

Kurzfassungen der Beiträge

1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Im Jahr 2015 zehrten die Ausgaben der sächsischen Kommunen die Einnahmen nahezu auf.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen waren insgesamt rückläufig. Einzelne Ausgabenblöcke erzielten Rekordwerte. Mehr als ein Viertel aller Ausgaben wurden für soziale Leistungen aufgewendet. Angesichts weiter gestiegener Belastungen sind auch künftig Optimierungspotenziale zu identifizieren und auszuschöpfen.

Mit dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ wird die kommunale Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren stabilisiert.

Insgesamt konnte lediglich ein Finanzierungssaldo von rd. 20 Mio. € erwirtschaftet werden, was knapp 0,2 % des gesamten bereinigten Ausgabenvolumens entspricht.

Das Gesamtergebnis wurde hauptsächlich durch den – seit dem Jahr 2002 erstmaligen – Rückgang bei den laufenden Einnahmen verursacht, da die Kommunen insgesamt weniger laufende Zuweisungen erhielten. Zudem stiegen in der Gesamtbetrachtung die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Dennoch reichten die Einnahmen der laufenden Rechnung aus, die Ausgaben der laufenden Rechnung zu decken.

Die Sozialausgaben waren im Jahr 2015 so hoch wie nie zuvor und sind damit wieder vor den Personalausgaben die größte Ausgabeposition der sächsischen Kommunen. Der prozentual größte Zuwachs erfolgte erwartungsgemäß bei den Asylbewerberleistungen, die sich mehr als verdoppelten. Damit hat dieser Ausgabeposten nunmehr einen Anteil von knapp 6 % an den gesamten Sozialausgaben. Die Zahl der Leistungsempfänger stieg überproportional.

Die Entwicklung der Einnahmen und Sozialleistungen wird auch von kommunaler Seite als unsicher eingeschätzt. Faktoren, die hierbei bedeutsam sind, sind bspw. für das Jahr 2016 regional unterschiedlich stark erwartete steuerrechtsbedingte Gewerbesteuerausfälle sowie die Unwägbarkeiten hinsichtlich der künftigen Zahl der Flüchtlinge und der daraus resultierenden Leistungen und organisatorischen Herausforderungen.

Für die Jahre 2016 bis 2020 stehen den sächsischen Kommunen Mittel aus dem Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung, dessen Zielsetzung es ist, die kommunale Investitionskraft zu stärken, die Infrastruktur auszubauen, die Kommunen bei der Durchführung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen zu unterstützen und dabei den unterschiedlichen Investitionsbedarfen in den einzelnen Regionen des Freistaates Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen.

In der politischen Diskussion zeichnet sich derzeit ab, dass nach Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 ein künftiges Fördersystem auf strukturschwache Regionen in ganz Deutschland abzielen und nicht mehr auf die neuen Bundesländer fokussiert sein wird.

Die nach wie vor gute Steuereinnahmesituation aufgrund der positiven wirtschaftlichen Lage ermöglicht dem Großteil der sächsischen Kommunen trotz rückläufiger Zuweisungen den Erhalt eines mehr oder minder umfangreichen finanziellen Handlungsspielraums. Es zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass sich der Abstand zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen und Regionen in Deutschland vergrößert. Exemplarisch wird auf die Zusammenhänge zwischen Verschuldung, Abgabenerhöhung (z. B. Grundsteuer, KiTa-Beiträge), Reduzierung des kommunalen Leistungsangebotes (z. B. in Jugend- und Seniorenarbeit, Straßenbeleuchtung), Investitionsrückgang und Verlust der Standortattraktivität und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten, z. B. interkommunale Zusammenarbeit (z. B. gemeinsame Turnhallen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bauhöfe), Optimierung des kommunalen Unternehmensportfolios, um die Wirtschaftlichkeit und Erträge zu steigern, Gemeindefusionen usw. verwiesen.

2 Kommunale Verschuldung

Die Schulden der Kommunen, ihrer Eigenbetriebe und Eigengesellschaften entwickeln sich rückläufig. Der Schuldenstand der Beteiligungen ist demgegenüber erneut von Zuwachs geprägt.

Die darüber hinaus bestehenden Risiken aus Bürgschaften und dergleichen konnten in den Kernhaushalten reduziert werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die sächsischen Kommunen auch weiterhin ihre Schulden in hohem Maße aus ihren Kernhaushalten auslagern. Sie haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen sicherzustellen.

Die kommunale Gesamtverschuldung lag zum 31.12.2015 bei rd. 15,8 Mrd. €, wobei rd. 81 % der Schulden aus den sächsischen kommunalen Kernhaushalten ausgelagert waren.

Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte betrug zum 31.12.2015 noch rd. 748 €/EW. Der Schuldenabbau erfolgte maßgeblich durch die Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden. Die Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte lt. VwV KomHWi-Doppik überschritten dennoch 77 von insgesamt 436 Gemeinden, Städten und Landkreisen in Sachsen.

Die größte Bewegung in den Schuldenständen des vergangenen Jahres und davor liegender Jahre erfolgte bei den Beteiligungsgesellschaften. Wiederholt verzeichneten diese einen starken Schuldenzuwachs. Im Jahr 2015 lag die Schuldenzunahme im Wesentlichen darin begründet, dass im Berichtskreis der Schuldenstatistik insgesamt 39 Beteiligungsgesellschaften neu hinzugekommen sind.

Bei den Eigengesellschaften verzeichneten die Kreisfreien Städte absolut gesehen die meisten Schulden. Den Eigengesellschaften der Stadt Leipzig gelang im Vergleich zum Vorjahr jedoch auch der größte Schuldenabbau. Den größten Umfang an kommunalen Schulden haben die Unternehmen der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge (rd. 3,6 Mrd. €).

Im Ländervergleich ist festzuhalten, dass die Kommunen (Kernhaushalte) in allen neuen Bundesländern im Jahr 2015 ihre Schulden je EW reduzieren konnten. In den ohnehin einwohnerbezogen am höchsten verschuldeten Kommunen der Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz war das Gegenteil der Fall.

In der Gesamtbetrachtung liegen aus hohen Schulden resultierende Risiken für die sächsischen Kommunen vor allem in den aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereichen. Die Kommunen haben daher ein adäquates Controlling ihrer kommunalen Beteiligungen einschließlich der notwendigen Vorarbeiten für den Gesamtabschluss sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als dass die Möglichkeiten der unmittelbaren Einflussnahme der Rechtsaufsichtsbehörde auf die ausgelagerten Bereiche sowie die entsprechenden Kontrollmöglichkeiten durch den SRH begrenzt sind.

Insbesondere die Kommunen, welche die Verschuldungsrichtwerte nach der VwV KomHWi-Doppik überschreiten, haben in der strategischen Ausrichtung ihres Verwaltungshandelns zu berücksichtigen, dass neben der erforderlichen Aufgabenerfüllung ein entsprechender Schuldenabbau gelingt, um die Zukunftsfähigkeit der Kommune zu gewährleisten.

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

03

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist leicht gesunken.

Erhöhungen des Personalbestandes fanden im Wesentlichen nur in den Kindertageseinrichtungen und Krankenhäusern statt.

Der Konkurrenzdruck zur Gewinnung qualifizierten Personals wird sich zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes, in bestimmten Bereichen auch zu Arbeitgebern in der freien Wirtschaft mutmaßlich deutlich verschärfen.

Die Gesamtzahl aller kommunalen Beschäftigten ist trotz unvermindert anhaltenden Personalszuwachses in den Kindertageseinrichtungen und erstmaliger Berücksichtigung des Personals des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen wie im Vorjahr leicht gesunken.

Ursache für den Personalanstieg in den Kindertageseinrichtungen war die anhaltende Zunahme der betreuten Kinder.

Das in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beschäftigte Personal ist im Vorjahresvergleich zurückgegangen. Verantwortlich für den Personalabbau wird der anhaltende Rückgang der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II sein.

Die gestiegenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen führten zu einem Anstieg des Personals in der Verwaltung der Hilfen für Asylbewerber. Ein Anhalten dieser Entwicklung wird auch in anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung, z. B. in der Kindertagesbetreuung oder der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zu einem höheren Personalbedarf führen.

Die Personalausgaben im Kernhaushalt sind 2015 um rd. 45,5 Mio. € auf 2,768 Mrd. € angestiegen. Durch den etwas geringeren Personalbestand stiegen die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr trotz deutlicher Tarifierhöhungen nur um knapp 2 %.

Die Mehrheit der Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Allein unter den mindestens 60-jährigen Beschäftigten scheiden kurz- bis mittelfristig über 8.000 Mitarbeiter aus.

Die in den nächsten Jahren verstärkt anstehenden Altersabgänge sowohl im kommunalen als auch im Bereich der Landesverwaltung werden den Konkurrenzdruck zwischen den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes sowie der freien Wirtschaft deutlich verschärfen. Die Personalgewinnung

und langfristige Bindung des Personals wird enorm an Bedeutung gewinnen.

4 Entwicklung der Kommunalprüfung

Die von den Gemeinden unter 20.000 EW bereits überwiegend vorgenommene Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird weiter zunehmen.

Eine örtliche Rechnungsprüfung findet in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW bereits seit mehreren Jahren nicht statt.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist nach wie vor durch die Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen geprägt.

Der SRH hat im Jahr 2016 bei allen Gemeinden, Städten und Landkreisen des Freistaates Sachsen eine Abfrage zur Wahrnehmung der örtlichen Prüfung zum Stand 30.04.2016 durchgeführt.

Während die örtliche Prüfung bei den Landkreisen und Städten mit 20.000 und mehr EW nahezu vollständig durch eigene RPÄ erfolgte, wurde diese bei mehr als der Hälfte der Gemeinden unter 20.000 EW bereits durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt. Gemeinden mit derzeit noch eigener Rechnungsprüfung gaben z. T. an, künftig einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragen zu wollen bzw. dies bereits getan zu haben.

Örtliche Prüfungen wurden entgegen der gesetzlichen Vorgabe in zahlreichen Gemeinden unter 20.000 EW nicht regelmäßig und aktuell durchgeführt. Nur bei 75 von insgesamt 227 Gemeinden, die die örtliche Rechnungsprüfung an Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt hatten, fanden Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 statt. Im Falle der Beauftragung anderer kommunaler Rechnungsprüfer wurden nur in 34 von 135 Gemeinden örtliche Prüfungen in den Jahren 2015 oder 2016 durchgeführt. Ein Großteil der letzten örtlichen Prüfungen fand bereits in den Jahren 2012 und 2013 statt.

Das Prüfungsgeschäft des SRH und seiner StRPrÄ war auch in den Jahren 2014 und 2015 von den überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen geprägt. Aufgrund nach wie vor fehlender festgestellter Eröffnungsbilanzen und infolge dessen fehlender Jahresabschlüsse können der SRH und seine StRPrÄ die umfassende Aufgabenstellung nach § 109 SächsGemO derzeit nur in eingeschränktem Umfang erfüllen.

5 Kommunale Doppik

Die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind deutlich überschritten. Teilweise beträgt die Fristüberschreitung mehrere Jahre. Rund 51 % der doppisch buchenden Körperschaften hat keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2014 liegen lediglich rd. 24 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor.

Der Aufwand, der mit der Umstellung auf die Doppik verbunden ist, wurde unterschätzt und führte bei einem Großteil der Kommunen zu bedenklichen Haushaltsführungen ohne festgestellte Jahresabschlüsse.

Der Anteil von festgestellten Eröffnungsbilanzen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht signifikant erhöht. Erst knapp die Hälfte der doppisch buchenden Körperschaften hat bisher eine festgestellte Eröffnungsbilanz.

Nach wie vor werden vom SRH die vorliegenden Eröffnungsbilanzen zeitnah überörtlich geprüft. Knapp die Hälfte dieser Prüfverfahren ist abgeschlossen. Alle 19 Eröffnungsbilanzen aus den Jahren 2007 bis 2009 sind überörtlich geprüft.

Die große Zeitspanne zwischen Doppikeinführung und Feststellung der Eröffnungsbilanz wirkt sich nachteilig auf die Akzeptanz und die Zielerreichung der Doppik aus. Eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage als Basis für eine optimale Steuerung nach doppischen Gesichtspunkten war bei der Mehrheit der Umsteller aus 2013 nach fast 3 ½ Jahren nicht vollumfänglich gegeben.

Die Jahresabschlüsse der Kommunen und Zweckverbände wurden überwiegend verspätet festgestellt. Für die Jahre 2007 bis 2014 liegen lediglich rd. 24 % der Jahresabschlüsse vor. Aufgeteilt auf die einzelnen Jahre ergibt sich insbesondere für die Jahre 2013 und 2014 mit jeweils 92 und 52 vorhandenen Jahresabschlüssen (rd. 20 bzw. 11 %) ein sehr hoher Rückstand.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 18 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2014 festgestellt haben, während es bei den Zweckverbänden rd. 54 % sind.

Bei vielen Kommunen sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um in Bezug auf die Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zeitnah wieder einen gesetzeskonformen Zustand zu erreichen. Handlungsbedarf besteht insoweit auch bei den Rechtsaufsichtsbehörden.

6 Gewährung von Eingliederungshilfe nach dem SGB XII durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe

06

Trotz weiterhin steigender Sozialhilfeausgaben im Bereich Eingliederungshilfe gibt es nach wie vor Defizite in der Datenerfassung, die die Steuerung erheblich erschweren.

Ausgaben in Millionenhöhe können nicht eindeutig zugeordnet werden, da sie zu einem hohen Anteil als „Sonstige Leistungen“ verbucht wurden.

Der SRH hat die Sozialhilfeleistungen der Eingliederungshilfe unter fachübergreifendem Ansatz bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten geprüft.

Eingliederungshilfe als Sammelbegriff für alle dazu gehörenden Einzelleistungen bezeichnet den „Fall“. Der Fall umfasst dann eine oder mehrere Einzelleistungen für einen Leistungsempfänger. Der Begriff „Fall“ ist aber nicht ausdrücklich im Gesetz definiert. Vor allem dadurch ergeben sich Ungenauigkeiten in den Fallstatistiken. Unterschiedliche Zählweisen führen zu teils deutlich divergierenden Ergebnissen. Es bedarf einer genauen Definition des „Falls“, um Vergleiche unter den Sozialhilfeträgern z. B. zur Personalbemessung in Abhängigkeit von den zu bearbeitenden Fällen ziehen zu können.

Häufig erfolgte die Verbuchung von Ausgaben automatisch unter „Sonstige Leistungen“ der Eingliederungshilfe. Während ein Sozialhilfeträger keine „Sonstigen Leistungen“ verbuchte, entfielen bei einem Sozialhilfeträger rd. 27 % aller verbuchten Ausgaben auf „Sonstige Leistungen“.

Zusätzliche Module für die fachspezifische Software (z. B. für ein Controlling) werden nicht umfassend, in einigen Sozialämtern gar nicht, genutzt. Verbindungen der fachspezifischen Software mit der HKR - Software existieren nicht in allen Fällen.

Auch die Auseinandersetzung um Integrationshelfer sollte im Interesse aller Beteiligten nunmehr einer sachgerechten Lösung zugeführt werden.

Die Sozialhilfeträger haben Rückstände beim Erstellen der vom Gesetz geforderten Gesamtpläne. Fülle und Komplexität bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und der Ausführungsvorschriften erfordern qualifiziertes Fachpersonal. Ohne ein leistungsfähiges Fallmanagement und qualifiziertes Fachpersonal ist eine optimierte Einzelfallsteuerung unter Kosten- und Effizienz Gesichtspunkten nicht möglich.

Die Beteiligten sollten sich auf Leitlinien verständigen, um Verfahren einheitlich zu strukturieren und zu standardisieren und Zweifelsfragen etwa bei der Rechtsanwendung präventiv zu klären.

7 Miet-Modelle können kreditähnliche Rechtsgeschäfte sein

Bei einem Miet-Modell, das seinem Inhalt und seinen Folgen nach wirtschaftlich zu dem gleichen Erfolg führt wie die Aufnahme eines Kredits, liegt ein genehmigungspflichtiges kreditähnliches Rechtsgeschäft vor.

Die VwV KommInvest sollte diesbezüglich inhaltlich erweitert werden.

Alternative Finanzierungsformen in Form von sog. Investorenvorhaben gewinnen im kommunalen Bereich an Bedeutung. Sie können in Form von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Finanzierungen im Rahmen der laufenden Verwaltung und alternativen Realisierungsformen auftreten.

Die Regelungen zu kreditähnlichen Rechtsgeschäften gehen bislang davon aus, dass die Investorenvorhaben insbesondere als Leasing-, Mietkauf-, Betreiber- und Kooperationsmodelle ausgestaltet sind. In der kommunalen Praxis treten jedoch davon abweichend auch andere Vertragsgestaltungen auf, die nach Auffassung des SRH gleichfalls den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, wie ein Beispiel aus der überörtlichen Prüfung der Kreisfreien Stadt Leipzig zeigt.

Im Jahr 2014 schlossen die Stadt (Mieter) und ein Investor (Vermieter) einen sog. Gewerberaummietvertrag (feste Mietdauer 25 Jahre) über eine entsprechend den Bedürfnissen der Stadt neu zu errichtende Kindertagesstätte. Unter Berücksichtigung von an den Investor ausgereichten Fördermitteln des Bundes auf der Grundlage der VwV Kita Bau i. H. v. 500.123,00 € betragen die nach den stadtinternen Berechnungen vom Investor selbst aufzubringenden Mittel 1.488.617,00 €. Die Stadt zahlt im Gegenzug eine monatliche Nettokaltmiete i. H. v. 13.059,00 €, d. h. über die vereinbarte feste Mietdauer insgesamt 3.917.700,00 €. Der Investor bleibt nach Ablauf des Vertrages Eigentümer des Objektes.

Nach Auffassung des SRH liegt nach Würdigung aller Umstände kein klassischer Mietvertrag, sondern ein Vertrag vor, der wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt und damit als kreditähnliches Rechtsgeschäft der rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedarf.

Der geschlossene Vertrag verstößt zudem gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und genügt nicht den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Nach fiktiver Berechnung im Rahmen der überörtlichen Prüfung würde die monatliche Kreditrate aus einem Annuitätendarlehen nur rd. 7.900,00 € betragen. Zudem wäre die Stadt nach der Refinanzierung Eigentümerin des Grundstücks und des Gebäudes.

Die VwV KommInvest als Rechtsgrundlage für die Planung, Durchführung und kommunalrechtlichen Genehmigung kommunaler Investorenvorhaben sollte inhaltlich ausdrücklich um sog. Miet-Modelle, die den Tatbestand eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes erfüllen, erweitert werden.

8 Fehlende Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt von Sondervermögen

08

Wirtschaftsgüter, die eine wesentliche Grundlage für die Arbeit der Eigenbetriebe bilden, sollen diesen zugeordnet werden.

Die Eigenbetriebe haben für diese Wirtschaftsgüter die Abschreibungen zu erwirtschaften und damit die liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens zu treffen.

Die Ratsversammlung der Kreisfreien Stadt Leipzig beschloss am 16.05.2012 die unentgeltliche Widmung von Gebäuden und Grundstücken i. H. v. insgesamt rd. 57,3 Mio. € und deren Übertragung in das wirtschaftliche Eigentum der 5 Kultureigenbetriebe der Stadt zum Stichtag 31.12.2011. Für die Gebäude und Grundstücke wurden in den Bilanzen der Eigenbetriebe passive Sonderposten gebildet, sodass der Werteverzehr des Anlagevermögens durch zahlungsunwirksame Erträge (aus der Auflösung der Sonderposten) neutralisiert und damit keine liquiditätsseitige Refinanzierungsvorsorge zum Erhalt des Sondervermögens getroffen wurde.

Ein wesentliches Ziel der Einführung der kommunalen Doppik, durch Erfassung und Abbildung von Ressourcenverbrauch den Grundsatz der Generationengerechtigkeit sicherzustellen, ist mit dieser Verfahrensweise konterkariert. Nur durch die aktuelle Darstellung und Erwirtschaftung der Abschreibungen ist gewährleistet, dass die Belastungen für heutige Investitionen nicht auf künftige Generationen verlagert werden.

In der Eröffnungsbilanz der Stadt war zudem das Finanzanlagevermögen insoweit um rd. 57,3 Mio. € zu niedrig ausgewiesen.

Die Bildung der Sonderposten in den Eigenbetrieben war nicht zulässig. Die für die gewidmeten Vermögensgegenstände gebildeten Sonderposten waren in den Eigenbetrieben eigenkapitalerhöhend aufzulösen, wodurch sich aufgrund der angewendeten Eigenkapitalspiegelmethode Auswirkungen auf die Eröffnungsbilanz der Stadt ergeben.

9 Kreisstraße 9130 – teilweise Verlegung zwischen Erla und Bernsgrün mit Neubau einer Gewerbeerschließungsstraße –

09

Bei der Teilverlegung der Kreisstraße kam nicht die wirtschaftlichste Straßenführung zur Ausführung. Rund 1,5 Mio. € hätten eingespart werden können.

In Erla verlief die K 9130 teilweise durch das Gelände eines Gewerbebetriebes. Hier kreuzten sich innerbetriebliche Transporte und öffentlicher Straßenverkehr. Die Situation bedurfte dringend einer Lösung.

Bei der Gegenüberstellung der für die Teilumverlegung der K 9130 erarbeiteten 5 Varianten sind die Kosten nicht zutreffend dargestellt und insbesondere bei der Variante 4b die Kriterien nicht in ausreichender Tiefe untersucht und begründet worden. Der SRH ist im Ergebnis seiner Prüfung zu der Auffassung gekommen, dass bei Einbeziehung und Abwägung aller relevanten Einflussgrößen und unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Landkreis nicht die Variante 1, sondern die Variante 4b als Vorzugsvariante hätte auswählen müssen. Sie erfüllt ebenfalls alle Zielvorstellungen, die Ausgangspunkt der Planung waren, und ist um mindestens 1,5 Mio. € kostengünstiger als die gewählte Variante 1.

Die Stadt Schwarzenberg untersuchte für die neue Erschließungsstraße zum Gewerbebetrieb mehrere Varianten. Bei der gewählten Variante liegt die Straße auf einer rd. 250 m langen und bis zu 9 m hohen Stützmauer. Für die große Stützmauer war ein umfangreicher Hangabtrag auf dem im Eigentum des Gewerbebetriebes stehenden Grundstück notwendig. Unterhalb der Stützmauer wollte der Betrieb eine Werkshalle errichten. Der Abtrag diente zugleich der teilweisen Geländegewinnung für den Hallenneubau.

Ohne den Bau der Erschließungsstraße wären die Aufwendungen für die Geländegewinnung des Hallenneubaus komplett von dem Gewerbebetrieb allein zu finanzieren gewesen. Der SRH kann nicht erkennen, dass der Betrieb zu einem angemessenen Ausgleich für den ihm durch die gewählte Variante zugewachsenen Vorteil herangezogen worden ist.

10 Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des Abwasserzweckverbandes „Untere Mandau“ in Zittau

Beim Wiederaufbau wurden Standards gewählt, die weder hochwasserbedingt noch dem Stand der Technik geschuldet waren.

Die Honorarverträge mit den Planern enthielten Überzahlungen von rd. 99 T€.

Der SRH prüfte den Wiederaufbau der durch das Hochwasser 2010 zerstörten Kläranlage des AZV „Untere Mandau“ in Zittau.

Die Verträge mit den Planern enthielten unnötige und auch letztendlich nicht erbrachte Leistungen. Zusammengefasst ergab die Überprüfung der Honorarverträge durch den SRH insgesamt Überzahlungen und somit zu viel verausgabte Mittel i. H. v. rd. 99 T€. Der SRH hat dem AZV empfohlen, mit den Planungsbüros über Rückforderungen für nicht erbrachte Leistungen zu verhandeln.

Beim Wiederaufbau wurden teilweise Neuausrüstungen vorgenommen und Standards gewählt, die weder hochwasserkausal noch dem Stand der Technik geschuldet waren. So wurde an einem Gebäude das Wärmeverbundsystem für alle Etagen erneuert, obwohl dies nur für die hochwasserberührten Fassadenflächen des Erdgeschosses notwendig war. Statt des (zerstörten) Maschendrahtzaunes zur Einfriedung des Kläranlagengeländes wurde die neue Zaunanlage als Stabgitterzaun mit Übersteigschutz gebaut. Auch beim Wiederaufbau der abwassertechnischen Anlagen stellte der SRH nicht hochwasserbedingte Investitionen fest, so bei der Neuausrüstung der Verdichterstation und der Blockheizkraftwerksanlage.

Die Leistungen des Landkreises im Zusammenhang mit dem Erzgebirgsstadion sind im Hinblick auf das EU-Beihilferecht bedenklich.

Der Erzgebirgskreis verfügte nicht über die notwendige Gesamtkonzeption zu seinem Beteiligungsportfolio. Die Aufgaben einzelner Gesellschaften waren nicht vom öffentlichen bzw. Gesellschaftszweck gedeckt. Die Angemessenheit der Geschäftsführervergütungen war z. T. nicht nachgewiesen.

Seit dem Jahr 1995 überließen der ehemalige Landkreis Aue-Schwarzenberg und später der Erzgebirgskreis einem Fußballverein das Erzgebirgsstadion zur Betriebsführung, Bewirtschaftung und Nutzung gegen Zahlung eines jährlichen Pachtzinses i. H. v. 51.129,19 €. Der Landkreis unterließ seither Verhandlungen über mögliche Pachtzinserhöhung.

Der Erzgebirgskreis überließ dem Fußballverein ab dem Hj. 2011 sein Recht zur Namensgebung und zum Gebrauch bzw. zur entgeltlichen Weitergabe des Stadionnamens. Vorsorglich wurde der Erzgebirgskreis im Rahmen der überörtlichen Prüfung auf mögliche bestehende Verstöße gegen das EU-Beihilferecht hingewiesen.

Der Erzgebirgskreis unterhielt Ende 2012 insgesamt 5 Eigengesellschaften, weitere 8 unmittelbare sowie 14 mittelbare Beteiligungen. Zudem hatte er 3 Eigenbetriebe und war Mitglied in 13 Zweckverbänden. Eine Gesamtkonzeption zum Beteiligungsportfolio sowie darauf aufbauende strategische Ausrichtungen des Portfolios fehlten.

Eine Nahverkehrsgesellschaft des Landkreises betrieb eine Linie nach Prag und gemeinsam mit einem anderen Unternehmen 4 Ostseelinien, obwohl die Betreibung des Fernlinienverkehrs nicht vom öffentlichen Zweck und vom Gesellschaftszweck gedeckt war. Im Rahmen des nach dem Gesellschaftsvertrag zulässigen Gelegenheitsverkehrs bot das Unternehmen in Zusammenarbeit mit einer anderen Gesellschaft z. B. im Jahr 2014 insgesamt 112 Mehrtagesreisen an, u. a. Busreisen nach Brüssel, London, Lille und eine Flugreise nach Madeira. Bei den Auslandsbusreisen fehlte der notwendige regionale Bezug. Flugreisen dienten nicht der Kapazitätsauslastung von Beförderungsmitteln der Verkehrsgesellschaft.

Der Geschäftsführer einer Eigengesellschaft erhielt z. B. im Jahr 2011 eine Grundvergütung von 138 T€ und Tantiemen von 12 T€. Darüber hinaus trug das Unternehmen die Kosten einer Direktversicherung über 1.742,48 € jährlich und wendete monatlich 511,29 € für ab dem Jahr 2000 gewährte Pensionszusagen auf. Der Geschäftsführer war zusammen mit einem weiteren leitenden Angestellten der Eigengesellschaft zusätzlich in einem Tochterunternehmen als Geschäftsführer tätig und erhielt für diese Tätigkeit ein monatliches Bruttogehalt von zuletzt 2.500 € und im Zeitraum von Juni 2003 bis Juli 2013 eine gewinnabhängige Tantieme i. H. v. 311.529,20 €. Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung aufgetretenen Zweifel an der Angemessenheit dieser Vergütungen konnten nicht ausgeräumt werden.

12 Wirtschaftliche Betätigung der Großen Kreisstadt Glauchau

Steuerung und Kontrolle der Stadt gegenüber der stadteigenen Holding waren nicht ausreichend. Eine Beteiligungsrichtlinie hielt die Stadt bislang nicht für erforderlich.

Dem RPA der Stadt Glauchau und der überörtlichen Rechnungsprüfung hat die Holding lediglich die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz eingeräumt und damit gegen § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO verstoßen. Gleiches gilt für die Stadtwerke, bei der die Prüfungsrechte spätestens seit 2009 im Gesellschaftsvertrag zu verankern waren. Soweit die RAB den Gesellschaftsvertrag der Stadtwerke 2009 ohne Aufnahme des Prüfungsrechts genehmigt hat, ist diese Genehmigung rechtswidrig und zu korrigieren.

Die Stadt hat sich weitgehend aus der von ihr zu leistenden Beteiligungssteuerung der Holding herausgehalten und die strategische Entwicklung der Holding nicht beeinflusst.

Eine Beteiligungsrichtlinie oder ein ähnliches verbindliches Regelwerk mit Vorgaben zur Kommunikation, zum Inhalt und zur Gestaltung des Berichtswesens ist dazu notwendig aber bisher nicht vorhanden.

Jahrelang hat einerseits die Große Kreisstadt Glauchau als Gesellschafterin der Stadtwerke durch ihren Oberbürgermeister (OBM) vertreten in der Gesellschafterversammlung entsprechend der Satzung Verträge mit dem Geschäftsführer geschlossen und parallel dazu hat der OBM als Vorsitzender des Aufsichtsrates und für den Aufsichtsrat und unter Verstoß gegen die Satzung gesonderte Vergütungsvereinbarungen sowie eine Vereinbarung zur Versorgung des Geschäftsführers, die sämtlich nach § 134 Bürgerliches Gesetzbuch nichtig sind, abgeschlossen.

Sollten aus dem Vollzug dieser Verträge Schäden oder finanzielle Verpflichtungen resultieren, die der Großen Kreisstadt Glauchau als Anstellungskörperschaft des OBM verbleiben oder die diese auszugleichen hat, ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

13 Weitere besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen ergab eine Reihe wesentlicher Fehler. Ein Zweckverband verletzte insgesamt gröblich die Bilanzierungsprinzipien.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften zeigten Verstöße im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sowie im Kommunalabgabenrecht auf.

Die Stadt Meerane nahm sowohl für nach Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertete als auch für ersatzbewertete Gebäude zum Zwecke der Abschreibung und Bilanzierung eine Aufteilung nach Komponenten vor. Dabei beachtete sie nicht, dass eine komponentenweise Abschreibung nur möglich war, wenn die einzelnen Komponenten im Verhältnis zum jeweiligen Vermögensgegenstand wesentlich und abgrenzbar waren.

Der AZV Promnitztal aktivierte in der Eröffnungsbilanz „Dienstbarkeiten für Grundstücke“ mit Anschaffungskosten i. H. v. insgesamt rd. 66 T€ als immaterielle Vermögensgegenstände. Grundlage waren rd. 230 Gestattungsverträge aus den Jahren 1993 bis 1998, mit denen Grundstückseigentümer jeweils gestatteten, die durch ihre Grundstücke zu verlegende

Abwasserleitung dort dauernd zu belassen, ständig zu unterhalten, zu warten bzw. warten zu lassen. Die sofortige Eintragung der beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten in das Grundbuch blieb entgegen der vertraglichen Vereinbarungen bislang aus. Da mangels Eintragung noch keine beschränkte persönliche Dienstbarkeit entstanden war, waren bereits geleistete Zahlungen als „Anzahlungen auf immaterielles Vermögen“ zu aktivieren. Um dauerhaft sicherzustellen, dass der AZV die Grundstücke Dritter für seine Abwasseranlagen gemäß den Gestattungsverträgen nutzen kann, waren schnellstmöglich die erforderlichen Grundbucheintragungen zu veranlassen.

Der AZV „Sachsen-Nord“ Dommitzsch führte zum Eröffnungsbilanzstichtag keine vollumfängliche Inventur durch, sondern erfasste entgegen den gesetzlichen Vorschriften bzw. den verbandseigenen Regelungen lediglich die beweglichen Anlagegüter. Der Verband verletzte insgesamt gröblich Bilanzierungsprinzipien, indem er es unterließ, einzelne Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens sachgerecht zu bilden und das Sachanlagevermögen im erforderlichen Maße zu untergliedern. Infolgedessen war auch eine sachgerechte Zuordnung von Sonderposten zum jeweils bezuschussten Vermögensgegenstand nicht möglich. Initiiert durch die überörtliche Prüfung begann der AZV ab September 2015, die gesamte Anlagenbuchhaltung zu überarbeiten.

Ein AZV hatte u. a. die technische und kaufmännische Betriebsführung auf eine Gesellschaft und die darüber hinaus verbleibenden Verwaltungsaufgaben auf einen anderer Zweckverband übertragen. Die vom AZV beauftragte Gesellschaft erstellte sämtliche Bescheide zur Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs. Diese wiesen zwar als Absender den AZV aus, waren aber vom Geschäftsführer des geschäftsbesorgenden Zweckverbandes im Auftrag des Verbandsvorsitzenden unterzeichnet. Aus den vorliegenden Unterlagen ging keine Übertragung von entsprechenden hoheitlichen Rechten hervor. Der AZV verstieß damit gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft und die entsprechenden Verwaltungsakte sind rechtswidrig.

Seit März 2011 erstellte die Gesellschaft auch die Bescheide zur Abwälzung der Abwasserabgabe. Erst seit Einfügung des § 4 Sächsisches Kommunalabgabengesetz n. F. (in Kraft ab 18.11.2012) wurde die Befugnis eingeräumt, die mit der Abgabeberechnung beauftragten privaten Dritten (Verwaltungshelfer) durch Satzung zu ermächtigen, im Namen des AZV in kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahren Verwaltungsakte zu erlassen. Da eine derartige Satzungsregelung nach den Erkenntnissen der überörtlichen Prüfungseinrichtung bislang für den AZV nicht existiert, sind die erlassenen Bescheide weiterhin rechtswidrig.