

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

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

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

Die Fördersätze sollten zurückgeführt und die Eigenmittel erhöht werden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Kommunale Verschuldung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

03

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind um 4 % gestiegen.

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

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

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

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

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

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

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

4 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

04

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

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

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

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

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

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

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

5 Kommunale Doppik – Sachstand und Prüfungsergebnisse

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

Die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens war teilweise mangelhaft.

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

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

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

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

6 Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Hoyerswerda

06

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

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

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

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

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

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

07

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

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

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

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

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

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

08

8 SGB II – Aufgaben in den optierenden Kommunen

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

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

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

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

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

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