

# Kurzfassungen der Beiträge

## 1 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

01

Im Jahr 2013 profitierten die sächsischen Kommunen von erhöhten laufenden Zuweisungen und der günstigen Steuereinnahmesituation.

Trotz des aktuell positiven Gesamtfinanzierungssaldos werden die Handlungsspielräume geringer. Deshalb sind weitere Konsolidierungsanstrengungen notwendig. Die Kommunen stehen insbesondere vor der Herausforderung, für die notwendigen Investitionen Eigenmittel zu erwirtschaften.

Tendenziell wächst vor allem der *laufende* Haushalt der Kommunen; sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig. Demgegenüber werden immer weniger Mittel im ‚investiven‘ Teil des Haushaltes, der *Kapitalrechnung*, ausgewiesen. Die Investitionstätigkeit der Kommunen sinkt, aber auch die mit der Einführung der kommunalen Doppik stringenter Anwendung der Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung von Investitionen und Instandsetzungen führt bei der buchungstechnischen Darstellung der Ausgaben zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen (Kapitalrechnung) und laufendem Sachaufwand (laufende Rechnung).

Gemessen am Finanzierungssaldo, der im Jahr 2013 bei insgesamt rd. 232 Mio. € lag, hat sich die Finanzlage der sächsischen Kommunen 2013 gegenüber dem Vorjahr verbessert. Ihnen standen die seit 1992 umfangreichsten Deckungsmittel zur Verfügung. Ausgabeseitig war im Jahr 2013 die größte Zunahme bei dem laufenden Sachaufwand zu verzeichnen. Seit dem Jahr 2005 stieg dieser jährlich.

Die Investitionsquote erreichte einen neuen Tiefstand. Die zurückgehenden Investitionen korrelieren mit den steigenden Unterhaltungsaufwendungen. Ersatzinvestitionen haben zunehmend Vorrang vor Neuinvestitionen. Die größten Bedarfe liegen im Bereich Verkehrsinfrastruktur.

Bundesweit wurde im Jahr 2013 in den Kernhaushalten der Kommunen ein Finanzierungsüberschuss i. H. v. rd. 1,7 Mrd. € erwirtschaftet. Werden die Extrahaushalte in das Ergebnis einbezogen, reduziert sich dieser Überschuss auf 1,1 Mrd. €. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommunen der neuen Bundesländer sowohl rückblickend als auch weiterhin deutlich stärker von den diversen Zuweisungen abhängen als die Kommunen der Länder des früheren Bundesgebietes, die nach wie vor erheblich höhere Steuereinnahmen aufweisen.

Die im Jahr 2013 vergleichsweise komfortable Zuweisungs- und Steuereinnahmesituation der Kommunen in Sachsen lässt nicht darüber hinwegsehen, dass der auslaufende Solidarpakt und die Folgen des demografischen Wandels künftig den finanziellen Handlungsspielraum einschränken werden, sofern die Kommunen keine geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

Die Kommunen dürfen den in einzelnen Bereichen drohenden Investitionsstau nicht auf die kommende Generation verlagern. Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, notwendige Investitionen bei begrenzter finanzieller Kapazität nachzuholen. Fördermaßnahmen wie die Investitionszuschüsse 2014 und das Straßen-Sofortprogramm unterstützen die sächsischen Kommunen hierbei, lösen aber nicht das langfristige Problem, dass insbesondere Reinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren sind. Solide Planungsgrundlagen hinsichtlich der Höhe des Investitionsbedarfes sind zu schaffen.

Neben Gemeindeeingliederungen und -vereinigungen sollten die sächsischen Kommunen zur Verwaltungsoptimierung die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen, die das am 01.01.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts u. a. eröffnet.

In der Statistik werden von den doppisch buchenden Kommunen momentan keine Daten der Ergebnisrechnung erfasst. Damit bleiben die Einflüsse bspw. der Rückstellungen und Abschreibungen auf die kommunale Haushaltslage statistisch unberücksichtigt. Für eine *umfassende* Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen sind diese Daten aus Sicht des SRH künftig jedoch wesentlich.

## 2 Kommunale Verschuldung

Die sächsischen Kommunen, Eigenbetriebe und kommunalen Gesellschaften konnten ihre Kreditschulden verringern. Die kommunalen Gesellschaften nahmen jedoch verstärkt Kassenkredite in Anspruch.

Die Eigengesellschaften weisen bundesweit die höchsten Schulden je Einwohner aus. Deshalb sind konsolidierte Gesamtabschlüsse dringend erforderlich.

Dem weiteren Abbau der Kreditschulden und damit der in der Regel längerfristigen Verpflichtungen stand im Jahr 2013 eine Zunahme der Kassenkredite gegenüber. Dies war sowohl bei der vergleichenden Betrachtung der kommunalen Schulden der Bundesländer festzustellen als auch innerhalb Sachsens – die Kassenkreditzunahme erfolgte hier jedoch vorwiegend bei den kommunalen Gesellschaften.

Werden allein die Schulden der Kommunen betrachtet, hat Sachsen nach Baden-Württemberg und Brandenburg den niedrigsten Schuldenstand je EW. Unter Hinzunahme der Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände weist Sachsen von allen *neuen* Bundesländern die höchsten Schulden je EW aus.

Der Ländervergleich verdeutlicht, dass bei der Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche nicht außer Acht bleiben dürfen. Maßstab muss die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben sein – unabhängig von der gewählten Organisationsform. Insofern wäre es unzureichend, allein die Schuldenlage der kommunalen Haushalte zu betrachten. Dies gilt umso mehr, als Sachsen bei Einbezug der ausgelagerten Bereiche (ohne Beteiligungsgesellschaften) seine Position unter den Ländern mit vergleichsweise niedrig verschuldeten Kommunen aufgeben muss.

Der Anteil der Schulden der kommunalen Haushalte Sachsens an der gesamten Verschuldung der sächsischen Kommunen ist im Jahr 2013 von rd. 23,6 % auf rd. 22,4 % gesunken.

88 von insgesamt 442 Gebietskörperschaften in Sachsen hielten die Verschuldungsrichtwerte für die kommunalen Kernhaushalte gem. VwV KomHHWi-Doppik zum 31.12.2013 nicht ein. Demgegenüber hatten 24 Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Dresden, zum gleichen Zeitpunkt nur Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen und waren in ihren Kernhaushalten ansonsten schuldenfrei.

Die Haftungssumme der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen der sächsischen Kommunen nahm deutlich zu. Hauptverursacher war die Kreisfreie Stadt Leipzig, die ihre Haftungssumme im Jahr 2013 mehr als verdoppelte. In Sachsen weist nach Leipzig nur die Kreisfreie Stadt Dresden eine noch höhere Haftungssumme aus.

Der nach derzeitiger Rechtslage ab dem Jahr 2016 zu erstellende Gesamtabschluss sollte geeignet sein, ein vollständiges, mithin sachgemäßes Bild der Schuldsituation zu zeichnen und diese im Zusammenhang mit der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zu beurteilen. Die Überlegungen des SMI zur Verschiebung des Zeitpunktes, ab dem der Gesamtabschluss verpflichtend zu erstellen ist, auf den 31.12.2021 sieht der SRH deshalb kritisch.

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

03

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten lag nahezu unverändert bei rd. 137.770 Mitarbeitern.

Die Kindertageseinrichtungen vergrößern weiterhin ihren Personalkörper. Die Zahl der Beschäftigten in Maßnahmen zur Arbeitsförderung sinkt kontinuierlich.

Der Anstieg der VZÄ im Jahr 2013 in den BB 21 bis 24 um insgesamt 0,7 % gegenüber dem Vorjahr fußt im Wesentlichen auf dem Personalszuwachs in den Kindertageseinrichtungen. Die Zahl der Beschäftigten ist in den BB 21 bis 24 hingegen um insgesamt 0,1 % zurückgegangen.

Im kommunalen Kernhaushalt erhöhte sich die Zahl der VZÄ 2013 im Vorjahresvergleich stärker (+610) als die der Beschäftigten (+227). Bei den Personalausgaben wirken neben dem Anstieg der Beschäftigtenzahl auch Tarifanpassungen, sodass die Personalausgaben in den zurückliegenden drei Jahren verhältnismäßig stärker stiegen als der Personalbestand.

Bei Betrachtung der Altersstruktur des Personals im Kernhaushalt haben sich die Verhältnisse mittlerweile deutlich zu Ungunsten der jüngeren Mitarbeiter verschoben. Rückblickend ist zu konstatieren, dass der bisherige Personalabbau zum Großteil durch Altersabgänge realisiert wurde.

Seit dem Jahr 2011 ist im Kernhaushalt ein kontinuierlicher Anstieg der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit festzustellen, weil die Zahl der VZÄ jeweils stärker wuchs als die der Beschäftigten. Dies lässt auf eine abnehmende Inanspruchnahme von Teilzeittätigkeiten schließen, u. a. auch durch die sinkende Zahl an Mitarbeitern in Altersteilzeit.

Eine vorausschauende Personalplanung und -entwicklung sowie die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit gewinnen weiter an Bedeutung, um angesichts des demografischen Wandels, des absehbaren Fachkräftemangels und der knapper werdenden finanziellen Ressourcen die kommunale Aufgabenerfüllung zu sichern.

### 4 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

04

Die große Anzahl noch nicht vorgelegter Eröffnungsbilanzen wird enorme Kapazitäten bei der Prüfung binden.

Damit entsteht ein Spannungsfeld zwischen turnusmäßigen Prüfungen und der zeitnahen Prüfung von Eröffnungsbilanzen, wodurch prüfungsfreie Räume nicht auszuschließen sind.

Die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, des Vergaberechts sowie die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen durch die Kommunen gaben Anlass zu Beanstandungen.

Zum 15.10.2014 wurden erst 121 der 536<sup>1</sup> kommunalen Eröffnungsbilanzen zur überörtlichen Prüfung vorgelegt. Der Vorlagezeitpunkt der verbliebenen Eröffnungsbilanzen ist vielfach ungewiss. Diese temporäre Aufgabenmehrung bis voraussichtlich 2016 stellt eine große personelle Herausforderung für den SRH dar und kann nur unter zeitweiligem Aufschub der turnusmäßigen Kommunalprüfungen gewährleistet werden.

Die turnusmäßigen, überörtlichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen in den Prüfungsjahren 2012 und 2013 zeigten z. T. erhebliche Mängel auf. Die Große Kreisstadt Auerbach mietete seit Mitte der 90er Jahre eine Kegelbahn für insgesamt rd. 200 T€ an, ohne dass dies aus Sicht des SRH zur Aufrechterhaltung des Kegelsports in der Stadt notwendig war. Als mangelhaft musste die Einziehung von Abwassergebührenforderungen einer Gemeinde gegenüber einem Unternehmen eingeschätzt werden, dessen Geschäftsführer dem Gemeinderat angehörte und als stellvertretender Bürgermeister fungierte. Die Gemeinde Schönwölkau bezahlte über Jahre hinweg, ohne eine schriftliche Vereinbarung, erhöhte Stundensätze für den Winterdienst. Die Große Kreisstadt Markkleeberg entzog Reinigungsleistungen für ein Gymnasium dem europaweiten Wettbewerb. Dem Bürgermeister der Gemeinde Burkhardtsdorf wurden von der Gemeinde 3 zinslose Darlehen über insgesamt 34 T€ gewährt, teilweise ohne schriftliche Vereinbarung. Eine Gemeinde und deren erfüllende Stadt kamen der Zahlungspflicht für die Beiträge zur Sozialversicherung auf die Aufwandsentschädigungen aus der Tätigkeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters nicht rechtzeitig nach. Eine Rückforderung der ausgezahlten Arbeitnehmeranteile scheiterte.

Bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen fanden in 2 Landkreisen in aller Regel keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Ermittlung der kostengünstigsten Finanzierung statt. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die Ausgaben eines Landkreises für 2 Dienstkraftfahrzeuge des Landrates waren unangemessen hoch.

## 5 Kommunale Fraktionsfinanzierung

Die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der den Fraktionen und Gruppen in Kreistagen gewährten Sach- und Haushaltsmittel ist häufig nicht gewährleistet.

Eine Konkretisierung der Vorschriften über die Nachweisführung sowie die Zulässigkeit und Grenzen der Mittelverwendung sind nach wie vor dringend erforderlich.

Die erneute Prüfung der Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen und Gruppen sowie deren Verwendung bei 3 Landkreisen zeigte auf, dass nach wie vor erhebliche Unsicherheiten, insbesondere hinsichtlich des Charakters der Finanzierung, der Art der Nachweisführung sowie der Zulässigkeit und der Grenzen der Verwendung der für ihre Aufgabenerfüllung bereitgestellten Haushaltsmittel bestehen. Nach Einschätzung des SRH ist die Zielstellung des Gesetzgebers, mit der Einfügung des § 31a SächsLKrO bzw. des § 35a SächsGemO Rechtssicherheit für die Bildung, die Öffentlichkeitsdarstellung und die Finanzierung von Fraktionen zu schaffen, insofern teilweise nicht erreicht worden.

Die überörtliche Prüfung ergab die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln, z. B. die Finanzierung der Bewirtung oder Beschaffung von Geschenken anlässlich persönlicher Jubiläen von Fraktionsmitgliedern. Die Fraktionen und Gruppen verwendeten die Mittel insbesondere im

---

<sup>1</sup> Stand: 31.07.2014

Zusammenhang mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit, aber auch sonst, z. T. zugunsten und von politischen Parteien und Wählervereinigungen.

Die Nichteinhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit war in vielen Fällen zu beanstanden, ebenso wie die mangelhafte Nachweisführung.

Die Landkreise prüften Verwendungsnachweise der Fraktionen und Gruppen in den Kreistagen nicht oder nur unzureichend.

Fraktionen haben bei der Bewirtschaftung der ihnen gewährten Haushaltsmittel nach Auffassung des SRH über die gesetzlich bestimmte „einfache Nachweisführung“ (vgl. § 35a Abs. 3 Satz 4 SächsGemO bzw. § 31a Abs. 3 Satz 3 SächsLKrO) hinaus die Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts und den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten.

Der SRH hält aufgrund der wiederholten Prüfungsfeststellungen verbindliche Vorgaben zum Umgang mit Fraktionsmitteln für erforderlich. Darüber hinaus sollte das SMI den Erlass von Hinweisen für die Finanzierung der Fraktionen und Gruppen in den Gemeinderäten und Kreistagen prüfen, damit diese die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß und rechtssicher bewirtschaften können.

## 6 Kommunale Doppik – Sachstand

06

Lediglich 21 kommunale Körperschaften haben im Jahr 2014 noch ein kamerales Rechnungswesen. Die Umstellung auf die kommunale Doppik erfolgt bei diesen Körperschaften 2015.

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz bereitet den Körperschaften nach wie vor Schwierigkeiten. Nur bei rd. 20 % der doppisch buchenden Kommunen liegt eine festgestellte Eröffnungsbilanz vor.

Im Jahr 2014 haben im Freistaat Sachsen alle 10 Landkreise, 423 Städte und Gemeinden, 71 Zweckverbände, 6 Verwaltungsverbände, 4 regionale Planungsverbände sowie SAKD, KVS und KSV ein doppisches Rechnungswesen. Lediglich 20 Gemeinden und ein Zweckverband buchen noch nach der Kameralistik.

Der überwiegende Teil hat zum 01.01.2013 auf die Doppik umgestellt. Davon hatten jedoch im Oktober 2014 lediglich 10 % eine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dieser Zeitverzug wird seitens des SRH kritisch gesehen, da wesentliche Basisdaten für die künftige Haushaltsplanung und für die Jahresabschlüsse fehlen. Bei den Umstellern der Jahre 2007 bis 2012 wird in Einzelfällen seit mehr als 3 bis 5 Jahren doppisch gebucht, ohne festgestellte Eröffnungsbilanzen vorliegen.

Geplante Termine der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanz werden regelmäßig weiter in die Zukunft verschoben. Eine hohe Anzahl von Körperschaften kann keine Aussage zur geplanten Feststellung der Eröffnungsbilanz geben.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat bisher keinen versagenden Prüfungsvermerk erteilt. In 2 Fällen entsprach der Prüfungsvermerk nicht der Auffassung des SRH.

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

## 7 Aktuelle Themen der kommunalen Doppik

Mängel in der Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens erfordern Korrekturen der Eröffnungsbilanz.

Bei den Regelungen zum doppischen Haushaltsausgleich sollte der kommunale Eigenanteil für bisherige Investitionen in geeigneter Weise entlastend Berücksichtigung finden.

Bei den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen wurden wesentliche Prüfungsfeststellungen getroffen, die Korrekturen der kommunalen Eröffnungsbilanzen erfordern. Es wurde mehrfach festgestellt, dass Kommunen zu Zwecken der Erstbewertung auf die Recherche von Anschaffungs- oder Herstellungskosten verzichteten.

Mehrfach kamen die Kommunen den gesetzlichen Vorgaben zur Festlegung von Nutzungsdauern nicht bzw. nicht sachgerecht nach. Daher wurden die ortsüblichen Verhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt und der kommunale Vermögensverzehr nicht wirklichkeitsgetreu dargestellt. Die Trennung von plan- und außerplanmäßigen Abschreibungen erfolgte ebenfalls in vielen Fällen nicht. Dies kann für künftige Haushaltsjahre Nachteile bewirken.

In einigen Fällen wurde festgestellt, dass die tatsächliche Nutzung von Grundstücken (Realnutzungsart) nicht korrekt festgelegt wurde. Die Realnutzung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl des korrekten Bodenrichtwertes und somit auf die Höhe des Eröffnungsbilanzansatzes.

Mehrfach war die Erfassung und Bewertung des Straßenvermögens durch eine sehr starke Zergliederung in Kleinstflächen gekennzeichnet. Mit Blick auf die Bewirtschaftung und künftige Investitionsvorhaben ist zu überprüfen, ob Anlagegüter zu sinnvollen Einheiten zusammengefasst werden können.

Eine Vielzahl der sächsischen kommunalen Körperschaften wird mit den doppischen haushaltsrechtlichen Regelungen einen Ausgleich des Ergebnishaushalts mittelfristig nicht erreichen können. Eine wesentliche Ursache der Ergebnisdefizite ist in den planmäßigen Abschreibungen des Anlagevermögens begründet. Den Körperschaften sollte künftig ein noch zu definierender Anteil des Basiskapitals zum Ausgleich des Ergebnishaushalts zur Verfügung stehen.

## 8 Betätigungsprüfung in ausgewählten Kommunen

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen hinsichtlich ihrer Steuermöglichkeiten, des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte fortlaufend kritisch überprüfen. In der Vergangenheit lag bei den geprüften Kommunen dazu keine langfristige Gesamtstrategie vor.

Nicht alle geprüften Kommunen verfügen über eine angemessene laufende Überwachung ihrer Unternehmen und entsprechende Überwachungsorgane.

Das kommunale Engagement in privatrechtlichen Unternehmen birgt Risiken und erfordert die Errichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements. Teilweise fehlen bislang dafür wichtige Grundlagen wie Beteiligungsrichtlinien.

Die Kommunen bleiben für die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben auch verantwortlich, wenn sie dazu Unternehmen in privater Rechtsform gegründet haben bzw. eine Beteiligung an solchen Unternehmen halten.

Der SRH hat in 10 Kommunen mit 20.000 bis 40.000 Einwohnern die Betätigung bei Unternehmen in Privatrechtsform, an denen die Kommune allein oder gemeinsam mit Dritten unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ab dem Hj. 2010 geprüft.

Die vorgefundenen Beteiligungsstrukturen sind sehr unterschiedlich und in der Mehrzahl historisch gewachsen. Neben den Ausgliederungen, z. B. der Wohnungsgesellschaften Anfang der 90er Jahre spielten häufig Fragen der steuerlichen Optimierung, der bestmöglichen „Fördermittelabschöpfung“ und der Möglichkeit zur Tarifflexibilisierung im Bereich der Personalkosten eine entscheidende Rolle. Eine langfristige Gesamtstrategie lag dem Aufbau des Portfolios deshalb regelmäßig nicht zugrunde. Die so entstandenen, teilweise unübersichtlichen Strukturen erschweren heute in einigen Kommunen die Steuerung.

Für einige Beteiligungen sind der öffentliche Zweck der Aufgabenerfüllung und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips infrage zu stellen. Kommunale Unternehmen sollen öffentliche Güter für die Bürger ihrer Kommune bereitstellen. Es ist grundsätzlich nicht ihre Aufgabe, sich darüber hinaus wirtschaftlich zu betätigen. Die Kommunen müssen ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten, des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte fortlaufend kritisch überprüfen.

Der erhebliche Anteil des in privatrechtlichen Unternehmen gebundenen kommunalen Vermögens, die Schuldenbelastung dieser Unternehmen und deren finanzielle Verflechtung, teils untereinander, teils mit den Kommunen, bergen Risiken für den kommunalen Kernhaushalt und erfordern die Einrichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements.

## 9 Situation ausgewählter kommunaler Wohnungsunternehmen

09

Eine zukunftsfähige, ausgewogene Wohnungsmarktentwicklung und Wohnraumversorgung erfordern aufgrund der komplexen Zusammenhänge eine Vernetzung aller maßgeblichen Beteiligten auf staatlicher und kommunaler Ebene, um gemeinsam Strategien sowie praxisnahe Handlungskonzepte zu entwickeln.

Die kommunalen Gesellschafter sind verpflichtet, die Chancen und Risiken für den Fortbestand der eigenen Wohnungsunternehmen sorgfältig und fundiert zu prüfen sowie auf einer solchen Grundlage die sachgerechten unternehmerischen Entscheidungen ohne zeitlichen Verzug zu treffen.

Die Situation in den geprüften Kommunen und Wohnungsunternehmen bestätigt eine in Sachsen weit verbreitet anzutreffende, bisher nicht gelöste Problematik, die geprägt ist von vergleichsweise alter Bausubstanz mit entsprechend hohen Aufwendungen für Bauunterhalt, hohen und aufgrund der demografischen Entwicklung perspektivisch steigenden Leerständen sowie Mieterlösen, die kaum die Kosten decken.

Die in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen wurden in den überwiegenden Fällen dauerdefizitär betrieben. Eine Trendwende ist aufgrund der spezifischen Unternehmenssituation und der äußeren Einflüsse derzeit nicht zu erkennen.

Die vergleichsweise solide Eigenkapitalausstattung mehrerer Wohnungsunternehmen darf nicht dazu verleiten, ein seit Jahren zu beobachtendes Aufzehren des Eigenkapitals durch Ausgleich der Verluste und eine stetige Verringerung der Bilanzsumme als schicksalhaft hinzunehmen.

Bei den vom SRH geprüften Wohnungsunternehmen liegen die Leerstandsquoten im Bereich der Wohneinheiten mit fast 15 % deutlich über dem Landesdurchschnitt von rd. 10 %. Die Zahlen sind trotz erfolgten Rückbaus und teils vermehrter Anstrengung zum Abbau von Instandhaltungsdefiziten vor allem für die Fortexistenz der kleineren Unternehmen schon vor der erwarteten sog. 2. Leerstandswelle besorgniserregend.

Das Vorhalten von „bezahlbarem Wohnraum“ für breite Schichten der Bevölkerung sowie die soziale Verantwortung gegenüber ihren Mietern erachten viele der kommunalen Gesellschafter nach wie vor als eine vorrangige Aufgabe.

Ist der öffentliche Zweck aber nicht mehr gegeben, fordern die genannten gemeindefirtschaftlichen Regelungen (§ 94a Abs. 1 SächsGemO) vom kommunalen Gesellschafter eine Reaktion, die sowohl im Interesse einer verantwortlichen Haushaltswirtschaft liegt, als auch unternehmerischem Handeln entspricht.

Sollte es bei hoch verschuldeten Wohnungsunternehmen nicht möglich sein, beispielsweise durch geänderte Geschäftsmodelle, Fusionen auf den lokalen Wohnungsmärkten oder weitere Restrukturierungsmaßnahmen den stetigen Verzehr der wirtschaftlichen Substanz aufzuhalten, muss der kommunale Gesellschafter auch eine Veräußerung des Unternehmens oder seiner Bestände in Erwägung ziehen.

## 10 Verkehrslandeplätze kommunaler Eigengesellschaften

Die Kommunen müssen ihre Beteiligungen an dauerdefizitären, auf laufende Zuschüsse angewiesene Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen kontinuierlich überprüfen. Dabei ist auf eine wirtschaftliche Tragfähigkeit zu achten, ggf. ist das Engagement zu beenden.

Die kommunalen Gesellschafter müssen die Vorgaben des EU Beihilfenrechts vor der Gewährung von Zuschüssen oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteilen an die Eigengesellschaften zum Betrieb der Verkehrslandeplätze beachten.

Neben den beiden Verkehrsflughäfen in Dresden und Leipzig-Halle mit überregionaler Bedeutung existierten in Sachsen im Zeitraum 2008 bis 2012 12 Verkehrslandeplätze zur regionalen Verkehrsversorgung, zur Hälfte betrieben von kommunalen Eigengesellschaften. Der Betrieb dieser Verkehrslandeplätze erfolgte überwiegend defizitär. Die Gesellschaften erwirtschafteten in den meisten Fällen lediglich Jahresverluste. Wesentliche Ursache dafür waren die nicht kostendeckenden Entgelte für Landungen und weitere Serviceleistungen.

Aufgrund nur geringer Entfernungen zu weiteren Verkehrslandeplätzen bzw. Flughäfen in Sachsen, Brandenburg und Thüringen besteht ein hoher Konkurrenzdruck. Die Entgelte wurden auch deshalb in der Vergangenheit allgemein niedrig gehalten und auflaufende, durch den jeweiligen öffentlichen Träger auszugleichende Verluste in Kauf genommen.

Die Mehrheit der kommunalen Betreibergesellschaften von Verkehrslandeplätzen waren auf Gesellschafterzuschüsse angewiesen, um ihren Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten.

Zahlungen aus öffentlichen Mitteln an die Betreibergesellschaften können den Wettbewerb im Flughafensektor<sup>2</sup> verzerren und somit eine europarechtlich unzulässige Beihilfe darstellen. Dahingehend hat sich

<sup>2</sup> Die EU-Kommission erfasst im Begriff „Flughafensektor“ unterschiedliche Kategorien von Flughäfen, deren konkrete Klassifizierung von der Anzahl der jährlichen Passagiere abhängig ist.



die bisherige Situation im Flughafenbereich durch die neuen Leitlinien der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2014 weiter verschärft. Danach sollen die Flughäfen nach einem Übergangszeitraum von 10 Jahren gänzlich ohne Betriebskostenzuschüsse auskommen.

Dienen bestimmte Flughafentätigkeiten der Verkehrslandeplätze der Daseinsvorsorge, so können diese Tätigkeiten aufgrund eines förmlichen Betrauungsaktes als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) i. S. v. Artikel 106 Abs. 2 AEUV (DAWI) angesehen werden. Ausgleichszahlungen für die Erbringung derartiger, im öffentlichen Interesse stehender Dienstleistungen sind unter bestimmten Voraussetzungen mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar und stellen keinen wettbewerbsverzerrenden Eingriff in den Markt dar.

Die kommunalen Gesellschafter müssen sich deshalb zur Zukunft der eigenen Verkehrslandeplätze positionieren. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob sich kommunale Eigner ihre Landeplätze unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge weiter leisten können und wollen.

Die wesentlichen Kriterien für den Betrieb von Verkehrslandeplätzen erschöpfen sich auf nationaler Ebene weitgehend in politischen Programmsätzen. Soweit Verkehrslandeplätze als Teil der Daseinsvorsorge vorgehalten werden sollen, muss dies deutlich aus den Landesentwicklungs- und Regionalplänen als planerische Grundentscheidungen hervorgehen. Im Übrigen müssen sich die Verkehrslandeplätze dem Wettbewerb stellen.

## 11 VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich

11

Ein breit angelegter Wettbewerb führt zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen.

Der Auswahl und Anzahl der Teilnehmer bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben muss größte Beachtung geschenkt werden.

Die Auswertung der Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich“ wurde fortgeführt.

Bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben besteht das Risiko, dass durch eine zu geringe zahlenmäßige sowie örtliche Begrenzung des Bewerberkreises zu wenige Angebote abgegeben werden. Gleichzeitig verdeutlicht die statistische Auswertung aber auch, dass sich die Einbeziehung örtlicher Unternehmen in den Bewerberkreis positiv auf die Höhe der Kostendifferenz zwischen dem geschätzten Auftragswert zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens und dem bezuschlagten Angebotspreis auswirken kann. Das erfasste Einsparpotenzial lag dennoch unter dem von Öffentlichen Ausschreibungen.

Bei den ausgewerteten Öffentlichen Ausschreibungen war die Kostendifferenz gegenüber den anderen Vergabearten doppelt so hoch.

## 12 Neubau der Integrierten Regionalleitstelle Chemnitz

12

Der Neubau der Integrierten Regionalleitstelle wurde ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Überschwemmungsgebiet errichtet.

Der Kaufpreis des Baugrundstücks war zu hoch.

Der Rettungszweckverband muss die Kontrolle der Planer verstärken.

Der vom Rettungszweckverband favorisierte Standort befindet sich teilweise im ausgewiesenen Überschwemmungsgebiet. Obwohl noch ein anderer Standort infrage gekommen wäre, wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Der Rettungszweckverband hat dadurch gegen § 10 Abs. 2 der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft verstoßen.

Das von der Verkäuferin (Stadt Chemnitz) zur Festlegung des Kaufpreises erstellte Wertgutachten lag dem Rettungszweckverband nicht vor. Er akzeptierte den von der Stadt Chemnitz im Rahmen der Kaufverhandlungen vorgesehenen Kaufpreis von 286,91 €/m<sup>2</sup> ohne eingehende Prüfung.

Die veranschlagten Bauwerkskosten wurden zu hoch angesetzt. Dies führt zu einem haushaltsrechtlich unzulässigen finanziellen Polster für die Baudurchführung.

Das Baugrundgutachten wurde bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses nicht berücksichtigt. Der Rettungszweckverband hat es versäumt, seine gegenüber dem Planer bestehenden Kontrollpflichten wahrzunehmen.

### 13 Schulbaumaßnahmen der Stadt Leipzig

Die neu gebaute Pablo-Neruda-Grundschule deckt den bestehenden Bedarf nicht.

Eine fehlerhafte Einschätzung der vorhandenen Altlasten und der Grundwasserverhältnisse führte zu Bauzeitverzug und erheblichen Mehrkosten.

Das Projektmanagement der Stadt Leipzig muss optimiert werden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Vorbereitung der Baumaßnahme und bei der Kostensteuerung.

Die Bedarfsprognose des Schulnetzplanes wurde bei der Planung der Neubaumaßnahme nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die Grundschule zu klein gebaut wurde.

In der Wettbewerbsbekanntmachung ist das Ziel des Auslobers nicht klar definiert. Für die Konzeption eines Gebäudeentwurfes ist es wesentlich, frühzeitig die Ziele und die Einhaltung von Qualitätskriterien zu berücksichtigen, um Änderungen in fortgeschrittenen Planungsphasen zu vermeiden und Kostensicherheit zu erlangen. Der SRH empfiehlt, künftig eine klare und unmissverständliche Aufgabenstellung zu erarbeiten.

Die Aufgabenstellung an den Bodengutachter war insgesamt unzureichend und führte zu falschen Planungsgrundlagen und in der Folge zu Mehrkosten durch weitere Gutachten und Bauzeitverzögerungen. Das Hochbauamt ist seinen Koordinations- und Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen.

Eine belastbare und jederzeit aktuelle Kostenkontrolle und -steuerung ist nicht möglich. Das Kostenmanagement der Stadt Leipzig ist zu optimieren.

Die überörtliche Prüfung kommunaler Bauvorhaben deckte erneut unwirtschaftliches und vergaberechtswidriges Handeln der Kommunen auf.

Die kommunalen Bauherren müssen sich ihrer Mitwirkungspflicht bei der Grundlagenermittlung von Bauvorhaben bewusst werden.

Bei der Beauftragung und Abrechnung von Leistungen im Zusammenhang mit kommunalen Baumaßnahmen kam es durch fehlende Kontrollen und z. T. grobe Missachtung von gesetzlichen Vorschriften zu erheblichen finanziellen Nachteilen für die öffentlichen Auftraggeber. Aufgrund von Manipulationen im Vergabeverfahren zum Umbau des Dorfcentrums der Gemeinde Rammenau forderte der Zuwendungsgeber fast 25 T€ zzgl. Zinsen zurück. Eine unzureichende Rechnungsprüfung bei verschiedenen Baumaßnahmen in der Großen Kreisstadt Zittau führte zu Überzahlungen von insgesamt über 40 T€. Durch die Vereinbarung einer unzutreffenden Honorarzone kam es für die Projektsteuerung zur Erschließung des Industriegebietes Oelsnitz-Taltitz „Neue Welt“ in der Großen Kreisstadt Oelsnitz/Vogtland zu Mehrkosten von rd. 50 T€. Die Große Kreisstadt Markkleeberg entzog die Planungsleistungen für die Komplettsanierung einer ehemaligen Mittelschule dem europaweiten Wettbewerb.

Zusätzlich setzt sich der Jahresberichtsbeitrag mit den Auswirkungen von fehlenden Grundlagenermittlungen durch die Bauherren und baubegleitenden Planungen auseinander.

## 15 Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung

Die Aufwendungen für die rechtliche Betreuung haben sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt. Die breite Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene behindert erfolgreiche Maßnahmen zur Kostendämpfung. Die Möglichkeit einer Zusammenführung der Finanz- und Aufgabenverantwortung auf örtlicher Ebene ist zu untersuchen.

Die Betreuungsbehörden nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht in erforderlichem Umfang wahr. Insbesondere mangelte es an der Vollständigkeit und Belastbarkeit der Daten zu den geführten Betreuungen. Die zugrunde liegende gesetzliche Regelung war nicht immer praxisgerecht.

Die staatliche Förderung der Betreuungsvereine entfaltete auch aufgrund fehlender kommunaler Kofinanzierung nur eine sehr begrenzte Wirkung.

Ansatzpunkte für eine Kostendämpfung im Betreuungswesen sieht der SRH vor allem im Gestaltungsbereich der Landkreise und Kreisfreien Städte. Diese sind mit Hilfe vorbeugender und begleitender Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts in der Lage, Betreuungen zu vermeiden oder ihren Umfang zu begrenzen. Der SRH schlägt deshalb vor, die Möglichkeit einer Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf der kommunalen Ebene unter Beachtung des Konnexitätsprinzips zu untersuchen.