen		307	312	319

- 14 In Übersicht 5 wurde wegen der unvollständigen Datenlage für das Berichtsjahr 2017 für die Flächenländer (gesamt) das Jahr 2016 zur besseren Einordnung der Daten ergänzt.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda.

<sup>7</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes: Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 2017; Werte gerundet.

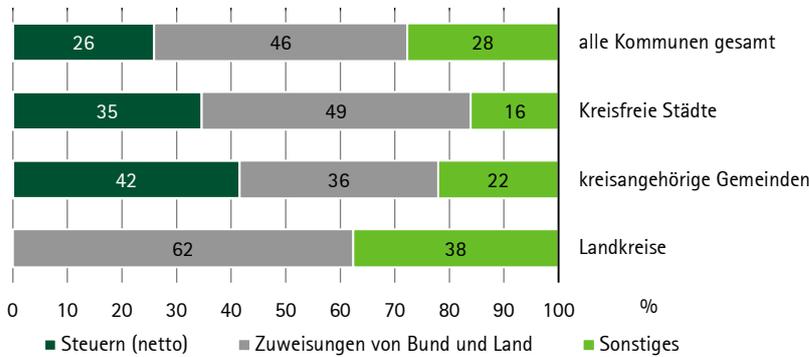
<sup>8</sup> Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der UGr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

<sup>9</sup> Doppisch lautet die Bezeichnung „soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen“. Inhaltlich gibt es jedoch keine Unterschiede (vgl. auch Übersicht 1).

#### 3.1 Überblick

- 15 Zuweisungen von Bund und Land (ohne allgemeine Umlagen) sowie Steuern sind die bedeutendsten Einnahmequellen der sächsischen Kommunen. Nachfolgend wird deren Verteilung vergleichend zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).

Übersicht 6: Struktur der Einzahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2017<sup>10</sup>



- 16 Der Anteil der Steuern an den Gesamteinzahlungen hat sich sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum um jeweils einen Prozentpunkt erhöht. Bei den Landkreisen sank der Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinzahlungen um 3 Prozentpunkte, weil bspw. die Kreisumlage höhere sonstige Einzahlungen hervorbrachte.

#### 3.2 Steuern

- 17 Die Steigerung der Steuereinzahlungen – nunmehr zum achten Mal in Folge – führte zu einem neuen Rekord: Mit einem Zuwachs von mehr als einer Viertelmilliarde Euro im Vergleich zum Vorjahr lag das Gesamtsteueraufkommen (netto) der sächsischen Kommunen im Jahr 2017 bei rd. 3,4 Mrd. €. Eine höhere Steigerung innerhalb eines Jahres gab es bislang lediglich im Jahr 2008.

- 18 Die Steuern (netto) stiegen mit rd. +7,9 % im Jahr 2017 verhältnismäßig stärker als die bereinigten Einzahlungen (rd. +4,2 %) und Auszahlungen (rd. +3,7 %; jeweils ohne Finanzierungstätigkeit).

Steuern stiegen verhältnismäßig stärker als die Ein- und Auszahlungen insgesamt

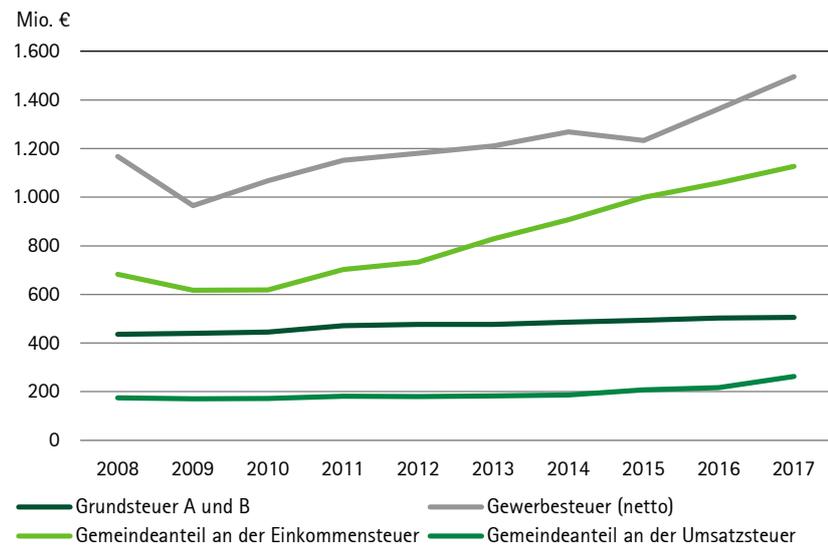
- 19 Die von ihrem Umfang her wichtigsten Steuerarten entwickelten sich wie in nachfolgender Übersicht dargestellt. Prozentual gesehen, wuchs der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit rd. 21,3 % gegenüber dem Vorjahr am stärksten – absolut gesehen die Gewerbesteuer (netto) mit rd. 132 Mio. €. Ursächlich für den vergleichsweise hohen Anstieg beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden (gemäß Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen).<sup>11</sup> Die höheren Gewerbesteuererzahlungen spiegeln die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen wider.

Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden

<sup>10</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

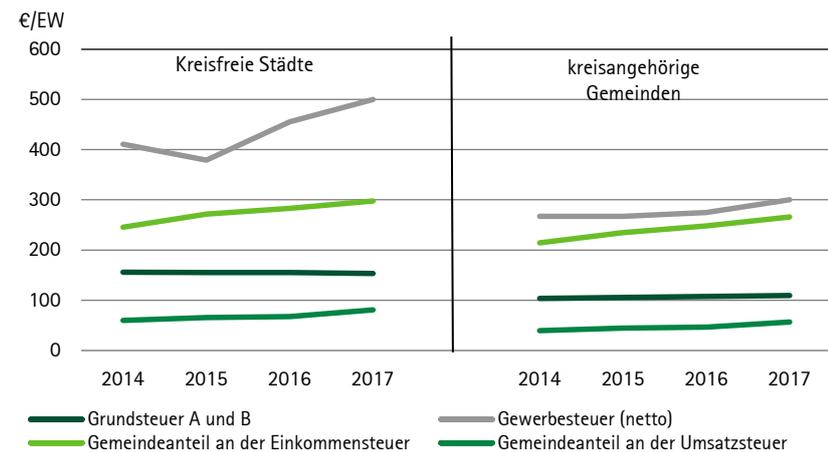
<sup>11</sup> BGBl. Teil I, Nr. 57 vom 06.12.2016, S. 2755 ff., vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 39, Tz. 72.

Übersicht 7: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der sächsischen Kommunen<sup>12</sup>



- 20 Sowohl die Kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden verzeichneten im Jahr 2017 insgesamt höhere Steuereinzahlungen (vgl. Übersicht 8, Angaben in €/EW). In den vergangenen 4 Jahren entwickelten sich die Steuereinzahlungen einwohnerbezogen wie folgt:

Übersicht 8: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten nach Gebietskörperschaftsgruppen<sup>13</sup>



Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen uneinheitliche Entwicklung der Steuern

- 21 Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung der Steuereinzahlungen im Vorjahresvergleich uneinheitlich. Bei den Kreisfreien Städten profitierte insbesondere die Stadt Dresden von rd. 96 Mio. € (rd. +17,8 %) höheren Steuereinzahlungen (netto) im Vergleich zum Vorjahr. Sowohl die Stadt Leipzig als auch die Stadt Chemnitz erzielten ein Plus von rd. 8 Mio. €, was rd. +1,5 % für Leipzig und rd. +3,7 % für Chemnitz entspricht. Bei der Stadt Leipzig ergibt sich aufgrund des deutlichen Bevölkerungszuwachses, der sich – wie auch in der Stadt Dresden – gegenläufig zur Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen vollzieht, *einwohnerbezogen* rechnerisch jedoch ein leichter Rückgang. Die Einzahlungen aus der Grundsteuer A und B blieben bei den Kreisfreien Städten auf Vorjahresniveau.
- 22 Mehr als ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden erhielten im Jahr 2017 weniger Grundsteuer A und B als im Vorjahr, wobei nur wenige Gemeinden Rückgänge von 10 und mehr Prozent verzeichneten. Bei der Betrachtung aller kreisangehörigen Gemeinden insgesamt waren die

<sup>12</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.  
<sup>13</sup> Vgl. ebenda.

Grundsteuereinzahlungen im Jahresvergleich daher nur unwesentlich verändert (rd. +1 %).

- 23 Bei 160 von insgesamt 418 kreisangehörigen Gemeinden (rd. 38 %) verringerten sich die Gewerbesteuereinzahlungen (netto). 17 Gemeinden konnten sie hingegen mehr als verdoppeln. Insgesamt war bei der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden ein Anstieg an Gewerbesteuer (netto) von rd. 64 Mio. € (rd. +8,5 %) zu verzeichnen.

### 3.3 Zuwendungen und allgemeine Umlagen

#### 3.3.1 Entwicklung

- 24 Die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen waren im Jahr 2017 um rd. 191 Mio. € bzw. rd. 3,2 % höher als im Jahr zuvor. Der Anstieg ist im Wesentlichen zurückzuführen auf höhere allgemeine Schlüsselzuweisungen (siehe für das Jahr 2017 auch Übersicht 18) und höhere Einzahlungen allgemeiner Umlagen<sup>14</sup> sowie Leistungsbeteiligungen des Bundes bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Leistungsberechtigte. Mit einem Volumen von rd. 6,1 Mrd. € im Jahr 2017 haben sie einen Anteil von rd. 46 % an den gesamten Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

Anteil der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen an den Einzahlungen insgesamt: rd. 46 %

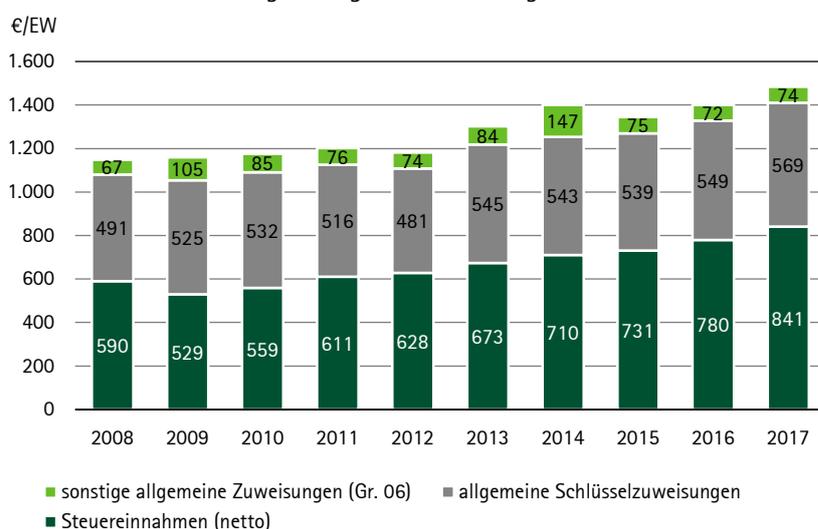
#### 3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

- 25 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einzahlungen verstanden, die den Kommunen zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Dazu zählen die Steuern (netto), die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes sowie die sonstigen allgemeinen Zuweisungen<sup>15</sup>.

- 26 Im Jahr 2017 standen den Kommunen rd. 6,1 Mrd. € bzw. rd. 1.484 €/EW an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum war dies ein Zuwachs von rd. 6 %, der maßgeblich steuerbedingt war. Auch mittelfristig geht das SMF von einem weiter steigenden Volumen an allgemeinen Deckungsmitteln aus (vgl. Pkt. 5.1.1).

Auch in den nächsten Jahren voraussichtlich steigende allgemeine Deckungsmittel

Übersicht 9: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel<sup>16</sup>



<sup>14</sup> Darunter die Kreisumlage, vgl. Pkt. 4.5.2. Alle Landkreise erhielten im Jahr 2017 höhere allgemeine Umlagen von Gemeinden als im Vorjahr.

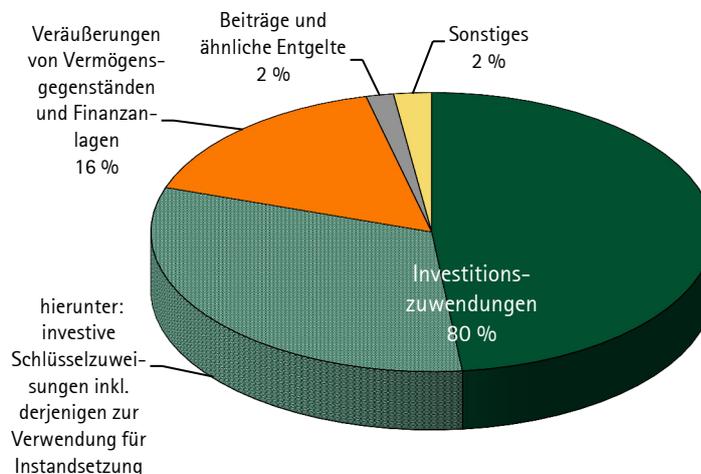
<sup>15</sup> Doppisch: Konten 613x, kameral: Gr. 06. Dazu gehören insbesondere Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (2016 rd. 30 €/EW, 2017 rd. 68 €/EW). Seit 2017 wird der den Kommunen in Folge der Verwaltungs- und Funktionalreform gewährte Mehrbelastungsausgleich aus dem SächsMBAG 2008 i. H. v. 155.833 T€ in die §§ 16 und 16a SächsFAG integriert.

<sup>16</sup> Die Angaben ab dem Jahr 2013 wurden ermittelt unter Verwendung der fortgeschriebenen Zensusdaten. Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit. Eigene Darstellung, vgl. Datenquelle Tz. 85.

### 3.4 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit

27 Mit einem Volumen von rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2017 haben die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit einen Anteil von rd. 8 % an allen Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

Übersicht 10: Einzahlungen aus Investitionstätigkeit im Jahr 2017<sup>17</sup>



28 Im Vorjahresvergleich verzeichnete die Kassenstatistik insbesondere höhere Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen. Außerdem war innerhalb der Investitionszuwendungen der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen inkl. derjenigen zur Verwendung für Instandsetzungen gestiegen.

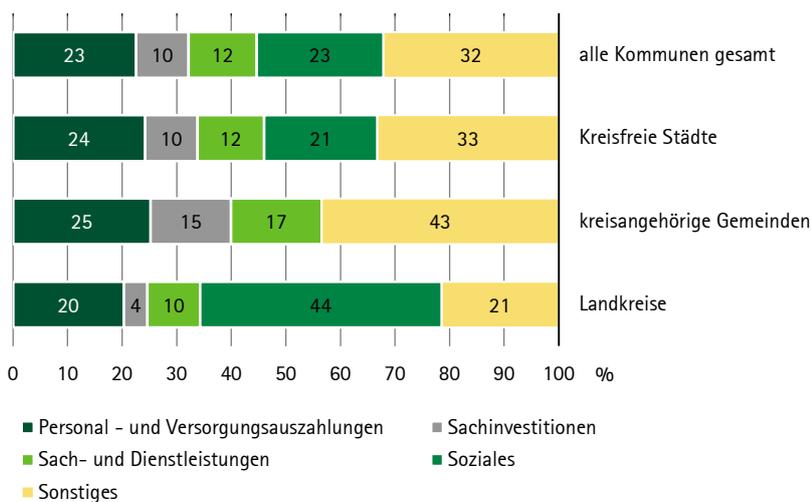
## Wesentliche Auszahlungen

### 4 Einzelbetrachtung wesentlicher Auszahlungen

#### 4.1 Überblick

29 Nachfolgend werden die Anteile der größten Auszahlungsblöcke an den Auszahlungen insgesamt (ohne Finanzierungstätigkeit) dargestellt sowie deren Verteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).

Übersicht 11: Struktur der Auszahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2017<sup>18</sup>



<sup>17</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

30 Im Vorjahresvergleich hat sich an der oben dargestellten Verteilung nur wenig verändert. Verschiebungen innerhalb einer Gebietskörperschaftsgruppe lagen bei maximal 1 Prozentpunkt.

#### 4.2 Personal- und Versorgungsauszahlungen

31 Die Auszahlungen für Personal bilden mit einem Volumen von rd. 2,9 Mrd. € im Jahr 2017 knapp 23 % der gesamten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) ab. Sie stiegen im Vorjahresvergleich – hauptsächlich aufgrund tariflicher Anpassungen – um rd. 2,8 % bzw. rd. 79 Mio. €. Weiterführende Informationen hierzu sind im Beitrag Nr. 3 dieses Jahresberichtsbandes enthalten.

Tarifliche Anpassungen bewirkten höhere Auszahlungen für Personal

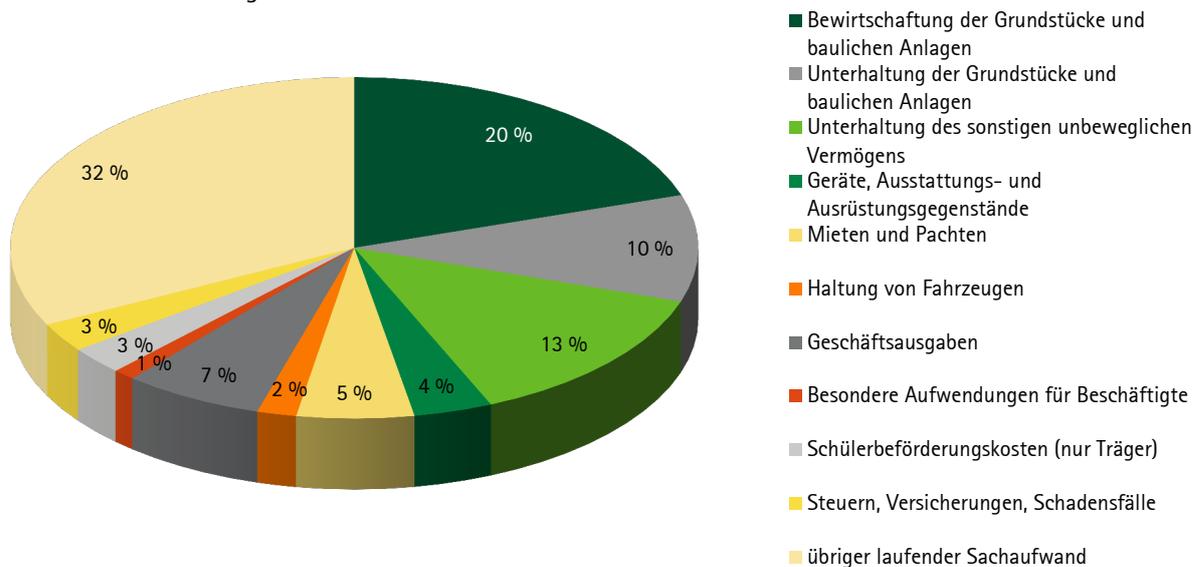
#### 4.3 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen

32 Nach teils kräftigen Steigerungen in den letzten Jahren blieben die Auszahlungen für laufenden Sachaufwand<sup>19</sup> mit rd. 2,2 Mrd. € etwa auf Vorjahresniveau (+0,5 %). Gleiches gilt für die Sach- und Dienstleistungen, die einen Anteil von knapp drei Vierteln am laufenden Sachaufwand haben.

Laufender Sachaufwand auf Vorjahresniveau

33 Es bleibt abzuwarten, ob sich der Umfang dieses Auszahlungspostens künftig auf dem Stand des Jahres 2017 verstetigt oder eine Ausnahme im Vergleich zur Entwicklung der letzten Jahre bleibt. Angesichts der Zusammensetzung des laufenden Sachaufwandes (vgl. Übersicht 12) spielen die künftige Investitionstätigkeit und mithin der Abnutzungsgrad des Sachanlagevermögens der Kommunen, der entsprechenden Unterhaltungsaufwand nach sich zieht, dabei eine wichtige Rolle.

Übersicht 12: Auszahlungen für laufenden Sachaufwand im Jahr 2017<sup>20</sup>



#### 4.4 Auszahlungen für soziale Leistungen

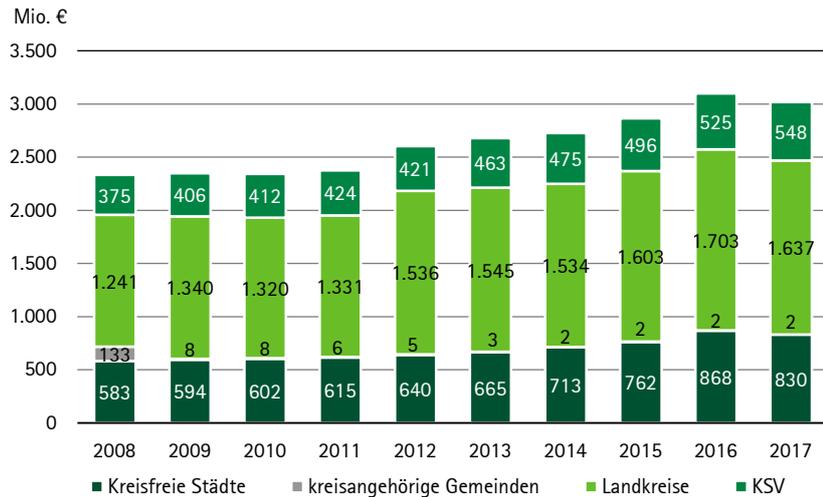
34 Die sozialen Leistungen sind mit insgesamt rd. 3 Mrd. € noch vor den Personal- und Versorgungsauszahlungen weiterhin der größte Auszahlungsposten der sächsischen Kommunen. Anders als in den Vorjahren sind sie jedoch nicht weiter angestiegen.

Kein weiterer Anstieg der sozialen Leistungen, dennoch größter Auszahlungsposten

<sup>19</sup> Hierzu gehören im Wesentlichen Sach- und Dienstleistungen, wie bspw. die Unterhaltung von Grundstücken, baulichen Anlagen, sonstigem unbeweglichen Vermögen oder Mieten und Pachten, des Weiteren Geschäftsausgaben, Erstattungen für Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit, bspw. an private Unternehmen, Auszahlungen im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung etc.

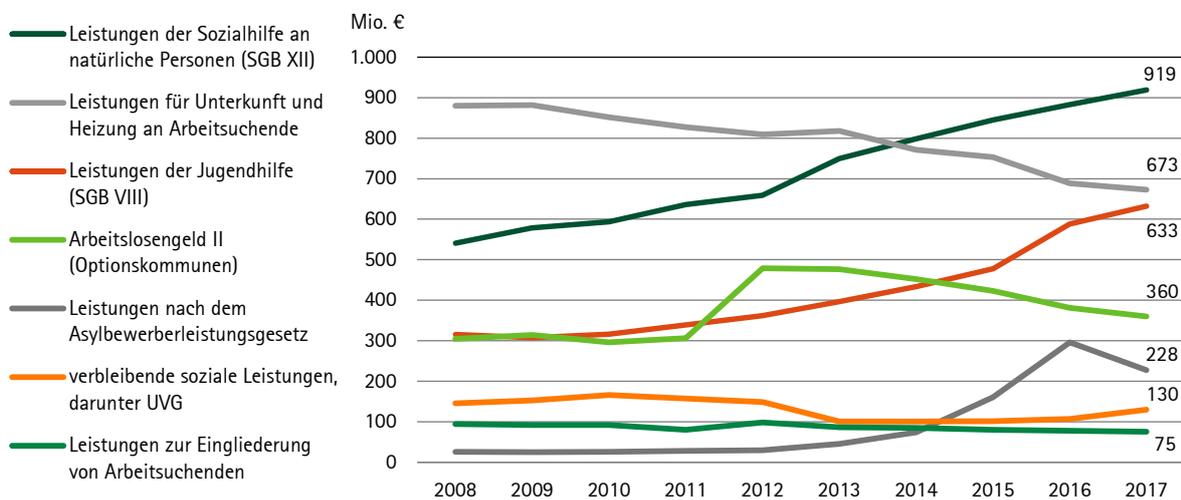
<sup>20</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

Übersicht 13: Entwicklung der Auszahlungen für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen<sup>21</sup>



35 Die unterschiedlichen Leistungsarten entwickelten sich wie folgt:

Übersicht 14: Entwicklung der sozialen Leistungen nach Arten<sup>22</sup>



36 Wie aus Übersicht 14 ersichtlich ist, bremsten die Rückgänge der

- Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende,
- des Arbeitslosengeldes II (ALG II) und insbesondere der
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

den jahrelangen Anstieg der Sozialleistungen insgesamt.

37 Ursächlich dafür waren u. a.:

- die positive Arbeitsmarktlage
  - Die gute konjunkturelle Situation verringert die Zahl der Arbeitslosen und damit den Kreis der Empfänger von ALG II und von Leistungen für Unterkunft und Heizung.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda.

<sup>22</sup> Abweichend von den übrigen 10-Jahres-Übersichten dieses Beitrages liegen hier ausschließlich Daten der Kassenstatistik zugrunde. Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) enthalten auch die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, deren Nettoauszahlungen des jeweiligen Kalenderjahres der Bund seit 2014 zu 100 % erstattet. Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

- die demografische Entwicklung
    - Bisherige Bezieher von ALG II bzw. Leistungen für Unterkunft und Heizung, die altersbedingt nicht mehr anspruchsberechtigt sind, erhalten mittlerweile Rente. Ein Teil dieses Personenkreises findet sich allerdings bei den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) wieder. Die Auszahlungen dafür stiegen gegenüber dem Vorjahr an.
  - der deutliche Rückgang an neuen Asylbewerbern bzw. der Übergang von Asylbewerbern in Erwerbstätigkeit oder andere Sozialleistungen.
- 38 Neben den vorgenannten Rückgängen sind jedoch einige soziale Leistungen gestiegen. Der Anstieg der UVG-Leistungen, die in Übersicht 14 in den „verbleibenden sozialen Leistungen“ enthalten sind, liegt im Wesentlichen in der Reform des UVG begründet. Seit 01.07.2017 profitieren daraufhin mehr Kinder von diesen Leistungen.<sup>23</sup> Anstieg der UVG-Leistungen
- 39 Auch die Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII) wuchsen, jedoch nicht mehr in dem Umfang wie im Vorjahr. Leistungsbezieher sind u. a. die unbegleiteten minderjährigen Ausländer, deren Anzahl im Jahr 2016 vergleichsweise hoch war, 2017 jedoch deutlich zurückging. Verzeichneten die Jugendämter im Freistaat Sachsen im Jahr 2016 noch insgesamt 4.113 Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Ausländer<sup>24</sup> waren es Ende 2017 noch 1.753<sup>25</sup> – ein Rückgang um mehr als die Hälfte. Diese Entwicklung dämpfte das Wachstum dieser Leistungen wieder auf das Maß der Jahre 2011 bis 2015. Deutlich weniger unbegleitete minderjährige Ausländer
- 40 Den Auszahlungen für soziale Leistungen stehen Einzahlungen in unterschiedlichem Umfang gegenüber. Erstattungen sozialer Leistungen
- An den Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende nach § 22 Abs. 1 SGB II beteiligte sich der Bund gem. § 46 SGB II im Jahr 2017 i. H. v. 44,9 %. Für das Jahr 2018 erhöht sich der Anteil auf 45,6 %. Für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte werden entsprechende Leistungen in den Jahren 2016 bis 2018 zu 100 % erstattet.<sup>26</sup>
  - Arbeitslosengeld II wird vollständig durch den Bund finanziert (betrifft nur die Optionskommunen).<sup>27</sup>
  - Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII an unbegleitete minderjährige Ausländer sind vollständig zu erstatten. Verwaltungskosten werden pauschal erstattet.
  - Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) beinhalten u. a. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese wird seit 2014 vollumfänglich durch den Bund getragen.<sup>28</sup>
  - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden pauschal erstattet (s. a. Tz. 71).
- 41 Hauptsächlich aufgrund dessen, dass die Ein- und Auszahlungskonten in der Kassenstatistik z. T. unterschiedliche Schnittmengen haben, ist eine eindeutige aufgabenbezogene Gegenüberstellung nicht immer möglich. Auf weiterführende Auswertungen muss daher verzichtet werden.

<sup>23</sup> Lt. Pressemitteilung 049 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 22.08.2018 erhielten zum Stichtag 31.03.2018 rd. 714.000 Kinder und Jugendliche Unterhaltszuschuss, fast 300.000 mehr als vor der Reform.

<sup>24</sup> Angaben lt. Erhebungsbogen des SRH im Rahmen der Querschnittsprüfung SGB VIII – Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer: 4.113 Inobhutnahmen, davon 3.168 nach § 42 SGB VIII und 945 vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII.

<sup>25</sup> Vgl. LT-Drs. 6/11355 vom 21.12.2017.

<sup>26</sup> Vgl. das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 (BGBl. I S. 2755) sowie die Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2018 (BBFestV 2018) vom 28.09.2018 (BGBl. I S. 1383).

<sup>27</sup> Vgl. § 46 Abs. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 und § 6 b Abs. 2 SGB II.

<sup>28</sup> Vgl. §§ 41 bis 46b SGB XII.

## 4.5 Sonstige laufende Auszahlungen

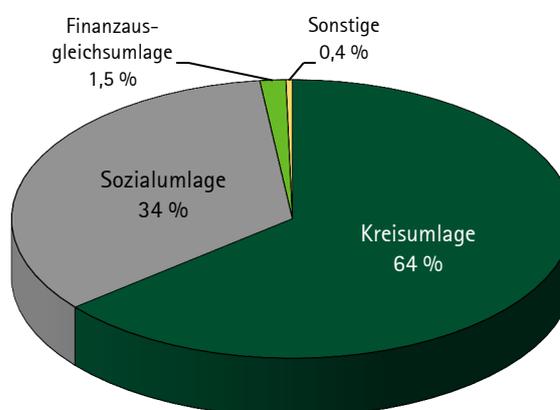
### 4.5.1 Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke

- 42 Die Zuschüsse und Erstattungen für nicht investive Zwecke stiegen im Jahr 2017 um rd. 133 Mio. € auf rd. 1,7 Mrd. € und damit noch stärker als im Vorjahreszeitraum (rd. +87 Mio. €). Verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen und private Unternehmen erhielten davon zusammen etwa 45 % (rd. 771 Mio. €). Das Gros der Mittel, rd. 903 Mio. €, floss in sog. „übrige Bereiche“<sup>29</sup>, die in der Kassenstatistik nicht weiter untergliedert sind. Allein die Kreisfreien Städte zahlten rd. 466 Mio. € an die „übrigen Bereiche“ aus und damit rd. 180 Mio. € mehr als im Jahr zuvor. Maßgeblich verursacht war diese unterjährige Entwicklung durch die Kreisfreie Stadt Dresden.

### 4.5.2 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände

- 43 Die allgemeinen Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände umfassten im Jahr 2017 rd. 1,3 Mrd. € und setzten sich wie folgt zusammen:

Übersicht 15: Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände im Jahr 2017<sup>30</sup>



Volumen der Kreisumlage gestiegen

- 44 Das Volumen der Kreisumlage stieg im Vorjahresvergleich um knapp 7 % auf rd. 844 Mio. €. Mit Ausnahme des Landkreises Bautzen waren im Jahr 2017 in allen Landkreisen die Hebesätze der Kreisumlage erhöht worden. Auch im Jahr 2018 steigen die Hebesätze in 7 von 10 Landkreisen weiter an.

## 4.6 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

- 45 Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen:

- Sachinvestitionen<sup>31</sup>, darunter Baumaßnahmen und Erwerb von Vermögensgegenständen,
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen,
- Erwerb von Finanzanlagen,
- Gewährung von Ausleihungen.

12 % aller Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) waren investiver Natur

- 46 Sie haben mit einem Volumen von rd. 1,6 Mrd. € einen Anteil von rd. 12 % an den gesamten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

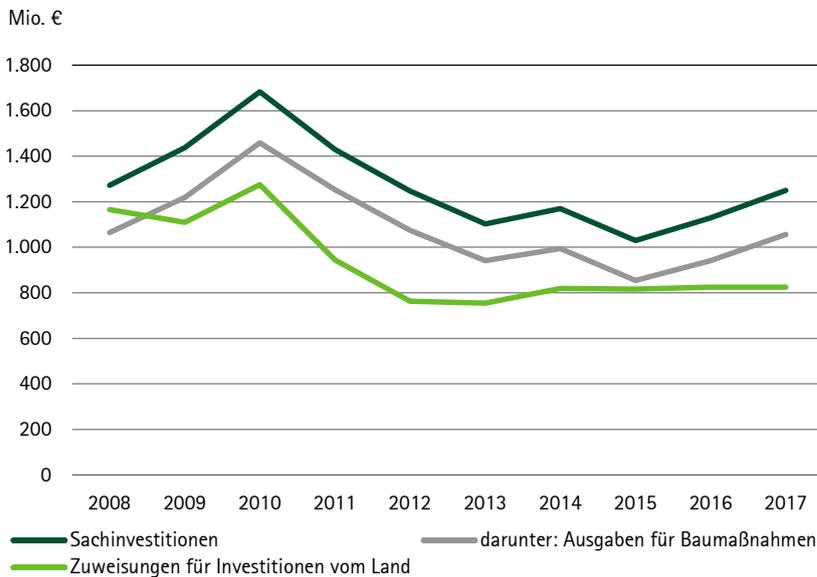
<sup>29</sup> Zu den „übrigen Bereichen“ gehören bspw. Einrichtungen von Trägern der freien Jugendhilfe (Kindertageseinrichtungen).

<sup>30</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.

<sup>31</sup> Im Einzelnen: Kto. 7821 Erwerb von unbeweglichen Vermögensgegenständen, 783 Erwerb von zu aktivierenden immateriellen und beweglichen Vermögensgegenständen, 785 Baumaßnahmen, 789 sonstige Investitionstätigkeit.

- 47 Rund 80 % der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit sind Sachinvestitionen. Knapp 9 % sind Zuweisungen und Zuschüsse der sächsischen Kommunen für Investitionen - insbesondere an verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen. Weitere rd. 10 % wurden im Jahr 2017 für den Erwerb von Finanzanlagen, darunter vorwiegend Kapitalmarktpapiere und langfristige Geldanlagen sowie sonstige Anteilsrechte, ausgezahlt.

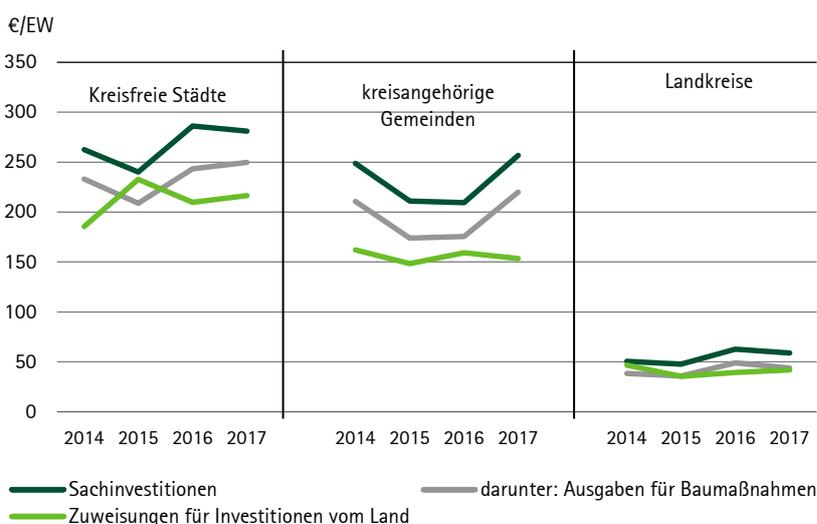
Übersicht 16: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Investitionszuweisungen<sup>32</sup>



- 48 Während sich aus Übersicht 16 schließen lässt, dass die Kommunen insgesamt im Jahr 2017 bei unveränderten investiven Zuweisungen vom Land mehr investierten, zeigt die Betrachtung der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen ein differenzierteres Bild. Bezogen auf die 4 zurückliegenden Jahre stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar (Angaben in €/EW).

Unterschiedliches Investitionsverhalten in den Gebietskörperschaftsgruppen

Übersicht 17: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Investitionszuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen<sup>33</sup>



<sup>32</sup> Eigene Darstellung, Datenquelle vgl. Tz. 85.  
<sup>33</sup> Vgl. ebenda.

- Vermehrte Investitionstätigkeit im kreisangehörigen Raum
- 49 Die vermehrte Investitionstätigkeit im Jahr 2017 ist im kreisangehörigen Raum verortet, der zudem als einzige der 3 dargestellten Gebietskörperschaftsgruppen einen Rückgang an investiven Mitteln vom Land zu verzeichnen hatte. Nicht zuletzt durch die insgesamt positive Entwicklung der Steuereinzahlungen konnten die geringeren investiven Zuweisungen jedoch kompensiert werden (vgl. Übersicht 8) und es wurden deutlich mehr Eigenmittel eingesetzt.
- 50 Bei den Kreisfreien Städten lässt sich ein vergleichbarer Zusammenhang nicht herstellen: Trotz höherer investiver Zuweisungen sowie deutlich höherer Steuereinnahmen sind die Sachinvestitionen zurückgegangen.
- „Brücken in die Zukunft“ bislang noch von nachgeordneter Bedeutung
- 51 Die investiven Mittel, welche die Kommunen aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ erhalten, trugen aufgrund des noch geringen Auszahlungsstandes (vgl. auch Übersicht 20) bislang nur bedingt zur Verstärkung der Investitionstätigkeit bei.<sup>34</sup>

## 5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

### 5.1 Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen

#### 5.1.1 Kommunalen Finanzausgleich

- Einzahlungsseitig weiterhin positive Prognose für die sächsischen Kommunen
- 52 Die mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen für die Jahre 2018 bis 2022 prognostiziert für die Kommunen weiter steigende Steuereinzahlungen. Im Jahr 2022 könnte voraussichtlich die 4-Mrd.-€-Grenze überschritten werden. Auch die Finanzausgleichsmasse entwickelt sich bis 2022 voraussichtlich weiter positiv. Dies wird zum einen durch die Steuerkraftentwicklung von Freistaat und Kommunen und zum anderen durch die Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verursacht<sup>35</sup>.
- 53 Um die investiven Schlüsselzuweisungen auf einem Niveau von jährlich rd. 350 Mio. € zu stabilisieren, wird 2019 ein Teil des dezentralen Vorsovermögens aufgelöst.<sup>36</sup>
- Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselzuweisungen
- 54 Die Finanzausgleichsmasse sowie die Schlüsselzuweisungen entwickeln sich voraussichtlich wie folgt (die Angaben für die Jahre 2019 und 2020 basieren auf dem entsprechenden Gesetzentwurf).<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Mittel aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ waren zum Stichtag 31.12.2017 im Umfang von rd. 84 Mio. € an die sächsischen Kommunen ausgezahlt worden (vgl. hierzu den Entwurf des zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, LT-Drs. 6/13902, S. 32). Dies liegt in der Größenordnung von etwa 10 % aller Investitionszuwendungen (Kto. 681) an die Kommunen.

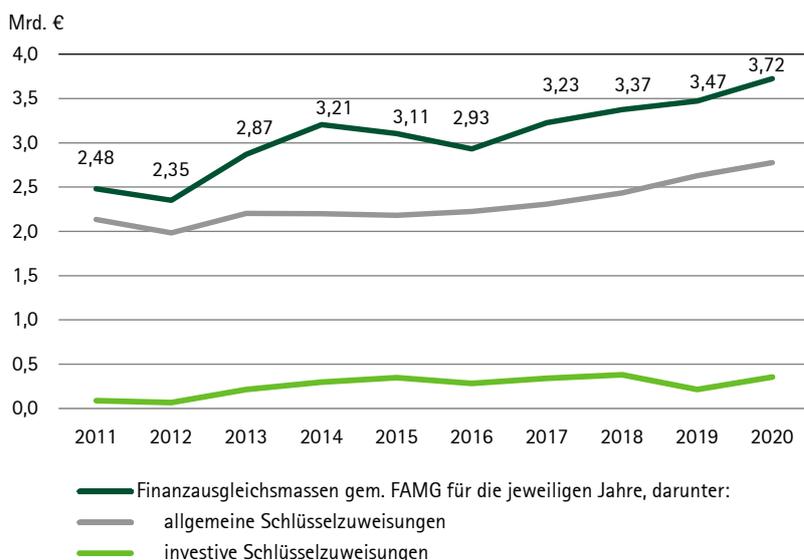
In der Kassenstatistik sind diese Mittel in der Kontengruppe 681 Investitionszuwendungen enthalten. Diese Kontengruppe, deren Hauptanteil die in Übersicht 16 und Übersicht 17 dargestellten investiven Zuweisungen vom Land sind, wies rd. 14 Mio. € bzw. rd. 2 % weniger als im Vorjahr aus. Insofern haben die Kommunalpaketmittel im Jahr 2017 lediglich dazu beigetragen, den Rückgang anderer Investitionszuwendungen auszugleichen.

<sup>35</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 - 2022, S. 42.

<sup>36</sup> Vgl. ebenda, S. 44 sowie den Entwurf des zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen, LT-Drs. 6/13902, S. 10 f.

<sup>37</sup> Vgl. LT-Drs. 6/13902.

## Übersicht 18: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen



55 Im Gesetzentwurf für das zweite Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen<sup>38</sup> sind darüber hinaus u. a. folgende Zuweisungen vorgesehen:

### Kommunaler Straßenbau

56 Zur Verwaltungsvereinfachung und Erhöhung der Planungssicherheit für die sächsischen Kommunen soll ab dem Jahr 2020 der Teil B der Förderrichtlinie zum kommunalen Straßenbau in das SächsFAG überführt werden. 60 Mio. € sollen den Kommunen somit in Form einer investiven kommunalen Straßenbaupauschale bereitgestellt werden.

Kommunale Straßenbaupauschale

### Breitbandausbau

57 Im Jahr 2019 sollen für den Breitbandausbau 54,5 Mio. € aus dem Staatshaushalt fließen. Außerdem soll jeder Landkreis bis 2022 pauschal insgesamt 0,5 Mio. € für den Koordinierungs- und Steuerungsaufwand bei der Digitalisierung erhalten.

Mittel für Breitbandausbau

### Gewässer 2. Ordnung

58 Bei der Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung sollen die Kommunen in den Jahren 2019 und 2020 mit Zuweisungen von insgesamt 20 Mio. € unterstützt werden. Davon werden 10 Mio. € außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs über das Sächsische Gewässerunterhaltungsgesetz (SächsGewUUG) bereitgestellt. Hintergrund sind die trotz gesetzlicher Zuständigkeit festgestellten erheblichen Defizite bei der Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung, vor allem im ländlichen Raum.<sup>39</sup>

Defizite bei der Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung

### Strukturfonds

59 Im Jahr 2020 soll ein kommunaler Strukturfonds i. H. v. 31 Mio. € eingerichtet werden. Zweck ist lt. Gesetzentwurf der Staatsregierung<sup>40</sup> der Aufbau einer Vorsorge für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstärkung der kommunalen Finanzausstattung. Die Zuführungen zu diesem Fonds werden aus der Finanzausgleichsmasse geleistet.

Kommunaler Strukturfonds

<sup>38</sup> Vgl. ebenda.

<sup>39</sup> Vgl. den Entwurf des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2019/2020 (Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 - HBG 2019/2020), LT-Drs. 6/13901, S. 7 und Art. 20.

<sup>40</sup> Vgl. LT-Drs. 6/13902.

## 5.1.2 Regelungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

### Pauschale zur Stärkung der Kommunen im ländlichen Raum

Weitere 90 Mio. € zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft

- 60 Aufgrund des Gesetzes über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020 erhalten kreisangehörige Gemeinden im genannten Zeitraum 70 € je EW für die ersten 1.000 EW der Gemeinde. Insgesamt werden somit 90 Mio. € zur Stärkung der Finanzkraft der betreffenden Kommunen ausgereicht.
- 61 Für weitere Maßnahmen, welche die finanzielle Ausstattung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen betreffen, wird auf Pkt. 0 und 5.4 verwiesen.

### 5.2 Finanzausgleichsumlage

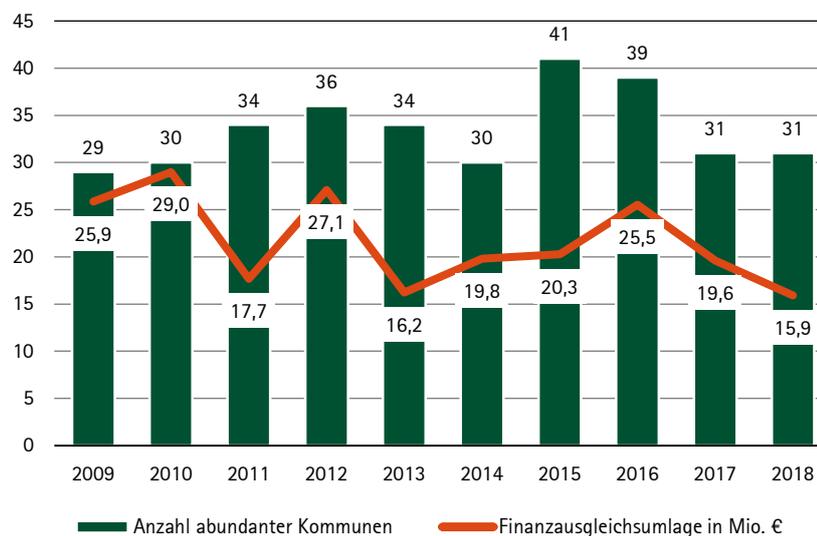
- 62 Die Finanzausgleichsumlage (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Finanzkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab. Sie entwickelte sich bislang sowohl hinsichtlich der Anzahl abundanter Kommunen als auch des Umlagevolumens heterogen.

Volumen der Finanzausgleichsumlage rückläufig

- 63 Im Jahr 2018 bleibt die Zahl der abundanten Kommunen konstant, jedoch sind darunter 4 Kommunen, die erstmals eine Finanzausgleichsumlage zu entrichten haben (Bernstadt a. d. Eigen, Krostitz, ÖBling und Nebelschütz). Das Umlagevolumen ist rückläufig.
- 64 Alle 31 im Jahr 2018 abundanten Kommunen haben weniger als 10.000 EW. Die Gemeinden Wachau und Nünchritz sind mit rd. 3,7 bzw. rd. 2,2 Mio. € erneut die größten Umlagezahler. Zusammen mit der Gemeinde Hartmannsdorf (rd. 1,5 Mio. €) stellen sie fast die Hälfte des gesamten Umlagevolumens des Jahres 2018.

Finanzausgleichsumlage 2017: rd. 19,6 Mio. €

Übersicht 19: Entwicklung der Anzahl abundanter<sup>41</sup> Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage<sup>42</sup> in Sachsen



<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> Angaben gemäß Festsetzung.

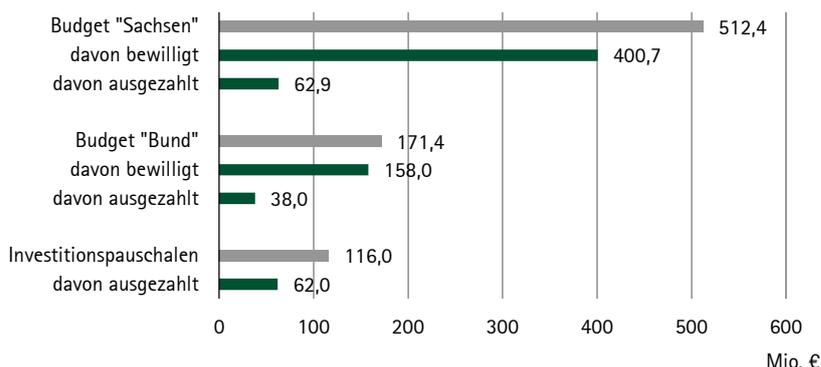
### 5.3 Investitionshilfen

#### Kommunalkpaket: Brücken in die Zukunft

65 Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen insgesamt 800 Mio. € aus dem Investitionspaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung.<sup>43</sup> Ausgezahlt wurden zum Stand 30.06.2018 bislang rd. 163 Mio. €. Dies entspricht rd. 20 % des Gesamtbudgets. Hierin sind die Investitionspauschalen für Kreisfreie Städte und kreisangehörigen Gemeinden, in deren Gemeindegebiet Unterbringungseinrichtungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des SächsFlüAG vorgehalten werden sowie die Investitionspauschale, die der Freistaat Sachsen den Kreisfreien Städten und Landkreisen in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich gewährt, enthalten.<sup>44</sup>

„Brücken in die Zukunft“:  
bisher rd. 20 % ausgezahlt

Übersicht 20: Fördermittelabruf zum 30.06.2018<sup>45</sup>



66 Sachsens Kommunen erhalten aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes zusätzliche Mittel i. H. v. rd. 178 Mio. € zur Verbesserung der Schulinfrastruktur.<sup>46</sup> Der Freistaat Sachsen stockt diese Mittel um 17,8 Mio. € auf. Der Fördersatz beträgt 75 % bzw. in Ausnahmefällen 90 %. Basis für die regionale Verteilung der Mittel ist die Schülerzahl.<sup>47</sup> Näheres regelt die VwV Invest Schule.<sup>48</sup>

#### Förderung Kindertagesstättenbau

67 Dem Sondervermögen des Freistaates „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ werden zum einen weitere Mittel zugeführt. Zum anderen wird der Investitionsbereich um Maßnahmen des Kindertagesstättenbaus erweitert, für den 20 Mio. € vorgesehen sind.<sup>49</sup>

### 5.4 Entwicklungen im Sozialbereich

#### Unterhaltsvorschuss

68 Die Reform des UVG trat zum 01.07.2017 in Kraft und führte erwartungsgemäß zu steigenden Auszahlungen (vgl. Tz. 38). Da sich die Änderungen ab 2018 erstmals ganzjährig auswirken, ist von einer weiteren Erhöhung der UVG-Auszahlungen auszugehen.

Reform des UVG zum 01.07.2017

<sup>43</sup> Für detailliertere Ausführungen zu diesem Paket wird verwiesen auf die Jahresberichte 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5.3, S. 37 ff. und 2017, Pkt. 5.3, S. 37 f.

<sup>44</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 und 3 SächsInvStärkG.

<sup>45</sup> Vgl. Bericht des SMF gem. § 7 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz vom 17.08.2018.

<sup>46</sup> Vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1 Pkt. 5.3, S. 38.

<sup>47</sup> Vgl. Gesetz zur Umsetzung der Änderungen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Kommunalinvestitionsförderungsumsetzungsgesetz - KomInvFördUmG) vom 11.05.2018, SächsGVBl. Nr. 8 vom 08.06.2018, S. 274 ff.

<sup>48</sup> Gemeinsame VwV des SMK und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen nach § 12 des Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetzes (VwV Invest Schule) vom 26.06.2018.

<sup>49</sup> Vgl. den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 a. a. O., Art. 3.

69 Daneben sieht das Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 in seiner Entwurfsfassung<sup>50</sup> eine Reihe von Änderungen vor. Darunter:

### Landeszuschuss Kindertageseinrichtungen

70 Zur Qualitätsverbesserung der pädagogischen Arbeit soll den pädagogischen Fachkräften ab 01.06.2019 ein zusätzliches Zeitkontingent gewährt werden. Dementsprechend erhöht sich der Personalbedarf<sup>51</sup>, was eine adäquate Finanzierung erfordert. Daher soll der jährliche Landeszuschuss für ein neunstündig betreutes Kind um 270 € angehoben werden. Laut Entwurf kommen weitere 300 € im Ergebnis der Verständigung zwischen dem SMF und den kommunalen Spitzenverbänden hinzu. Der Landeszuschuss steigt damit von 2.455 € auf 3.025 € je neunstündig betreutes Kind. Insgesamt entspricht dies einer Steigerung um reichlich 150 Mio. € pro Jahr.<sup>52</sup>

### Asylbewerberleistungen

71 Die Kostenerstattungspauschale gemäß SächsFlüAG soll ab dem Jahr 2019 mit einem vereinfachten System, das den tatsächlichen Aufwand zum Maßstab hat, fortgeschrieben und methodisch dauerhaft verstetigt werden. Damit sollen künftig häufige Gesetzesänderungen vermieden werden.<sup>53</sup>

### 5.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

72 Zwischen 01.01.2017 und 01.01.2018 fusionierten folgende Gemeinden:

- Eingliederung von Narsdorf in die Stadt Geithain (01.07.2017),
- Eingliederung der Stadt Kohren-Sahlis in die Stadt Frohburg (01.01.2018).

73 In Sachsen gab es damit zum 01.01.2018 noch 418 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte.

Übersicht 21: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)<sup>54</sup>

Jahr	1990	...	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl	1.626	...	493	485	470	458	438	432	430	426	423	421

### 5.6 Weitere Themenfelder

#### Reform der Grundsteuer

74 Bis zum 31.12.2019 ist der Bundesgesetzgeber verpflichtet, die Erhebung der Grundsteuer neu zu regeln. Dafür existieren verschiedene Ansätze und Modelle.<sup>55</sup> Bis zum Redaktionsschluss zeichnete sich noch kein Ergebnis, z. B. in Form eines Gesetzentwurfes, ab. Bis Ende 2024 sind die neuen Regelungen einzuführen.

75 Für die sächsischen Kommunen ist die Grundsteuer bislang eine verlässliche, kontinuierliche Einnahmequelle (vgl. Übersicht 7). Rund 15 % der Steuereinzahlungen (netto) resultierten im Jahr 2017 aus der Grundsteuer.

<sup>50</sup> Vgl. den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020, a. a. O.

<sup>51</sup> Vgl. auch Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.

<sup>52</sup> Vgl. den Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020, a. a. O., Art. 21.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda, Art. 14.

<sup>54</sup> Die zum 01.01.2018 erfolgte Eingliederung, welche die Anzahl der sächsischen Kommunen weiter verringert, findet in der Auswertung der Daten für das Jahr 2017 noch keine Berücksichtigung.

<sup>55</sup> Bspw. das sog. Bundesratsmodell, wonach neben dem Bodenrichtwert ein pauschaler Gebäudewert als Bemessungsgrundlage herangezogen würde.

### Optimierung von Förderverfahren

- 76 Die Staatsregierung hat im Mai 2018 eine Expertenkommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren eingesetzt. Wesentliches Ziel ist es, Erleichterungen für Fördermittelempfänger auszuarbeiten. Zahlreiche Veränderungen sind bereits Gegenstand des Haushaltsentwurfes und des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020. Ende Mai 2019 soll die Kommission ihren Abschlussbericht vorlegen.<sup>56</sup>

### Tarifabschluss für kommunale Beschäftigte

- 77 Die Abschlüsse im Rahmen der Tarifrunde 2018 führen zu weiteren Steigerungen der Personal- und Versorgungsauszahlungen (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 5).

## 6 Stellungnahmen

- 78 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt. Stellungnahmen
- 79 Das SMF merkt zu der Feststellung unter Tz. 9, dass rd. 41 % der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2017 einen negativen Saldo erwirtschafteten u. a. an, dass der Finanzierungssaldo eine im Zeitablauf schwankende Größe sei, sodass generell mit einem gewissen Anteil von Gemeinden mit negativen Salden gerechnet werden müsse. Dies folge vor allem aus bestimmten Einzahlungs- und Auszahlungspositionen, die sich nicht stetig entwickelten, sondern einer gewissen Zyklizität bzw. Diskretheit unterworfen seien. Ein typisches Beispiel sei die Gewerbesteuer, bei der es etwa zu Mindereinnahmen aus Rückzahlungen oder sonstigen Ausfällen kommen könne. Infolgedessen könnten kurzfristig Liquiditätsschwierigkeiten entstehen, die sich im Finanzierungssaldo des laufenden Jahres widerspiegeln. Das Schlüsselzuweisungssystem im Kommunalen Finanzausgleich gleiche diesen Effekt – allerdings zeitverzögert – zu 75 % aus. Ein weiteres Beispiel sei die Investitionstätigkeit, vor allem kleiner Gemeinden, die in der Regel weniger stetig verlaufe. Größere Anschaffungen bzw. Baumaßnahmen (z. B. Anschaffung eines Feuerwehrfahrzeugs, Bau einer Kita oder Schule) würden in der Regel über Jahre geplant und angespart. Entsprechend machten sich solche „unregelmäßigen“ Ausgaben im Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr der Auszahlung deutlich bemerkbar.
- 80 Hinsichtlich der Ausführungen in diesem Beitrag zu den kommunalen Sozialleistungen (vgl. Tz. 34 ff.) verweist das SMI erneut auf die Steuermöglichkeiten der Kommunen (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 41, Tz. 83).
- 81 Das SMF ergänzt die Ausführungen zur Finanzausgleichsumlage (vgl. Tz. 64) mit dem Hinweis, dass die von den Gemeinden gezahlten Beträge der Finanzausgleichsumlage dann nicht mehr der Kreisumlage unterlägen. Insoweit sei die zusätzliche Belastung der Gemeinden durch die Finanzausgleichsumlage um den Kreisumlagesatz des jeweiligen Landkreises geringer als der Finanzausgleichsumlagebetrag.
- 82 Das SMI führt in seiner Stellungnahme mit Bezug auf Tz. 84 folgende Aspekte für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung auf: Nachhaltige Haushaltskonsolidierung
- Überprüfung der Aufgabenstandards sowie der freiwilligen Aufgaben,
  - Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit,
  - Anpassung bestehender Standards an die demografische Entwicklung,
  - Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung.

<sup>56</sup> Vgl. z. B. Pressemitteilung der Staatsregierung vom 15.05.2018 sowie LT-Drs. 6/13517.

- 83 Der SSG weist ferner auf die Bedeutung des vorliegenden Beitrages als wichtiges Hilfsmittel für die Kommunen, die Staatsregierung und die Abgeordneten im Sächsischen Landtag, um sich eine ausgewogene Meinung über die finanziellen Handlungsspielräume der sächsischen Kommunen bilden zu können, hin.
- Schlussbemerkung 84 **7 Schlussbemerkung**  
Angesichts des im Vorjahresvergleich höheren Überschusses darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass nicht alle Kommunen gleichermaßen von dieser Entwicklung profitierten (vgl. Tz. 9). Hinzu kommt, dass auch die Verschuldung der Kommunen unterschiedlich ausgeprägt ist (vgl. Beitrag Nr. 2). Insofern gilt es zumindest für einen Teil der Kommunen, weiterhin am Konsolidierungskurs festzuhalten.
- Statistische Datengrundlage 85 **8 Hinweise zu den verwendeten statistischen Daten**  
Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte<sup>57</sup> im Jahr 2017 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte<sup>58</sup>. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2016. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen 10-Jahres-Zeitraum umfassen, basieren auf den Rechnungsergebnissen der kommunalen Kernhaushalte und deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, sofern nicht anders angegeben.
- Gebietsstand vom 01.01.2018 86 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2018 zugrunde. Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab 2011 fanden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse<sup>59</sup> Verwendung. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.
- 87 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.

<sup>57</sup> Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, KSV und Verwaltungsverbände.

<sup>58</sup> Extrahaushalte sind laut der vom StaLa verwendeten Definition (vgl. z. B. StaLa: Einzahlungen und Auszahlungen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Freistaat Sachsen, 01.01. bis 31.12.2017) öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (auch Zweckverbände), die nach den Definitionen im Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 dem Sektor Staat zugeordnet werden.

<sup>59</sup> Im Jahr 2021 erfolgt der nächste registrierte Zensus. Die Bevölkerungszählung ist Bestandteil. Vgl. Zensusvorbereitungsgesetz 2021 vom 03.03.2017, BGBl. Teil I, Nr. 11 vom 09.03.2017, S. 388 ff.

## Kommunale Verschuldung

Zum fünften Mal in Folge bauten die sächsischen Kommunen ihre Schulden im Kernhaushalt weiter ab. Einige Landkreise sind nach wie vor mit Kassenkrediten belastet.

Geänderte Verschuldungsrichtwerte des Ordnungsgebers führen teils zu geänderter Beurteilung der Schuldsituation einer Kommune.

Für die transparente Darstellung der Schulden des ausgelagerten Bereiches ist der künftige Gesamtabschluss von großer Bedeutung.

### 1 Vorbemerkungen zur Datenlage

- 1 Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik<sup>1</sup> zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2018 zugrunde. Die Einwohnerzahlen basieren grundsätzlich auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres.<sup>2</sup> Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird i. d. R. auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. In den Übersichten können in den Salden Rundungsdifferenzen entstehen.
- 2 Die Schuldendaten der Extrahaushalte und der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der anderen Bundesländer lagen bis zum Redaktionsschluss nicht vor. Gleichwohl sind diese hinsichtlich ihres Umfangs von wesentlicher Bedeutung. Auf die entsprechenden Vorjahresauswertungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3 wird verwiesen.

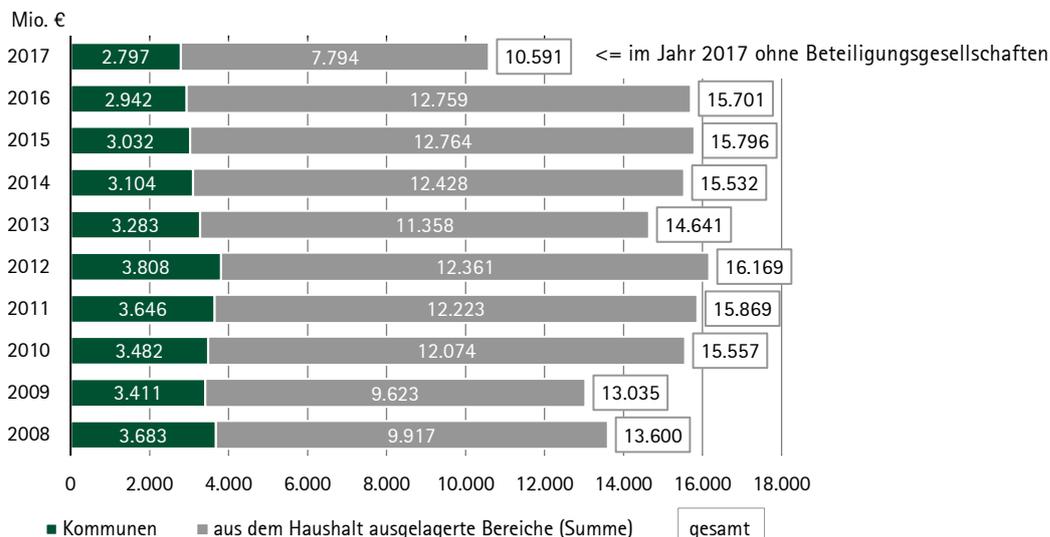
Schuldenstatistik, Stand 31.12.2017

Fehlende Daten

### 2 Überblick

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

Großer Anteil der Verschuldung im ausgelagerten Bereich



<sup>1</sup> Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

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

Zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften.

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

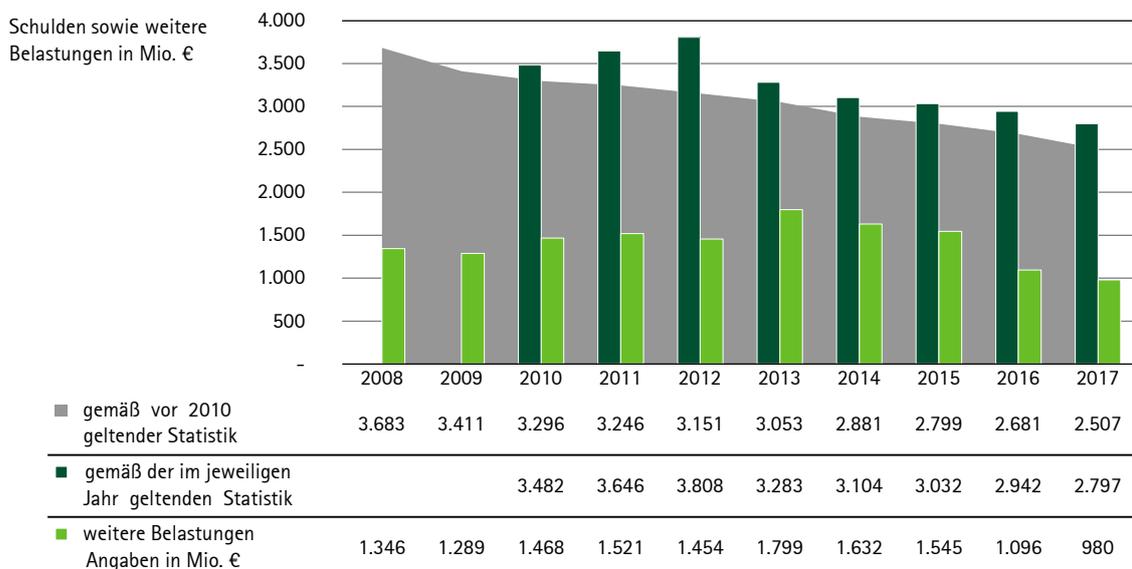
- 3 Die ausgelagerten Bereiche umfassen die Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften (vgl. Pkt. 4). Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften lagen für das Jahr 2017 nicht vor und fehlen daher in o. g. Übersicht.
- 4 Rechnerisch entfallen auf jeden Einwohner Sachsens Schulden i. H. v. rd. 2.598 €. Hinzu kommen Schulden der Beteiligungsgesellschaften und in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen von rd. 240 €/EW. Dies sind größtenteils Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (rd. 900 Mio. €) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten und Zinsauszahlungen.

### 3 Kommunale Kernhaushalte in Sachsen

#### 3.1 Entwicklung der Schulden und weiteren Belastungen

- 5 Sowohl die Schulden als auch die weiteren Belastungen, zu denen seit dem Berichtsjahr 2012 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben (bzw. ab dem Jahr 2016 -auszahlungen) sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten zählen<sup>3</sup>, sind in den Kernhaushalten rückläufig.

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



Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und weitere Belastungen nach Gebietskörperschaftsgruppen zum 31.12.2017

Gebietskörperschaftsgruppe	Schulden Kernhaushalt in €/EW	Weitere Belastungen in €/EW
Kreisfreie Städte	573,0	498,7
kreisangehörige Gemeinden	546,0	98,5
Landkreise	193,3	11,1
alle Kommunen	686,0	240,3

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

### 3.2 Detaillierter Vorjahresvergleich nach Schuldenarten

6 Zum 31.12.2017 wiesen die sächsischen Kommunen rd. 145 Mio. € weniger Schulden aus als im Vorjahr, obwohl die Kassenkredite und die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen angestiegen waren (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Schulden und Belastungen der Kommunen nach Arten zum 31.12.<sup>4</sup>

Ifd. Nr.	Position	2016	2017	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1	SCHULDENSTAND <sup>5</sup>	2.942,4	2.797,1	-145,2	-4,9
1.1	Schulden beim öffentlichen Bereich	1,6	2,3	0,7	45,4
1.1.1	- Schulden aus Krediten	1,6	1,4	-0,2	-10,9
1.1.2	- Kassenkredite	-	0,9	0,9	100,0
1.2	Schulden beim nichtöffentlichen Bereich	2.800,9	2.627,0	-174,0	-6,2
1.2.1	- Schulden aus Krediten	2.679,2	2.505,7	-173,5	-6,5
1.2.1.1	- bei Kreditinstituten	2.679,0	2.505,7	-173,3	-6,5
1.2.1.2	- beim sonstigen in-/ausländischen Bereich	0,2	0	-0,1	-86,3
1.2.2	- Wertpapiersschulden (Geld-, Kapitalmarktpapiere)	-	-	-	-
1.2.3	- Kassenkredite	121,8	121,3	-0,5	-0,4
1.3	kreditähnliche Rechtsgeschäfte	18,5	12,1	-6,4	-34,7
1.3.1	- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden	0,8	0,7	-0,1	-12,8
1.3.2	- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften	1,2	1,7	0,4	32,8
1.3.3	- Finanzierungsleasing	16,4	9,7	-6,7	-40,9
1.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	121,3	155,8	34,4	28,4
2	WEITERE BELASTUNGEN:	1.096,0	979,6	-116,4	-10,6
2.1	ÖPP-Projekte nach ESVG	29,5	29,2	-0,3	-1,1
2.2	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.003,5	899,0	-104,5	-10,4
2.3	Zinsausgaben bzw. -auszahlungen <sup>6</sup>	63,0	51,4	-11,6	-18,4

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

#### Schulden bei Kreditinstituten

8 Im Ergebnis wiesen die Kommunen im Vorjahresvergleich rd. 173 Mio. € weniger Bankkredite aus. Während die Gebietskörperschaftsgruppen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden bei Kreditinstituten um rd. 92 Mio. € bzw. rd. 85 Mio. € verringern konnten, nahmen die Landkreise rd. 5 Mio. € mehr Kredite auf. Bereits im Vorjahr benötigten die Landkreise höhere Kredite.

Rd. 173 Mio. € weniger Bankkredite

9 Die Stadt Chemnitz reduzierte ihr Kreditvolumen durch ordentliche und außerordentliche Tilgungen um rd. 23 % auf rd. 156 Mio. €. Die Stadt Leipzig verringerte ihre Schulden bei Kreditinstituten im Wesentlichen durch ordentliche Kredittilgungen um rd. 7 % auf rd. 580 Mio. €. Dies entspricht Kreditschulden i. H. v. rd. 631 €/EW bzw. 1.008 €/EW. Einwohnerbezogen waren wie bereits im Vorjahr trotz Schuldenabbaus die Gemeinden Rackwitz mit rd. 2.932 €/EW und Reichenbach/O.L. mit rd. 2.826 €/EW am stärksten mit Krediten belastet. 40 sächsische Kommunen hatten keine Schulden bei Kreditinstituten.

<sup>4</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass die „sonstigen übrigen Verbindlichkeiten“ seit dem Jahr 2013 statistisch nicht mehr erfasst werden, die kommunalen Haushalte dennoch zusätzlich belasten.

<sup>5</sup> Summe der Positionen 1.1, 1.2, 1.3 und 1.4.

<sup>6</sup> Zinsausgaben gemäß Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

10 Die Landkreise Görlitz und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge erhöhten ihre Bankkredite um rd. 15 Mio. € auf rd. 52 Mio. € sowie um rd. 8 Mio. € auf nunmehr rd. 43 Mio. €.

### Kassenkredite

Kassenkredite auch weiterhin vor allem bei den Landkreisen

11 Rund 14 % der Kommunen in Sachsen wiesen Kassenkredite aus, darunter insbesondere die Landkreise Görlitz (33 Mio. €), Nordsachsen (rd. 21 Mio. €) und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (rd. 10 Mio. €). Sie hielten zusammen etwas mehr als die Hälfte des Kassenkreditvolumens aller Kommunen.

12 Die einwohnerbezogen höchsten Kassenkredite hielten die Gemeinden Wehlen (rd. 1.632 €/EW bzw. 2,6 Mio. €), Löbnitz (rd. 1.162 €/EW bzw. 2,4 Mio. €) und Spreetal (rd. 1.066 €/EW bzw. 2 Mio. €).

13 22 Gemeinden, die im Vorjahr keine Kassenkredite benötigten, wiesen zum 31.12.2017 Kassenkredite aus. Die höchste Kassenkreditaufnahme war mit rd. 10 Mio. € beim KSV zu verzeichnen.

14 16 Gemeinden bauten ihre Kassenkredite im Jahr 2017 vollständig ab.

### Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

Zunahme der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

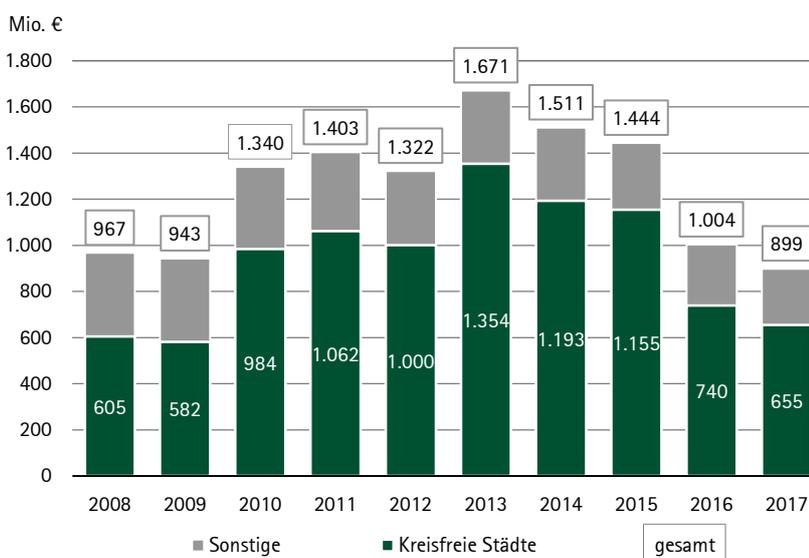
15 Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen nahmen insgesamt um rd. 34 Mio. € zu. Davon entfallen rd. 17 Mio. € auf die Kreisfreien Städte und jeweils rd. 8 Mio. auf die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise. Die höchsten Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen je Einwohner weist die Gemeinde Nossen mit 1.556 €/EW bzw. rd. 17 Mio. € aus.

### Weitere Belastungen

Bürgschaften hauptsächlich in Leipzig und Dresden

16 Die Verringerung der Haftungssumme von Bürgschaften u. dgl. ist maßgeblich auf den Rückgang bei der Kreisfreien Stadt Dresden zurückzuführen. Dresden wies zum 31.12.2017 Bürgschaften im Umfang von rd. 347 Mio. € aus und damit rd. 77 Mio. € weniger als im Vorjahr. Zusammen mit der Kreisfreien Stadt Leipzig hält Dresden rd. 70 % des gesamten Bürgschaftsvolumens der sächsischen Kommunen (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 1: Entwicklung der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Haftungssumme)



### 3.3 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

17

Die Neufassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KomHWi) trat am 01.01.2018 in Kraft. Sie orientiert sich hinsichtlich der Verschuldung einer Gemeinde (im Kernhaushalt und insgesamt) nunmehr an der Schulddefinition der amtlichen Statistik.

Entwicklung des Schuldenbegriffs

Übersicht 6: Entwicklung des Schuldenbegriffs

Statistisches Landesamt	Kernhaushalt		Gesamtverschuldung	
	VwV KomHWi-Doppik	VwV KomHWi	VwV KomHWi-Doppik	VwV KomHWi
	seit 2013	seit 2018	seit 2013	Seit 2018
Kredite	Kredite	Kredite	Kredite für den Kernhaushalt der Gemeinde und der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, insbesondere Eigenbetriebe	Verschuldung der Gemeinde (Kernhaushalt)
Wertpapierschulden	Anleihen	Wertpapierschulden		
Kassenkredite		Kassenkredite		
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte: - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder in Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften - Finanzierungsleasing	Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte: - Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden - Restkaufgelder in Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften - Finanzierungsleasing	Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften für den Kernhaushalt der Gemeinde und der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen, insbesondere Eigenbetriebe	
Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung		Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung		
	ÖPP-Projekte		ÖPP-Projekte	Verschuldung der rechtlich selbstständigen und unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (Eigenbetriebe, unmittelbare und mittelbare Eigengesellschaften), ohne Schulden bei der Gemeinde
			Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen, der Verwaltungs- und Zweckverbände in der Höhe, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann	
			Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), wenn Inanspruchnahme droht	

18

Die nachfolgenden Auswertungen wurden – sofern nicht anders angegeben – auf Grundlage der aktuellen Verschuldungsrichtwerte nach VwV KomHWi vorgenommen.

VwV KomHWi als Grundlage für die Berichtsdarstellung

19

Unter Berücksichtigung der angepassten Verschuldungsdefinition und der geänderten Verschuldungsrichtwerte hielten 83 von 431<sup>7</sup> Gebietskörperschaften die Verschuldungsrichtwerte der VwV KomHWi zum 31.12.2017 nicht ein.

Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte wurden in 83 Kommunen überschritten

20

Insbesondere aufgrund der Einbeziehung der Kassenkredite in die Berechnung der Verschuldung stieg die Anzahl der Kommunen, die die Verschuldungsrichtwerte erreichten oder überschritten, im Gegensatz zum Vorjahr an. Somit lagen zum 31.12.2017 81 kreisangehörige Gemeinden bzw. 19,4 % über dem Richtwert sowie 2 Landkreise. Im Vorjahr betraf dies noch 67 kreisangehörige Gemeinden und einen Landkreis.

<sup>7</sup> Zum Gebietsstand 01.01.2018: 3 Kreisfreie Städte, 418 kreisangehörige Gemeinden, 10 Landkreise.

Wäre weiterhin die VwV KomHWi-Doppik maßgebend, wäre die Anzahl mit 65 kreisangehörigen Gemeinden bzw. 15,6 % und einem Landkreis nahezu konstant geblieben.

Übersicht 7: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte

	Regelung vor 2018			Regelung seit 2018		
	Verschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten		Verschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
		VwV KomHWi-Doppik €/EW	absolut		% <sup>8</sup>	VwV KomHWi €/EW
Kreisfreie Städte	1.400	-	-	1.100	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	65	15,6	850	81	19,4
Landkreise	250	1	10,0	250	2	20,0

Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune

21

Konsequenzen aus der Überschreitung der Richtwerte ergeben sich, sobald die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet ist. In diese Betrachtung ist die gesamte Haushaltssituation der betroffenen Kommune einzubeziehen<sup>9</sup>. Hierzu gehören zusätzlich zu den bereits im Verschuldungsrichtwert berücksichtigten Kreditarten u. a. auch die Risiken aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

#### 4 Kommunale Haushalte und ausgelagerte Bereiche in Sachsen

##### 4.1 Gesamtschuldenentwicklung

Leicht rückläufige Gesamtverschuldung

22

Die Gesamtverschuldung ist im Vergleich zum Vorjahr leicht rückläufig.<sup>10</sup> Zu dieser Entwicklung trugen insbesondere die Kommunen und Eigengesellschaften bei. Bei den Zweckverbänden ist hingegen eine Zunahme der Verschuldung festzustellen.

Übersicht 8: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, differenziert nach Körperschafts- bzw. Gesellschaftsart, ab 2017 ohne Beteiligungsgesellschaften



<sup>8</sup> In % der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

<sup>9</sup> Abschn. A) Ziff. I Nr. 1 Buchst. c) cc) VwV KomHWi.

<sup>10</sup> Es werden die Kommunen, Eigenbetriebe und -gesellschaften sowie Zweckverbände betrachtet. Zu den Beteiligungsgesellschaften liegen keine aktuellen Daten vor.

23 Für die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Zweckverbände müssen Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar eintreten. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Gemäß VwV KomHWi werden die Schulden der Eigengesellschaften unabhängig von der möglichen Haftungssumme vollständig in die Gesamtverschuldung einbezogen.

#### 4.2 Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

24 Die VwV KomHWi benennt neben den Verschuldungsrichtwerten für die Kernhaushalte (vgl. Pkt. 3.3) auch Richtwerte für die Gesamtverschuldung. Diese umfassen gem. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1 Buchst. c) bb) die Verschuldung aus Krediten für den Kernhaushalt der Gemeinde sowie ihrer rechtlich unselbstständigen und selbstständigen Einrichtungen und Unternehmen – Eigenbetriebe, unmittelbare und mittelbare Eigengesellschaften. Schulden der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften, die bei der Gemeinde bestehen, sind nicht zu berücksichtigen.

Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

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

26 29 von 402<sup>11</sup> kreisangehörigen Gemeinden überschritten zum 31.12.2017 die Verschuldungsrichtwerte lt. VwV KomHWi, bezieht man die Kernhaushalts- und Eigenbetriebsschulden in die Betrachtung ein. 66 von 402 kreisangehörigen Gemeinden waren es, werden die Schulden der Eigengesellschaften noch hinzugenommen.

Etwa 15 % der kreisangehörigen Gemeinden überschritten die Richtwerte zur Gesamtverschuldung

#### Übersicht 9: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte VwV KomHWi

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen			
		zum 31.12.2017		zum 31.12.2017	
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse	absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	3.100	-	-	2	66,7
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 EW	2.700	-	-	-	-
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	2.650	-	-	14	22,6
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.200	1	1,1	4	4,3
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.000	10	10,1	22	22,2
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	850	18	12,4	26	17,9
Landkreise	310	-	-	3	30,0

27 Insbesondere aufgrund der Anpassung der Verschuldungsrichtwerte in der VwV KomHWi ergaben sich Verschiebungen hinsichtlich der Einhaltung der Richtwerte durch die Gebietskörperschaften (vgl. Übersicht 10).

28 Vor allem die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 5 Tsd. EW erreichten oder überschritten die nunmehr niedrigeren Richtwerte nach VwV KomHWi.

<sup>11</sup> Hierbei ist berücksichtigt, dass die VwV KomHWi für die 16 kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 1.000 EW keine bestimmten Verschuldungsrichtwerte vorgibt.

## Übersicht 10: Vergleich der Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert	Gesamtverschuldungsrichtwert	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten			
			beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen		beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften der Kommunen	
			zum 31.12.2017		zum 31.12.2017	
			VwV KomHWi €/EW	VwV KomHWi-Doppik	VwV KomHWi-Doppik	VwV KomHWi-Doppik
Kreisfreie Städte	3.100	2.000	-	-	2	2
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 EW	2.700	1.800	-	-	-	1
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	2.650	1.600	-	1	14	38
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.200	1.650	1	5	4	17
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.000	1.350	10	5	22	15
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	850	1.200	18	12	26	14
Landkreise	310	260	-	1	3	3

### 5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

29 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen (in €/EW). Anders als in vorangegangenen Jahresberichten kann aufgrund fehlender Daten keine Betrachtung bzw. Auswertung der Gesamtverschuldung vorgenommen werden.

#### 5.1 Entwicklung der Schulden der kommunalen Kernhaushalte

Schuldenabbau in nahezu allen Flächenländern

30 Übersicht 11 zeigt, dass die kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern Ost ihren bereits seit mehreren Jahren anhaltenden Schuldenabbau überwiegend fortsetzen konnten. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern stieg die Verschuldung deutlich an. In den Flächenländern West ist der Schuldenabbau ebenfalls überwiegend gelungen. Insbesondere Hessen und Nordrhein-Westfalen reduzierten die Verschuldung. Lediglich in Niedersachsen und in den einwohnerbezogen mit am höchsten verschuldeten Kommunen von Rheinland-Pfalz stieg die Verschuldung leicht an.

Bei 2 Bundesländern sind mehr als 50 % der Kernhaushaltsschulden Kassenkredite

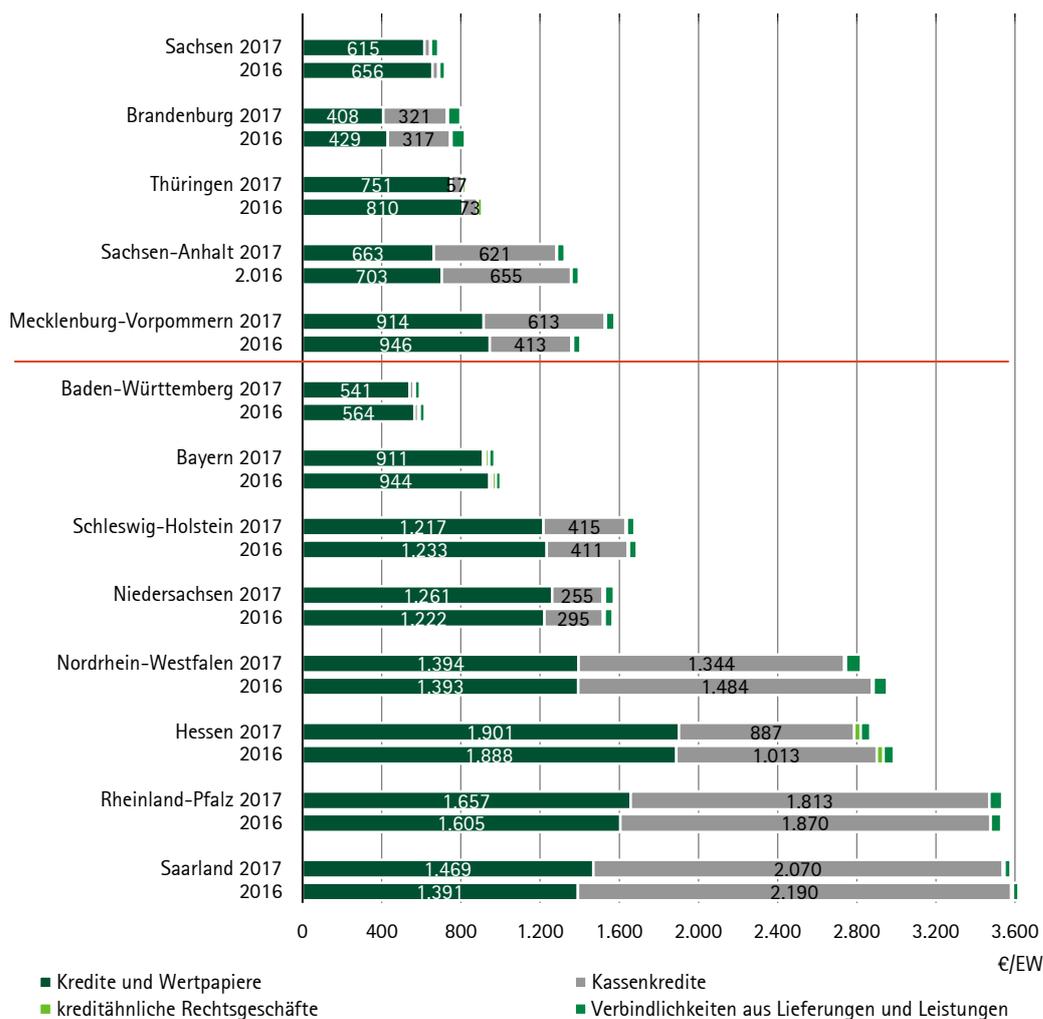
31 Insgesamt gesehen liegen die wesentlichen Schuldenanteile bei den Krediten (einschließlich Wertpapieren) sowie bei den Kassenkrediten. Bei den Kommunen des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz sind mehr als 50 % der Kernhaushaltsschulden Kassenkredite. Die Kommunen in Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg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

Kassenkreditrisiko

32 Kassenkredite sind Kredite mit kurzen Laufzeiten zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln, soweit keine anderen liquiden Mittel eingesetzt werden können.<sup>12</sup> Eine hohe und dauerhaft anhaltende Inanspruchnahme von Kassenkrediten ist ein Indikator für beständige Haushaltsdefizite und stellt für die betroffenen Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung ein ernstzunehmendes Risiko dar.

<sup>12</sup> Vgl. bspw. § 59 Ziff. 26 SächsKomHVO.

Übersicht 11: Entwicklung der Schulden der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) im Vorjahresvergleich<sup>13</sup>

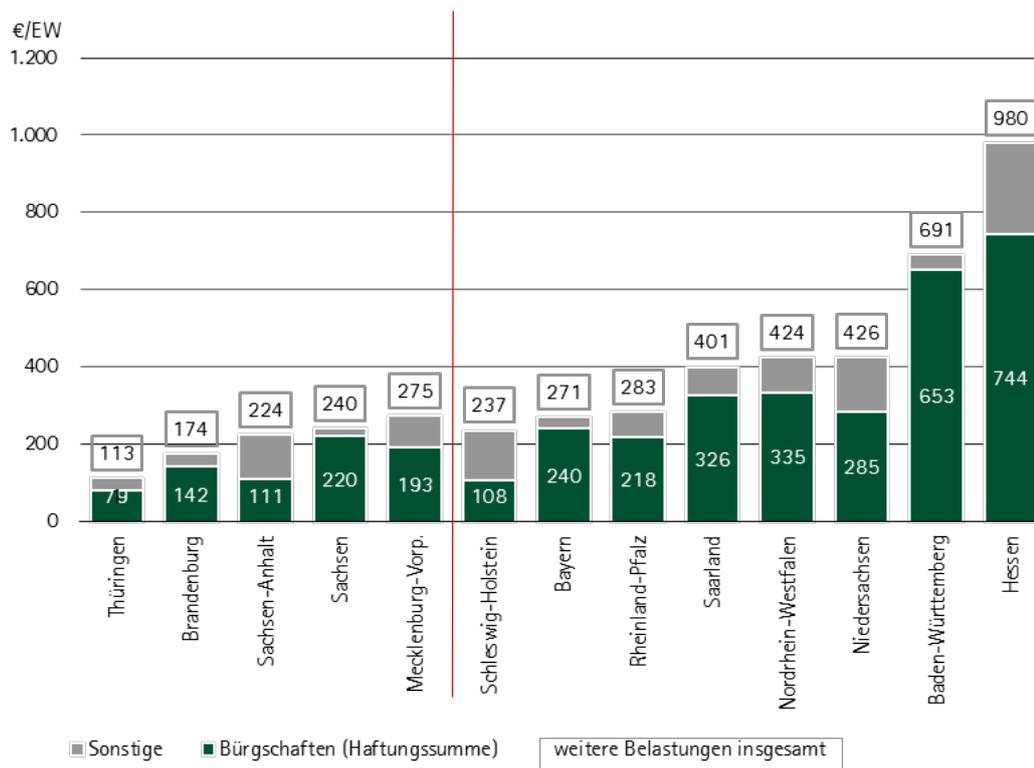


## 5.2 Weitere Belastungen der kommunalen Kernhaushalte

- 33 Wie bereits für die Kommunen Sachsens unter Pkt. 3.1 und 3.2 dargestellt, werden nachfolgend neben den Schulden existierende weitere Belastungen der Kommunen der einzelnen Bundesländer in ihren Kernhaushalten aufgezeigt. Hierzu zählen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme), Zinsausgaben sowie Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten. Weitere Belastungen der Kernhaushalte
- 34 Die kommunalen Kernhaushalte aller Flächenländer Deutschlands sind neben ihren Schulden (vgl. Übersicht 11) durchschnittlich mit rd. 430 €/EW durch sog. weitere Belastungen verpflichtet.
- 35 Die Kommunen Hessens weisen im Vergleich der Flächenländer zum 31.12.2017 die zweithöchsten Schulden je EW in ihren Kernhaushalten aus und sind zusätzlich am stärksten mit Bürgschaften (rd. 744 €/EW), Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten (rd. 168 €/EW) sowie Zinsen (rd. 67 €/EW) belastet.

<sup>13</sup> Um die Vergleichbarkeit mit dem Jahresbericht 2017 zu gewährleisten, wurden für die Vorjahresangaben die Einwohnerzahlen zum 31.12.2015 zugrunde gelegt.

Übersicht 12: Weitere Belastungen der Kommunen der Flächenländer (Kernhaushalte) zum 31.12.2017



- 6 Stellungnahmen**
- Stellungnahmen 36 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 37 Das SMF stellt in seiner Stellungnahme fest, dass die Kreditverschuldung trotz insgesamt gesteigener Investitionstätigkeit verringert werden konnte. Der SRH weist diesbezüglich darauf hin, dass maßgeblich der kreisangehörige Raum im Jahr 2017 investierte (vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 48 ff.), die Kredittilgung demgegenüber vor allem bei den Kreisfreien Städten erfolgte (vgl. Tz. 8 ff.).
- 38 Das SMF merkt mit Blick auf die Zukunft an, dass abzuwarten bleibe, inwieweit sich die erhöhte Investitionstätigkeit der Kommunen, die u. a. durch die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie die darüber hinaus im Freistaat Sachsen mit dem Fonds „Brücken in die Zukunft“ bereitgestellten Mittel gestützt werde, auch in der künftigen Entwicklung des Schuldenstands widerspiegeln werde.
- 39 Das SMI weist erneut darauf hin, dass die konkrete Schuldensituation der Gemeinden im Blick der LD, der LRÄ und des SMI sei und im Rahmen des Frühwarnsystems kommunaler Haushalte der besonderen Beobachtung durch die zuständigen RAB unterliege.
- 7 Schlussbemerkung**
- 40 Aufgrund der unvollständigen Datenlage - konkret der fehlenden Angaben zu den Schulden kommunaler Beteiligungsgesellschaften - kann die Schuldensituation der sächsischen Kommunen nur eingeschränkt betrachtet und ausgewertet werden. Dies unterstreicht einmal mehr die Bedeutung des künftigen kommunalen Gesamtabschlusses, welcher in diesem Punkt zu erhöhter Transparenz beitragen dürfte.

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

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist gestiegen und hat erstmals seit dem Jahr 2003 wieder 140.000 Beschäftigte überschritten.

Personalbestandsveränderungen im Kernhaushalt beschränkten sich im Wesentlichen auf den Bereich Soziales und Jugend. Einem anhaltenden Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen stand ein Absinken des Personals in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber.

Die Ausbildung bei den Kommunen wurde insbesondere bei den Kreisfreien Städten intensiviert. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden sind die Ausbildungszahlen erstmals seit mehreren Jahren wieder leicht gestiegen.

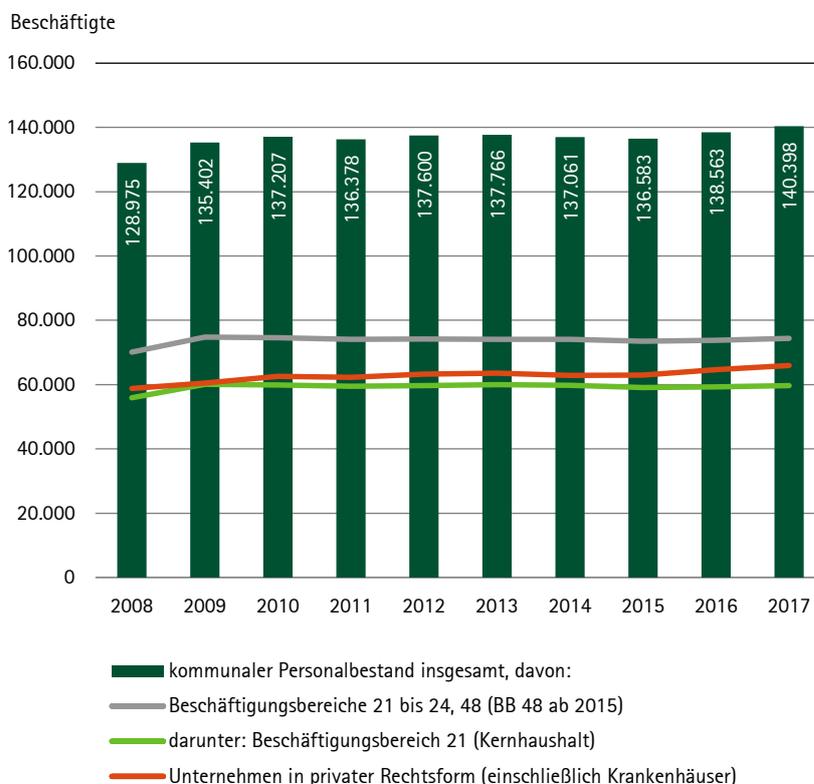
### 1 Entwicklung des Personalbestandes

#### 1.1 Entwicklung im Überblick

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten<sup>1</sup> ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,3 % (+1.835 Beschäftigte) gestiegen. Die Steigerung war zu rd. zwei Dritteln den Unternehmen in privater Rechtsform (+1.211 Beschäftigte), im Übrigen überwiegend dem Beschäftigungsbereich (BB) 21<sup>2</sup> zuzuordnen.

Steigerung der Beschäftigtenzahl um rd. 1,3 %

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



<sup>1</sup> Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser, der Zweckverbände und der Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, darunter auch Krankenhäuser. Die Beschäftigten des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) sind als BB 48 (rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen) seit 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet.

<sup>2</sup> Begriffsdefinitionen der einzelnen Beschäftigungsbereiche unter Pkt. 7.1.

## 1.2 Entwicklung im Einzelnen

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

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten der Kommunen, in deren Eigenbetrieben und Krankenhäusern, in Zweckverbänden, im KVS und in Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung<sup>3</sup>

	2016	2017	2017	Veränderung 2016/2017	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
<b>Kernhaushalt (BB 21)</b>					
darunter:	53.659	54.020	13,25	360	0,7
- Beschäftigte GfA <sup>4</sup>	3.180	3.076	0,75	-104	-3,4
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	9.608	10.000	2,45	393	4,1
<b>Eigenbetriebe (BB 22)</b>	7.108	7.177	1,76	69	1,0
darunter:					
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.592	2.623	0,64	31	1,2
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.742	3.770	0,92	27	0,7
Zweckverbände (BB 24)	2.259	2.281	0,56	21	0,9
KVS (BB 48)	106	108	0,03	2	2,1
<b>gesamt:</b>	<b>66.875</b>	<b>67.355</b>	<b>16,52</b>	<b>480</b>	<b>0,7</b>
	<b>Beschäftigte (B.)</b>		<b>Je Tsd. EW</b>	<b>B.</b>	<b>%</b>
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	44.463	45.416	11,14	953	2,1
Krankenhäuser in privater Rechtsform	20.272	20.530	5,03	258	1,3
<b>gesamt:</b>	<b>64.735</b>	<b>65.946</b>	<b>16,17</b>	<b>1.211</b>	<b>1,9</b>
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	73.828	74.452	18,26	624	0,8

- 3 Im Nachfolgenden werden Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

## 1.3 Kernhaushalt (BB 21)

### Gebietskörperschaften

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes (Stand jeweils 30.06.) im Kernhaushalt

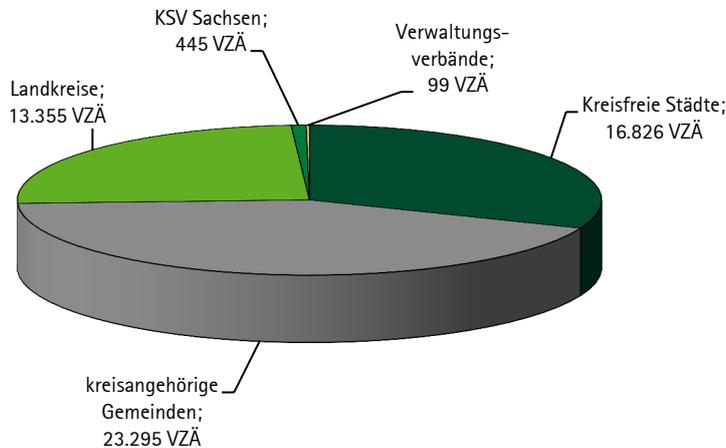
Jahr	Beschäftigte	VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	Veränderung (VZÄ) gegenüber Vorjahr %
2008	55.914	48.152	11,5	
2009	60.095	52.431	12,6	8,9
2010	59.970	51.487	12,4	-1,8
2011	59.509	51.553	12,5	0,1
2012	59.766	52.394	12,7	1,6
2013	59.993	53.004	13,1	1,2
2014	59.834	53.250	13,2	0,5
2015	59.156	53.091	13,1	-0,3
2016	59.345	53.659	13,1	1,1
2017	59.760	54.020	13,2	0,7

<sup>3</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

<sup>4</sup> Grundsicherung für Arbeitssuchende.

- 4 Von den rd. 54.020 VZÄ im Kernhaushalt sind 43,1 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 31,1 % bei den Kreisfreien Städten, 24,7 % bei den Landkreisen, 0,8 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei Verwaltungsverbänden beschäftigt (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Verteilung des Personals im Kernhaushalt auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Jahr 2017

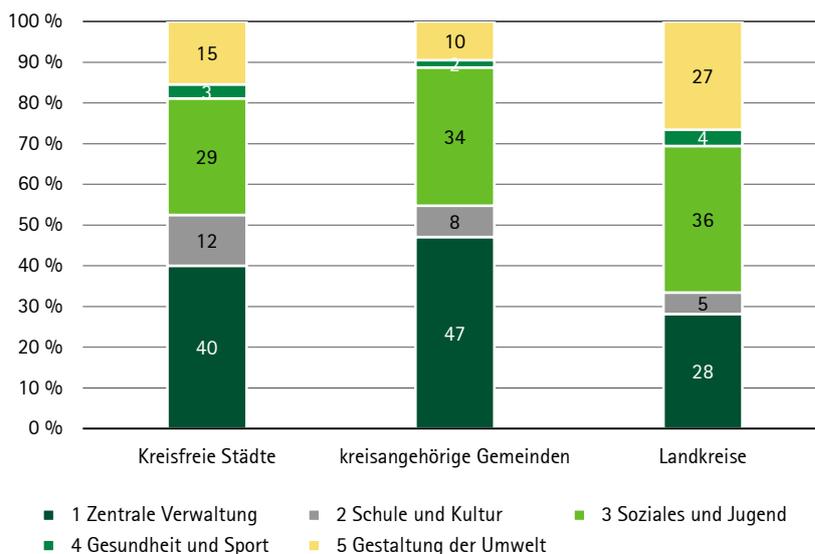


- 5 Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt (+360 VZÄ) ist im Wesentlichen auf eine Personalerhöhung bei den Kreisfreien Städten (+438 VZÄ, +2,7 %) zurückzuführen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist der Personalbestand um 169 VZÄ (+0,7 %) gestiegen und bei den Landkreisen um 247 VZÄ (-1,8 %) gesunken.

Personalerhöhung vor allem bei Kreisfreien Städten

### Produktbereiche

Übersicht 5: Prozentualer Umfang der einzelnen Produktbereiche in den Gebietskörperschaften im Jahr 2017<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

Bedeutung der einzelnen Bereiche in den verschiedenen Gebietskörperschaften

- 6 Übersicht 5 zeigt die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Bereiche in den verschiedenen Gebietskörperschaften. Im Bereich Gestaltung der Umwelt wird bei den Landkreisen in Relation wesentlich mehr Personal beschäftigt als bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisfreien Städten. Im Bereich der Zentralen Verwaltung ist es umgekehrt.
- 7 Der Bereich Soziales und Jugend nimmt bei den verschiedenen Gebietskörperschaften in etwa den gleichen prozentualen Umfang ein, allerdings bestehen innerhalb des Bereiches große strukturelle Unterschiede. So ist bei den Landkreisen der weit überwiegende Anteil des Personals im Produktbereich Soziale Hilfen (u. a. Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II sowie Hilfen für Asylbewerber) beschäftigt, bei den kreisangehörigen Gemeinden dagegen im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (u. a. Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege).

Übersicht 6: Veränderung im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen<sup>6</sup>

	2016	2017	Veränderung absolut	Veränderung in %
Produktbereich	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%
<b>Insgesamt</b>	53.659	54.020	360	0,7
<b>1 Zentrale Verwaltung</b>	21.518	21.621	103	0,5
11 Innere Verwaltung	14.593	14.658	66	0,4
12 Sicherheit und Ordnung	6.925	6.962	38	0,5
<b>2 Schule und Kultur</b>	4.579	4.596	17	0,4
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.296	2.301	4	0,2
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.282	2.295	13	0,6
<b>3 Soziales und Jugend</b>	17.539	17.907	368	2,1
31 - 35 Soziale Hilfen	5.971	5.884	-87	-1,5
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	11.568	12.023	455	3,9
<b>4 Gesundheit und Sport</b>	1.549	1.528	-21	-1,3
41 Gesundheitsdienste	932	908	-25	-2,6
42 Sportförderung	617	621	4	0,6
<b>5 Gestaltung der Umwelt</b>	8.475	8.368	-107	-1,3
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.943	1.919	-24	-1,2
52 Bau- und Grundstücksordnung	929	933	4	0,4
53 Ver- und Entsorgung	221	209	-12	-5,2
54 Verkehrsflächen und -anlagen, Öffentlicher Personennahverkehr	2.588	2.526	-62	-2,4
55 Natur- und Landschaftspflege	1.684	1.694	10	0,6
56 Umweltschutz	532	507	-25	-4,8
57 Wirtschaft und Tourismus	578	580	2	0,3

Änderungen im Personalbestand insbesondere im Bereich Soziales und Jugend

- 8 Übersicht 6 zeigt die Veränderungen im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen. Wesentliche Änderungen sind dabei nur im Bereich 3 - Soziales und Jugend festzustellen. Ursächlich für die Erhöhung des Personalbestandes um insgesamt rd. 368 VZÄ war dabei ausschließlich der Produktbereich 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII). Im Produktbereich 31 - 35 - Soziale Hilfen ist der Personalbestand dagegen gesunken.

Anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder

- 9 Die seit mehreren Jahren anhaltende Zunahme der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder hat sich weiter fortgesetzt und ist damit wesentliche Ursache für den weiteren Anstieg des Personals in diesen Einrichtungen (+393 VZÄ). Im Freistaat Sachsen wurden am 01.03.2017

<sup>6</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

über 3.900 Kinder mehr als zum Vorjahreszeitpunkt in Kindertageseinrichtungen öffentlicher Träger betreut.<sup>7</sup>

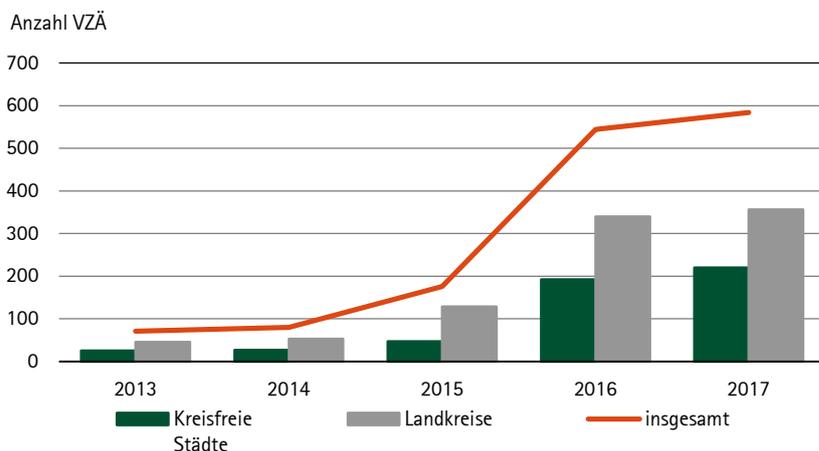
- 10 Das Personal in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Produktbereich 31 - 35) ist im Vorjahresvergleich um 104 VZÄ (-3,4 %) zurückgegangen (vgl. Übersicht 2). Der Rückgang fand im Wesentlichen in den Landkreisen (-3,8 %) statt. In den Kreisfreien Städten blieb der Personalbestand nahezu unverändert. Verantwortlich für die Entwicklung des Personalbestandes wird das seit mehreren Jahren anhaltende Absinken der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein. Diese Zahl sank in den Landkreisen im Zeitraum Juni 2016 bis Juni 2017 um 7,9 %<sup>8</sup>. In den Kreisfreien Städten blieb die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II im gleichen Zeitraum weitgehend konstant.

Absinken der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II

- 11 Das in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313) eingesetzte Personal hat sich nach einem rasanten Anstieg in den vorangegangenen 2 Jahren im Jahr 2017 nur noch in geringem Umfang erhöht (vgl. Übersicht 7). Ursache dafür dürften die zurückgehenden Asylantragszahlen im Jahr 2017 sein. 2017 wurden in Sachsen im Vergleich zu 2016 nur rd. 31 % der Erstantragszahlen erreicht.<sup>9</sup>

Zurückgehende Asylantragszahlen

Übersicht 7: Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Aufgabenbereich „Hilfen für Asylbewerber“ seit 2013<sup>10</sup>



#### 1.4 Eigenbetriebe (BB 22)

- 12 Die Erhöhung des Personalbestandes im BB 22 um insgesamt rd. 69 VZÄ ist u. a. auf einen Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Dieser Personalbestand hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 31 VZÄ erhöht. Kindertageseinrichtungen in der Rechtsform eines Eigenbetriebes werden im Wesentlichen nur von der Kreisfreien Stadt Dresden betrieben. Die Ursachen für den Anstieg des Personals liegen wie im BB 21 insbesondere im Anstieg der betreuten Kinder. So stieg die Anzahl der betreuten Kinder in Einrichtungen öffentlicher Träger in der Kreisfreien Stadt Dresden vom 01.03.2016 bis 01.03.2017 um 2,8 %.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Vgl. StaLa - K V 5 - j/17 und K V 5 - j/16, eigene Berechnungen aus Tabelle 17.

<sup>8</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, eigene Berechnungen zu den Berichtsmonaten Juni 2016 bis Juni 2017.

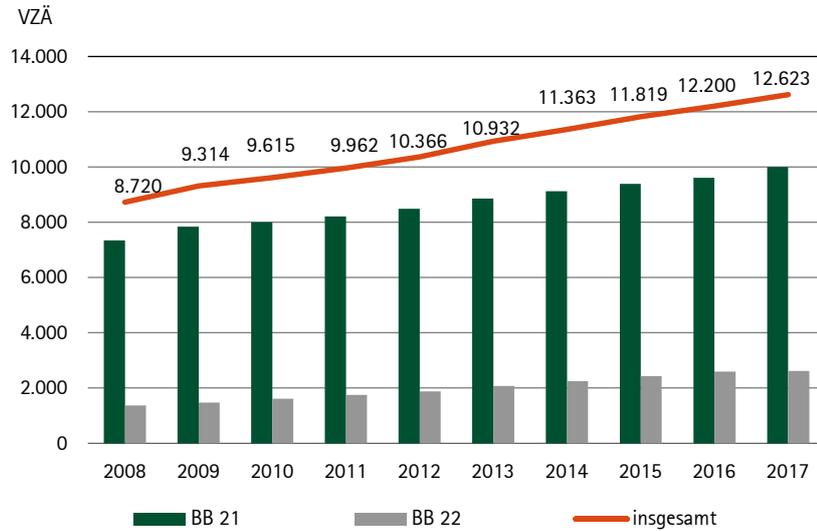
<sup>9</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgaben Dezember 2016 und Dezember 2017, eigene Berechnungen.

<sup>10</sup> Bei den kreisangehörigen Gemeinden wurden erstmals im Jahr 2016 11,40 VZÄ sowie im Jahr 2017 7,65 VZÄ im Aufgabenbereich „Hilfen für Asylbewerber“ erfasst.

<sup>11</sup> Vgl. StaLa - K V 5 - j/17 und K V 5 - j/16, eigene Berechnungen aus Tabelle 17.

- 13 Übersicht 8 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die BB 21 und 22.

Übersicht 8: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22



Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt um rd. 2,8 %

- 14 Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung und Höhe der Entgeltsteigerungen bestimmt. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2017 um rd. 79 Mio. € auf 2,935 Mrd. € angestiegen (+2,8 %).<sup>12</sup>

Übersicht 9: Entwicklung der Personalbestände und -ausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen im BB 21<sup>13</sup>

Jahr	Personalbestand (zum 30.06)		Personalausgaben (bis 2016) bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen (ab 2016)			
	in VZÄ	Veränderung zum Vorjahr in %	absolut in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	je VZÄ in €	Veränderung zum Vorjahr in %
2008	48.152	0,8	2.173	9,3	45.134	8,5
2009	52.431	8,9	2.403	10,6	45.835	1,6
2010	51.487	-1,8	2.423	0,8	47.066	2,7
2011	51.553	0,1	2.450	1,1	47.533	1,0
2012	52.394	1,6	2.537	3,5	48.413	1,9
2013	53.004	1,2	2.624	3,4	49.506	2,3
2014	53.250	0,5	2.726	3,9	51.185	3,4
2015	53.091	-0,3	2.772	1,7	52.219	2,0
2016	53.659	1,1	2.881	3,9	53.686	2,8
2016	53.659	1,1	2.856	-	53.219	-
2017	54.020	0,7	2.935	2,8	54.328	2,1

<sup>12</sup> Vergleich auf Grundlage der Kassenstatistiken 2016 und 2017.

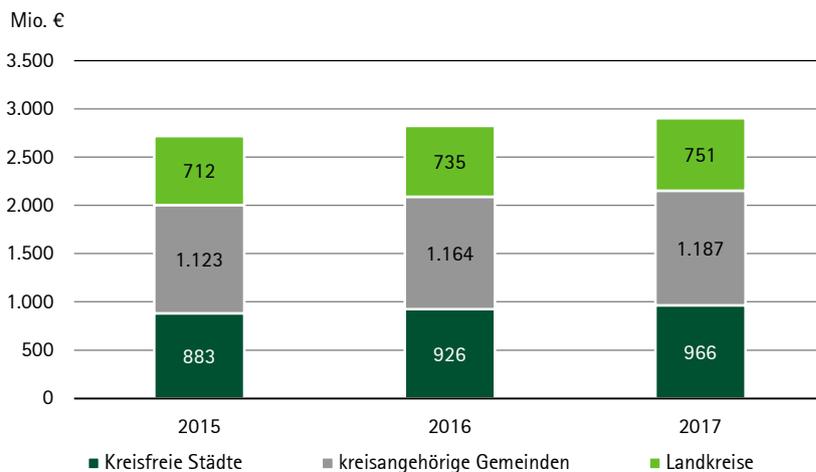
<sup>13</sup> Personalausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen bis 2016 auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistik, 2017 auf Grundlage der Kassenstatistik. In den bisherigen Jahresberichtsbeiträgen wurde der Vergleich auf Grundlage der Personalausgaben durchgeführt. In der aktuellen und künftigen Berichterstattung werden für den Vergleich die Personal- und Versorgungsauszahlungen verwendet. Wie die für 2016 separat dargestellten Beiträge verdeutlichen, ist die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ nicht vollumfänglich mit der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ vergleichbar. Zu Abweichungen zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, S. 31.

15 Die Steigerung der Personal- und Versorgungsauszahlungen ist neben der Personalbestandserhöhung um rd. 0,7 % im Wesentlichen auf Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen. Im Rahmen der Tarifrunde 2016 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes hatten sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber u. a. auf eine Entgeltsteigerung ab 01.02.2017 um 2,35 % geeinigt. Für die sächsischen kommunalen Beamten erhöhte sich die Besoldung ab 01.01.2017 um 2 %.

16 Übersicht 10 zeigt die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen in den Gebietskörperschaften ab dem Jahr 2015.<sup>14</sup> Im Vergleich der Jahre 2016 und 2017 sind diese Auszahlungen in allen Gebietskörperschaften trotz teilweise zurückgegangenem Personalbestand (Landkreise) um 2 % und mehr gestiegen.

Anstieg um 2 % und mehr trotz teilweise zurückgegangenem Personalbestand

Übersicht 10: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen nach Gebietskörperschaften ab dem Jahr 2015<sup>15</sup>

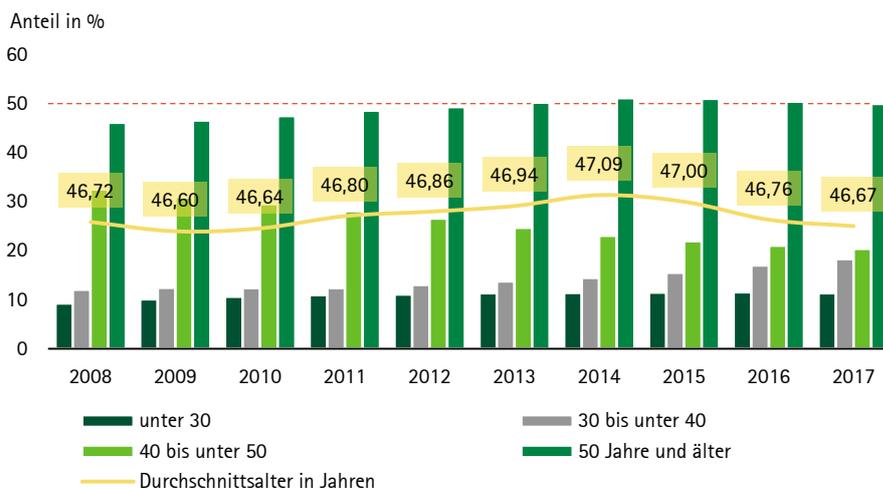


### 3 Altersstruktur und demografische Entwicklung

#### 3.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

##### Kernhaushalt gesamt

Übersicht 11: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt



<sup>14</sup> Auf die Darstellung des Personalaufwandes in den Jahren vor 2015 wird verzichtet.

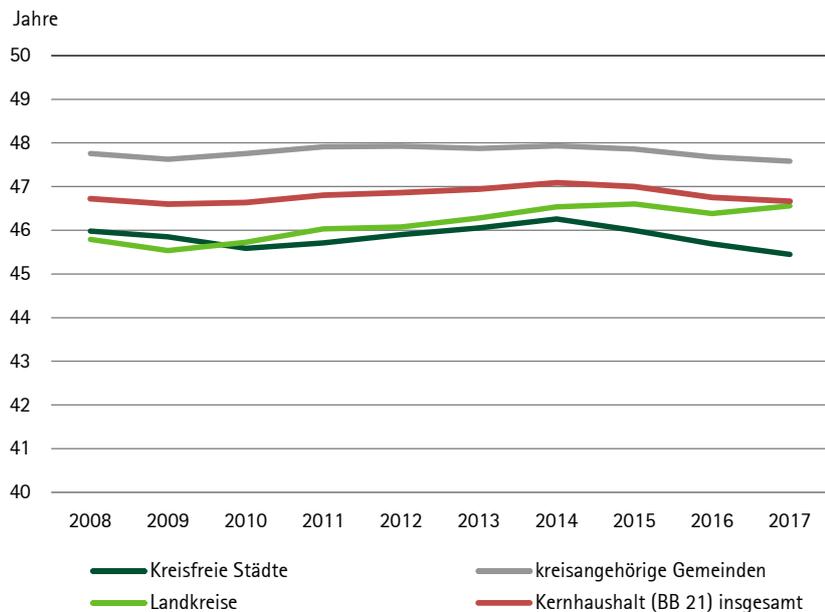
<sup>15</sup> Personal- und Versorgungsauszahlungen bis 2016 auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistik, 2017 auf Grundlage der Kassenstatistik. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen des KSV Sachsen und der Verwaltungsverbände sind in der Übersicht nicht enthalten.

Gesunkenes Durchschnittsalter 17 Seit dem Jahr 2014 ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt um rund ein halbes Jahr auf nunmehr 46,67 Jahre in 2017 gesunken. Ursächlich dafür war insbesondere die Abnahme des Anteils der Beschäftigten, welche 50 Jahre und älter sind bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils der Altersgruppen unter 40 Jahren (vgl. Übersicht 11). Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2017 bei 44,1 Jahren.

Weiterhin hoher Anteil der Beschäftigten ab 50 Jahren 18 Mit rd. 50 % bleibt der Anteil der Beschäftigten, welche 50 Jahre und älter sind weiterhin hoch. Die Anzahl derer, welche bereits 60 Jahre und älter sind und in absehbarer Zeit in den Ruhestand wechseln, liegt bei mehr als 8.300 Beschäftigten. Dies sind rd. 14 % aller Beschäftigten im Kernhaushalt.

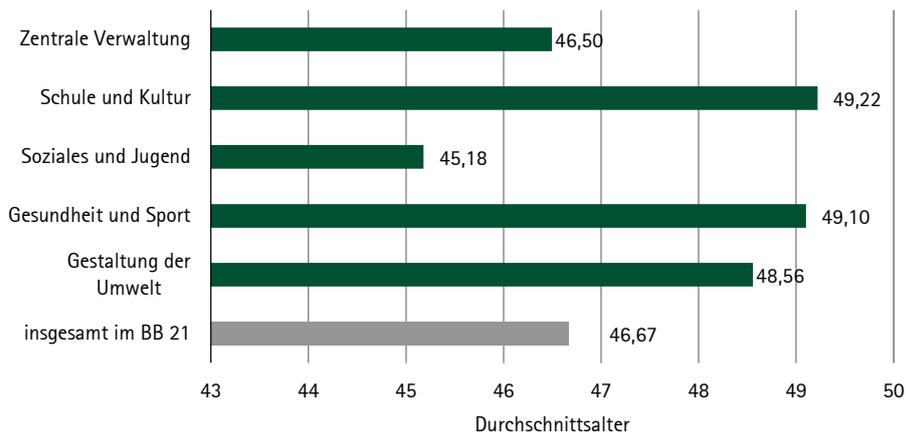
Jüngstes Personal bei den Kreisfreien Städten 19 **Gebietskörperschaften**  
Wie Übersicht 12 zeigt, spiegelt sich der allgemeine Trend des sinkenden Durchschnittsalters nur bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisfreien Städten wider. Bei den Landkreisen ist das Durchschnittsalter im Vorjahresvergleich zwar gestiegen, liegt aber weiterhin um mehr als ein Jahr unter dem der kreisangehörigen Gemeinden. Das durchschnittlich jüngste Personal ist bei den Kreisfreien Städten beschäftigt.

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



Jüngstes Personal im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 20 **Produktbereiche**  
Übersicht 13 zeigt einen Vergleich des durchschnittlichen Alters der Beschäftigten in den einzelnen Produktbereichen. Das jüngste Personal ist im Bereich Soziales und Jugend, insbesondere im Produktbereich 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) beschäftigt. Ursächlich dafür dürfte der in den letzten Jahren stark gestiegene Personalbedarf in den Kindertageseinrichtungen sein. Neueinstellungen erfolgen i. d. R. mit jüngerem Personal.

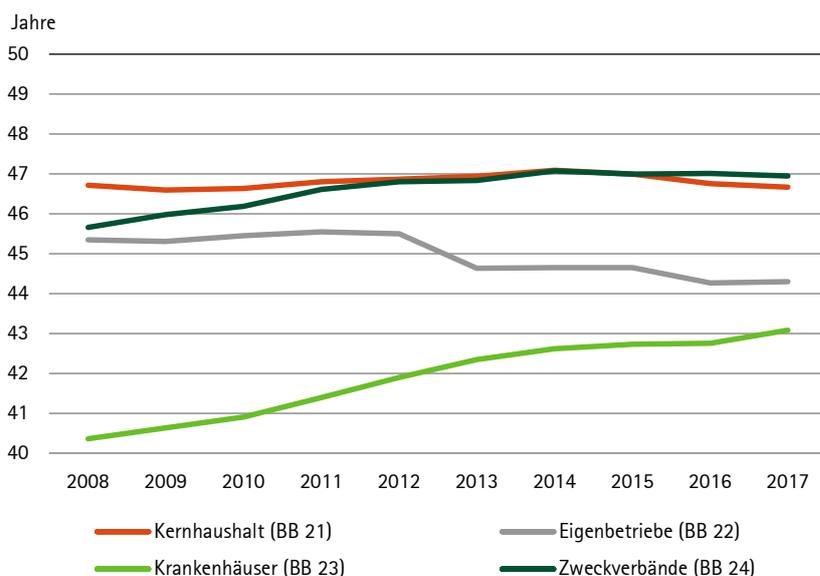
Übersicht 13: Vergleich des Durchschnittsalters nach Produktbereichen zum 30.06.2017



### Andere Beschäftigungsbereiche

21 Ein dem BB 21 vergleichbares Absinken des Durchschnittsalters zeigt sich tendenziell auch im BB 22, wenn auch auf unterschiedlichem Ausgangsniveau. Im BB 23 steigt das Durchschnittsalter zwar seit Jahren kontinuierlich an, bleibt aber weiterhin deutlich niedriger als das durchschnittliche Alter der Beschäftigten in den anderen Bereichen (vgl. Übersicht 14).

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



### 3.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

22 Die beschriebene Altersstruktur mit einem hohen Anteil Beschäftigter, welche kurz- bis mittelfristig in den Ruhestand wechseln, führt in den sächsischen Kommunalverwaltungen zu einem aktuell hohen bzw. noch weiter steigenden Fachkräftebedarf in den nächsten Jahren. Verstärkt wird die Problematik durch eine vergleichbare Situation in der sächsischen Landesverwaltung<sup>16</sup> sowie eine zunehmende Konkurrenz zu Arbeitgebern in der freien Wirtschaft.

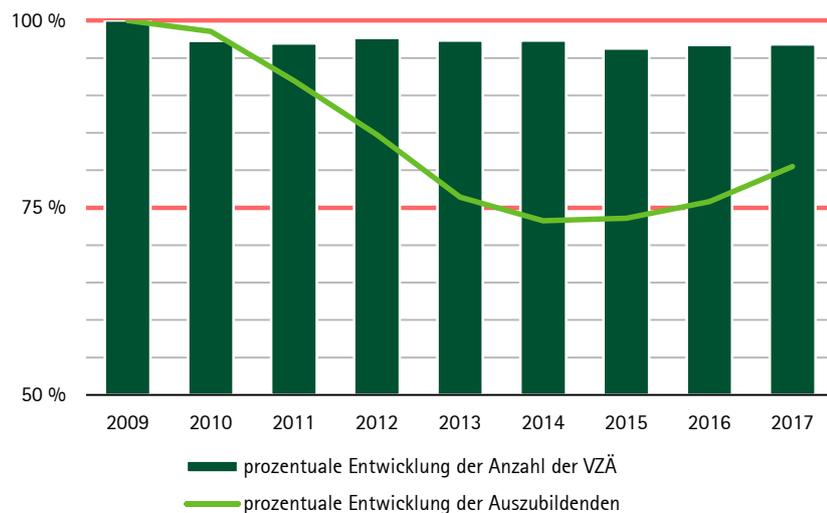
Aktuell hoher bzw. noch weiter steigender Fachkräftebedarf

<sup>16</sup> Vgl. auch Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung, LT-Drs. 6/5473 vom 16.06.2016.

Trend zur Reduzierung der Ausbildungszahlen gestoppt und umgekehrt

23 Der Wettbewerb um die Gewinnung von Fachkräften beinhaltet z. B. auch ein - gemessen an dem künftigen Bedarf - ausreichendes Angebot attraktiver Ausbildungsplätze. Auch die sich anschließende Möglichkeit der Übernahme durch den Arbeitgeber spielt eine nicht unwesentliche Rolle im Wettbewerb. Übersicht 15 zeigt, dass die Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung seit 2009 insgesamt stark rückläufig waren. Potenziale zur zeitnahen Gewinnung von Nachwuchs wurden damit einhergehend nicht ausreichend erschlossen. Erst mit dem Jahr 2014 konnte der Trend zur Reduzierung der Ausbildungszahlen gestoppt und anschließend wieder umgekehrt werden.

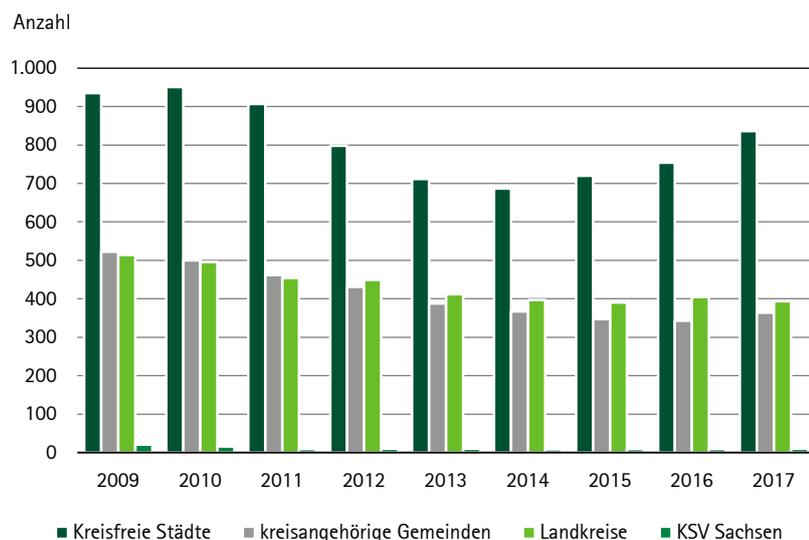
Übersicht 15: Vergleich der prozentualen Entwicklung der Gesamtzahl der Beschäftigten (VZÄ, BB 21 - 23, ohne KiTa-Personal) zu den Ausbildungszahlen ausgehend vom Jahr 2009<sup>17</sup>



Intensivierung der Ausbildung bei den Kreisfreien Städten

24 Die Trendumkehr wurde insbesondere durch eine Intensivierung der Ausbildung bei den Kreisfreien Städten eingeleitet. Mit dem Jahr 2017 erhöhten sich auch bei den kreisangehörigen Gemeinden die Ausbildungszahlen sowohl absolut als auch im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung. Die Ausbildungszahlen bei den Landkreisen verharren dagegen auf dem Niveau der Vorjahre (vgl. Übersicht 16).

Übersicht 16: Entwicklung der Ausbildungszahlen in den Gebietskörperschaften



<sup>17</sup> Die Ausbildung der Erzieher erfolgt nicht durch die Kommunen selbst, deshalb wurde das KiTa-Personal bei der Gesamtzahl der Beschäftigten nicht berücksichtigt.

25 Grundsätzlich liegt eine quantitative und qualitative Stärkung der Ausbildung im kommunalen Bereich sowohl im Interesse der Kommunen selbst als auch im Interesse des Freistaates Sachsen. Eine Zusammenarbeit bei dieser Thematik wird von beiden Seiten angestrebt. Zum Beispiel möchte der Freistaat Sachsen im Rahmen seiner beschlossenen Ausbildungsoffensive seine Ausbildungsstätten erheblich ausbauen und modernisieren sowie das Lehrpersonal vor Ort verstärken.<sup>18</sup> Zu diesen staatlichen Ausbildungsstätten zählt u. a. auch die Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH), Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen in Meißen. Diese wird auch von den kommunalen Ausbildungsträgern genutzt. Ein weiteres Beispiel zur Stärkung der Ausbildungsbereitschaft gerade bei kreisangehörigen Gemeinden ist die im Entwurf des Zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vorgesehene Übernahme der Benutzungsgebühren der Kommunen für Studenten an der Fachhochschule Meißen<sup>19</sup>.

Gemeinsames Interesse der Kommunen und des Freistaates Sachsen an Stärkung der Ausbildung

#### 4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

26 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2016 vor.

Ländervergleich bis 2016

##### 4.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

27 In den einzelnen kommunalen Beschäftigungsbereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2016 wie folgt dar.

Übersicht 17: Personalbestände in den einzelnen kommunalen Beschäftigungsbereichen im Bundesvergleich<sup>20</sup>

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Flächenländer Ost	Flächenländer West
VZÄ je Tsd. EW							
Kernhaushalte (BB 21)	13,16	13,34	14,11	15,64	11,52	13,64	12,52
davon:							
- Beschäftigte GfA	0,78	0,40	0,27	0,78	0,23	0,55	0,34
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2,36	2,19	2,87	3,63	0,73	2,46	1,90
- verbleibend	10,02	10,75	10,97	11,23	10,56	10,63	10,28
Eigenbetriebe (BB 22)	1,74	1,14	2,90	0,81	1,63	1,65	1,46
davon:							
- Beschäftigte GfA	-	0,06	0,24	0,08	0,23	0,10	0,01
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,64	-	0,59	0,11	0,11	0,35	0,09
Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,92	-	0,62	-	0,70	0,50	0,68
Zweckverbände (BB 24) und rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen (BB 48)	0,58	1,23	0,93	0,76	0,71	0,81	1,67
<b>BB 21 bis BB 24, 48 gesamt</b>	<b>16,40</b>					<b>16,59</b>	<b>16,34</b>
Beschäftigte je Tsd. EW							
Unternehmen in privater Rechtsform <sup>21</sup>	3,02	2,40	3,32	3,59	4,18	3,23	1,57

<sup>18</sup> Vgl. Medieninformation der SK vom 27.02.2018.

<sup>19</sup> Vgl. LT-Drs. 6/13902, Entwurf des Zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen. Die Benutzungsgebühren sollen ab dem Jahr 2019 für die kreisangehörigen Gemeinden vollständig, für die Kreisfreien Städte und Landkreise hälftig vom Land übernommen werden. Darüber hinaus soll für die kreisangehörigen Gemeinden eine Förderung der Ausbildungsvergütung von Anwärtern für die Laufbahn der ersten Einstiegsebene der Laufbahngruppe 2, in den Bachelorstudiengängen Allgemeine Verwaltung oder Sozialverwaltung, aus Bedarfszuweisungen finanziert werden.

<sup>20</sup> Rundungsdifferenzen können auftreten.

<sup>21</sup> Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist an diesem Punkt nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

28 Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern, insbesondere zwischen den Flächenländern Ost und West nach wie vor abweichende Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

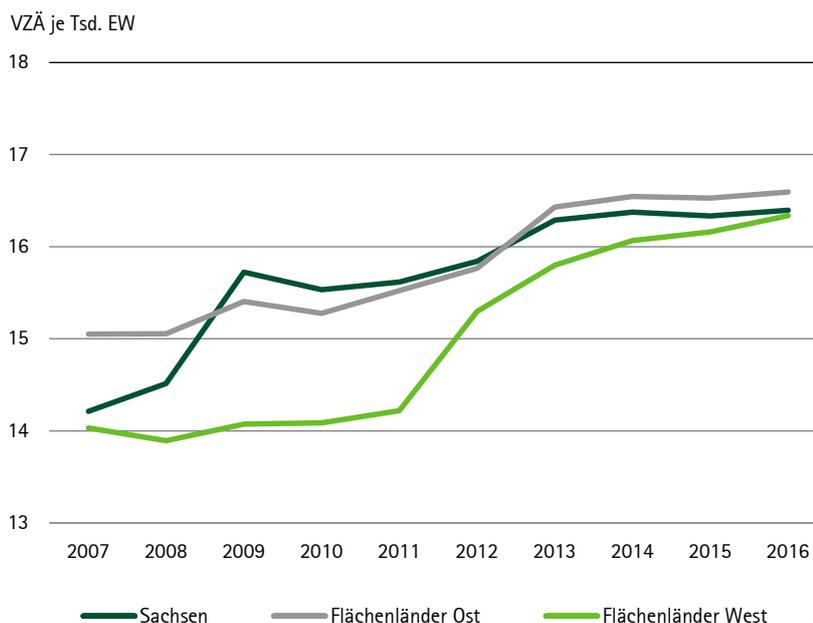
Höherer Personalbestand in Kindertageseinrichtungen in Sachsen bzw. den Flächenländern Ost (gesamt)

29 Bei Betrachtung der Einzelbereiche zeigt sich im Vergleich ein wesentlich höherer Personalbestand je Tsd. EW bei den Zweckverbänden und rechtlich selbstständigen kommunalen Einrichtungen (BB 24 und 48) in den Flächenländern West bei gleichzeitig wesentlich höherem Personalbestand in Kindertageseinrichtungen in Sachsen bzw. den Flächenländern Ost (gesamt). Der höhere Personalbestand in den Kindertageseinrichtungen begründet sich im Wesentlichen in einem größeren Anteil öffentlicher Träger<sup>22</sup>, einer höheren Betreuungsquote der unter 3-jährigen Kinder<sup>23</sup> sowie durch längere Betreuungszeiten pro Kind in den Kindertageseinrichtungen<sup>24</sup>.

Verringerung der Unterschiede zwischen Sachsen und den Flächenländern West

30 Trotz der beschriebenen Abweichungen in den einzelnen Bereichen zeigt Übersicht 18, dass sich die bis zum Jahr 2011 noch bestehenden großen Unterschiede im Personalbestand je Tsd. EW zwischen den Flächenländern Ost und West, im Besonderen aber auch zwischen Sachsen und den Flächenländern West stetig verringert haben. Sachsen liegt mittlerweile nahezu auf dem Stand der Flächenländer West.

Übersicht 18: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt



<sup>22</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Tagespflege am 01.03.2016, Wiesbaden 2016. Tabelle LT3, eigene Berechnungen. Zum 01.03.2016 betrug der durchschnittliche Anteil des pädagogischen Personals bei öffentlichen Trägern in den Flächenländern Ost 40,6 % (Sachsen: 41,7 %) am gesamten pädagogischen Personal, in den Flächenländern West betrug dieser Anteil dagegen nur 34,5 %.

<sup>23</sup> Ebenda, Tabelle ZR8, eigene Berechnungen. Bei den Kindern unter 3 Jahren betrug die Betreuungsquote zum 01.03.2016 in den Flächenländern Ost im Mittel 54,6 % (Sachsen 50,6 %) und in den Flächenländern West 28,5 %.

<sup>24</sup> Ebenda, Tabelle ZR8, eigene Berechnungen. Der durchschnittliche Anteil der Kinder mit einer durchgehenden Betreuungszeit von mehr als 7 Stunden pro Betreuungstag betrug zum 01.03.2016 in den Flächenländern Ost 53,3 % (Sachsen 50,5 %) und in den Flächenländern West 39,3 %.

## 4.2 Produktbereiche im Beschäftigungsbereich 21

Übersicht 19: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2016 in einzelnen Bundesländern<sup>25</sup>; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

Produktbereich	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	1	2	3	4	5
	2015	2016						
	VZÄ je Tsd. EW							
				2016				
				VZÄ je Tsd. EW				
Sachsen	13,09	13,16	0,07	5,28	1,12	4,30	0,38	2,08
Thüringen	13,32	13,34	0,02	4,52	1,73	3,88	0,50	2,70
Sachsen-Anhalt	13,91	14,11	0,20	6,20	1,19	4,40	0,42	1,90
Brandenburg	15,52	15,64	0,12	5,85	1,39	5,56	0,42	2,43
Mecklenburg-Vorpommern	11,57	11,52	-0,05	5,82	1,21	2,04	0,37	2,08
Flächenländer Ost	13,56	13,64	0,08	5,49	1,30	4,21	0,41	2,22
Niedersachsen	12,14	12,53	0,39	4,60	1,35	3,63	0,44	2,52
Rheinland-Pfalz	12,22	12,41	0,19	4,93	1,47	4,23	0,33	1,45
Schleswig-Holstein	10,78	11,00	0,23	4,49	1,17	2,95	0,32	2,06
Saarland	12,41	12,50	0,09	4,07	1,24	3,42	0,42	3,35
Flächenländer West	12,29	12,52	0,23	4,42	1,48	3,68	0,37	2,57

31 Übersicht 19 zeigt, dass der Personalbestand im BB 21 im Vorjahresvergleich in den Flächenländern West (+0,23 VZÄ je Tsd. EW) etwas stärker gestiegen ist als in den Flächenländern Ost (+0,08 VZÄ je Tsd. EW). Bei gleichem Anstieg im Bereich Soziales und Jugend ist diese Entwicklung vor allem auf einen Anstieg im Bereich Zentrale Verwaltung in den Flächenländern West zurückzuführen. Der seit Jahren in den Flächenländern Ost festgestellte höhere Personalbestand im Bereich Zentrale Verwaltung (Differenz zu Flächenländern West: 1,07 VZÄ je Tsd. EW) bleibt dennoch im Wesentlichen bestehen.

Anstieg im Produktbereich Soziales und Jugend in den Flächenländern Ost und West

## 4.3 Durchschnittsalter

32 Das um 1,6 Jahre höhere Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 in den Flächenländern Ost (vgl. Übersicht 20) macht deutlich, dass die kommunalen Arbeitgeber in den Flächenländern Ost aktuell bzw. kurz- bis mittelfristig stärker mit zunehmenden Altersabgängen und dem damit einhergehenden erhöhten Fachkräftebedarf für die frei werdenden Stellen konfrontiert werden als die kommunalen Arbeitgeber in den Flächenländern West.

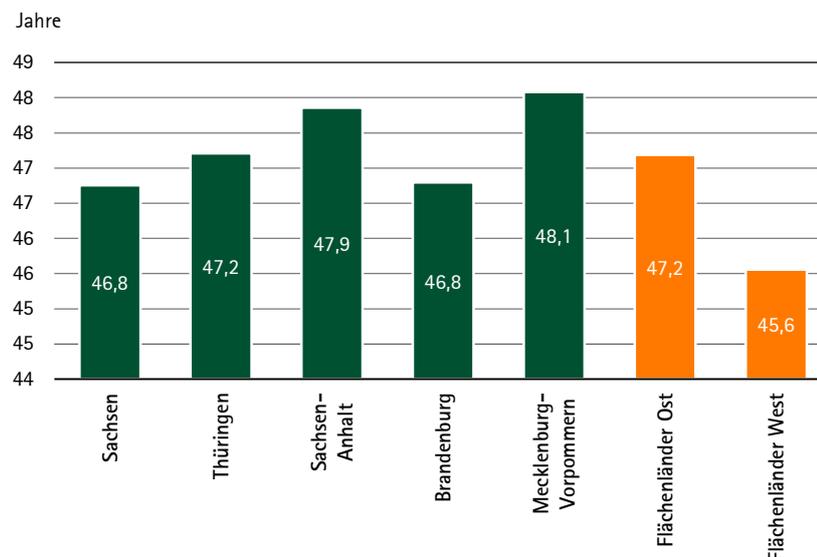
Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 in den Flächenländern Ost um 1,6 Jahre höher

<sup>25</sup> Die Produktbereiche sind wie folgt untergliedert:

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

In Übersicht 19 werden 4 ausgewählte Flächenländer West (in vorangegangenen Berichten als sog. „finanzschwache“ Länder des früheren Bundesgebietes bezeichnet) als Vergleich herangezogen. In der Zeile „Flächenländer West“ sind dagegen die Daten aller Flächenländer des früheren Bundesgebietes enthalten.

Übersicht 20: Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 am 30.06.2016



## 5 Aktuelle Entwicklungen

### Entgeltrelevante Entscheidungen

Tariferhöhungen 33 Im Rahmen der Tarifrunde 2018 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes wurde u. a. vereinbart, dass sich das Tabellenentgelt im Durchschnitt rückwirkend ab 01.03.2018 um effektiv 3,19 %, ab 01.04.2019 um 3,09 % sowie ab 01.03.2020 bis 31.08.2020 um 1,06 % erhöht. Im Ergebnis aller Vereinbarungen errechnet sich eine Gesamterhöhung von 7,5 % auf die 30-monatige Laufzeit.<sup>26</sup>

Nachzahlungen 34 In Umsetzung eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 23.05.2017 erhielten die sächsischen Beamten Nachzahlungen wegen verzögerter Ost-West-Anpassung für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2009 sowie wegen verzögerter linearer Besoldungsanpassung für den Zeitraum vom 01.05. bis 31.08.2008.<sup>27</sup>

### Entwicklungen im Bereich Soziales und Jugend

Geburtenzuwachs 35 Die Anzahl der Geburten ist in Sachsen seit 2011 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2016 erreichte die Zahl der Lebendgeborenen den höchsten Wert seit 1990<sup>28</sup>, d. h., der Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen mit entsprechendem Betreuungspersonal wird vorerst weiter steigen.

Zusätzliche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten 36 Mit der im Rahmen des Entwurfes zum Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 vorgesehenen Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen soll den pädagogischen Fachkräften in allen Arten der Kindertageseinrichtungen ab dem 01.06.2019 zusätzliche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten im Umfang von 2 Wochenstunden je vollzeitbeschäftigter Fachkraft gewährt werden.<sup>29</sup>

Zahl der Bezieher von Unterhaltsvorschuss gestiegen 37 Im Zeitraum vom 30.06. bis 31.12.2017 hat sich die Zahl der Leistungsbezieher von Unterhaltsvorschuss von 28.681 auf 45.976 (+60 %) erhöht.<sup>30</sup> Eine Erhöhung der Anzahl der Anspruchsberechtigten war aufgrund der zum 01.07.2017 eingetretenen Änderung bei der Zahlung des Unterhaltsvorschusses erwartet worden.<sup>31</sup> Der Bedarf an kommunalem Personal in diesem Bereich wird steigen.

<sup>26</sup> Vgl. auch SLKT-Rundschreiben 190/2018.

<sup>27</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Sächsischen Dienstrechts vom 28.06.2018.

<sup>28</sup> Vgl. StaLa, Kamenz, 2018.

<sup>29</sup> Vgl. LT-Drs. 6/13901 - Entwurf des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2019/2020 (Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 - HBG 2019/2020).

<sup>30</sup> Vgl. LT-Drs. 6/13310, Unterhaltsvorschuss 2017 in Sachsen.

<sup>31</sup> Vgl. Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 5, S. 40.

- 38 Im Rahmen der Umsetzung der Novelle des Bundesteilhabegesetzes wird vonseiten des SSG wegen der zu erwartenden Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises sowie wegen neuer Leistungstatbestände und den damit verbundenen neuen umfangreicheren Verfahrensabläufen ein erhöhter Personalaufwand erwartet.<sup>32</sup> Bundesteilhabegesetz
- 39 Die Asylersantragszahlen in 2018 entwickelten sich bis Juni 2018 in etwa gleichem Umfang wie 2017<sup>33</sup>, d. h., der im Jahr 2017 eingetretene Rückgang der Antragszahlen hat sich vorerst verstetigt. Verstetigung der Asylersantragszahlen
- 6 Stellungnahmen**
- 40 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 7 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten**
- 7.1 Begriffsdefinitionen**
- 41 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen. Begriffsdefinitionen
- 42 **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.
- 43 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.
- 44 **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
- 45 **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des KVS als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet.
- 46 **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.
- 7.2 Zu den verwendeten statistischen Daten**
- 47 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 2017. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2016. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird i. d. R. auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.

<sup>32</sup> Vgl. Sachsenlandkurier 5/17, Gemeindefinanzbericht 2016/2017.

<sup>33</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgaben Juni 2017 und Juni 2018, eigene Berechnungen.

- 48 Die Personalbestände werden grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ zugeordnet. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Beschäftigtenzahlen.
- 49 Die Einwohnerzahlen basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31.12.2015) auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

## Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften mit dopplischem Rechnungswesen im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung wird aktuell durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Die überörtliche Kommunalprüfung musste mehrfach Rechtsverstöße und unwirtschaftliches Handeln beanstanden. In 2 Fällen wurde die gesetzliche Aufgabenverteilung missachtet.

### 1 Überörtliche Kommunalprüfung

- 1 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 88a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 108, 109 SächsGemO zuständig.
- 2 In den Jahren 2016 und 2017 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden <sup>1</sup> (Stand 01.01.2018)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2016 und 2017)
		2016	2017	
Landkreise	10	6	14	5
Kreisfreie Städte	3	1	4	0
Gemeinden	419	116	104	140
Verwaltungsverbände	6	0	1	1
Eigenbetriebe	94 <sup>2</sup>	4	0	-
Zweckverbände	156	26	16	18
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	2	0	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 <sup>3</sup>	2 <sup>3</sup>	0	-
Summe	1.366	157	139	164

- 3 Im Jahr 2017 begann der SRH die Querschnittsprüfung „Prüfung im Bereich des SGB VIII – Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer (umA)“, in die alle 10 Landkreise sowie die 3 Kreisfreien Städte einbezogen wurden.
- 4 Der SRH führte beginnend im Jahr 2017 Organisationsuntersuchungen in 6 Gemeinden der Größenklasse 5.000 bis 10.000 EW durch. Die Ergebnisse werden Grundlage für die Erarbeitung von Organisationsempfehlungen sein. Die Gemeinden sollen damit Empfehlungen und Hinweise zum Organisationsaufbau, zur Personalbemessung sowie zur Aufgabewahrnehmung erhalten.
- 5 Die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen nahmen auch in den Jahren 2016 und 2017 einen hohen Stellenwert ein und banden entsprechende Prüfungskapazitäten insbesondere der StRPrÄ. Die Situation im Hinblick auf die zur überörtlichen Prüfung vorgelegten Eröffnungsbilan-

Nach wie vor fehlende Eröffnungsbilanzen

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

<sup>2</sup> Stand: 31.12.2017, vgl. LT-Drs. 6/11712 Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen.

<sup>3</sup> Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2015.

Zeitnahe überörtliche Prüfung vorliegender Eröffnungsbilanzen

zen ist jedoch auch im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik nicht zufriedenstellend. Dem SRH liegen 419 festgestellte Eröffnungsbilanzen vor. Demnach fehlen noch rd. 22 % der prüfungspflichtigen Eröffnungsbilanzen. Zum 01.08.2018 waren 417 Eröffnungsbilanzen bereits geprüft bzw. noch in der Prüfung.

Bisher 20 eingeschränkte Prüfvermerke der örtlichen Rechnungsprüfung

6 Nach Kenntnis des SRH hat die örtliche Rechnungsprüfung bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen bisher 20 eingeschränkte Prüfvermerke erteilt, das traf u. a. auf 2 Landkreise zu. Bei 40 uneingeschränkten Prüfungsvermerken durch die örtliche Rechnungsprüfung vertrat der SRH bei seiner überörtlichen Prüfung eine gegenteilige Auffassung. Das traf ebenfalls auf 3 Landkreise zu. Uneingeschränkt darf der Prüfungsvermerk insbesondere dann nicht erteilt werden, wenn in der Eröffnungsbilanz einzelne Abweichungen von mehr als 0,7 % der Bilanzsumme oder wesentliche Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen festgestellt wurden. Die Feststellungen bezogen sich überwiegend auf Ersatzbewertungen und betrafen im Einzelnen nicht erkannte mangelhafte Bewertungen des Infrastrukturvermögens, der Gebäude und Grundstücke. Des Weiteren waren die fehlerhafte bzw. unterlassene Bildung von Sammelsonderposten für empfangene investive Schlüsselzuweisungen sowie die mangelhafte Darstellung von Beteiligungen Anlass für den SRH, den uneingeschränkten Prüfungsvermerk infrage zu stellen. Im Übrigen hat der SRH mehrfach mangelhafte, nicht prüffähige Dokumentationen und unvollständige Inventuren beanstandet.

Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert

7 Der erhebliche Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und damit einhergehend der Jahresabschlüsse hat auch deutlichen Einfluss auf die turnusmäßige überörtliche Prüfung auf der Grundlage des doppelischen Rechnungswesens. Durch die verzögerte bzw. teilweise noch gar nicht erfolgte Vorlage der zu prüfenden Eröffnungsbilanzen sind zwischenzeitlich bei den kommunalen Körperschaften die Haushaltsjahre ab 2013 überwiegend überörtlich ungeprüft. Daher hat der SRH im Jahr 2017 mit der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung bei Körperschaften mit doppelischem Rechnungswesen begonnen. Auf der Grundlage der hierfür entwickelten Prüfungskonzeption wurden bisher (Stand: 01.08.2018) 25 Körperschaften geprüft. Der SRH bezieht in diese Prüfung aufgrund der Vielzahl von fehlenden Jahresabschlüssen auch Haushaltsjahre ohne auf- oder festgestellten Jahresabschluss ein. Dies erschwert jedoch insbesondere die kennzahlengestützte Finanzanalyse zur Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit. So sind regelmäßig Differenzen zwischen den Ansätzen der Haushaltsplanung und den tatsächlichen Bewirtschaftungs-Ist-Zahlen festzustellen (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Band II, Beitrag Nr. 5). Der Jahresabschluss ist als Datengrundlage untrennbar mit dem Haushaltsplan verbunden. Nur die Inhalte des örtlich geprüften und festgestellten Jahresabschlusses besitzen entsprechende Validität und Bestandskraft und können eine verlässliche Grundlage der Haushaltsplanung bilden.

Nur festgestellte Jahresabschlüsse ermöglichen eine verlässliche Haushaltsplanung

8 Die überörtliche Prüfung wird ferner dadurch erschwert, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann.

## 2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

### 2.1 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

#### 2.1.1 Missachtung der Aufgabenzuständigkeit innerhalb von Verwaltungsgemeinschaften

- 9 Die überörtliche Prüfung der **Gemeinde Kottmar** und ihrer **Rechtsvorgängerinnen** sowie der **Gemeinde Oberwiera** ergab Sachverhalte, in denen die nach dem SächsKomZG vorgeschriebene Aufgabenverteilung zwischen erfüllender und beteiligter Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft missachtet wurde und dies zu unwirtschaftlichem Handeln führte.
- 10 Zum 01.01.2013 vereinigten sich die ehemaligen Gemeinden Eibau, Ober- und Niedercunnersdorf zur Gemeinde Kottmar. Die ehemaligen Gemeinden Ober- und Niedercunnersdorf waren bereits seit 01.04.1999 Mitglieder einer Verwaltungsgemeinschaft mit der erfüllenden Gemeinde Obercunnersdorf.
- 11 Die **ehemalige Gemeinde Niedercunnersdorf** übertrug ihrem ehrenamtlichen Bürgermeister mit Kenntnis und Billigung der RAB mit Dienstleistungsvertrag vom 11.03.2004 folgende Aufgaben:
- Anleitung, Überwachung, Arbeitseinteilung und Koordinierung der Mitarbeiter des Bauhofs einschließlich der Zivildienstleistenden und der geringfügig Beschäftigten,
  - Vorbereitung, Koordinierung, Überwachung und Zuarbeiten zur Abrechnung von Maßnahmen des 2. Arbeitsmarktes (Regie-ABM, BSi-Förderung),
  - Vorbereitung, Überwachung, Koordinierung und Zuarbeit zur Abrechnung von Fördermittelanträgen des Auftraggebers, vorrangig Maßnahmen des Amtes für ländliche Neuordnung Kamenz.
- 12 Zur Abgeltung dieser Tätigkeiten zahlte sie dem damaligen ehrenamtlichen Bürgermeister zusätzlich zu seiner gesetzlichen Aufwandsentschädigung in den Jahren 2004 bis 2012 ein monatliches Pauschalhonorar von 1.300,00 € netto.
- 13 Die mit dem Dienstleistungsvertrag übertragenen Aufgaben betrafen überwiegend solche, für deren Erledigung die Gemeinde wegen ihrer Beteiligung an einer Verwaltungsgemeinschaft gar nicht mehr zuständig war (Koordinierung und Überwachung der Abrechnung von Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes und von Fördermittelanträgen) bzw. die zu den unentgeltlich zu erledigenden Kernaufgaben eines ehrenamtlichen Bürgermeisters gehörten (Aufsicht über das Personal und die Sachmittel des kommunalen Bauhofes).
- 14 Es ist jedoch nicht zulässig, dass sich ein ehrenamtlicher Bürgermeister seinen Aufwand für Verwaltungstätigkeiten der Gemeinde über die ihm zustehende Aufwandsentschädigung hinaus erstatten lässt. Die Aufgaben der Mitgliedsgemeinde Niedercunnersdorf waren im Umfang gem. § 36 Abs. 3 i. V. m. §§ 7 und 8 SächsKomZG auf die erfüllende Gemeinde Obercunnersdorf übergegangen bzw. von dieser nach Weisung zu erledigen. Für die Aufgaben, die dem ehrenamtlichen Bürgermeister weiterhin oblagen, erhielt er eine Aufwandsentschädigung nach Maßgabe der KomAEVO. Mit dieser war sämtlicher, durch das Amt allgemein verursachter erhöhter persönlicher Aufwand abgegolten.

Unzulässige Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf einen ehrenamtlichen Bürgermeister durch Dienstleistungsvertrag

Übertragene Aufgaben waren unentgeltlich bzw. von erfüllender Gemeinde innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft zu erledigenden

Verursachter erhöhter persönlicher Aufwand bereits vollständig durch Aufwandsentschädigung abgegolten

- 15 Die Vereinnahmung des Honorars aus dem Dienstleistungsvertrag durch den ehrenamtlichen Bürgermeister stellt eine Verletzung seiner ihm aufgrund seiner Stellung als (ehrenamtlicher) Bürgermeister im Sinne von § 51 SächsGemO obliegenden Vermögensbetreuungspflicht dar.
- 16 Der ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister teilte im Rahmen seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass er den Dienstleistungsvertrag insbesondere aufgrund der Beteiligung der RAB als rechtmäßig angesehen habe und dies auch nach wie vor so sehe.
- 17 Das SMI sollte den Vorgang auswerten.
- 18 Die **Gemeinde Oberwiera** unterhielt eine Wärmeversorgungsanlage, welche überwiegend gemeindeeigene Objekte (Wohnungen, Gemeindezentrum, Turnhalle und Kindergarten) mit Wärme versorgte.
- Missachtung der vergaberechtlichen Grundsätze 19 Im Jahr 2010 beauftragte die Gemeinde eine Wohnungsgesellschaft mit der Organisation, Kontrolle und Betreuung der Heizungsanlage für 1.500 € je Monat. Bis September 2016 hatte die Gemeinde für diese Dienstleistung insgesamt 120.000 € verausgabt. Der Auftrag war unbefristet. Der Auftragsvergabe war keine öffentliche Ausschreibung vorausgegangen. Die Gemeinde hatte damit die vergaberechtlichen Grundsätze, wonach Leistungen i. d. R. im Wettbewerb zu vergeben waren, nicht beachtet.
- Offensichtliche Interessenkollision 20 Die Wohnungsgesellschaft schloss in unmittelbarem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit ihrer Beauftragung einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem ehrenamtlichen Bürgermeister der Gemeinde Oberwiera als Privatperson über die Führung, die Abrechnung der Wärmelieferung und alle erforderlichen Kontroll- und Überwachungspflichten der Wärmeversorgungsanlage. Es war ein monatliches Entgelt i. H. v. 1.500 € vereinbart. Der Bürgermeister ordnete ab dem Hj. 2012 die Entgeltzahlungen an die Wohnungsgesellschaft aus dem Gemeindehaushalt an, obwohl ihm bewusst sein musste, dass diese Zahlungen die Voraussetzung für die Zahlung seines Entgeltes aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag waren. Die Interessenkollision war offensichtliche.
- Erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit der beauftragten Leistungen 21 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung kamen erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit der Beauftragung der Gesellschaft auf. Nach den vorgelegten Unterlagen erbrachte der Bauhof der Gemeinde maßgebliche Leistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Heizungsanlage, insbesondere Kontroll- und Überwachungsleistungen. Zudem übernahm innerhalb der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft eine Mitarbeiterin der erfüllenden Stadt Leistungen im Zusammenhang mit der Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung. Eine private Firma war zudem seit Juli 2010 mit der jährlichen Wartung der Heizungsanlage betraut und erhielt hierfür ein Entgelt von 2.300 € zzgl. MwSt. pro Wartung. Es blieb insbesondere unklar, welche Leistungen der ehrenamtliche Bürgermeister im Auftrag der Gesellschaft tatsächlich erbringen musste und tatsächlich erbrachte.
- Aufwand für Verwaltungstätigkeiten darf nicht über die gesetzliche Aufwandsentschädigung hinaus erstattet werden 22 Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vertragliche Vereinbarung mit der Gesellschaft nur zustande kam, um dem Bürgermeister ein zusätzliches Einkommen zu verschaffen. Es ist jedoch nicht zulässig, dass sich ein ehrenamtlicher Bürgermeister seinen Aufwand für Verwaltungstätigkeiten der Gemeinde über die ihm zustehende Aufwandsentschädigung hinaus erstatten lässt. Die Aufgaben der Mitgliedsgemeinde Oberwiera waren im Umfang gem. § 36 Abs. 3 i. V. m. §§ 7 und 8 SächsKomZG auf die erfüllende Stadt übergegangen bzw. von dieser nach Weisung zu erledigen, sodass sich der Aufgabenumfang des ehrenamtlichen Bürgermeisters reduziert hätte.

Für die Aufgaben, die dem ehrenamtlichen Bürgermeister weiterhin oblagen (z. B. Aufsicht über gemeindliche Einrichtungen, Ausfertigung von Satzungen, Vorsitz im Gemeinderat), erhielt er eine Aufwandsentschädigung nach Maßgabe der KomAEVO. Mit dieser war sämtlicher, durch das Amt allgemein verursachter erhöhter persönlicher Aufwand abgegolten.

- 23 Der ehrenamtliche Bürgermeister der Gemeinde Oberwiera teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass ihm aufgrund der überörtlichen Prüfung die Unzulässigkeit des Vertragsschlusses klar geworden sei. Er werde den Geschäftsbesorgungsvertrag über die technische Betreuung beenden und sich künftig ausschließlich seinen kommunalen Aufgaben als Bürgermeister widmen.

## 2.1.2 Weitere Feststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung

### Stellenwiederbesetzung nach Freiwerden durch Altersteilzeit

- 24 Die ehemalige Gemeinde Eibau kündigte eigenen Mitarbeitern, um mit ihnen 2 durch die Inanspruchnahme von Altersteilzeit frei gewordene Stellen wieder zu besetzen. Ihre Rechtsnachfolgerin, die Gemeinde Kottmar, besetzte eine durch die Inanspruchnahme von Altersteilzeit frei gewordene Stelle durch eine Beschäftigte, die sich aus einem ungekündigten Arbeitsverhältnis heraus bei ihr bewarb. Aufgrund der 3 Altersteilzeitverhältnisse bezogen die Gemeinden Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz von 96.546,50 €.

Unzulässige Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz

- 25 Die Agentur für Arbeit förderte Altersteilzeit jedoch nur, wenn anlässlich des Übergangs eines Arbeitnehmers in die Altersteilzeit auf dem frei gemachten oder auf einem in diesem Zusammenhang durch Umsetzung frei gewordenen Arbeitsplatz ein arbeitslos gemeldeter Arbeitnehmer, ein Bezieher von Arbeitslosengeld II oder ein Ausgebildeter versicherungspflichtig im Sinne des SGB III beschäftigt wurde. Weil die Gemeinden auf den durch Altersteilzeit frei gewordenen Arbeitsplätzen Arbeitnehmer beschäftigten, die diese Voraussetzungen entweder durch zuvor von ihnen ausgesprochene Kündigungen nur formal oder wegen ihrer Einstellung aus einem ungekündigten Arbeitsverhältnis heraus überhaupt nicht erfüllten, hatten sie von vornherein keine Ansprüche auf Leistungen der Agentur für Arbeit. Soweit sie bei der Agentur für Arbeit dennoch Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz beantragten und entgegennahmen, war dies entweder rechtsmissbräuchlich oder beruhte auch auf falschen Angaben. Die Beteiligten unterliefen zudem die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Altersteilzeitgesetzes.

- 26 Die Gemeinde Kottmar wurde anlässlich der überörtlichen Prüfung aufgefordert, den Sachverhalt unverzüglich der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg anzuzeigen und die RAB in Kenntnis zu setzen.

### Beauftragung einer Eigengesellschaft

- 27 Die Stadt Ehrenfriedersdorf beauftragte ihre Eigengesellschaft – ohne den hierzu erforderlichen Stadtratsbeschluss – mit Vertrag vom 25.03.2013 mit Reinigungsleistungen für ihre kommunalen Liegenschaften ab dem 01.04.2013 in einem jährlichen Wertumfang von rd. 71,6 T€ netto.
- 28 Die Stadt ging bei der Vergabe der Leistungen von einem vergaberechtsfreien Inhouse-Geschäft aus. Die Stadt versäumte eine Überprüfung, ob die Eigengesellschaft überhaupt in der Lage war, den Dienstleistungsauftrag auszuführen oder ob nicht ein privater Dritter die Aufgabe besser und wirtschaftlicher erledigen konnte. Die Eignung der Gesellschaft war aufgrund ihrer personellen Ausstattung zumindest fraglich.

29 Die Eigengesellschaft wiederum schloss bereits am 26.03.2013 mit Vertragsbeginn 01.04.2013 einen Dienstleistungsvertrag mit einem Dienstleister im Wertumfang von 70,4 T€ netto, welcher bezüglich des Vertragsgegenstandes identisch mit dem Vertrag zwischen der Eigengesellschaft und der Stadt war und auf das Angebot des Dienstleisters vom 15.01.2013 Bezug nahm. Die Eigengesellschaft ging dabei davon aus, dass sie sich im Rahmen des Vertragsverhältnisses mit der Stadt zulässigerweise eines privatwirtschaftlichen Unternehmens zur Realisierung der Dienstleistung bediene.

30 Der Vertrag mit dem Dienstleister hatte eine Erstlaufzeit bis zum 31.12.2014 und verlängerte sich ohne weiteres Zutun. Durch Vergütungsanpassungen und Erweiterungen des Leistungsumfangs lag die Jahresvergütung für die Reinigungsleistungen bspw. im Jahr 2016 bei rd. 94,8 T€.

Bewusste Umgehung des Vergaberechts

31 Die Beauftragung der Eigengesellschaft und die weitere Beauftragung der identischen Leistung am nächsten Tag an einen privaten Dienstleister stellte eine bewusste Umgehung des Vergaberechts dar. Die Eigengesellschaft war im Oberschwellenbereich selbst unmittelbar an das Vergaberecht gebunden und daher zu einer Ausschreibung im Wege eines europaweiten offenen Verfahrens verpflichtet. Der Auftragswert dieses Dienstleistungsvertrages lag unter Berücksichtigung seiner Laufzeit über dem damals geltenden Schwellenwert von 207 T€ für eine europaweite Ausschreibung.

Schwerer Vergabeverstöß

32 Die Stadt wurde aufgefordert, über ihre Eigengesellschaft darauf hinzuwirken, dass die Leistungen alsbald dem Wettbewerb unterworfen werden.

#### Bau und Auslastung eines Verwaltungsgebäudes

33 Die Zusatzversorgungskasse des **Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen** hatte 2010 mit Planungsleistungen für einen Erweiterungsbau zum Verbandsgebäude begonnen und die entsprechenden Bauarbeiten im Juni 2015 beendet. Die Baukosten betragen inkl. Grunderwerb insgesamt rd. 9,06 Mio. €.



Quelle: Foto SRH.

34 Während der Planungszeit von Anfang 2010 bis Anfang 2012 veränderte sich die Prognose des Personalbedarfs für die Zusatzversorgungskasse und den Versorgungsverband von ursprünglich 160 Stellen bis zum Jahr 2020 auf nur noch 145 Stellen. Intern ermittelte die Zusatzversorgungskasse folglich eine Reduzierung der benötigten Nutzfläche für den Erweiterungsbau von 2.063 m<sup>2</sup> auf 1.850 m<sup>2</sup>. Bei der Vorplanung betrug die Bruttogrundfläche noch 3.636 m<sup>2</sup>, was für den ursprünglichen Nutzflächenbedarf als angemessen betrachtet werden konnte. Trotz reduzier-

ten Flächenbedarfs plante und errichtete die Zusatzversorgungskasse den Erweiterungsbau mit einer Bruttogrundfläche von 5.021 m<sup>2</sup>.

- 35 Außerdem wählte die Zusatzversorgungskasse mit der Ausbildung eines Staffelgeschosses und der Fassadenbekleidung aus Naturstein kostenintensive Lösungen und entschied sich bei der Innenraumbeleuchtung sowie bei den Fensterbänken für einen sehr gehobenen Standard. Zwingende konstruktive oder gestalterische Gründe bzw. städtebauliche Erfordernisse lagen – entgegen der Auffassung des Kommunalen Versorgungsverbandes – hierfür jeweils nicht vor. Unangemessen hoher Ausstattungsstandard
- 36 Die Zusatzversorgungskasse als rechtlich unselbstständiger Teil des Kommunalen Versorgungsverbandes ist, wie alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften, an den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung gebunden. Sie soll deshalb Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Außerdem soll sie unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermitteln.
- 37 Insofern hätte die Zusatzversorgungskasse den Erweiterungsbau nur so groß planen dürfen, wie es zur Deckung des realistisch prognostizierten Raumbedarfs erforderlich gewesen wäre. Hinsichtlich der konstruktiven und gestalterischen Lösung hätte sie zudem die wirtschaftlichste Variante wählen müssen. Damit wäre ein Gebäude mit etwa 1.385 m<sup>2</sup> weniger Bruttogrundfläche (3.636 m<sup>2</sup> statt 5.021 m<sup>2</sup>) erforderlich gewesen. Eine exakte Kostenminderung kann nicht konkret berechnet werden, da die Kostenkennwerte bei bloßen Flächenreduzierungen nicht gleich bleiben, sondern aufgrund von Fixkosten i. d. R. ansteigen. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die geprüfte Körperschaft den Erweiterungsbau mit tatsächlichen Herstellungskosten (ohne Grunderwerbskosten) von etwa 1.742 € je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche errichtet hat. Damit wird die Dimension möglicher Kosteneinsparungen erkennbar. Eine funktionell gleichwertige, jedoch preiswertere Fassadengestaltung sowie die Reduzierung der genannten Ausstattungselemente auf einen angemessenen niedrigeren Standard hätten weitere 451 T€ sparen können. Der Kommunale Versorgungsverband vertritt die Auffassung, dass sich die Zahl der Mitarbeiter und der daraus entstehende Raumbedarf schneller als geplant entwickeln können. Daher erachtet er es nach wie vor für richtig, ein Gebäude errichtet zu haben, dass hinreichende Flächen bereitstellt, die bis zum Zeitpunkt ihrer Eigennutzung vermietet werden sollen. Unangemessen hohe Flächenausstattung
- 38 Auch bei der Vermietung bereits vorhandener, jedoch nicht benötigter Büroflächen verstieß die Zusatzversorgungskasse gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So verlangte sie eine Miete von 5,88 €/m<sup>2</sup>, ermittelte jedoch in ihrer eigenen Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Anmietung eines vergleichbaren Mietobjektes mit gutem Nutzwert und bevorzugter Lage eine monatliche Miete von 8 €/m<sup>2</sup> bis 10 €/m<sup>2</sup>. Die Tiefgarageneinzelstellplätze vermietete sie für monatlich 15,34 €/Stellplatz, während vergleichbare Stellplätze in Dresden aber rd. 50 € monatlich kosteten. Bei konservativer Berechnung verzichtete sie im Zeitraum vom 01.07.2011 bis 30.06.2019 demnach auf Einnahmen von mindestens 59 T€. Inzwischen hat der Kommunale Versorgungsverband die Mietverträge mit Wirkung vom 01.07.2019 angepasst, er verlangt nunmehr 8 €/m<sup>2</sup> sowie 30 €/Tiefgarageneinzelstellplatz. Nichtvermietung von freien Büroflächen
- 39 Mit dem Erweiterungsbau waren weitere Büroflächen entstanden, die der Kommunale Versorgungsverband und seine Zusatzversorgungskasse nicht benötigten. Entgegen den Beteuerungen im Verwaltungsrat im Oktober 2010 wurde bis zum Bauende keine Konzeption zur künftigen Raumebelegung für das eigene Personal und zu den Vermietungsberei-

chen erarbeitet. Eine Markterkundung für potenzielle Mieter führte die Zusatzversorgungskasse weder in der Planung noch in der Bauphase durch. Der Kommunale Versorgungsverband vertritt die Auffassung, dass er erst nach einer Mitte des Jahres 2015 abgeschlossenen Organisationsuntersuchung in der Lage gewesen sei, konkrete Planungen für die Gebäudebelegung erstellen zu können. Erst im Zuge der überörtlichen Prüfung (seit Juli 2017) wurde begonnen, sich um die Vermietung zu kümmern (Immobilienportale, -makler und Direktangebote an kommunale Einrichtungen). Nach Einschätzung der überörtlichen Prüfung bedeutete das allein für die Jahre 2016 und 2017 fiktive Einnahmeverluste von 87,5 T€. Im Januar 2018 bot die Zusatzversorgungskasse bspw. auf einem Immobilienportal insgesamt 605 m<sup>2</sup> zur Vermietung im Bestandsgebäude an.

## 2.2 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

### Bilanzierung der Zweckverbandsmitgliedschaft

Unzulässige Doppelbilanzierung einer kommunalen Beteiligung

- 40 Die Große Kreisstadt Meißen wies in ihrer Eröffnungsbilanz die Beteiligung am AZV „Gemeinschaftskläranlage Meißen“ doppelt aus. Die Beteiligungen am AZV setzten sich gemäß Anhang zur Eröffnungsbilanz aus den Positionen „Abwasserzweckverband Gemeinschaftskläranlage Meißen – Mitgliedschaft“ mit rd. 16,9 Mio. € und „Abwasserzweckverband Gemeinschaftskläranlage Meißen – Kapitaleinlage“ mit rd. 14 Mio. € zusammen.
- 41 Bei der Berechnung des Wertes „Mitgliedschaft“ ging die Stadt von einer Beteiligungsquote von 37,71 % am AZV aus, die der in der Verbandsatzung des AZV festgelegten Beteiligungsquote entsprach. Als Wert des anteiligen Eigenkapitals am AZV ermittelte die Stadt den Bilanzwert von rd. 16,9 Mio. € nach der Eigenkapitalspiegelmethode.
- 42 Darüber hinaus wies die Stadt den Wert „Kapitaleinlage“ aus. Die Kapitaleinlagen hatte der AZV von seinen Verbandsmitgliedern bei Gründung erhoben, wovon damals rd. 21,2 Mio. € auf die Stadt Meißen entfielen. Beim AZV wurden die eingezahlten Kapitaleinlagen unter der Kapitalposition „zweckgebundene und sonstige Rücklagen“ ausgewiesen. Aus dem Kapital zahlt der AZV seit 2003 jährlich einen Betrag an die Verbandsmitglieder zurück. Der bilanzierte Wert von rd. 14 Mio. € entsprach dem Stand der Kapitaleinlage der Stadt beim AZV zum Bilanzstichtag.
- 43 Kommunale Beteiligungen an Unternehmen oder bilanzierenden Zweckverbänden sind entweder mit den Anschaffungskosten oder nach der Eigenkapitalspiegelmethode mit dem anteiligen Eigenkapital zu bewerten. Nach den Festlegungen der Stadt Meißen zur Bewertung von Finanzanlagevermögen war die Eigenkapitalspiegelmethode der Bewertung zugrunde zu legen.
- 44 Das Eigenkapital (Reinvermögen) des AZV kann nur einmal auf die Verbandsmitglieder aufgeteilt und damit auch nur einmal bei den jeweiligen Verbandsmitgliedern als Beteiligung bilanziert werden. Eine doppelte Bilanzierung ist nicht zulässig.
- 45 Die Große Kreisstadt Meißen teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass nach ihrer Auffassung die Erfassung und Bewertung der Beteiligungen und die bilanzielle Darstellung der Kapitaleinlage einschließlich ihres Rückflusses zwei getrennt voneinander zu betrachtende Sachverhalte seien. Bereits in der kameralen Vermögensrechnung sei dargestellt worden, dass die an den AZV gezahlte Kapitaleinlage durch einen von der Stadt aufgenommenen Kredit finanziert war. Dieser Sachverhalt sei in die Bilanz übernommen worden. Zusätzlich seien ebenfalls für die Eröff-

nungsbilanz erstmalig die Finanzbeziehungen zu den Beteiligungen zu bewerten gewesen. Dies sei mittels Eigenkapitalspiegelmethode geschehen.

46 Infolge der Feststellungen der überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfung des AZV habe die Verbandsversammlung am 17.07.2017 beschlossen, die Kapitaleinlage zum 01.01.2016 als Verbindlichkeit auszuweisen. Dies reduziere folglich den Wert der Beteiligung. Eine Korrektur könne die Stadt jedoch erst im Jahresabschluss 2016 vornehmen, da der Beschluss erst im Jahr 2017 gefasst worden sei.

47 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Im Ergebnis liegt eine unzulässige Doppelbilanzierung vor. Die Kapitaleinlage wies der AZV unter der Kapitalposition „zweckgebundene und sonstige Rücklagen“ aus, sodass diese im Rahmen der Eigenkapitalspiegelmethode in den Wert der Finanzanlagen der Eröffnungsbilanz der Großen Kreisstadt Meißen einfluss. Eine zusätzliche Abbildung der kreditfinanzierten Einlageerbringung in der Eröffnungsbilanz war weder zulässig noch notwendig. Unabhängig von der nunmehr geänderten Bilanzierung des AZV und den Folgewirkungen auf die Vermögensrechnung der Stadt muss die Große Kreisstadt die Berichtigung der Eröffnungsbilanz im letzten noch nicht festgestellten Jahresabschluss vornehmen.

#### Bilanzierung eines Tochterunternehmens

48 In der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 wies der AZV „Obere Freiberger Mulde“ Anteile an seinem Tochterunternehmen nur mit dem Stammkapital von 50 T€ aus. Dem Anhang war zu entnehmen, dass die Finanzanlagen zu Anschaffungskosten bilanziert wurden. Festlegungen zur Bewertung des Finanzanlagevermögens hatte der AZV nicht getroffen.

Erheblich zu niedrige Bilanzierung der kommunalen Beteiligung nur mit dem Stammkapital

49 Das Tochterunternehmen war nach Angaben des Rechenschaftsberichtes am 30.04.1994 mit einem Stammkapital von rd. 25,6 T€ (50 TDM) vom AZV und einer Gesellschaft als Kooperationsmodell gegründet worden. Der AZV „Obere Freiberger Mulde“ war zum damaligen Zeitpunkt mit rd. 13 T€ (25,5 TDM) beteiligt. Der Anteil am Stammkapital war vom AZV als Bareinlage eingebracht worden, Gründungskosten waren dem AZV angabegemäß nicht entstanden. Im Jahr 1996 übernahm der AZV die restlichen Anteile (49 %) zu einem Kaufpreis von rd. 12,5 T€ (24,5 TDM). Die Höhe der Anschaffungsnebenkosten konnte der AZV nicht beziffern. Zum 22.05.2001 erhöhte der AZV das Stammkapital des Tochterunternehmens im Wege der Bareinlage auf 50 T€.

50 Am 15.12.1999 wurde zwischen dem AZV und seinem Tochterunternehmen ein „Einbringungsvertrag“ geschlossen, mit dem der AZV seine der Abwasserbeseitigung dienenden Anlagen und die damit zusammenhängenden Forderungen und Verbindlichkeiten mit wirtschaftlicher Wirkung zum 01.01.2000 dem Tochterunternehmen übertrug. Dies erfolgte als Gesellschaftereinlage (verdeckte Einlage) in Höhe der Buchwerte der Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten.

51 Nach den Angaben des Berichtes über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2012 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2012 des Tochterunternehmens betrug der Saldo zwischen Vermögen und Schulden des AZV „Obere Freiberger Mulde“ im Zeitpunkt der Einbringung zum 31.12.1999 rd. 172,3 T€. Zudem erfolgte mit Wirkung zum 01.01.2005 eine teilweise Umqualifizierung eines Gesellschafterdarlehens als Gesellschaftereinlage i. H. v. rd. 431,3 T€.

	52	Der AZV „Obere Freiburger Mulde“ berücksichtigte weder die Anschaffungsnebenkosten noch die zusätzlichen Kapital- und Sacheinlagen bei der Wertermittlung für die Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 und wies damit den Anteil an seinem Tochterunternehmen erheblich zu niedrig aus.
	53	Kommunale Beteiligungen an Unternehmen sind entweder mit den Anschaffungskosten oder nach der Eigenkapitalspiegelmethode zu bewerten. Nach § 38 Abs. 1 SächsKomHVO-Doppik/SächsKomHVO sind Anschaffungskosten die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. Anschaffungskosten sind demnach alles, was der Erwerber aufwenden muss, um die Beteiligung oder Anteile an verbundenen Unternehmen zu erwerben, wobei diese sowohl in Geld- als auch in Sachleistungen anfallen können. Zu den Anschaffungskosten gehören auch die Nebenkosten und nachträgliche Anschaffungskosten.
Vorrang der Eigenkapitalspiegelmethode bei Nichtermittelbarkeit der vollständigen Anschaffungskosten	54	Lassen sich die Anschaffungskosten nicht lückenlos von der Gründung bis zum Bewertungsstichtag nachvollziehen und belegen, scheidet eine sachgerechte Bewertung zu Anschaffungskosten nach den geltenden Regelungen aus, mit der Konsequenz, dass eine Ersatzbewertung in Form der Eigenkapitalspiegelmethode vorzunehmen ist.
Korrektur im Jahresabschluss 2017 beabsichtigt	55	Der AZV bestätigte in seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht, dass eine nochmalige Überprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer die unzutreffende Wertermittlung bestätigt habe. Der Anteil werde nunmehr nach der Eigenkapitalspiegelmethode bewertet und eine Korrektur im Jahresabschluss 2017 vorgenommen.
Unzulässig gebildete Sonderposten für Investitionen vor 1990	56	<p><b>Pauschale Sonderpostenbildung</b></p> <p>Die Große Kreisstadt Torgau passivierte in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 pauschale Sonderposten für den Straßenaufbau (Restbuchwert rd. 31,7 Mio. €) und die Gebäude (Restbuchwert rd. 11 Mio. €) für Investitionen, die vor 1990 vom damaligen „Rat des Kreises“ finanziert worden waren.</p>
	57	Im Rahmen des abschließenden Gespräches zur überörtlichen Prüfung legte der mit der örtlichen Prüfung der städtischen Eröffnungsbilanz Beauftragte sinngemäß dar, dass der Sonderposten insbesondere für den Straßenaufbau dazu diene, eine möglichst wirklichkeitsgetreue Bewertung der Verkehrsflächen zu gewährleisten.
	58	Die Voraussetzungen für die Bildung von Sonderposten sind in § 40 SächsKomHVO-Doppik/SächsKomHVO abschließend geregelt. So sind Sonderposten z. B. für unentgeltliche Vermögensübertragungen auszuweisen. Vermögenszuordnungen nach dem VZOG stellen jedoch keine Übertragungen im Sinne unentgeltlicher Vermögensübertragungen im Sinne dieser Vorschrift dar. Die Bildung passiver Sonderposten ist für diese Fälle nicht vorgesehen (vgl. FAQ 2.51).
Korrektur durch Auflösung der Sonderposten im Jahresabschluss 2013	59	Die Große Kreisstadt Torgau wurde zur Auflösung der Sonderposten aufgefordert. Im Rahmen der Stellungnahme teilte sie mit, dass die Korrektur bereits im Jahresabschluss 2013 vollzogen worden sei.
Insgesamt fehlerhafte Ersatzbewertung der Straßen	60	<p><b>Ersatzbewertung von Straßen</b></p> <p>Die im Rahmen der Eröffnungsbilanz der Großen Kreisstadt Wurzen durchgeführte Ersatzbewertung der Straßen war insgesamt fehlerbehaftet. Die Bilanzwerte wurden zu niedrig ausgewiesen und die Darstellung in den Anlagennachweisen war fehlerhaft.</p>

- 61 Die fiktiven Anschaffungs- und Herstellungskosten der Straßen ermittelte die Stadt anhand der durchschnittlichen Baukosten, der Flächen der Verkehrskörper sowie unter Berücksichtigung eines Korrekturfaktors nach Zustandsbewertung der Straßen. Die so korrigierten Werte übernahm sie in die Anlagennachweise. Der Wertansatz zum Eröffnungsbilanzstichtag wurde dann durch Rückrechnung auf den fiktiven Herstellungszeitpunkt berechnet.
- 62 Die Erfassung des fiktiven Herstellungszeitpunktes in der Anlagenbuchhaltung und die programmbedingte Rückrechnung auf diesen Zeitpunkt wirkten sich letztlich wie eine weitere Abschreibung für die gleiche Nutzungszeit aus.
- 63 Gemäß § 61 Abs. 11 SächsKomHVO-Doppik/SächsKomHVO ist in der Anlagenübersicht die Entwicklung des Anlagevermögens bis zum Eröffnungsbilanzstichtag unter Angabe historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten oder hilfsweise deren Ersatzwerte, der kumulierten Abschreibungen und der Buchwerte zum Eröffnungsbilanzstichtag darzustellen. Für ersatzbewertete Straßen sind die auf der Grundlage von aktuellen Durchschnittswerten ermittelten Anschaffungs- und Herstellungskosten einzutragen und die aufgrund der Korrekturfaktoren ermittelten Abschläge in voller Höhe als kumulierte Abschreibungen auszuweisen. Da der jeweilige Zustand der Straße bereits durch den über die Zustandsnote ermittelten Korrekturfaktor berücksichtigt wird, sind weitere Abschreibungen ersatzbewerteter Straßenaufbauten zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz nicht vorgesehen. Eine Rückrechnung auf den Herstellungszeitpunkt findet nicht statt.
- 64 Beispielsweise hätten die fiktiven Anschaffungs- und Herstellungskosten von 2 Straßenabschnitten der Ortsverbindungsstraße Burkartshain-Oelschütz 682 T€ anstatt der in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen 545 T€ betragen müssen. Dieser Wert war um die auf Grundlage einer Zustandsbestimmung der Straße errechnete Abschreibung zu mindern. Daraus hätte sich ein Eröffnungsbilanzwert von insgesamt 545 T€ anstatt der ausgewiesenen 454 T€ ergeben.
- 65 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht bestätigte die Große Kreisstadt die Feststellungen der überörtlichen Prüfung, lehnte jedoch eine Berichtigung ihrer Eröffnungsbilanz ab. Die Auswirkungen einer Korrektur seien doch nur gering und die fehlerhafte Bewertung in Anbetracht der Neuregelungen zum kommunalen Haushaltsausgleich ab 01.01.2018 nicht zukunftswirksam. Keine Berichtigung der Eröffnungsbilanz beabsichtigt
- 66 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich um einen systematischen Fehler handelt, der die Fehlerhaftigkeit aller ersatzbewerteten Straßen nach sich zieht und eine Überprüfung und Korrektur unabdingbar macht. Systematischer Fehler macht die Überprüfung und Berichtigung unabdingbar
- 2.3 Stellungnahmen**
- 67 Das SMI sah von einer Stellungnahme ab und verwies auf die mit den angesprochenen Kommunen durchgeführten Anhörungsverfahren.



## Umstellung auf kommunale Doppik

Auch im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 22 % der Eröffnungsbilanzen. Für das Jahr 2016 sind lediglich rd. 10 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

Wichtige Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Wesentliche Finanzentscheidungen der Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plan-  
daten.

Fehlende Jahresabschlüsse gefährden erheblich eine geordnete Haushaltswirtschaft. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird nicht transparent nachgewiesen.

### 1 Vorbemerkungen

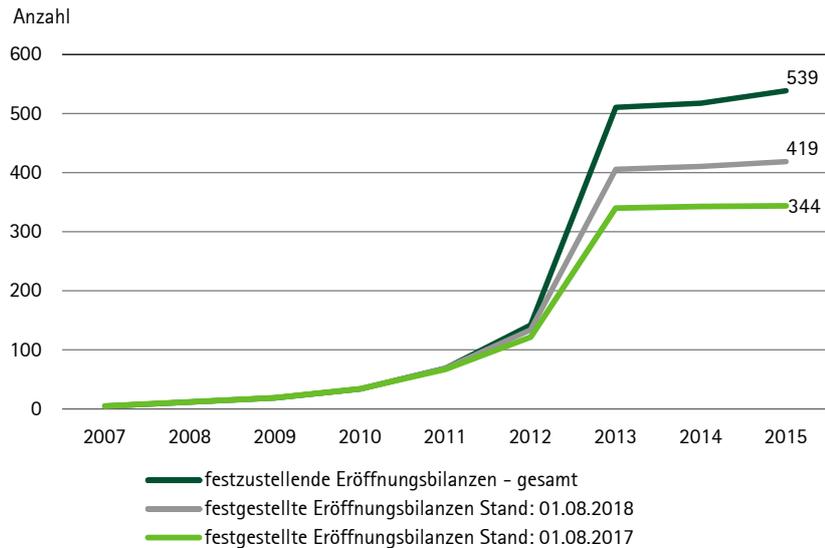
- 1 Die kommunale Doppik war zum 01.01.2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten eine frühere bzw. hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 01.01.2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos unter doppischen Gesichtspunkten zu führen. Seit 2015 ausnahmslos kommunale Doppik
- 2 Eine maßgebliche Änderung zum 01.01.2018 betraf die Neuregelung des Haushaltsausgleiches sowie die Erforderlichkeit eines Haushaltsstrukturkonzeptes. Somit besteht die Möglichkeit, Fehlbeträge aus Abschreibungen auf sog. Altinvestitionen mit dem Basiskapital zu verrechnen, ohne dass dadurch die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsstrukturkonzeptes besteht. Eine Erwirtschaftung dieser Fehlbeträge entfällt. Bei der Verrechnung mit dem Basiskapital darf ein Drittel des zum 31.12.2017 festgestellten Basiskapitals nicht unterschritten werden. Der Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, bleibt davon unberührt gültig. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Verringerung des Aufwandes der Eröffnungsbilanz- und Jahresabschlusserstellung festgelegt. Die Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses besteht danach spätestens ab dem Hj. 2023 (vgl. hierzu jedoch Tz. 4). Neuregelung zum 01.01.2018
- 3 Ziele der Doppikeinführung waren eine verbesserte Steuerung der Verwaltung, die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche, die über den Gesamtabchluss einbezogen werden. Dies sollte zu mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen. Grundsatz, dass der Ergebnishaushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, bleibt bestehen

### 2 Sachstand und Handlungsempfehlungen

#### 2.1 Eröffnungsbilanzen

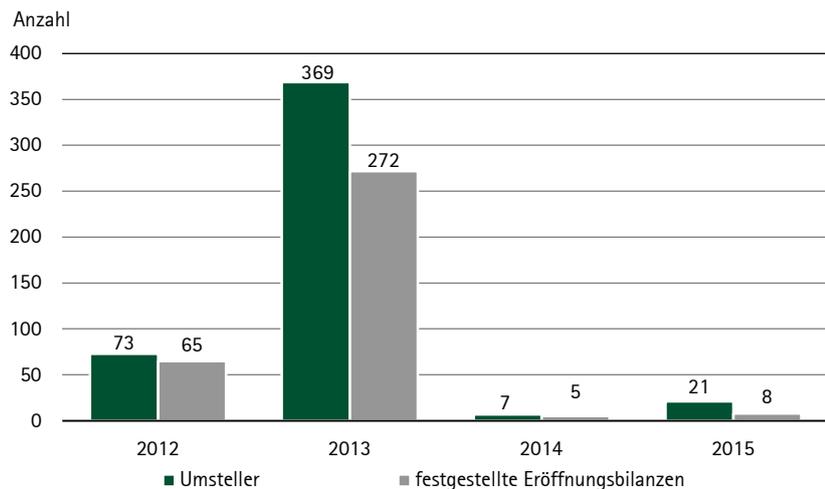
- 4 Zum 01.08.2018 hatten noch immer rd. 22 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 120 von 539, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Eröffnungsbilanzen, die nicht im Rahmen der Umstellung auf die Doppik, sondern aufgrund von Änderungen des Gemeindegebietes zu erstellen waren, bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt. Fristüberschreitungen von mehreren Jahren prägen immer noch das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Diesen Zustand hat der SRH schon mehrfach kritisiert. Nach wie vor verspätet festgestellte Eröffnungsbilanzen

Übersicht 1: Festgestellte Eröffnungsbilanzen zum 01.08.2018 im Vergleich zum 01.08.2017



- 5 Der Vollzugsprozess der Doppikumstellung stellt sich bezogen auf das jeweilige Umstellungsjahr wie folgt dar:

Übersicht 2: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz (Stand: 01.08.2018)



Hinweis: Alle Eröffnungsbilanzen 2007 bis 2011 (insgesamt 69) sind festgestellt, daher nicht im Diagramm enthalten.

Insbesondere bei kreisangehörigen Gemeinden fehlten Eröffnungsbilanzen

- 6 Insbesondere bei kleineren kreisangehörigen Gemeinden fehlten noch Eröffnungsbilanzen. Bei den 161 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern war dies bei 54, also bei jeder dritten Gemeinde der Fall.

Große zeitliche Verzögerungen bei Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

- 7 Wie in den vergangenen Jahresberichten weist der SRH wiederholt auf die negativen Auswirkungen der großen Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz hin. Fehlende Eröffnungsbilanzen führen zwangsläufig zu zeitlichen Verzögerungen bei den Jahresabschlüssen.

- 8 Die Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen muss 6 Jahre nach der Umstellung auf die kommunale Doppik endlich abgeschlossen sein.

9 Nach einer Abfrage des SMI zum 01.01.2018 zu den geplanten Feststellungsterminen der Eröffnungsbilanz war dies bei nahezu allen Kommunen und Zweckverbänden noch im Jahr 2018 vorgesehen. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

10 Die rechtsaufsichtlichen Maßnahmen, eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken, waren nach wie vor begrenzt. Laut Angaben des SMI zum 01.01.2018 wurde von der Anordnung eines Termins (15 Kommunen) verhältnismäßig wenig Gebrauch gemacht. Am häufigsten wurde das Erlassen von Nebenbestimmungen (26 Kommunen) genutzt. Darüber hinaus hat die Rechtsaufsicht eines Landkreises mit 22 Kommunen eine schriftliche Verpflichtungserklärung geschlossen, die u. a. einen Zeitplan über die Erledigung der noch offenen Maßnahmen beinhaltet.

Begrenzte rechtsaufsichtliche Maßnahmen

11 Die RAB haben die beabsichtigten Feststellungen der Eröffnungsbilanzen im Jahr 2018 noch zu begleiten und darauf hinzuwirken.

12 Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an (vgl. hierzu auch Tz. 4). Bisher wurden auch in den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung u. a. der Jahre 2017 bis 2020 die RAB gebeten, durch geeignete rechtsaufsichtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass die Kommunen mit Vorlage der Haushaltssatzung für das Hj. 2017 eine aufgestellte Eröffnungsbilanz vorweisen können.

Das SMI mahnt regelmäßig die Einhaltung der gesetzlichen Fristen an

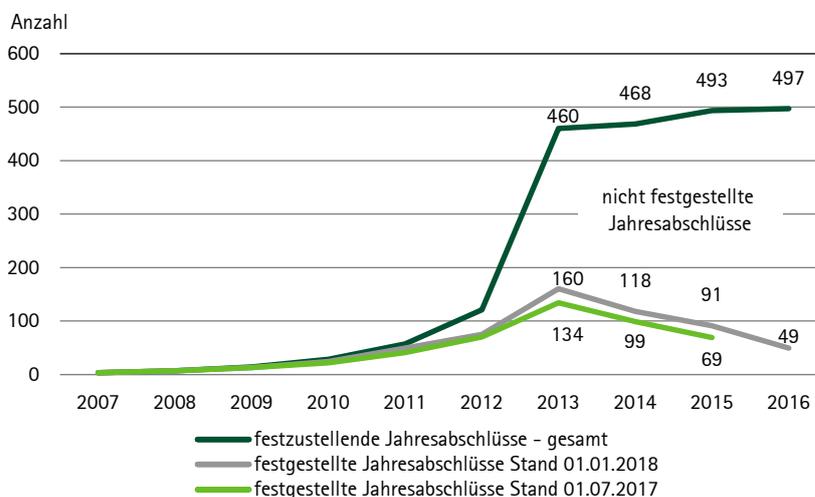
## 2.2 Jahresabschlüsse

13 Nach SächsGemO ist ein Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Daran anschließend ist der Jahresabschluss örtlich zu prüfen und spätestens bis zum 31.12. des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Gemeinderat festzustellen.

14 Laut einer Abfrage des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen 2007 bis 2016 der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.01.2018 zum Gebietsstand 01.01.2018) wird deutlich, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind wieder keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Aufgrund dessen hat sich die Anzahl der nicht festgestellten Jahresabschlüsse weiter erhöht. Nur in wenigen Körperschaften hat sich die Aktualität vorliegender Jahresabschlüsse verbessert. Von der Einhaltung der gesetzlichen Frist der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist die Mehrzahl weit entfernt.

Weiterhin erheblicher Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen

Übersicht 3: Festgestellte Jahresabschlüsse zum 01.01.2018 im Vergleich zum 01.07.2017



Lediglich 49 Jahresabschlüsse (rd. 10 %) für 2016 festgestellt

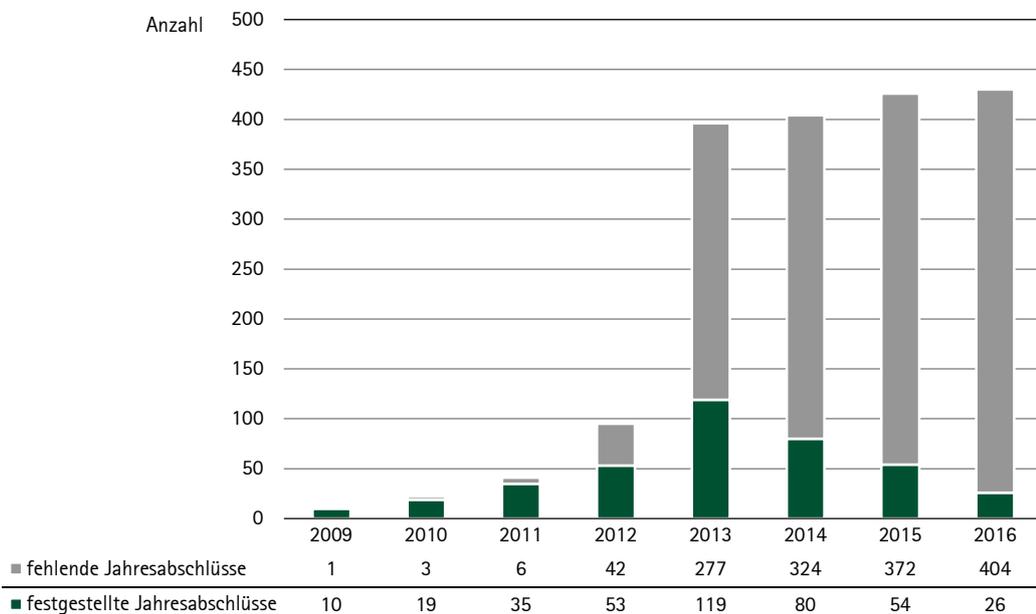
15 Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2012 (Stand 01.01.2018) besteht wie bisher ein sehr hoher Rückstand. Für den Jahresabschluss 2013 war z. B. der Feststellungstermin spätestens der 31.12.2014. Selbst 3 Jahre danach hatten lediglich 160 kommunal doppisch buchende Körperschaften (rd. 35 %) einen festgestellten Jahresabschluss. Für das Hj. 2016 waren lediglich 49 Jahresabschlüsse (rd. 10 %) fristgerecht festgestellt.

16 Von den insgesamt 2.148 festzustellenden Jahresabschlüssen der Hj. 2007 bis 2016 lagen lediglich 589 Jahresabschlüsse (rd. 27 %) vor. Überwiegend erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 5 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushalte.

Differenzierte Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände

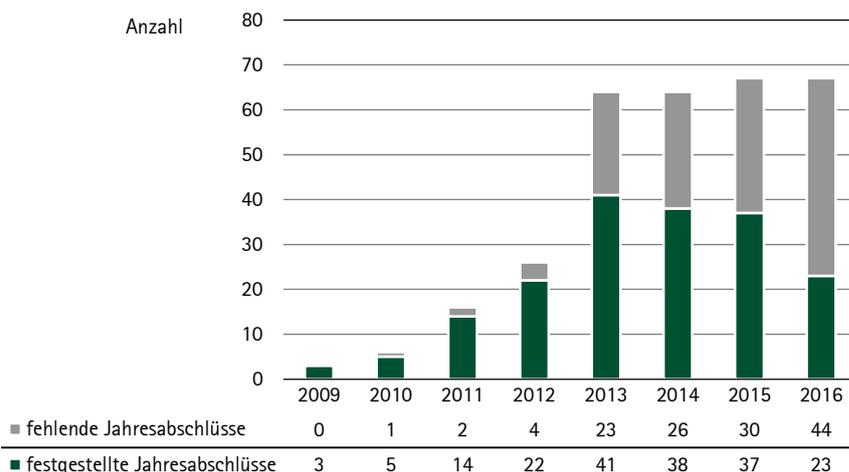
17 Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 22 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2016 festgestellt hatten, während es bei den Zweckverbänden rd. 59 % waren. Nur 26 Kommunen von insgesamt 430 hatten einen fristgerecht festgestellten Jahresabschluss 2016.

Übersicht 4: Jahresabschlüsse der Kommunen (Stand: 01.01.2018)



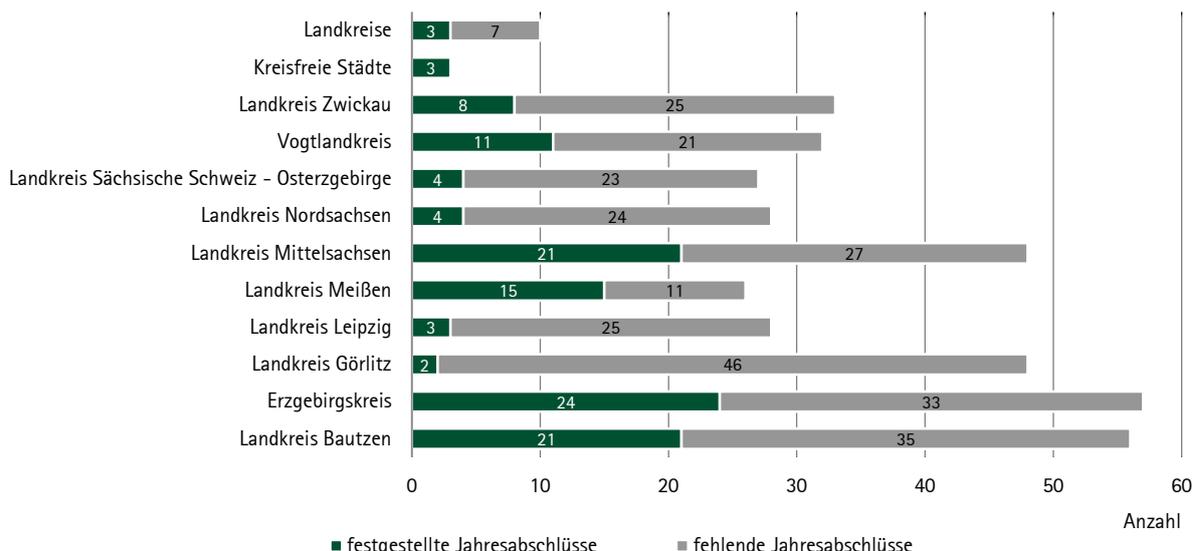
18 Nur 1 Landkreis hat die Jahresabschlüsse 2013 bis 2016 festgestellt. Bei 2 Landkreisen lag zum Stand 01.01.2018 der Jahresabschluss 2013 vor. Bei allen Kreisfreien Städten lagen mindestens die Jahresabschlüsse bis 2014 vor.

Übersicht 5: Jahresabschlüsse der Zweckverbände (Stand: 01.01.2018)



19 Die kreisspezifische Betrachtung der Jahresabschlüsse 2013, dem Jahr der Umstellung auf die Doppik, zeigt aufgrund der verspätet festgestellten Eröffnungsbilanzen insbesondere in den Kommunen der Landkreise Nordsachsen, Leipzig, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Görlitz erhebliche Defizite.

Übersicht 6: Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen - im Detail (Stand: 01.01.2018)



20 Innerhalb eines halben Jahres (01.07.2017 - 01.01.2018) haben 8 Kommunen und 3 Zweckverbände zwei Jahresabschlüsse und 79 Kommunen und 28 Zweckverbände einen Jahresabschluss festgestellt. Alle übrigen Körperschaften haben in diesem Zeitraum keinen Jahresabschluss festgestellt. Dies bedeutet, dass dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht im nötigen Maße bei der Erstellung der Jahresabschlüsse entgegengewirkt wurde. Fehlende Jahresabschlüsse der Zweckverbände haben Auswirkungen bei den Mitgliedskommunen. Das (Wieder-)Erreichen gesetzlich vorgegebener Fristen erfordert erhöhte Anstrengungen der betroffenen Kommunen und Überwachung durch die Rechtsaufsicht. Aus den überörtlichen Prüfungen des SRH ist bekannt, dass sich die Kommunen um eine schrittweise Aufarbeitung der Jahresabschlüsse bemühen und teilweise Unterstützung durch Externe beabsichtigen.

8 Kommunen und 3 Zweckverbände haben in einem halben Jahr 2 Jahresabschlüsse festgestellt

Zum 01.01.2018 eine Reihe von Änderungen zum rechtsaufsichtlichen Verfahren

21 Zur Beschleunigung der beschriebenen Prozesse sind zum 01.01.2018 eine Reihe von Änderungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und auch zum rechtsaufsichtlichen Verfahren in Kraft getreten. Nach der damit aktuell geltenden Rechtslage ist dem Haushaltsplan der örtlich geprüfte Jahresabschluss des Vorjahres als Anlage beizufügen; dem Haushaltsplan 2019 ist der geprüfte Jahresabschluss 2017 beizufügen. Andernfalls wird die Genehmigung des Haushaltes versagt. Die RAB kann jedoch in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen, z. B. wenn die Gemeinde die Hinderungsgründe nicht zu vertreten hat. Im Rahmen der Ausnahmeregelung sind bis 2022 jedem Haushaltsplan 2 örtlich geprüfte Jahresabschlüsse vorzulegen. In einem ersten Schritt bedeutet dies, dass spätestens mit dem Haushaltsplan 2019 die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 vorzulegen sind. In begründeten Einzelfällen ist es damit zulässig, dass fortgeschriebene Planwerte weitere 3 Jahre die Grundlage für die Haushaltsplanung bilden. Das SMI empfiehlt den RAB, rechtzeitig auf die Einhaltung der vorgezeigten Fristen bis 2022 in geeigneter Weise (z. B. mit Zielvereinbarungen, Verträgen o. Ä.) hinzuwirken. In den Orientierungsdaten für die mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2018 bis 2021 wird darauf verwiesen. Das SMI hat diesbezüglich jedoch mit Rundschreiben vom 01.10.2018 an die sächsischen kommunalen Körperschaften „Hinweise zu geplanten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht“ angekündigt, die zum 01.01.2018 in Kraft getretenen Regelungen in der SächsKomHVO und der VwV KomHWi im Jahr 2019 wieder aufzuheben (vgl. hierzu Tz. 4).

Angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung wird nicht erreicht

22 Der SRH betrachtet die Entwicklung in Bezug auf die nicht fristgerecht festgestellten Jahresabschlüsse mit Sorge. Nur auf der Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich Leistungsfähigkeit und finanzieller Handlungsspielraum erkennen. Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielmals bilden lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft, deren Qualität mit der Einführung der Doppik verbessert werden sollte, ist nicht möglich. Die angestrebte erhöhte Transparenz und qualifizierte Informationsbereitstellung wird nicht erreicht. Wichtige Elemente der kommunalen Doppik kommen nicht zur Wirkung.

23 Der weiter zunehmende Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und zwingend abzubauen. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse sind einzuhalten. Alle bestehenden möglichen Maßnahmen für eine beschleunigte Erstellung der Jahresabschlüsse sind zu nutzen.

### 2.3 Programmprüfung

Die Anzahl der geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich auf 9 Programme erhöht

24 Die Anzahl der durch die SAKD geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich im Vergleich zum Vorjahr von 7 auf 9 Programme erhöht (Stand: 30.07.2018). Im laufenden Prüfverfahren befinden sich weitere 3 HKR-Programme, deren Einsatz geduldet ist.

25 Mit den zum 01.01.2018 in Kraft getretenen Änderungen des sächsischen kommunalen Haushaltsrechts war die VwV Prüfhandbuch HKR-Doppik durch die SAKD zeitnah zu überarbeiten. Sie wurde am 26.04.2018 veröffentlicht. Nach Aussage der SAKD sind bei den o. a. laufenden Prüfverfahren Anpassungsprüfungen notwendig, um sicherzustellen, dass die Neuregelungen zum Haushaltsausgleich und Haushaltstrukturkonzept bereits bei diesen Programmen Beachtung finden.

26 Laut Aussage des SMI soll Ende 2018 die Erstprüfung der doppelischen HKR-Programme abgearbeitet sein.

### 3 Stellungnahmen

- 27 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und der SAKD wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 28 Das SMI führte aus, dass der Sachstand und die durch das SMI zwischenzeitlich gezogenen Konsequenzen zutreffend wiedergegeben wurden, und sah daher von einer Stellungnahme ab.
- 29 Der SSG verfolge den großen Rückstand bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und der Aufstellung der Jahresabschlüsse ebenso mit Sorge. Allerdings bestehen nach Auffassung des SSG erhebliche Zweifel, dass der Aufholprozess bei Einhaltung der in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft geforderten Personalstandsrichtwerte in den Gemeinden zu realisieren sei. Die Gemeinden hätten nicht nur im Rahmen der Einführungsphase einen erhöhten Bedarf an Personal- und Sachmittel, sondern das doppelte Haushaltssystem verursache dauerhaft erhöhte Aufwendungen. Ursächlich hierfür seien u. a. Folgebewertungen aller Vermögensgegenstände und der Schulden zu jedem Jahresabschlussstichtag. Der Buchungsaufwand insgesamt habe sich lt. Aussage des SSG vervielfacht.
- 30 Außerdem halte der SSG aus oben beschriebenen Gründen die in der Tz. 21 thematisierte Vorlagepflicht von Jahresabschlüssen als Anlage zum Haushaltsplan aus jetziger Sicht für nicht realisierbar und lehne sie daher ab. Es sei nicht hinnehmbar, dass sich Kommunen lediglich wegen der verzögerten Vorlage eines Jahresabschlusses in einem haushaltslosen Zustand befinden und erforderliche Neuinvestitionen nicht vorgenommen werden können.

### 4 Geplante Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht

- 31 Erst nach dem Stellungnahmeverfahren zu diesem Jahresberichtsbeitrag erließ das SMI am 01.10.2018 ein Rundschreiben an die sächsischen kommunalen Körperschaften mit dem Titel „Hinweise zu geplanten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht“.
- 32 Hinsichtlich der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen weist das SMI nochmals darauf hin, dass die Kommunen prioritär verpflichtet sind, bestehende Bearbeitungsrückstände unverzüglich abzubauen. Den RAB empfiehlt das SMI, diesbezüglich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen kommunalen Körperschaften zu schließen, in denen der Zeitraum für den Abbau der Rückstände gemeindeindividuell bestimmt wird.
- 33 Die seit 01.01.2018 geltende verfahrensrechtliche Verknüpfung von Haushaltsplan und Jahresabschlüssen soll im Jahr 2019 aufgehoben werden. Angesichts der aktuellen Rückstände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sollen die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre ab 2019 auch ohne Vorlage der Jahresabschlüsse genehmigungsfähig sein. Hinsichtlich der noch ausstehenden Jahresabschlüsse sollen die RAB öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen Kommunen schließen und so einen geordneten Gesetzesvollzug sichern.
- 34 Das SMI wird dem Sächsischen Landtag vorschlagen, die nach § 88b SächsGemO bestehende Rechtspflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses in ein Wahlrecht umzuwandeln. Dieses soll die Aufstellung eines Gesamtabschlusses oder die Vorlage von Beteiligungsberichten umfassen.

Geplante Änderungen

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Rechtsaufsicht und Kommunen zur Vorlage der Eröffnungsbilanzen

Vorlage der Jahresabschlüsse soll nicht mehr Voraussetzung für Genehmigung der Haushaltspläne sein

- 35 Die durch das SMI geplanten Vorgehensweisen hinsichtlich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sollen in der SächsKomHVO und der VwV KomHWi geregelt werden.
- 5 Schlussbemerkung**
- Dringend zu erstellende Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse 36 Der SRH weist nochmals auf die dringend zu erstellenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin. Ohne diese sind die Ziele, welche mit der Einführung der kommunalen Doppik verbunden sind, nicht zu erreichen. Ein weiterer Zeitverzug würde dies und insbesondere Steuerungsdefizite verstärken. Die nötige Transparenz durch vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage ist unzureichend gewährleistet. Eine kennzahlengestützte Analyse ist dabei unerlässlich.
- Fehlende Jahresabschlüsse sind ein Verstoß gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze 37 Über Jahre fehlende Jahresabschlüsse sind keine Formalie, sondern ein Verstoß gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze und lassen Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft der betreffenden Kommunen aufkommen. Diese wiederum ist Voraussetzung für alle gegenwärtigen und zukünftigen Entscheidungen, z. B. bei der Gewährung von Zuwendungen. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird ohne Jahresabschlüsse nicht transparent nachgewiesen.
- Weiterhin sanktionslose Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen zu befürchten 38 Nach Auffassung des SRH ist nach den Ankündigungen im o. a. Rundschreiben des SMI nicht gesichert, dass der bisherige unbefriedigende Zustand im Hinblick auf eine gesetzeskonforme Bewirtschaftung öffentlicher Mittel auf der kommunalen Ebene durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Einzelfall zeitnah beseitigt werden kann. Bei Nichteinhaltung der jeweils getroffenen Vereinbarung kann die Rechtsaufsicht ihre daraus resultierenden Ansprüche nicht mehr einseitig durchsetzen, sondern sie muss den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Infolgedessen ist zu befürchten, dass die zu schließenden Vereinbarungen einer weiteren zeitlichen Anpassung unterliegen und die bisherige sanktionslose Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse weiterhin aufrechterhalten werden wird. Dies ist nach Ansicht des SRH angesichts der nunmehr bereits vergangenen Zeitspanne seit Umstellung auf die Doppik und der hinsichtlich der Fristen insoweit eindeutigen Vorschrift des § 88c Abs. 1 SächsGemO, wonach der Jahresabschluss bis zum 31.12. des Folgejahres festzustellen ist, mehr als kritisch zu betrachten.
- 39 Angesichts des erheblichen Umfangs ausgelagerter kommunaler Aufgaben sieht der SRH das angedachte Wahlrecht bezüglich der Gesamtabchlüsse kritisch.

## Kennzahlengestützte Auswertungen kommunaler Bilanzen

Keine der geprüften Kommunen wies in der Eröffnungsbilanz eine bilanzielle Überschuldung aus. Bei den Landkreisen lag der Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme deutlich über dem der Kapitalposition. Zudem war das Sachanlagevermögen zu einem wesentlichen Teil durch Zuwendungen finanziert.

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen erfordert die Anwendung aussagefähiger Kennzahlen.

### 1 Vorbemerkungen

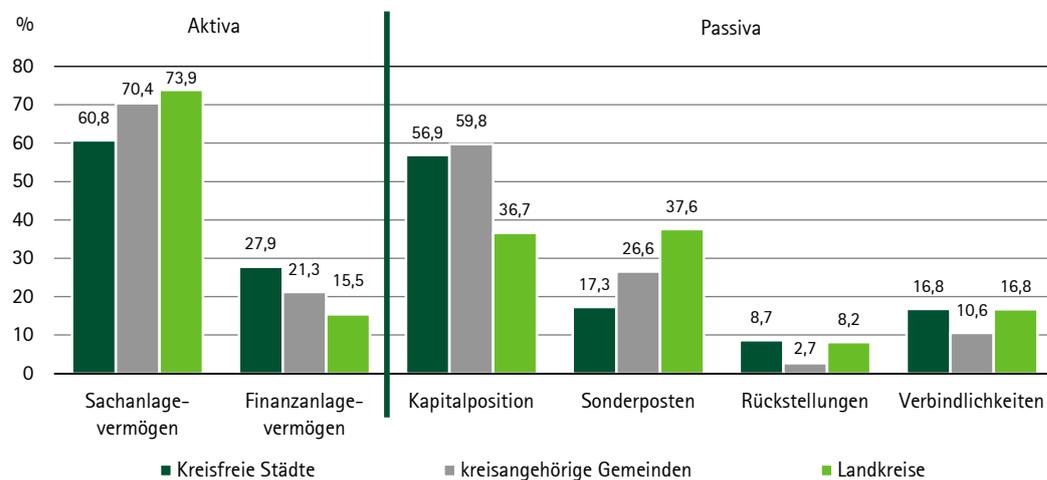
- 1 Die kommunale Doppik ermöglicht eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage. Für deren Beurteilung und der damit verbundenen Steuerung ist eine kennzahlengestützte Analyse unabdingbar. Kennzahlengestützte Analyse unabdingbar

### 2 Eröffnungsbilanz

#### 2.1 Bilanzauswertung

- 2 Die Auswertung basiert auf den festgestellten Eröffnungsbilanzen der 10 Landkreise, der 3 Kreisfreien Städte und von 299 kreisangehörigen Gemeinden (Stand 01.08.2018). Auswertung von festgestellten Eröffnungsbilanzen
- 3 Keine dieser Kommunen wies eine bilanzielle Überschuldung (Fehlbetrag) aus. Bei 17 kreisangehörigen Gemeinden und 2 Landkreisen lagen Fehlbeträge aus Vorjahren, die durch die Kapitalposition gedeckt waren, vor (sog. kamerale Fehlbeträge). Keine der geprüften Kommunen wies in der Eröffnungsbilanz eine bilanzielle Überschuldung (Fehlbetrag) aus

Übersicht 1: Prozentualer Anteil ausgewählter Positionen an der Bilanzsumme



- 4 Der Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme (Sachanlagevermögensintensität) war in allen Körperschaftsgruppen hoch. Beim Infrastrukturvermögen, als Teil des Sachanlagevermögens, offenbarten sich hinsichtlich seines Anteils an der Bilanzsumme (Infrastrukturquote) adäquate Unterschiede zwischen den Körperschaftsgruppen. Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme war hoch

5 Infrastrukturquote:

- Kreisfreie Städte 30,5 %
- kreisangehörige Gemeinden 36,0 %
- Landkreise 41,0 %

Bei Landkreisen deutlich höherer Anteil des Sachanlagevermögens im Vergleich zum Anteil der Kapitalposition

6 Bei den Landkreisen lag der Anteil des Sachanlagevermögens an der Bilanzsumme deutlich über dem der Kapitalposition. Dies belegt, dass dessen Finanzierung aus eigenen Mitteln im Vergleich zu den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden deutlich geringer ist. Das Sachanlagevermögen der Landkreise war zu einem wesentlichen Teil durch Sonderposten (insbesondere aus Investitionszuwendungen) finanziert.

7 Das Verhältnis der Sonderposten zum Sachanlagevermögen stellt sich wie folgt dar:

- Kreisfreie Städte	28,5 %
- kreisangehörige Gemeinden	37,8 %
- Landkreise	50,9 %

8 Ein hohes Sachanlagevermögen verursacht regelmäßig hohen Reinvestitionsbedarf. Die Erwirtschaftung entsprechender Finanzmittel ist langfristig zu gewährleisten. Dabei ist der derzeitige hohe Anteil von Investitionszuwendungen zu beachten. Zudem ist das Infrastrukturvermögen grundsätzlich nicht zu veräußern, weil es zur Aufgabenerfüllung benötigt wird. Damit sind Reinvestitionen unausweichlich.

Insbesondere bei Kreisfreien Städten war der Anteil des Finanzanlagevermögens an der Bilanzsumme hoch

9 Der Anteil des Finanzanlagevermögens an der Bilanzsumme war in den jeweiligen Körperschaftsgruppen durch die unterschiedlich hohen Anteile an verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen geprägt. Insbesondere die Kreisfreien Städte wiesen dabei hohe Anteile aus. Die ausgeübten Wahlrechte bei der Bilanzierung (Eigenkapitalspiegelbildmethode oder Anschaffungskosten) führen zu teilweise stark differierenden Bewertungen, die sich letztlich auch bei dem o. a. Anteil des Finanzanlagevermögens auswirken.

10 Der Anteil des Finanzanlagevermögens an der Bilanzsumme i. H. v. durchschnittlich rund einem Viertel unterstreicht die Bedeutung der künftigen Erstellung eines Gesamtabchlusses.

Bei Landkreisen ein hoher Anteil an Sonderposten

11 Der Anteil der Kapitalposition an der Bilanzsumme (im Sinne einer Eigenkapitalquote) war in den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden höher als in den Landkreisen. In den einzelnen Körperschaften lag der Anteil zwischen 18,6 und 89,8 % und wies folglich eine sehr große Spannbreite aus. Der niedrigere Wert der Landkreise insgesamt war insbesondere durch einen hohen Anteil der Sonderposten (Investitionszuwendung) begründet, der sogar über dem der Kapitalposition lag.

12 Die Kapitalausstattung und insbesondere deren Entwicklung sind Indikatoren für die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. Anzustreben ist ein möglichst hoher und gleichbleibender Wert. Je höher der Wert ist, desto niedriger ist der Anteil an Fremdkapital.

13 Die unterschiedlichen Anteile der Rückstellungen an der Bilanzsumme der Kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden lag u. a. in den kaum vorhandenen Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien sowie geringeren Rückstellungen für Entgeltzahlungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeit in den kreisangehörigen Gemeinden. Rückstellungen für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen der kommunalen Beamten werden nicht bei den Kommunen, sondern beim Kommunalen Versorgungsverband Sachsen bilanziert.

14 Insbesondere höhere Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen und aus wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften verursachten in den Kreisfreien Städten und Landkreisen höhere Anteile der Verbindlichkeiten an der Bilanzsumme gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden. Der Anteil der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen und aus wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäften an der Bilanzsumme (Kreditquote) lag in einem Landkreis und in 5 kreisangehörigen Gemeinden über 25 %. Der höchste Wert betrug 37,3 %.

15 Kreditquote:

- Kreisfreie Städte	11,2 %
- kreisangehörige Gemeinden	8,0 %
- Landkreise	11,4 %

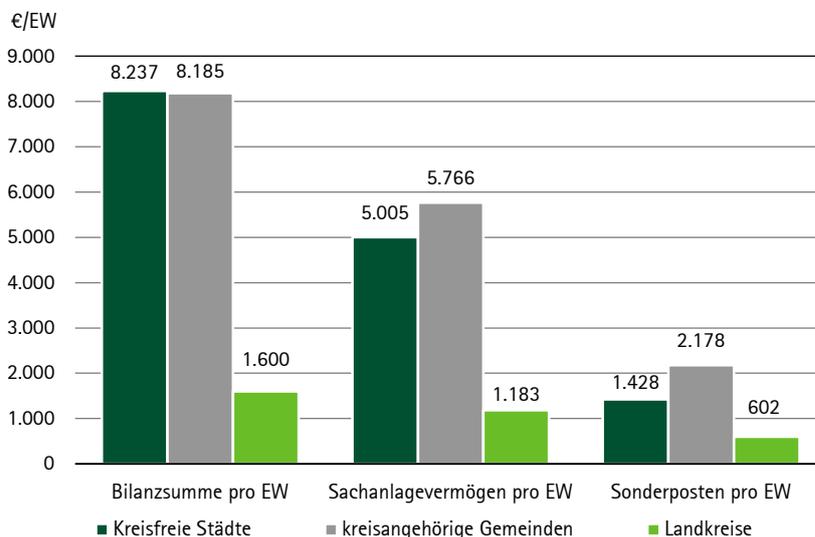
16 Mit den Bilanzen der kommenden Jahresabschlüsse ist die Kreditquote in ihrer Entwicklung zu betrachten. Eine Erhöhung sollte grundsätzlich vermieden werden. Gleichzeitig ist bei vorliegenden Jahresabschlüssen die Analyse der Haushalte auf die Ergebnis- und Finanzrechnung auszudehnen.

## 2.2 Pro-Kopf-Betrachtung

17 Neben der strukturellen Bilanzauswertung gilt die Pro-Kopf-Betrachtung als ein weiterer Indikator bei der Haushaltsanalyse jeder einzelnen Körperschaft. Der SRH stellt nachfolgend aufgrund der ihm vorliegenden festgestellten Eröffnungsbilanzen der 10 Landkreise, der 3 Kreisfreien Städte und 299 kreisangehörigen Gemeinden (Stand 01.08.2018) die Bilanzsumme, das Sachanlagevermögen und die Sonderposten pro Einwohner und Körperschaftsgruppe dar. Erste Anhaltspunkte hinsichtlich der Größenordnung der einwohnerbezogenen Werte liegen somit vor.

Pro-Kopf-Betrachtung als ein weiterer Indikator bei der Haushaltsanalyse jeder einzelnen Körperschaft

Übersicht 2: Ausgewählte Bilanzpositionen pro Einwohner



18 Bei der Pro-Kopf-Betrachtung unterschieden sich die Städte und Gemeinden deutlich von den Landkreisen. Die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden wiesen nahezu gleichhohe einwohnerbezogene Bilanzsummen aus. Dabei waren das Sachanlagevermögen und die Sonderposten der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Kreisfreien Städten höher. Höheres Finanzanlagevermögen bei den Kreisfreien Städten führte dazu, dass sich einwohnerbezogen ein nahezu gleiches Bilanzvolumen ergibt.

Deutliche Unterschiede zwischen Städten und Gemeinden im Vergleich zu den Landkreisen

Informationslücke durch fehlende Möglichkeit einer zeitnahen Analyse jeweils aktueller Jahresabschlussbilanzen

19 Auf eine Darstellung und Diskussion der einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten wird an dieser Stelle verzichtet, da dem Jahresberichtsbeitrag Nr. 2 aktuelle und detailliertere Daten einschließlich der zeitlichen Entwicklung entnommen werden können. Aus den vorliegenden festgestellten Bilanzen können nur Werte entnommen werden, die lückenhaft und durch den Eröffnungsbilanzstichtag 5 Jahre alt (oder älter) sind. Dies zeigt die Informationslücke auf, die durch die fehlende Möglichkeit einer zeitnahen Analyse jeweils aktueller Jahresabschlussbilanzen entsteht und die dringend geschlossen werden muss.

Kennzahlengestützte Finanzanalyse zur Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit

**3 Haushalts- und Wirtschaftsführung**  
20 Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei Körperschaften mit einem doppischen Rechnungswesen beinhaltet eine kennzahlengestützte Finanzanalyse. Diese umfasst den Prüfungs- und den Planungszeitraum. Dafür wurden 16 Kennzahlen ausgewählt, mit denen zum einen der finanzielle Handlungsspielraum (9 Kennzahlen) und zum anderen die dauerhafte Leistungsfähigkeit (7 Kennzahlen) der geprüften Körperschaft beurteilt werden. Ein Vergleich mit Werten anderer Kommunen der gleichen Größenklasse wirkt dabei unterstützend.

21 In die Beurteilung fließen Werte aus allen 3 Komponenten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens ein (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung), sodass die 3 Komponenten nicht isoliert betrachtet werden. Erkenntnisse zur dauerhaften Leistungsfähigkeit der geprüften Kommune, u. a. aus der Abschreibungsintensität, dem Anlagenabnutzungsgrad und der Reichweite der Kapitalposition, waren aus den früheren kameralen Daten nicht ableitbar.

22 Nach dieser Auswertungsmethode wurden bisher (Stand: 01.08.2018) 25 Körperschaften geprüft. Die Abgabe von belastbaren allgemeingültigen Aussagen zu Prüfungserkenntnissen wäre verfrüht (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Band II, Beitrag Nr. 4).

#### 4 Stellungnahmen

23 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und der SAKD wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

24 Das SMI führte aus, dass der Sachstand zutreffend wiedergegeben wurde, und sah daher von einer Stellungnahme ab.

25 Die kommunale Seite äußerte sich nicht zu der kennzahlengestützten Auswertung.

#### 5 Schlussbemerkung

Vorteile für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung vollumfänglich nutzen

26 Der teilweise erhebliche Aufwand für die Umstellung auf die Doppik wird sich erst dann gelohnt haben, wenn die damit einhergehenden Vorteile für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung vollumfänglich genutzt werden. Eine veränderte kennzahlengestützte Auswertung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung ist ein Teil davon.

## Betätigung des Landkreises Leipzig in Unternehmen in Privatrechtsform

Der Landkreis sollte aus dem Kreisentwicklungskonzept eine Strategie entwickeln, aus der konkrete Unternehmensziele abgeleitet werden.

Der SRH empfiehlt ein Regelwerk zur Verwaltung und Steuerung der vom Landkreis gehaltenen Unternehmensbeteiligungen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat nach §§ 63 SächsLKrO, 108 i. V. m. 109 Abs. 1 SächsGemO die Betätigung des Landkreises Leipzig in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft.
- 2 Die Prüfung zielte insbesondere darauf ab, festzustellen, inwieweit der Landkreis seiner Rolle als Eigentümer von Unternehmensbeteiligungen gerecht wird. Dabei wurde die Frage untersucht, ob die bestehenden Vor- und Nachteile bei der Entscheidung zur Ausgliederung und in einem laufenden Prozess abgewogen und die Instrumentarien zur Steuerung und Kontrolle genutzt wurden.
- 3 Da der Landkreis nur im Tätigkeitsfeld Struktur- und Wirtschaftsförderung an mehreren Unternehmen beteiligt ist, hat der SRH insbesondere diese Unternehmen im Hinblick auf mögliche Überschneidungen einer Prüfung unterzogen.

### 2 Beteiligungsstrategie als Kreistagsaufgabe

- 4 Ausgehend von den im Kreisentwicklungskonzept formulierten kommunalen Gesamtzielen hat der Kreistag grundsätzliche Entscheidungen zur Methode der Zielerreichung zu treffen. Nach der Festlegung zur eigenen oder ausgelagerten Aufgabenerledigung sind Entscheidungen zum Beteiligungsportfolio wie zu Gründung, Erwerb und Verkauf von Unternehmen sowie zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Gesellschafters in den Gremien zu treffen. Angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen sollten Zielvorgaben und Mittel zur Zielerreichung einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden. Dies ist bislang nicht erfolgt.
- 5 Der SRH empfiehlt die Formulierung einer Gesamtstrategie durch den Kreistag, aus der sich konkrete Unternehmensziele und deren Umsetzung ableiten lassen.

Strategische Steuerung durch den Kreistag

### 3 Organisation und Aufbau der Beteiligungsverwaltung

- 6 Die Beteiligungsverwaltung als Aufgabe erfordert klare Regelungen über die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der Gesellschaftsorgane mit der Kommune, mit ihren Organen sowie den Vertretern in den Gesellschaftsorganen. Der Landkreis Leipzig verfügt über keine Beteiligungsrichtlinie. Regelungen, die Aufschluss über eine interne Bestimmung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen der Stabsstelle Wirtschaftsförderung/Kreisentwicklung und dem Büro des Landrats im Bereich der Beteiligungsverwaltung beinhalten, bestehen nicht. Dies führte zum Fehlen eines Geschäftsführervertrages, was von der Beteiligungsverwaltung bis zur Prüfung durch den SRH nicht bemerkt wurde.
- 7 Der Landkreis sollte Standards in der Form eines schriftlichen Regelwerks für das Zusammenwirken zwischen der Kommune und den Vertretern der Gesellschaftsorgane normieren. Dabei sind insbesondere Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu bestimmen und abzugrenzen.

Fehlende Beteiligungsrichtlinie

- 8 Eine mit den Aufgaben des Beteiligungsmanagements betraute Bedienstete des Landkreises hatte ein Aufsichtsratsmandat in einem Beteiligungsunternehmen inne. Eine vom Beteiligungsmanagement zu beachtende neutrale Wächterstellung über die kommunalen Eigentümerinteressen mit der unbeeinflussten Option einer Risikointervention ist nicht mehr gewährleistet, wenn Bedienstete mit originären Aufgaben der Steuerung und des Controllings von Beteiligungen des Landkreises in Unternehmen mit Beteiligung des Landkreises zugleich als Mitglied des Aufsichtsrates, der im ausschließlichen Unternehmensinteresse handelt, bestellt sind.
- 9 Der Landkreis hat sicherzustellen, dass Bedienstete, die mit Aufgaben der Überwachung und Steuerung von Unternehmen betraut sind, keine Mandate in diesen Unternehmen erhalten.

#### 4 Mandatswahrnehmung und Mandatsbetreuung

Gleichartige Unterstützung aller Mandatsträger

- 10 Die Bediensteten der Beteiligungsverwaltung des Landkreises fertigen vorbereitende Vermerke, Auswertungen und Unterlagen für die Sitzungen der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats i. d. R. nur auf Anforderung des Landrats, des Beigeordneten bzw. des Leiters des Büros beim Landrat. Eine qualitativ gleichwertige Sitzungsvorbereitung für Kreisräte, die ein Aufsichtsratsmandat innehaben, erfolgt dagegen nicht. Die Mandatsbetreuung muss als Dienstleistung des Beteiligungsmanagements gegenüber allen Aufsichtsratsmitgliedern erbracht werden. Eine Sitzungsvorbereitung, die nur für den Landrat oder Beigeordneten unter Außerachtlassung weiterer entsandter Vertreter in den Aufsichtsrat erfolgt, genügt nicht den Vorgaben des § 99 Abs. 1 SächsGemO, der eine Unterstützung aller Aufsichtsratsmitglieder fordert.
- 11 Die vom Kreistag entsandten Aufsichtsratsmitglieder haben in dieser Eigenschaft die Geschäftsführung der Gesellschaft zu überwachen (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 Abs. 1 Aktiengesetz). Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 4 SächsGemO dürfen nur Personen in den Aufsichtsrat eines Kommunalunternehmens berufen werden, die über die erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Dem Landkreis obliegt es insoweit Möglichkeiten anzubieten, die erforderliche Sachkunde zu erwerben. Die vom Landkreis bislang praktizierte Verfahrensweise, i. d. R. nur bei neuen Wahlperioden Schulungsangebote für Aufsichtsratsmitglieder zu unterbreiten, birgt die Gefahr der Einmaligkeit einer Fortbildung von Mandatsträgern.
- 12 Die Beteiligungsverwaltung des Landkreises Leipzig hat künftig sämtliche entsandten Aufsichtsratsmitglieder in die regelmäßige Mandatsbetreuung und mit dem gleichen Maßstab einer Sitzungsvorbereitung einzubeziehen.
- 13 Dem Landkreis wird empfohlen, den in die Aufsichtsräte entsandten Mandatsträgern in regelmäßigen Abständen und nicht nur nach dem Wahlturnus Schulungsangebote und Fortbildungen anzubieten. Des Weiteren wird empfohlen, diesen Mandatsträgern Handbücher o. Ä. mit erforderlichen Informationen auszureichen.

#### 5 Beteiligungscontrolling

Fortlaufende Überprüfung der Einhaltung kommunalrechtlicher Bestimmungen

- 14 Im November 2012 beteiligte sich der Landkreis an der Gründung der Wirtschaftsförderung Region Leipzig GmbH mit einem Anteil von 15 %. Die RAB erteilte den Gesellschaftern ihren diesbezüglichen Genehmigungsbescheid mit der Auflage, bis zum 31.12.2013 die Möglichkeit der Zusammenlegung der Unternehmensgegenstände der Wirtschaftsförderung Region Leipzig GmbH und der Aufbauwerk Region Leipzig GmbH in einer dafür geeigneten Form, z. B. durch Verschmelzung beider Unter-

nehmen, zu prüfen. Dieser Auflage kam der Landkreis, wie auch die weiteren Mitgesellschafter nicht nach.

- 15 Die RAB hat dies im Übrigen ihrerseits nicht weiterverfolgt und ange-mahnt.
- 16 Der Landkreis hat künftig eine fortlaufende Prüfung der bestehenden Beteiligungen auf die Einhaltung kommunalrechtlicher Bestimmungen sicherzustellen.

## 6 Stellungnahmen

- 17 Der Landkreis nimmt die Hinweise des SRH auf, insbesondere sei eine Beteiligungsrichtlinie in Arbeit.
- 18 Bei der Besetzung eines Aufsichtsratsmandats durch eine Mitarbeiterin des Beteiligungsmanagements habe es sich lediglich um eine Interimslö-sung gehandelt, die aufgrund des kurzfristigen unerwarteten Ausfalls des bisherigen Mandatsinhabers erforderlich wurde.
- 19 Das SMI erklärt, die Nichtverfolgung der rechtsaufsichtlichen Auflage sei der Tatsache geschuldet, dass eine 2014 durchgeführte Aufgabenanalyse der Beteiligungsgesellschaften der Stadt Leipzig zum Ergebnis hatte, dass keine Tätigkeitsüberschneidungen bei den Gesellschaften festzu-stellen waren.
- 20 Es fehle hier lediglich an einer Dokumentation bzw. Formalisierung. Die RAB beabsichtigt, die Auflage per Bescheid zurückzunehmen.

## 7 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen durch den Landkreis, insbesondere den bevorstehenden Erlass einer Be-teiligungsrichtlinie.



## Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer

Der starke Anstieg in Obhut zu nehmender unbegleiteter minderjähriger Ausländer (umA) im Jahr 2016 stellte die Jugendämter vor eine große Herausforderung.

Auch in Sondersituationen sind in der Jugendhilfe die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Basisentgelte lagen in einer Spannbreite von 75 bis 296 €/Tag pro Platz.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Seit dem 01.11.2015 kamen in Deutschland veränderte Verfahren zur Verteilung der umA auf die Bundesländer sowie zur Verrechnung der Kosten zur Anwendung. Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Inobhutnahme von umA nach § 42 SGB VIII und § 42a SGB VIII („vorläufige Inobhutnahme“)<sup>1</sup> geprüft.
- 2 Diese Aufgaben werden durch die 10 Landkreise und 3 Kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.
- 3 Der SRH hat bei allen 13 örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Daten erhoben. Örtliche Erhebungen erfolgten im Landkreis Nordsachsen, Vogtlandkreis und der Stadt Dresden.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Datenbasis

- 4 Bei den kommunalen Jugendämtern erfolgten vor 2014 jährlich rd. 2.500 Inobhutnahmen, davon i. d. R. weniger als 100 anlässlich unbegleiteter Einreise aus dem Ausland.<sup>2</sup> In den Erhebungsbögen des SRH wurden für das Jahr 2016 allein 3.168 Inobhutnahmen von umA nach § 42 SGB VIII angegeben. Die Angaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu den „Fällen“ (Maßnahmen<sup>3</sup>) und den Aufwendungen für die Jahre 2014 bis 2016 waren allerdings nur eingeschränkt vergleichbar und aussagekräftig.
- 5 Insbesondere die durchschnittlichen Fallkosten für den gesamten Freistaat Sachsen konnten nicht ermittelt werden. Hier scheidet es bereits an der Definition des Fallbegriffes. Was ist ein Fall?
- 6 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten eine einheitliche und aussagefähige Datenbasis bezüglich der Erfassung zur Unterbringung, Betreuung und Versorgung von umA schaffen, um die Vergleichbarkeit der Ausgaben/Aufwendungen sowie Fallzahlen und Fallkosten zu ermöglichen. Eine zentrale Steuerung sollte durch das SMS unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände erfolgen.

<sup>1</sup> Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 25.10.2015 wurde die „vorläufige Inobhutnahme“ in das SGB VIII eingefügt. Sie erfolgt als erste Stufe der Schutzgewährung nach Einreise der umA und vor der Entscheidung über ihre Verteilung (§§ 42a ff. SGB VIII); vgl. Wiesner/Loos Nachtragskommentierung, Dezember 2015, Wiesner, § 42a Rdnr. N 1.

<sup>2</sup> Vgl. LT-Drs. 6/5979.

<sup>3</sup> §§ 42, 42a SGB VIII sind vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen.

Doppeltes Abrechnungsverfahren bedingt Rückstände	<h2 style="color: green;">2.2 Aufwendungen</h2>
	<p>7 Im Jahr 2016 wurden den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Aufwendungen i. H. v. rd. 62,4 Mio. € für Inobhutnahmen und Hilfen zur Erziehung umA nicht erstattet, da das Landesjugendamt aufgrund personeller Engpässe hauptsächlich nur Abschlagszahlungen vornehmen konnte. Das Nebeneinander von Abschlags- und Spitzabrechnungsverfahren führt zu doppeltem Verwaltungsaufwand.</p> <p>8 Die Kommunen sollten sich mit dem Landesjugendamt dahingehend abstimmen, dass künftig keine doppelten Bearbeitungszeiten anfallen und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die anrechenbaren Leistungskosten kurzfristig erstattet werden.</p>
Langandauernde Inobhutnahmen treiben Kosten hoch	<p>9 Zur durchschnittlichen Dauer der Inobhutnahmen umA nach § 42 SGB VIII machten die 3 Jugendämter, bei denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, für die Jahre 2015 und 2016 Angaben von deutlich über 100 Tagen. Das SMS ging in seiner Konzeption zur Unterbringung und Betreuung umA vom August 2015 von 45 bis 60 Tagen aus.</p> <p>10 Künftig sollten die kostenintensiven Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII – auch für umA – so kurz wie möglich gehalten werden. Ein Hinwirken auf eine zeitnahe Bestellung des Vormundes und umgehende Antragstellung auf Hilfen zur Erziehung sind angezeigt.</p>
Rückläufige Zuweisungszahlen zwingen zu Personalreduzierungen	<h2 style="color: green;">2.3 Personal der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe</h2> <p>11 Die steigende Anzahl umA seit November 2015 und das Verteilungsverfahren führten in 2016 zu einer Stellenmehrung von rd. 85 VZÄ bei allen örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Die Zahl der umA ist seit 2017 stark rückläufig.<sup>4</sup></p> <p>12 Der SRH empfiehlt, im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung zur Unterbringung, Betreuung und Versorgung der umA entsprechend den rückläufigen Zuweisungszahlen Personalanpassungen vorzunehmen.</p>
Fragliches Fortbestehen des Sachgebietes Clearingstelle	<p>13 Im Jugendamt der Stadt Dresden wurde im Jahr 2015 ein separates Sachgebiet Clearingstelle gebildet. Geschaffen wurde dieses für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit den vorläufigen Inobhutnahmen.</p> <p>14 Die Fülle der ursprünglichen Aufgaben nahm besonders mit der sinkenden Zahl neuer umA ab. Dem Sachgebiet wurden weitere Aufgaben übertragen, was zu Überschneidungen mit Aufgaben anderer Sachgebiete im Jugendamt führte. Klare Aufgabenabgrenzungen wurden aufgeweicht.</p> <p>15 Die Stadt Dresden sollte die Aufgaben des Sachgebietes Clearingstelle analysieren und prüfen, ob diese Organisationseinheit noch separat vorgehalten werden muss. Eine Zuordnung der besonderen Aufgaben im Bereich umA zu den anderen, ohnehin zuständigen Organisationseinheiten erscheint sinnvoll.</p>

<sup>4</sup> Lt. LT-Drs. 6/11355 waren die Jugendämter im Freistaat Sachsen mit Stand vom 11.12.2017 für die Unterbringung, Betreuung und Versorgung von 1.753 umA zuständig.

- 16 Die 3 Jugendämter, bei denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, wiesen für 2016 einen deutlich gestiegenen Personaleinsatz für Amtsvormundschaften für umA aus. Nach § 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII soll ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter, der nur mit der Führung von Amtsvormundschaften betraut ist, höchstens 50 Vormundschaften führen.
- 17 Der Landkreis Nordsachsen und der Vogtlandkreis blieben in den Jahren 2016 und 2017 hinter dem Personalschlüssel 1 : 50 zurück. Ab 2017 war auch in der Stadt Dresden ein Personalschlüssel von 1 : 40 feststellbar. Ausschöpfen des gesetzlich verankerten Personalschlüssels
- 18 **Der gesetzlich verankerte Personalschlüssel im Aufgabenbereich Amtsvormundschaften ist im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz auszuschöpfen.**
- 19 Grundsätzlich sind 3 Vormundschaftsformen vorgesehen: die Bestellung einer Einzelperson, eines Vereins oder des Jugendamtes (Amtsvormundschaft). Gemäß § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu gewährleisten, dass rechtzeitig und ausreichend Vormünder zur Verfügung stehen. Eine Beschränkung auf Amtsvormünder besteht nicht.<sup>5</sup>
- 20 Durch die Vorrangstellung der ehrenamtlichen Einzelvormünder (§ 1791b BGB) kommt diesen eine besondere Bedeutung zu. Ehrenamtliche Einzelvormünder stärken
- 21 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hob sich die Stadt Dresden mit ihren Anstrengungen zur Gewinnung von ehrenamtlichen Einzelvormündern hervor. Zum Stichtag 31.12.2016 waren in der Stadt Dresden 35 ehrenamtliche Einzelvormünder für umA bestellt.
- 22 Derartige Aktivitäten waren im Landkreis Nordsachsen und im Vogtlandkreis nicht vorzufinden
- 23 **Bemühungen um ehrenamtliche Einzelvormundschaften sind zu forcieren. Ein Erfahrungsaustausch unter den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird angeregt.**
- 24 **2.4 Vereinbarungen zur Unterbringung und Betreuung**  
Insgesamt lagen dem SRH für den Zeitraum 2015 bis 2017 132 Vereinbarungen für die Inobhutnahme von umA vor, davon 67 für temporäre Unterkünfte<sup>6</sup> über einerseits tägliche Entgelte zwischen 28 € und rd. 256 €/Tag pro Platz sowie andererseits über monatliche Kosten für Mietverträge. Die weiteren 65 Vereinbarungen für Inobhutnahme-Einrichtungen beinhalten eine Basisentgeltspanne<sup>7</sup> von 75 € bis rd. 296 €/Tag pro Platz. Große Basisentgeltspanne von 75 € bis rd. 296 €/Tag pro Platz
- 25 Besonders die große Spanne bei den Basisentgelten weist auf eine unterschiedlich starke Steuerung im Hinblick auf den Abschluss wirtschaftlicher Vereinbarungen hin. Häufig rückte bei den Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund, um rasch Kapazitäten für die Aufgabenbewältigung zu schaffen. Wirtschaftlichkeit rückt in den Hintergrund

<sup>5</sup> § 56 Abs. 4 SGB VIII und § 53 SGB VIII machen ferner deutlich, dass neben Amtsvormündern eben auch andere Vormundschaftsformen zur Verfügung stehen sollen.

<sup>6</sup> Z. B. Hotels, Jugendherbergen und Verwaltungsgebäude.

<sup>7</sup> Zur Begrifflichkeit Basisentgelt vgl. § 8 Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII im Freistaat Sachsen vom 01.11.2012. Hiernach besteht das Basisentgelt aus dem Leistungsentgelt und dem Entgelt für die dazugehörigen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (Abs. 2). Das Leistungsentgelt umfasst die notwendigen Personalaufwendungen und die dazu notwendigen Sachaufwendungen (Abs. 3).

- 26 Darüber hinaus zeigten die gesichteten Akten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den 3 Jugendämtern, dass eine qualifizierte Überprüfung der Anwesenheit des jeweiligen umA nicht erfolgte. Dadurch ist nicht auszuschließen, dass Kosten für vorgehaltene aber nicht belegte Plätze übernommen wurden.
- 27 Der SRH empfiehlt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, künftig aussagekräftige Anwesenheitslisten im Rahmen der monatlichen Abrechnung zu fordern und zu prüfen.
- 28 Auch in der Jugendhilfe sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, dies gilt insbesondere für die Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe.
- 29 Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.<sup>8</sup>

### 2.5 Mindeststandards beim Betreuungspersonal

Dauerhafter Einsatz von fachfremdem Personal

- 30 Im Landkreis Nordsachsen setzte ein Träger der freien Jugendhilfe in 2 Einrichtungen für umA-Mitarbeiter ohne geeigneten Berufsabschluss und ohne nachgewiesene Erfahrungen oder Kenntnisse ein. Dies betraf insgesamt 11 von 17 Personalkräften.
- 31 Das Jugendamt bat den Träger, eine schriftliche Erklärung über die Bereitschaft der konkreten Beschäftigten zur Aufnahme der Ausbildung als Erzieher vorzulegen. Dies wurde aber vom Jugendamt nicht weiterverfolgt.
- 32 Mit dem unzureichend kontrollierten Einsatz von fachfremdem Personal im Betreuungsbereich kam das Jugendamt des Landkreises Nordsachsen seiner Verpflichtung als sozialpädagogische Fachbehörde nicht nach. Beim Einsatz von geeignetem Personal sind die landesrechtlichen Vorgaben zwingend zu beachten.

### 2.6 Verwaltungskostenpauschale

Überprüfung der Verwaltungskostenpauschale

- 33 Der Freistaat Sachsen erstattet gem. § 32c LJHG<sup>9</sup> den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für die im Rahmen der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher entstehenden Kosten eine Verwaltungskostenpauschale i. H. v. 843,50 € je Person und Vierteljahr. Nach § 32c Abs. 2 Satz 1 LJHG soll das SMS bis zum 31.12.2018 die Höhe der Verwaltungskostenpauschale überprüfen.

Kein zureichender Kostenüberblick über Personal- und Sachaufwendungen

- 34 Die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten gemachten Angaben zu den entstandenen Personal- und Sachaufwendungen waren lückenhaft und vermitteln allenfalls einen „grobe“ Eindruck zur Höhe des Verwaltungsaufwandes. Die 13 örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe führten keine internen Leistungsverrechnungen durch. Eine Analyse der Verwaltungskosten ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

<sup>8</sup> 2017 trat in Mecklenburg-Vorpommern folgende Regelung in Kraft: „Soweit den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, kann der Landesrechnungshof diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen.“ Vgl. § 8 Abs. 3 KPG M-V.

<sup>9</sup> § 32c LJHG trat rückwirkend zum 01.10.2016 in Kraft. Der Freistaat Sachsen stellte für den Zeitraum vom 01.11.2015 bis zum Inkrafttreten eine Förderpauschale i. H. v. 4,8 Mio. € bereit.

35 Um Klarheit über die im Rahmen der Verwaltungskostenpauschale erstattungsfähigen Kosten zu erlangen, sollten die Kommunen das SMS um zeitnahe diesbezügliche Erläuterungen bitten.

36 Die Landkreise und Kreisfreien Städte sollten interne Leistungsverrechnungen, die den vorhandenen Personal- und Sachaufwand abbilden, durchführen und in den Teilhaushalten darstellen.

### 3 Stellungnahmen

37 Soweit die geprüften örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Bericht Stellung nahmen, teilten sie überwiegend die Feststellungen und Folgerungen des SRH.

38 Zu den Feststellungen in Bezug auf die Obergrenze zu Amtsvormundschaften gaben 2 örtliche Träger abweichende Meinungen an. Die Stadt Leipzig führt aus, dass die Obergrenze in § 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII deutlich vor dem Aufwuchs der umA-Zahlen kodifiziert wurde und daher die Besonderheiten nicht berücksichtigen, die mit einer Vielzahl entsprechender Vormundschaften einhergehen. Diese seien deutlich zeitintensiver. In Bezug auf umA müsse die gesetzliche Obergrenze deshalb deutlich unterschritten werden. Das sei gerechtfertigt, weil ansonsten die vormundschaftlichen Aufgaben nicht ohne die Gefahr von Pflichtverletzungen wahrgenommen werden könne. Auch der Landkreis Zwickau verweist auf die fachliche Spezifik.

39 Zum Einsatz von Personal ohne geeigneten Berufsabschluss in Inobhutnahmeeinrichtungen teilte der Landkreis Nordsachsen mit, dass unter Verweis auf einen Erlass des SMS auch andere nach Vorbildung und Erfahrung geeignet erscheinende Personen zugelassen worden seien. Darüber hinaus seien diese Nichtfachkräfte in Einrichtungen für die Leistung der Inobhutnahme eingesetzt worden, in denen nicht maßgeblich die Erziehung im Vordergrund stehe.

40 SMI und SMS gaben keine Stellungnahme ab.

### 4 Schlussbemerkung

41 In Bezug auf die Obergrenze der Vormundschaften hält der SRH an seiner Folgerung fest, da in Bezug auf die Kernaufgaben des Vormundes eines Unbegleiteten kein wesentlicher Mehraufwand entsteht. Zudem erfordern rückläufige Zuweisungszahlen auch im Bereich der Vormundschaften Personalanpassungen.

42 Hinsichtlich der Mindeststandards von Betreuungspersonal verweist der SRH auf die landesrechtliche Regelung des § 29 Abs. 1 Satz 1 LJHG, das erlaubnispflichtige Einrichtungen oder sonstige Wohnformen über eine ausreichende Anzahl pädagogischer Fachkräfte mit staatlich anerkannter oder gleichwertiger Ausbildung verfügen müssen. Dies ist auch in Sondersituationen nicht gegeben, wenn mehr als die Hälfte nicht über die erforderliche Qualifikation verfügen und das Jugendamt dieses Defizit erkannt hatte.



## Informationssicherheit der Landkreisverwaltungen

An das Thema Informationssicherheit ist die überwiegende Anzahl der Landkreisverwaltungen unsystematisch herangegangen. Es gibt noch große Lücken.

Die Landkreisverwaltungen sind auf Notfälle nicht ausreichend vorbereitet.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Informationssicherheit bezeichnet einen Zustand, in dem die Risiken für die Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität sowie Verfügbarkeit von Informationen und Informationstechnik durch angemessene Maßnahmen auf ein tragbares Maß reduziert sind.<sup>1</sup>
- 2 Modernes Verwaltungshandeln ist ohne Einsatz von IT (IT-Infrastrukturen und IT-Verfahren) nicht mehr denkbar. Die Verlässlichkeit des IT-Einsatzes gilt es zu schützen. Mit der Prüfung sollte deshalb untersucht werden, ob die Landkreisverwaltungen an das Thema Informationssicherheit systematisch herangehen und wie sie es ausgestalten. Dabei interessierte insbesondere, welche Maßnahmen die Landkreise getroffen haben, um die Informationssicherheit in ihrer Verwaltung zu gewährleisten. Der Prüfungszeitraum umfasst die Jahre 2011 bis 2015 und schließt alle 10 Landkreisverwaltungen ein.
- 3 Maßstab bei der Bewertung des SRH sind die Empfehlungen zum IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).<sup>2</sup>

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Standards

- 4 Für die Gewährleistung einer angemessenen Informationssicherheit ist eine systematische und konzeptionelle Herangehensweise an den Informationssicherheitsprozess notwendig. Dafür stehen verschiedene Standards wie die IT-Grundschutzstandards des BSI, die ISO 2700x<sup>3</sup>, die ISIS12<sup>4</sup> oder die VdS-Richtlinien 3473<sup>5</sup> zur Verfügung.
- 5 Eine Rechtsgrundlage zur Gewährleistung von Informationssicherheit, wie die VwV Informationssicherheit in der sächsischen Staatsverwaltung, gibt es im Kommunalbereich nicht. Damit sind die Landkreisverwaltungen nicht verpflichtet, sich auf einen Standard zur Informationssicherheit festzulegen.
- 6 3 Landkreisverwaltungen haben den IT-Grundschutz des BSI als maßgeblichen Standard für ihr Informationssicherheitsmanagement festgelegt. Bei den anderen 7 Landkreisverwaltungen fehlt diese Festlegung, wobei 5 Landkreisverwaltungen sich zumindest am IT-Grundschutz des BSI orientieren.

Keine verbindliche Vorgehensweise

<sup>1</sup> VwV Informationssicherheit, Nr. 2.1.1.

<sup>2</sup> Diese hat das BSI zwischenzeitlich weiterentwickelt und die 1. Edition des IT-Grundschutzkompends 2018 herausgebracht. Die 2. Edition mit weiteren Bausteinen soll im Februar 2019 veröffentlicht werden. Entsprechende Migrationshilfen stellt das BSI bereit.

<sup>3</sup> International Organization for Standardization.

<sup>4</sup> Informations-Sicherheitsmanagement-System in 12 Schritten.

<sup>5</sup> Herausgeber: VdS Schadenverhütung GmbH

	7	Fehlt die Festlegung auf einen Standard, fehlt zugleich die verbindliche Vorgehensweise, wie ein angemessenes Sicherheitsniveau für die Informationssicherheit zu erzielen und aufrechtzuerhalten ist.
		<b>2.2 Leitlinie</b>
	8	Die Informationssicherheitsleitlinie ist das zentrale Strategiepapier für die Informationssicherheit einer Institution. Sie dokumentiert die Sicherheitsziele und die Strategie ihrer Umsetzung.
Mängel in Leitlinien	9	Alle 10 Landkreisverwaltungen hatten eine Leitlinie erlassen. Viele Leitlinien enthielten aber Mängel.
	10	So war z. B. in 4 Landkreisverwaltungen die Gesamtverantwortung des Landrates für Informationssicherheit nicht klar geregelt. In anderen Leitlinien fehlte die eindeutige Festlegung ihres Geltungsbereichs, sodass nicht feststand, ob die Leitlinie auch für die rechtlich unselbstständigen nachgeordneten Einrichtungen oder Eigenbetriebe der Landkreisverwaltung gelten soll oder ob diese eigene Regelungen zur Informationssicherheit erlassen müssen.
	11	Die Leitlinie, als die gemeinsame Wertebasis einer Institution, sollte klar und eindeutig definiert sein.
		<b>2.3 Informationssicherheitskonzept</b>
	12	Das Informationssicherheitskonzept beschreibt, wie die in der Informationssicherheitsleitlinie gesetzten Sicherheitsziele einer Institution zu erreichen sind. Es umfasst die Strukturanalyse, die Schutzbedarfsfeststellung sowie die Auswahl, Konsolidierung, Anpassung und Realisierung geeigneter Maßnahmen.
		<b>2.3.1 Strukturanalyse</b>
	13	Grundlage eines Informationssicherheitskonzeptes ist die genaue Kenntnis der Informationen, Prozesse und unterstützenden technischen Systeme. Diese sind lückenlos zu erheben und im Rahmen einer Strukturanalyse zu betrachten. Für nicht analysierte Informationen, Prozesse und unterstützende technische Systeme können keine angemessenen Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden.
	14	Alle Landkreisverwaltungen hatten mit der Strukturanalyse begonnen. Zumeist wurde sie nur für die Verfahren <i>Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums</i> und <i>Nationales Waffenregister</i> durchgeführt. Die weiteren betriebenen IT-Verfahren blieben größtenteils außer Betracht, die Strukturanalyse war somit unvollständig.
Unvollständiges Lagebild erschwert verlässliche Entscheidungen	15	Damit fehlt hier den Verantwortlichen ein vollständiges Lagebild, sodass Sicherheitsmaßnahmen weder verlässlich geplant noch umgesetzt werden können.
		<b>2.3.2 Schutzbedarfsfeststellung</b>
	16	Nach Vorlage der Strukturanalyse gilt es festzustellen, welcher Schutz ausreichend und angemessen ist. Die Schutzbedarfsfeststellung sollte sich an den zu erwartenden Auswirkungen, die bei der Verletzung eines der Schutzziele Vertraulichkeit, Verfügbarkeit oder Integrität eintreten können, orientieren.
Schutzbedarf unvollständig erhoben	17	Nur 2 der 10 Landkreisverwaltungen hatten den Schutzbedarf vollständig erhoben. Oft war der Prozess auch noch nach Jahren unvollständig. So fehlten z. B. bei einer Landkreisverwaltung nach 6 Jahren noch immer zahlreiche Rückmeldungen der Fachbereiche. Eine andere Landkreisverwaltung hatte die Schutzbedarfsfeststellung ihrer Fachbereiche zwar erhalten, schätzte diese aber als nicht geeignet für eine Konzepterstellung.

lung ein. Auch hier war der Schutzbedarf nach 7 Jahren nicht festgestellt.

18 Obwohl der Schutzbedarf in 8 Landkreisverwaltungen nicht hinreichend festgestellt war, wurden Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt. So haben z. B. 2 Landkreisverwaltungen neue Serverräume eingerichtet. Ohne Schutzbedarfsfeststellung fehlt jedoch der Maßstab zur Beurteilung, ob die bereits umgesetzten und die geplanten Sicherheitsmaßnahmen angemessen und damit wirtschaftlich sind.

19 **Der Schutzbedarf steuert die Sicherheitsanstrengungen zielgerichtet.**

20 Die Landkreisverwaltungen haben in weiten Teilen vergleichbare Aufgaben zu erfüllen und setzen dabei häufig gleiche oder vergleichbare IT-Verfahren ein.

21 Dennoch wiesen die Schutzbedarfsfeststellungen – soweit sie vorlagen – teilweise erhebliche Unterschiede auf. So haben Landkreisverwaltungen z. B. die Integrität des IT-Verfahrens *Nationales Waffenregister* in die niedrigste und andere Landkreisverwaltungen in die höchste Schutzbedarfskategorie eingestuft.

22 **Dies kann teuer werden, denn ein höherer Schutzbedarf als notwendig erfordert weitergehende Maßnahmen mit entsprechendem Aufwand und Folgeaufwand.**

### 2.3.3 Maßnahmen

23 Der SRH hat u. a. die von den Landkreisverwaltungen ergriffenen Maßnahmen zum Passwortgebrauch, zur Datensicherung und zum Schutz ihrer zentralen IT (Serverräume) geprüft.

24 Nur in 5 Landkreisverwaltungen waren die Regelungen zum Passwortgebrauch BSI-konform. In 4 Landkreisverwaltungen hatten diese z. T. erhebliche Mängel. So waren Passwörter nicht ausreichend komplex, der Passwortwechsel wurde nicht erzwungen, sodass dasselbe Passwort bis zu einem Jahr genutzt werden konnte oder der Zugang zum IT-System wurde auch nach einer beliebigen Anzahl falscher Passworteingaben nicht gesperrt. Eine Landkreisverwaltung hatte keine Regelungen zum Passwortgebrauch erlassen.

Passwortregelungen unzureichend

25 **Ist der Zugang zum IT-System oder einer Anwendung nicht eng vorgegeben, besteht ein erhebliches Risiko, z. B. durch reines „Ausprobieren“ oder mit entsprechenden Werkzeugen einen Treffer zu landen und damit unberechtigt Zugriff auf Informationen und Anwendungen erhalten zu können.**

26 9 der 10 Landkreisverwaltungen hatten ein Datensicherungskonzept erarbeitet. Davon waren jedoch nur 2 Konzepte BSI-konform, wobei sich die Erarbeitung eines der beiden Konzepte über 8 Jahre hinzog. In den anderen 7 Konzepten fehlten häufig Verantwortlichkeiten und Befugnisse. Einige Datensicherungskonzepte waren sehr allgemein und nicht auf die eigene Landkreisverwaltung zugeschnitten. Eine Landkreisverwaltung hatte kein Datensicherungskonzept erarbeitet.

27 **Eine angemessene und funktionstüchtige Datensicherung ist elementare Vorsorge auf den Notfall. Es empfiehlt sich, dafür ein Datensicherungskonzept entsprechend BSI zu erarbeiten.**

- 28 In Servern elektronisch gespeicherte Daten und Software der Verwaltung sind Teil der ordnungsgemäßen Informationsverwaltung. Server sind in diesem Sinne die Lagerräume für die Rohstoffe (Daten) und Produktionsmittel (Software) der Landkreisverwaltungen. Ohne intakte und sichere Server können die Landkreisverwaltungen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen.<sup>6</sup> Ein Serverraum ist deshalb ein sicherheitsrelevanter Bereich, an den spezielle Anforderungen gestellt werden.
- Mängel bei Serverräumen
- 29 Der SRH hat 15 Serverräume in 5 Landkreisverwaltungen vor Ort geprüft. Es gab keinen Serverraum ohne Mangel, in 7 Serverräumen waren die Mängel erheblich.
- 30 Mehrfach waren Eingangstüren zu den Serverräumen einfache Bürotüren, keine Sicherheits- oder Brandschutztüren und nicht alarmgesichert. Auch die Wände boten teilweise nur wenig Schutz. Sie waren in Trockenbauweise erstellt.
- 31 Häufig fehlte ein Konzept für die Zutrittskontrolle zu den Serverräumen. Zutrittsberechtigungen wurden teilweise sehr weit ausgelegt. So hatte in einer Landkreisverwaltung neben den Administratoren die gesamte Leitungsebene der Landkreisverwaltung die Schließberechtigung für alle Serverräume.
- 32 Gefährdungen durch Wasser bestanden in mehreren Serverräumen. Oft waren angeschlossene Heizkörper ein Risiko. In einem Serverraum verlief unmittelbar über den Servern ein wasserführendes Rohr. Die darunter montierte Rinne hätte austretendes Wasser zwar zur Wand abgeleitet, dort wäre das Wasser aber im freien Fall aus einer Höhe von rd. 2,5 m auf den Boden gefallen und hätte sich im abflusslosen Serverraum gestaut.
- 33 In einer anderen Landkreisverwaltung war ein Feuchtefühler vorhanden, der aber keinen Alarm auslöste.
- 34 Allein die Dokumentation eines sicherheitsrelevanten Ereignisses reicht jedoch nicht aus. Dies wäre vergleichbar mit einem Rauchmelder, der nur den Zeitpunkt der Branderkennung dokumentiert, aber keinen Alarm auslöst.
- 35 Zum Teil wurden Serverräume auch als Lager- und Abstellraum für IT und Verpackungsmaterial genutzt. Hier war eine nicht unerhebliche Brandlast vorhanden. Im direkten Umfeld mehrerer Serverräume waren auch Pulver-Feuerlöscher vorhanden. Diese sollten hier allerdings nicht eingesetzt werden, weil die Löschschäden in der Regel unverhältnismäßig hoch sind.
- 36 Die Landkreisverwaltungen haben in vielen Fällen noch während der Prüfung die Hinweise des SRH zu den Serverräumen aufgegriffen und Maßnahmen umgesetzt oder deren Umsetzung zugesagt.
- Systematischere Herangehensweise erforderlich
- 37 Dies reicht jedoch nicht aus. Bei einer systematischeren Herangehensweise an den Prozess Informationssicherheit wäre eine Vielzahl der vorgefundenen Mängel vermeidbar gewesen.
- 2.4 Notfallmanagement**
- 38 Ziel des Notfallmanagements ist es, die Robustheit der IT-Systeme und -Prozesse zu erhöhen, um bei Störungen oder im Schadensfall, deren Auswirkung auf die Verwaltungsprozesse zu minimieren.

<sup>6</sup> Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2015, V.4. Informationssicherheit in Serverräumen.

- 39 Die systematische Herangehensweise sollte sich im Notfallmanagement fortsetzen. Dafür empfiehlt es sich, ein Notfallkonzept zu erarbeiten. Lediglich 4 Landkreisverwaltungen haben sich bereits intensiver mit der Konzeption eines IT-Notfallmanagements auseinandergesetzt und konnten entsprechende Dokumente vorlegen. Weitere 4 Landkreisverwaltungen haben zumindest elementare Bausteine umgesetzt und damit Grundlagen für ein Notfallkonzept geschaffen. In 2 Landkreisverwaltungen fehlte eine entsprechende Konzeption.
- 40 In einem weiteren Schritt werden alle für die Notfallbewältigung benötigten Strukturen, Informationen sowie Maßnahmen nach Eintritt eines Notfalls und zur Wiederaufnahme des Geschäfts in einem Notfallhandbuch zusammengefasst.
- 41 5 Landkreisverwaltungen haben kein Notfallhandbuch oder Handlungsanweisungen im Sinne eines IT-Notfallmanagements. Weitere 3 Landkreisverwaltungen konnten ein nur unvollständiges Notfallhandbuch vorweisen, so fehlten Kontaktdaten/Verantwortliche oder Handlungsanweisungen für kritische Prozesse und Verfahren. Lediglich 2 Landkreisverwaltungen haben Notfallhandbücher übersandt, die gemessen am Inhalt, eine angemessene Reaktion im Notfall ermöglichen. Notfallhandbücher fehlen
- 42 **Die Landkreisverwaltungen sind auf Notfälle nicht ausreichend vorbereitet.**
- 43 Die Wirksamkeit vorgesehener Maßnahmen des Notfallmanagements ist mithilfe von Tests und Notfallübungen zu überprüfen. Ziel dieser Tests und Übungen ist, Inkonsistenzen in Notfallplänen oder Mängel bei der Planung und Umsetzung von Notfallmaßnahmen aufzudecken sowie die Abläufe für den Notfall zu trainieren.<sup>7</sup> Die Tests und Notfallübungen sollten auf einem Konzept basieren.
- 44 3 Landkreisverwaltungen hatten weder Tests noch Notfallübungen im Sinne eines IT-Notfallmanagements vorgesehen. In 6 weiteren Landkreisverwaltungen gab es Regelungen, die entsprechende Übungen zumindest vorsahen. Nur eine von 10 Landkreisverwaltungen hat eine ausführliche Planung für Tests und Notfallübungen ausgearbeitet.
- 45 Ereignisunabhängige Tests und Übungen von Notfallmaßnahmen konnte jedoch keine Landkreisverwaltung nachweisen. Keine Notfallübungen
- 46 **Die Landkreisverwaltungen sollten IT-Notfallübungen und Tests künftig systematisch planen, vorbereiten, durchführen, auswerten und dokumentieren.**
- 3 Folgerungen**
- 47 Den Landkreisverwaltungen wird die verbindliche Anwendung der IT-Grundsicherungsstandards des BSI empfohlen. Diese Standards haben sich bewährt und sind in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, z. B. in der sächsischen Staatsverwaltung oder in der Bundesverwaltung, maßgeblich.
- 48 Die Landkreisverwaltungen sollten die Strukturanalyse durchführen und den Schutzbedarf umfassend feststellen. Erst dann haben die Verantwortlichen ein vollständiges Lagebild, aus dem angemessene Schutzmaßnahmen abgeleitet werden können.

<sup>7</sup> Vgl. BSI, IT-Grundsicherungs-Kataloge: 13. Ergänzungslieferung, Stand 2013, S 4.991.

- 49 Der SRH empfiehlt dringend – auch im Hinblick auf die vorgefundenen Mängel –, sich des Themas IT-Notfallmanagement mehr als bisher anzunehmen.

#### 4 Stellungnahmen

- 50 Die Landkreisverwaltungen trugen keine Einwände oder Bedenken zu den dargestellten Prüfungsergebnissen vor.

- 51 Das SMI teilte mit, der Jahresberichtsbeitrag zeige in seiner detaillierten Betrachtung und Analyse einen Status quo auf, der sich mit der Einschätzung des Beauftragten für Informationssicherheit des Landes zur Lage der Informationssicherheit in der kommunalen Selbstverwaltung decke. Der schlussfolgernden Empfehlung an die Landkreisverwaltungen, die IT-Grundschutzstandards des BSI anzuwenden, schließe sich der Beauftragte für Informationssicherheit des Landes an. Derzeit erarbeite er ein Sächsisches Informationssicherheitsgesetz. Es soll den IT-Grundschutz des BSI für die Staatsverwaltung verbindlich und für die Kommunen im Sinne einer „Soll“-Vorschrift vorschreiben. Mit Verabschiedung des Gesetzes würden viele der beschriebenen Mängel, wie die teilweise noch fehlende Gesamtverantwortung der Behördenleitung für die Informationssicherheit in ihrem Bereich, durch die Verwaltungen abgestellt werden.

#### 5 Schlussbemerkung

- 52 Der SRH begrüßt die Erarbeitung eines Sächsischen Informationssicherheitsgesetzes, mit dem der IT-Grundschutz des BSI auch für die Kommunen im Sinne einer „Soll“-Vorschrift festgelegt wird.

Leipzig, den 23.10.2018

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus  
Präsident

Rix  
Vizepräsident

Teichmann  
Rechnungshofdirektor

Böhmer  
Rechnungshofdirektor

Haag  
Rechnungshofdirektorin

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktion:**

Sächsischer Rechnungshof

**Gestaltung und Satz:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktionsschluss:**

23. Oktober 2018

**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](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)

[www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

**Verteilerhinweis**

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

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

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

**Copyright**

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