



LAND BRANDENBURG

Ministerium des Innern
Kommunales Prüfungsamt

Prüfbericht
zur überörtlichen Prüfung
der Finanzlage des Landkreises Teltow-Fläming
in den Haushaltsjahren 1996, 2001 bis 2006

Potsdam, den 27. April 2010

III-KPA-391-54/72-TF

Tz.	Inhalt	Seite
0	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse.....	1
1.2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	3
2	Finanzlage	4
2.1	Organisation der Aufgabenerfüllung	4
2.2	Entwicklung der Bevölkerung.....	5
2.2.1	Soziodemographische Entwicklung	5
2.2.2	Struktur der Bevölkerung	6
2.3	Ergebnisse des Verwaltungshaushalts	8
2.3.1	Struktur der Einnahmen des Verwaltungshaushalts	8
2.3.2	Struktur der Ausgaben des Verwaltungshaushalts	10
2.4	Ergebnisse des Vermögenshaushalts	11
2.4.1	Struktur der Einnahmen des Vermögenshaushalts.....	11
2.4.2	Struktur der Ausgaben des Vermögenshaushalts.....	12
2.4.3	Investitionen.....	13
2.5.	Rücklagen.....	14
2.5.1	Allgemeine Rücklage und „rote Rücklagen“	14
2.5.2	Sonderrücklagen.....	15
2.6	Kredite und Zinsausgaben	15
2.7	Kassenkredite	17
2.8	Bürgschaften.....	18
2.9	Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit.....	20
2.9.1	Zuführung zum Vermögenshaushalt.....	22
2.9.2	Haushaltsergebnis	23
2.9.3	Strukturelles Defizit	24
2.9.4	Freie Spitze und bereinigtes Haushaltsergebnis.....	25
2.10	Gesamtbeurteilung und Risiken	26

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfS	Amt für Statistik Berlin Brandenburg
FGS	Flugplatzgesellschaft Schönhagen mbH – Besitzgesellschaft –
GemHV	Gemeindehaushaltsverordnung
GO	Gemeindeordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hhst.	Haushaltsstelle
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i. d. F.	in der Fassung
i. H. v.	in Höhe von
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
KER	Kasseneinnahmereste
KPA	Kommunales Prüfungsamt
LDS	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (seit 1. Januar 2007 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg)
LKrO	Landkreisordnung
Mio.	Millionen
SGB	Sozialgesetzbuch
SWFG	Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises Teltow-Fläming
Tsd.	Tausend
VmH	Vermögenshaushalt
VV	Verwaltungsvorschrift
VwH	Verwaltungshaushalt

0 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- 0.1** Das Kommunale Prüfungsamt (KPA) analysierte die Finanzlage des Landkreises Teltow-Fläming anhand von Kennzahlen für den Prüfungszeitraum 1996 sowie 2001 bis 2006. Um den Status quo des Landkreises zu kennen, wurden ausgewählte Kennzahlen der Landkreise verglichen. Der Vergleich ist auf Grund des derzeit vorhandenen Datenmaterials nur bis zum Jahr 2006 möglich. Im Ergebnis war im Berichtszeitraum für den Landkreis eine sich verschlechternde Finanzlage festzustellen. Die dauernde Leistungsfähigkeit des Haushalts ist nach aktueller Beurteilung nicht gesichert.
- 0.2** Im Verwaltungshaushalt vergrößerte sich das Haushaltsvolumen durch die Änderungen im Zusammenhang mit dem SGB II und der Finanzierungsmodalitäten für die Kinderbetreuungseinrichtungen. Im Vermögenshaushalt ging das Haushaltsvolumen zurück, da das Land seine Zuweisungen für Investitionen reduzierte. Unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung ist in den kommenden Jahren von zurückgehenden Einnahmen auszugehen.
- 0.3** Die allgemeine Rücklage wies zum 31. Dezember 2006 einen Bestand i. H. v. 269 Tsd. € aus. Durch die Zuführung i. H. v. 4,9 Mio. € im Jahr 2007 wurde der Mindestbestand erst wieder erreicht. Die Rücklage ist zweckgebunden für die Finanzierung des Ausbaus der B 101 und wird derzeit zur Sicherung der Liquidität der Kreiskasse eingesetzt. Seit dem Jahr 2001 war die Liquidität der Kreiskasse eingeschränkt und es bestand Bedarf an Kassenkrediten. Der im Jahr 2006 vom Landkreis zu leistende Schuldendienst (Zinsen und Tilgung einschließlich Leasingvertrag für das Kreishaus) von rund 3,9 Mio. € und die Zinszahlungen für die aufgenommenen Kassenkredite i. H. v. 960 Tsd. € nahmen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Haushalts.
- 0.4** Der Verwaltungshaushalt erwirtschaftete nur in den Jahren 1996 und 2002 des Berichtszeitraums eine freie Spitze (Tz. 2.5 bis 2.7). Im Jahr 2001 und ab dem Jahr 2003 bestand ein negatives bereinigtes Haushaltsergebnis, das auf einen Betrag von insgesamt 11,8 Mio. € im Jahr 2006 anstieg (Tz. 2.9). Zuzüglich der nicht gedeckten Fehlbeträge aus Vorjahren und dem nicht vorhandenen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage bestand im Jahr 2006 ein Gesamtkonsolidierungsbedarf von rd. 24,3 Mio. €. Auch die nachfolgenden Haushaltsjahre schlossen mit Fehlbeträgen von 15,2 Mio. € in 2007 und rd. 6,4 Mio. € in 2008 ab. In beiden Haushaltsjahren

konnte keine freie Spitze erwirtschaftet werden. Bei vollständiger Deckung der Fehlbeträge aus Vorjahren hätten die Haushaltsjahre 2007 mit einem Fehlbetrag von rd. 25 Mio. € und 2008 mit einem Fehlbetrag von rd. 21,5 Mio. € abgeschlossen. Zudem bestehen finanzielle Risiken in den gewährten Ausfallbürgschaften (Tz. 2.8 und 2.10).

- 0.5** Nach der Haushaltsplanung sind in den kommenden Jahren keine neuen Kreditaufnahmen vorgesehen. Für das Jahr 2009 ging der Landkreis davon aus, dass das Rechnungsjahr mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen werden kann. Der Haushaltsplan für das Jahr 2010 wird derzeit erst erarbeitet. Für die Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit und vor dem Hintergrund der bestehenden finanziellen Risiken (vgl. Tz. 2.10) ist nach Auffassung des KPA eine Ausweitung der Haushaltskonsolidierung zwingend erforderlich. Die Haushaltssicherungskonzepte 2007 und 2008 basierten allein auf der Annahme, dass der Haushaltsausgleich durch sich bessernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen verbunden mit daraus resultierenden Mehreinnahmen erreichbar ist. Konsolidierungsmaßnahmen, die auf der Ausgaben-/Aufwandsseite ansetzen, waren nicht beschlossen.

1.1 Prüfungsverlauf

Die Zuständigkeit des KPA für die überörtliche Prüfung des Landkreises Teltow-Fläming ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Landkreisordnung (LKro)¹ i. V. m. § 116 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO)².

Der Prüfung des Landkreises Teltow-Fläming liegen die Prüfungsankündigungen vom 13. Juni 2008 und 18. Februar 2010 zu Grunde. Die örtlichen Erhebungen führte das KPA in der Zeit vom 20. August bis 4. September 2008 durch. Da die dabei gewonnenen Erkenntnisse für eine abschließende Beurteilung der Finanzlage des Landkreises nicht ausreichten, erfolgte in der Zeit vom 1. bis 5. März 2010 eine weitere örtliche Erhebung.

Als Prüfungsunterlagen standen dem KPA die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke des Landkreises geordnet und prüffähig zur Verfügung. Erbetene Auskünfte wurden zeitnah erteilt und erbetene Unterlagen umgehend vorgelegt.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Gegenstand der überörtlichen Prüfung war gemäß § 116 Abs. 1 GO eine vergleichend angelegte Analyse der Finanzlage des Landkreises Teltow-Fläming im Kontext zu den anderen Landkreisen des Landes Brandenburg. Basierend auf den Daten des Jahres 1996 (Abschluss der Auswirkungen der Gemeindegebietsreform im Jahr 1994) wurden die Daten für die Jahre 2001 bis 2006 in der jährlichen Entwicklung erhoben und analysiert. Die aktuelle Entwicklung wurde an Hand der bereits vorliegenden Jahresrechnungen 2007 und 2008 sowie dem Haushaltsplan für das Jahr 2009 beurteilt.

Das KPA hat die finanzielle Ausgangslage des Landkreises bewertet, mögliche Ursachen für die vorgefundene Haushaltslage abgeleitet und Risiken für die Haushaltskonsolidierung sowie die Entwicklung der Finanzlage aufgezeigt.

1 Landkreisordnung für das Land Brandenburg i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1993 (GVBl. I, S. 398, 433), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz – KommRRRefG) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I, S. 286, 329).

2 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. I, S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz – KommRRRefG) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I, S. 286, 329).

Beginnend mit dem Jahr 2007 haben einige Landkreise des Landes Brandenburg die Haushaltsführung auf die doppelte Buchführung in Konten umgestellt. Die Prüfung der Finanzlage erfolgte zunächst für die Haushalte mit kameralem Abschluss in den Landkreisen, die ihr Rechnungswesen bereits umgestellt haben. Der Landkreis stellte sein Rechnungswesen zum 1. Januar 2009 auf die doppelte Buchführung um. Am 14. Dezember 2009 erfolgte die Beschlussfassung des Kreistags über die geprüfte Jahresrechnung 2008 und die Entlastung des Landrats für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Finanzlage

Die Darstellung bezieht sich auf die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 1996 sowie 2001 bis 2006 des Landkreises Teltow-Fläming. Die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts wurden um die inneren Verrechnungen, kalkulatorischen Einnahmen und Abschreibungen sowie sonstigen kalkulatorischen Kosten bereinigt. Im Vermögenshaushalt erfolgte die Bereinigung um die Einnahmen und Ausgaben aus inneren Darlehen und Umschuldungen.

2.1 Organisation der Aufgabenerfüllung

Kommunale Aufgaben werden nicht nur unmittelbar von der jeweiligen Körperschaft erledigt. Der Landkreis erledigte im Berichtszeitraum die Aufgaben des Rettungsdienstes in der Rechtsform eines Eigenbetriebes und die Aufgaben der Abfallbeseitigung in einem Zweckverband. Zudem bestand folgende eingetragene Gesellschaft: Verkehrsgesellschaft Teltow-Fläming mbH (VTF). Bei den Beteiligungsgesellschaften Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises Teltow-Fläming (SWFG) und Flugplatzgesellschaft Schönhagen mbH – Besitzgesellschaft – (FGS) besteht nach den Gesellschaftsverträgen allein für den Landkreis Teltow-Fläming die Verpflichtung zum Ausgleich von Verlusten (er besitzt an beiden Gesellschaften nahezu 100 Prozent der Geschäftsanteile).

Bei der Analyse der Verschuldung können Aussagen zum Schuldenstand des „Konzerns Landkreis“ nur gemacht werden, wenn die Schulden der ausgelagerten Aufgaben in die Betrachtung einbezogen werden.

Das KPA hat in der Finanzlage nur den so genannten Kernhaushalt des Landkreises betrachtet. Der Schuldenstand für die gesamte Aufgabenerfüllung des Landkreises Teltow-Fläming stellt sich wie folgt dar:

Schuldenstand Angaben in Tsd. €	Vergleichsdaten		
	2006	2005	2004
Kernhaushalt	23.211	19.684	16.582
Sondervermögen	600	0	0
Eigengesellschaften	3.075	3.539	3.349
Summe	26.886	23.223	19.931

An der Gesamtverschuldung des Konzerns Landkreis im Jahr 2006 hat der Kernhaushalt einen Anteil von 86 Prozent.

2.2 Entwicklung der Bevölkerung

Neben den Entscheidungen, die ein Landkreis bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst trifft, gibt es Faktoren, die sich auf die Haushaltsstabilität auswirken, aber nur mittelbar beeinflussen lassen. Die Einwohnerzahl sowie die Struktur der Bevölkerung gehören dazu.

2.2.1 Soziodemographische Entwicklung

Die Entwicklung der Einwohnerzahl wirkt sich unmittelbar auf die Einnahmepotenziale aus. Sinkende Einwohnerzahlen führen zu geringeren Schlüsselzuweisungen und beeinflussen auch die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Einwohnerzahl am 31.12.	148.821	160.009	160.304	160.695	161.036	161.609	161.971
Bevölkerungswachstum in % seit 1996	-	7,52	7,72	7,98	8,21	8,59	8,84
sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer	47.727	48.446	48.369*	47.715*	46.286*	46.227*	49.063*
Arbeitslosenquote in %	14,6	15,1	15,3	15,8	16,7	15,8	14,4
Verhältnis von verfügbarem Einkommen und Primäreinkommen in %**	87,90	92,17	94,05*	94,17*	93,87*	95,43*	93,88*

* = vorläufiges Ergebnis, **Stand: August 2009

Die Einwohnerzahl des Landkreises Teltow-Fläming nahm im Zeitraum von 1996 bis 2006 um 13.150 Personen (8,84 Prozent) zu.

Nach der Bevölkerungsprognose 2006 bis 2030 des Amtes für Statistik Berlin Brandenburg (AfS) sollte sich diese Entwicklung nur bis zum Jahr 2008 mit einer Einwohnerzahl von 162.770 Einwohnern fortsetzen. Tatsächlich erreicht die Zahl der Einwohner bereits im Jahr 2007 ihren Höchstwert mit 162.320 Einwohnern. Danach soll sie jährlich zurückgehen. Bis zum Jahr 2030 wird die Einwohnerzahl kontinuierlich um insgesamt 15.930 Einwohner auf 146.840 Einwohner abnehmen, das bedeutet einen Rückgang an Einwohnern von 9,8 Prozent.

Seit dem 2005 nahm die Arbeitslosenquote kontinuierlich ab. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer ging bis zum Jahr 2005 zurück und stieg seitdem wieder an. Auf Grund dieser Entwicklung nahm der Bedarf an Sozialleistungen im Berichtszeitraum ab. Das ist erkennbar an der Kennzahl Verhältnis von verfügbarem Einkommen und Primäreinkommen in Prozent, die seit dem Jahr 2006 zurückgeht und sich vorher wechselhaft entwickelte. Der Wert der Kennzahl unterhalb von 100 drückt zudem aus, dass die Zahl der Einwohner, die ihren Lebensunterhalt ohne Sozialleistungen finanzieren größer ist, als die Zahl der Einwohner, die ihren Lebensunterhalt nur mit staatlicher Unterstützung bestreiten können.

2.2.2 Struktur der Bevölkerung

Der Aspekt der Bevölkerungsstruktur gewinnt vor allem durch die Kosten der Infrastrukturbereitstellung (Schulen oder Einrichtungen für ältere Menschen) an Bedeutung. Die nachfolgende Tabelle belegt den Strukturwandel:

Jahr	Altersstruktur 1996 bis 2006					Anzahl Schüler
	0 bis unter 6	6 bis unter 18	18 bis unter 21	21 bis unter 65	> 65	
1996	5.478	25.699	5.376	93.004	20.684	6.877
2001	7.345	21.511	6.760	99.905	24.893	6.802
2002	7.482	20.518	6.738	99.790	26.180	6.976
2003	7.521	19.526	6.824	99.782	27.493	6.889
2004	7.627	18.624	6.694	99.606	28.849	6.778
2005	7.680	17.711	6.787	99.357	30.367	6.715
2006	7.719	16.798	6.828	99.121	31.917	6.496

Die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren stieg bis zum Jahr 2006 an (2.241 Kinder seit 1996). Einen deutlichen Rückgang (34,6 Prozent) verzeichnete der Anteil der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen im Berichtszeitraum (Rückgang um 8.901 Kinder und Jugendliche). Die Gruppe der jungen Voll-

jährigen entwickelte sich seit dem Jahr 2001 wechselhaft. Der Anteil der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (21 bis unter 65 Jahre) verzeichnete im Jahr 2001 seinen Höchststand mit 99.905 Einwohnern. Seitdem reduzierte er sich bis zum Jahr 2006 um nur 784 Einwohner (0,8 Prozent). Die Anzahl der Einwohner ab 65 Jahre stieg im Berichtszeitraum um 54,3 Prozent an.

Die Schülerzahl verzeichnete nach einem relativ konstanten Niveau bis zum Jahr 2003 erstmals im Jahr 2004 einen Rückgang. Von 2003 bis 2006 reduzierte sich die Schülerzahl von 6.889 auf 6.496 Schüler (Rückgang um 393 Schüler, 5,7 Prozent). Im Kreisgebiet entwickelt sich die Schülerzahl sehr unterschiedlich. In den Berlin nahen Gemeinden steigt sie an, wogegen sie in den Berlin fernen Gemeinden zurück geht, mit der Folge, dass in den kommenden Jahren mit Schulschließungen zu rechnen ist.

Nach der Bevölkerungsprognose des AfS kommt es auch innerhalb der Altersgruppen zu Veränderungen: Die Gruppe der 0- bis unter 6-Jährigen geht bis zum Jahr 2030 um 3.300 Einwohner auf nur noch 4.420 Einwohner zurück. Das bedeutet einen Rückgang um 42,8 Prozent. Die Gruppe der 6- bis unter 19-Jährigen sinkt bis auf 15.090 Einwohner im Jahr 2030. Gegenüber dem Ausgangswert des Jahres 2006 von 19.170 Einwohnern bedeutet dies einen Rückgang um 4.080 Einwohner (21,3 Prozent). Die Einwohnerzahl der 20- bis unter 65-Jährigen verzeichnet einen Rückgang auf nur noch 75.720 Einwohner im Jahr 2030. Bezogen auf den Ausgangswert von 101.250 Einwohnern im Jahr 2006 bedeutet dies einen Rückgang um 25.530 Einwohner (25,2 Prozent). Nur die Gruppe der über 65-Jährigen soll von 31.920 Einwohnern im Jahr 2006 auf 50.250 Einwohner im Jahr 2030 ansteigen. Das bedeutet einen Zuwachs um 57,4 Prozent (18.330 Einwohner).

Die demographischen Rahmenbedingungen des Landkreises sind im Vergleich der Landkreise des Landes Brandenburg günstig. Hinzuweisen ist auf die unterschiedliche Entwicklung innerhalb des Landkreises Teltow-Fläming, die aus der regionalisierten Prognose des Landesamtes für Bauen und Verkehr Raumberechnung zu entnehmen ist. Danach können die Gemeinden in der Nähe von Berlin bis zum Jahr 2030 mit Bevölkerungswachstum rechnen, während die Gemeinden fern von Berlin deutliche Bevölkerungsrückgänge erwarten. Es besteht Investitionsbedarf insbesondere bei den Angeboten für ältere Menschen.

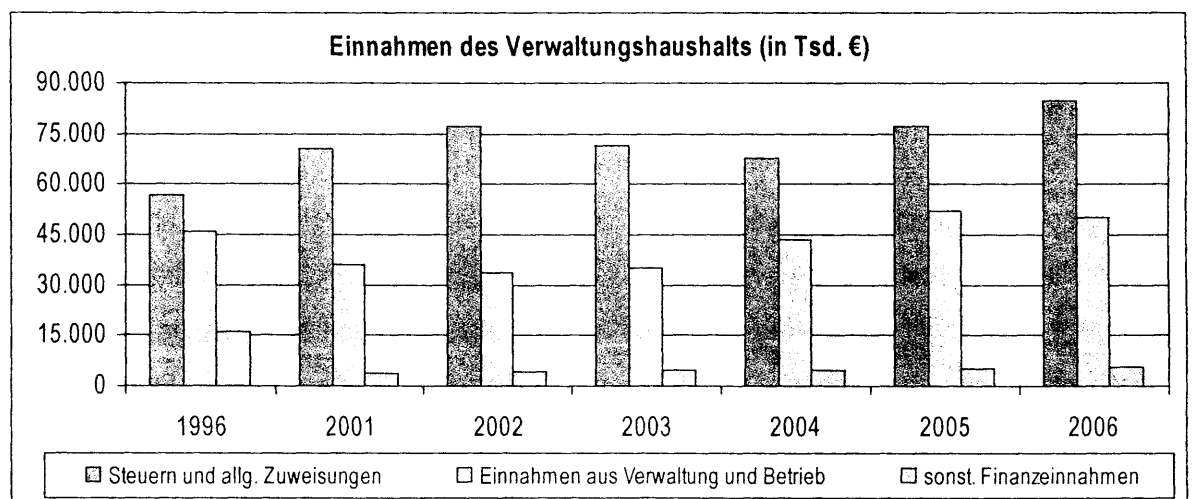
2.3 Ergebnisse des Verwaltungshaushalts

Die Ergebnisse des Verwaltungshaushalts geben Aufschluss über die Abhängigkeit des Landkreises von einzelnen Einnahmearten und sind ein Indiz für die Möglichkeit, freiwillige Leistungen anzubieten. Das Ausgabeniveau beeinflusst maßgeblich, ob neben den konsumtiven Ausgaben auch Investitionen finanziert werden können. Hierbei ist ferner die Entwicklung einzelner Einnahmearten bedeutsam.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Bereinigte Einnahmen	117.832	110.698	115.150	111.927	116.010	146.176	156.866
Bereinigte Ausgaben	120.799	111.768	113.067	117.820	130.099	160.399	166.373
Differenz:	-2.967	-1.070	2.083	- 5.893	-14.089	-14.223	-9.507

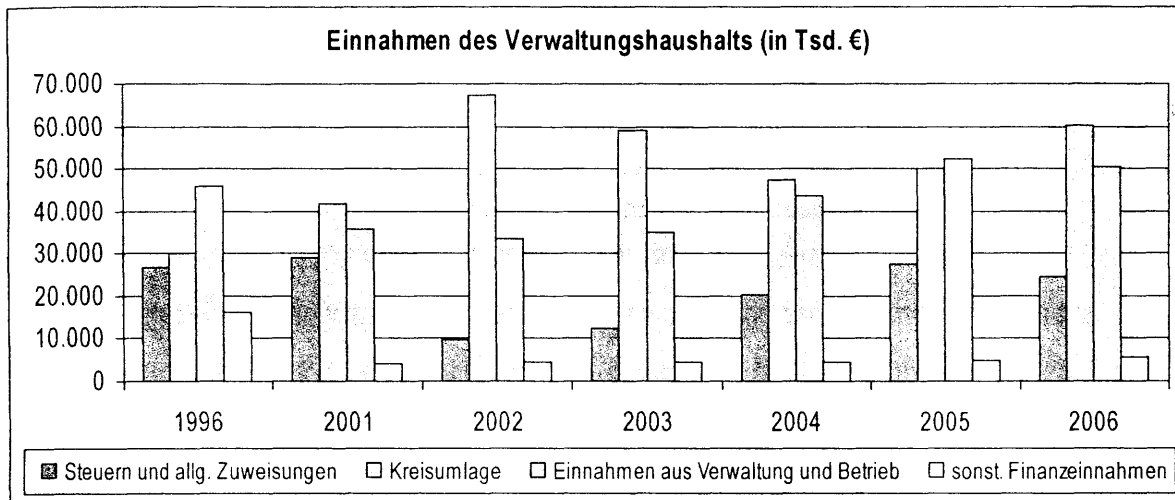
2.3.1 Struktur der Einnahmen des Verwaltungshaushalts

Das Haushaltsvolumen beim Landkreis entwickelte sich bis zum Jahr 2003 uneinheitlich. Seit dem Jahr 2004 zeigen die bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts eine steigende Tendenz. Zusätzliche Einnahmen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II erhöhten das Haushaltsvolumen der Jahre 2005 und 2006.



Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises unterliegen seit dem Jahr 1996 starken Schwankungen (z. B. im Jahr 2001 rd. 96,9 Mio. € und im Jahr 2002 rd. 156,1 Mio. €). Der Höchststand des Jahres 2002 wurde seitdem nicht wieder erreicht. Hierdurch ist das aus der Kreisumlage erzielbare Aufkommen nur schwer planbar. Zudem werden durch die

schwankenden Umlagegrundlagen auch die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich beeinflusst. Dies zeigt die nachfolgende Grafik:

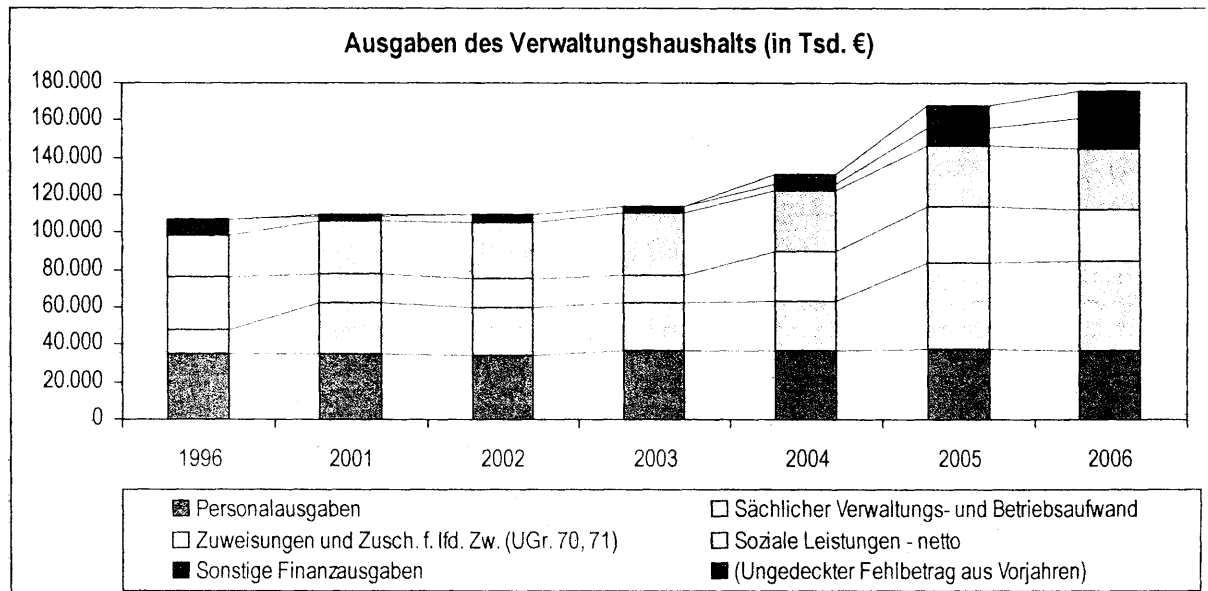


In Folge der gesunkenen Einnahmen bei den Zuweisungen aus dem Finanzausgleich in den Jahren 2002 bis 2004 erhöhte der Landkreis ab dem Jahr 2005 den Umlagesatz für die Kreisumlage auf 45,00 Prozent. Seitdem wurde der Umlagesatz für die Kreisumlage nicht mehr verändert. Die Einnahmeverluste aus den gesunkenen Umlagegrundlagen des Landkreises konnten durch die Erhöhung des Umlagesatzes für die Kreisumlage nicht ausgeglichen werden. Das höchste Aufkommen aus der Kreisumlage mit 67,4 Mio. € im Jahr 2002 wurde seitdem trotz gesteigertem Umlagesatz nicht mehr erreicht. Im Jahr 2009 setzten sieben andere Landkreise einen niedrigeren Umlagesatz für die Kreisumlage fest. Der Durchschnitt des festgesetzten Umlagesatzes aller Landkreise für die Kreisumlage lag im Jahr 2009 bei 43,88 Prozent.

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (Hauptgruppe 1) wurden auch durch die geänderte Gesetzgebung zu den Kinderbetreuungseinrichtungen beeinflusst. Mit dem 3. Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes³ war neben anderen Leistungsverpflichteten der Landkreis ab 1. Januar 2004 wieder für die Finanzierung der Kosten der Kindertagesbetreuung zuständig. Die Zuweisungen des Landes und die Weiterleitung dieser wurden seitdem wieder im Haushalt des Landkreises nachgewiesen und erhöhten dadurch das Haushaltsvolumen sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig.

2.3.2 Struktur der Ausgaben des Verwaltungshaushalts

Die Haushaltsstabilität eines Landkreises wird insbesondere durch das Ausgabeverhalten beeinflusst. Die wesentlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts entwickelten sich im Prüfungszeitraum wie folgt:



Die Personalausgaben stiegen im Berichtszeitraum um 2,1 Mio. €. Im Zeitraum von 2001 bis 2006 reduzierte sich die Stellenzahl (in Vollzeitereinheiten) laut dem Stellenplan um 46,28 Planstellen auf 821,71 Stellen. Andere Landkreise mit gleicher demographischer Entwicklung haben in den letzten Jahren deutlich mehr Personal abgebaut. Insoweit scheint hier noch Konsolidierungspotenzial für ein Haushaltssicherungskonzept zu bestehen.

Die Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand waren in den Jahren 2001 bis 2004 nahezu konstant. Ab dem Jahr 2005 erhöhten sie sich durch die Aufgabenwahrnehmung nach SGB II um rd. 21,1 Mio. € auf 48,1 Mio. € im Jahr 2006. Das Niveau der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse des Jahres 2006 erreichte mit rd. 27,1 Mio. € fast wieder das Niveau des Jahres 1996 von rd. 28,1 Mio. €.

Die Ausgaben für soziale Leistungen – netto – steigerten sich bis zum Jahr 2003 auf ein Volumen von rd. 32,7 Mio. €. Trotz der Änderungen durch das SGB II blieben sie in den Jahren seit 2005 auf nahezu gleichem Niveau.

Die erforderliche Deckung der Fehlbeträge aus Vorjahren ist die Ursache für den Anstieg der sonstigen Finanzausgaben. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Landkreis den in einem Haushaltsjahr entstandenen Fehlbetrag seit dem Jahr 2004 erst im übernächsten Jahr deckte. Hierdurch wurde insbesondere das Rechnungsergebnis des Jahres 2003 um rd. 5,2 Mio. € zu positiv dargestellt. Auch in den Folgejahren wurde der tatsächlich bestehende Konsolidierungsbedarf jeweils um ein Jahr verzögert dargestellt.

2.4 Ergebnisse des Vermögenshaushalts

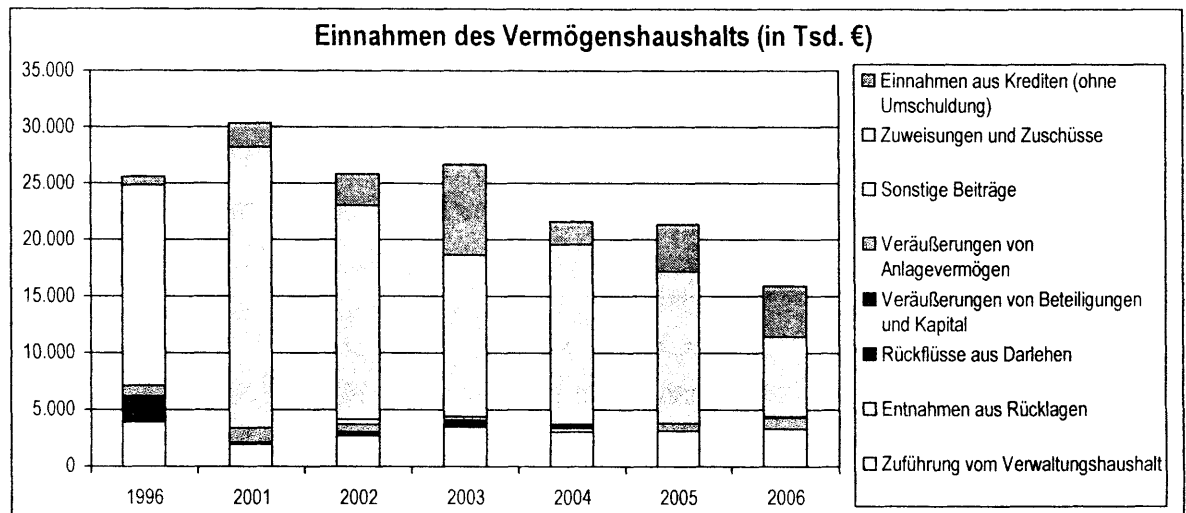
In den Jahren 2001 und 2002 war das Ausgabevolumen im Vermögenshaushalt deutlich größer als in den Jahren ab 2003. Diese Entwicklung vollzog sich, da das Land seit 2003 nicht mehr in dem Umfang zweckgebundene investive Zuweisungen bewilligte, wie es dies noch bis zum Jahr 2002 tat. Auf Grund der fehlenden Ertragskraft im Verwaltungshaushalt (vgl. Tz. 2.9.4) konnte der Landkreis seit dem Jahr 2003 die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nicht auf konstantem Niveau halten.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Bereinigte Einnahmen	25.566	30.366	25.854	26.674	21.630	21.314	15.910
Bereinigte Ausgaben	25.196	31.391	28.838	23.916	20.075	21.838	18.518
Differenz:	370	- 1.025	- 2.984	2.758	1.555	- 524	- 2.608

2.4.1 Struktur der Einnahmen des Vermögenshaushalts

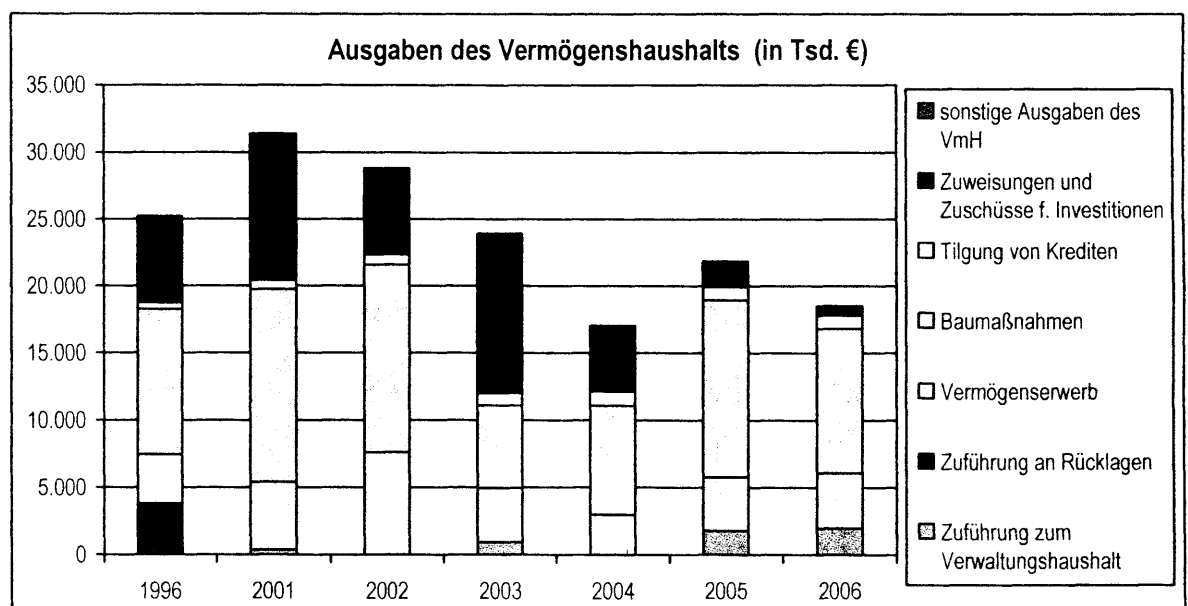
Der Vermögenshaushalt weist eine inhomogene Einnahmestruktur auf. Die unregelmäßigen Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen und die Einnahmen aus Krediten trugen nur in einigen Jahren zur Finanzierung des Vermögenshaushalts bei.

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen machten durchschnittlich 65 Prozent der Einnahmen des Vermögenshaushalts aus. Im Vergleich zu anderen Landkreisen ist dies ein niedriger Wert, der unter anderem dadurch entstand, dass der Landkreis in den letzten Jahren Investitionen durch die Aufnahme von Krediten i. H. v. 24,4 Mio. € finanzierte und damit den Schuldenstand erhöhte. Dennoch bestand eine deutliche Abhängigkeit des Landkreises von investiven Zuweisungen des Landes.



In allen Jahren des Berichtszeitraums war es notwendig, Investitionen durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren. Nur in den Jahren 1996 und 2002 erwirtschaftete der Verwaltungshaushalt eine freie Spitze (Tz. 2.9.4). Im Jahr 2008 übernahm der Landkreis Darlehensverbindlichkeiten i. H. v. rd. 1,3 Mio. € von dem Verein Glashütte e. V.. Eine für das Jahr 2009 geplante Kreditaufnahme von rd. 3 Mio. € wurde durch die Kommunalaufsicht nicht genehmigt.

2.4.2 Struktur der Ausgaben des Vermögenshaushalts



Die Ausgabenstruktur des Vermögenshaushalts zeigt relativ konstante Ausgaben für Baumaßnahmen. Dagegen sind die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen seit 1996 deutlich zu-

rückgegangen. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch die geringer werdenden Einnahmen beeinflusst. Im Vergleich zum Jahr 1996 haben sich diese Ausgaben im Jahr 2006 um rund 5,7 Mio. €, mithin um 88,8 Prozent reduziert. Die Ausgaben für den Vermögenserwerb beinhalten die Leasingrate für das Kreishaus, die bis zum Jahr 2006 vollständig aus dem Vermögenshaushalt finanziert wurde.

2.4.3 Investitionen

Investitionen dienen der Zukunftssicherung. Insofern ist das dauerhafte Absinken der Investitionstätigkeit ein Zeichen für zurückgehende Zukunftsvorsorge und damit ein Risikofaktor. Unabhängig davon dürfen Investitionen nur im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Haushalts vorgenommen werden. Hierbei sind strenge Maßstäbe anzulegen, insbesondere im Hinblick auf die im Rahmen der doppelten Buchführung zu erwirtschaftenden Abschreibungen.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Zuweisungen für Investitionen	17.698	24.819	18.839	14.190	15.836	13.430	6.993
Einnahmen aus Krediten	747	2.147	2.838	8.035	2.030	4.070	4.500
Eigenmittel	2.479	3.412	6.381	- 148	- 1.899	1.563	4.055
Summe der Investitionen⁴	20.924	30.378	28.058	22.077	15.967	19.063	15.548

Die Investitionstätigkeit verminderte sich im Prüfungszeitraum 1996 bis 2006 um 25,7 Prozent (5,4 Mio. €). Die negativen Werte bei den Eigenmitteln (2003 und 2004) zeigen auf, dass in den entsprechenden Jahren die zweckgebundenen Einnahmen für Investitionen insgesamt höher waren, als die Investitionsausgaben des entsprechenden Jahres. In allen Jahren des Berichtszeitraums wurden die Investitionen u. a. durch Aufnahme von Krediten finanziert.

⁴ Gr. 92 – 96 und 98

2.5. Rücklagen

2.5.1 Allgemeine Rücklage und „rote Rücklagen“

Gemäß § 88 GO war eine Rücklage zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts zu bilden. Sinkt sie, werden die in den vergangenen Jahren angesammelten Mittel im gegenwärtigen Haushalt aufgebraucht. Sofern kein Vermögen erworben wird, handelt es sich um Substanzverzehr; die Warngrenze ist das Erreichen des Mindestbestands⁵.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Stand zu Beginn des Haushaltsjahres	4.347	562	562	562	562	269	269
Entnahme	0	0	0	0	293	0	0
Zuführung	3.800	0	0	0	0	0	0
Stand zum Ende des Haushaltsjahres	8.147	562	562	562	269	269	269
Pflichtrücklage (Mindestbestand allgemeinen Rücklage)	2.384	2.486	2.445	2.406	2.366	2.506	2.934
„rote Rücklagen“	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbestand der allgemeinen Rücklage	0	1.924	1.883	1.844	2.097	2.237	2.665
Allgemeine Rücklage in % der Pflichtrücklage	342	23	23	23	11	11	9

Der Mindestbestand der allgemeinen Rücklage konnte im Berichtszeitraum nur im Jahr 1996 vorgehalten werden. Im Jahr 2007 erreichte der Landkreis wieder den Mindestbestand der allgemeinen Rücklage durch eine Zuführung aus Veräußerungserlösen. Dieser dient der Minderung des Kreditbedarfs für den weiteren Ausbau der B 101.

Der Ausweis von „roten Rücklagen“ ist notwendig für erwirtschaftete kalkulatorische Kosten, die in den Vorjahren nicht in der allgemeinen Rücklage angesammelt werden konnten, da sie zur Minderung des Fehlbetrags im Verwaltungshaushalt eingesetzt wurden. In allen Jahren des Berichtszeitraums wurden keine kalkulatorischen Kosten gebucht. Ein Ausweis von Beständen an „roten Rücklagen“ erfolgte demzufolge nicht.

2.5.2 Sonderrücklagen

Sonderrücklagen sind nach der Gemeindehaushaltsverordnung nur für Zwecke des Verwaltungshaushalts zulässig. In Betracht kommen hier insbesondere Gebührenausschleichsrücklagen. Der Landkreis wies im gesamten Berichtszeitraum keine Bestände an Sonderrücklagen aus.

2.6 Kredite und Zinsausgaben

Kredite belasten den Haushalt durch die Zahlungen für den Schuldendienst. Diese Ausgaben sind kurzfristig nicht zu beeinflussen und führen zu einer Einschränkung der Gestaltungsspielräume.

Der Schuldenstand (ohne Eigengesellschaften) betrug zum 31. Dezember 2006 nach den Saldenmitteilungen der Banken 23,2 Mio. €.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Schuldenstand am Jahresanfang	6.948	4.900	6.395	8.464	15.598	16.581	19.683
Kreditaufnahme	747	2.147	2.838	8.035	2.030	4.070	4.500
Ordentliche Tilgung	472	652	769	902	1.046	968	973
Außerordentliche Tilgung	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Zugänge	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Abgänge	0	0	0	0	0	0	0
Schuldenstand am Jahresende	7.223	6.395	8.464	15.597	16.581	19.683	23.210

In allen Jahren des Berichtszeitraums erhöhte sich der Schuldenstand durch neu aufgenommene Darlehen für Investitionen. Es ist darauf hinzuweisen, dass durch Kassenausgabereste, die in Folge verspäteter Abbuchungen des Schuldendienstes durch die Banken entstanden, die Daten zum Schuldenstand am Jahresanfang und Jahresende nicht immer mit den Angaben in den Schuldenübersichten übereinstimmen.

In den Schuldenübersichten der Jahresrechnungsunterlagen der Jahre 2001 bis 2006 wies der Landkreis jährlich Bestände an kreditähnlichen Rechtsgeschäften aus. Hierbei handelt es sich um den Immobilien-Leasingvertrag aus dem Jahr 1998, mit dem das Kreishaus in Luckenwalde errichtet wurde. Der Vertrag umfasst eine Dauer von 22 Jahren mit zwei Mietperioden (1. bis 15. Mietjahr, 16. bis 22. Mietjahr). Nach der ersten Mietperiode – somit am 31. Mai 2014 – beläuft sich der voraussichtliche Restwert auf rd. 23,0 Mio. €. Ein Erwerb durch den Landkreis ist zu diesem Zeitpunkt möglich. Am Ende

der zweiten Mietperiode beträgt der voraussichtliche Restwert noch rd. 4,5 Mio. €. Zu diesem Betrag kann der Landkreis das Eigentum an dem Objekt erwerben. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Leasingrate aus einem Tilgungs- und einem Zinsanteil besteht. Bis einschließlich 2006 buchte der Landkreis die vollständige Leasingrate im Vermögenshaushalt. Ab dem Jahr 2007 wurde im Vermögenshaushalt nur noch der Tilgungsanteil der Leasingrate dargestellt. Unter Berücksichtigung des Schuldenstands aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften ergibt sich für den Landkreis Teltow-Fläming folgender Gesamtschuldenstand:

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Schuldenstand am Jahresanfang	6.948	63.194	63.379	63.675	73.372	72.340	73.250
Kreditaufnahme	747	2.147	2.838	8.035	2.030	4.070	4.500
Ordentliche Tilgung	472	652	769	902	1.046	968	973
Außerordentliche Tilgung	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Zugänge	0	0	0	5.083	0	0	0
Sonstige Abgänge	0	1.310	1.772	2.520	2.016	2.192	2.290
Schuldenstand am Jahresende	7.223	63.379	63.675	73.372	72.340	73.250	74.487

Der Schuldenstand hat sich im Berichtszeitraum erhöht, da die Kreditaufnahmen insgesamt höher waren, als die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten. Unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften weist der Landkreis seit dem Jahr 2001 den höchsten Schuldenstand aller Landkreise des Landes Brandenburg aus. In den Jahren 2007 und 2008 erfolgten keine neuen Kreditaufnahmen. Im Jahr 2008 übernahm der Landkreis jedoch die Darlehensverbindlichkeiten des Museumsdorfs Glashütte e. V. i. H. v. rd. 1,3 Mio. €. Die hierfür erforderliche Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde wurde erteilt. Der in der Haushaltssatzung 2009 festgesetzte Gesamtbetrag der Kredite i. H. v. 2,95 Mio. € wurde nicht genehmigt. Nach den Haushaltsunterlagen 2009 sind auch in den Folgejahren keine neuen Kreditaufnahmen vorgesehen.

Geringe Tilgungsleistungen bedeuten eine niedrige Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt. Damit stellt sich die aktuelle Haushaltslage umso günstiger dar, je langfristiger die Kreditlaufzeiten sind. Allerdings werden zukünftige Haushalte belastet. Besonders bedenklich ist es, wenn die Kreditlaufzeiten die geplante Lebensdauer der Investitionen überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz). Das KPA setzte die ordentliche Tilgung eines jeden Jahres in Relation zum Gesamtbetrag der Verschuldung. So ergibt sich die Zahl der Jahre, die durch die gegenwärtige Tilgung rechnerisch zum Abbau der Schulden benötigt würde. Die Warngrenze für die Kreditlaufzeit wurde unter Würdigung der mittleren Nutzungsdauer des kommunalen Vermögens auf 20 Jahre festgelegt.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rechnerische Kreditlaufzeit in Jahren	15,3	32,3	25,1	21,5	23,6	23,2	22,8

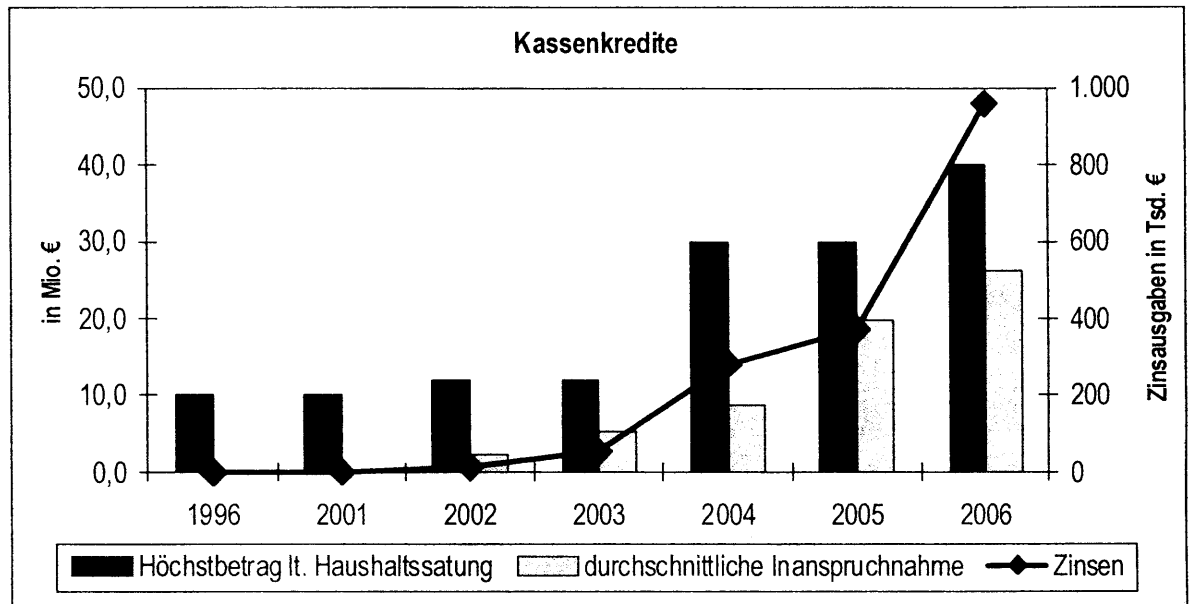
Die Warngrenze wurde durch den Landkreis seit dem Jahr 2001 überschritten. Zur Sicherstellung der fristenkongruenten Finanzierung der Investitionen sollte der Landkreis bei der Umschulung von Krediten bemüht sein, den Tilgungsanteil im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu erhöhen.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Zinsausgaben	474	90	170	390	751	955	1.630
davon: für Kredite	474	88	156	336	470	582	670
davon: für Kassenkredite	0	2	14	54	281	373	960

Durch den Anstieg der Verschuldung im Berichtszeitraum erhöhten sich auch die Ausgaben für Zinsen. Zudem stiegen die Zinsausgaben ab dem Jahr 2004 an, da der Landkreis in Folge der sich verschlechternden Haushaltslage die Liquidität der Kreiskasse nur noch durch die Aufnahme von Kassenkrediten sichern konnte.

2.7 Kassenkredite

Seit dem Jahr 2001 konnte zeitweise nicht sichergestellt werden, dass die Einnahmen die zu leistenden Ausgaben deckten. Zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit bestand das Erfordernis, den Kassenbestand durch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten zu verstärken. Ab dem Haushaltsjahr 2005 war die tägliche Aufnahme von Kassenkrediten erforderlich. Der Bedarf an Kassenkrediten und die daraus resultierende Zinsbelastung entwickelten sich im Berichtszeitraum wie folgt:



In den Jahren 1996 bis 2003 war eine Genehmigung des festgesetzten Höchstbetrags der Kassenkredite nicht erforderlich. Für die aufgenommenen Kassenkredite wurden im Jahr 2006 Zinsen i. H. v. 960 Tsd. € gezahlt.

2.8 Bürgschaften

Bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit sind auch die gewährten Bürgschaften zu betrachten. Bürgschaften können den Schuldenstand des Landkreises mittelbar beeinflussen, falls er als Bürge in Anspruch genommen wird. Diese Zahlungsverpflichtungen können bei angespannter Finanzlage des Landkreises nur durch die Aufnahme eines Kredits erfüllt werden.

Im Jahr 1996 wies der Landkreis in seinen Haushaltsunterlagen vier Ausfallbürgschaften i. H. v. insgesamt 2,6 Mio. € zu Gunsten von drei Bürgschaftsnehmern aus. Die mit den Ausfallbürgschaften besicherten Darlehensverträge wiesen zum Jahresende 1995 einen Schuldenstand von rd. 2,4 Mio. € aus. Ende des Jahres 2000 waren bereits zwei mit den Ausfallbürgschaften besicherten Darlehensverträge der Unternehmen vollständig getilgt. Ein weiterer Darlehensvertrag war zum Jahresende 2003 getilgt. Das letzte Darlehen aus den Altbürgschaften war im Jahr 2006 vollständig getilgt. Avalgebühren wurden durch den Landkreis nicht erhoben.

Mit Erlass vom 17. Mai 2006 genehmigte das Ministerium des Innern (MI) dem Landkreis die Übernahme von insgesamt 15 Ausfallbürgschaften mit einem Bürgschaftsvolumen von rd. 17,2 Mio. € (Schuldenstand zum 30. Juni 2005) zugunsten der SWFG (12,8 Mio. €) und der FGS (4,4 Mio. €). Mit Erlass vom 5. Juli 2006 genehmigte das MI eine weitere Ausfallbürgschaft über 13 Mio. € für den Ankauf von Immobilien von der MBS Potsdam durch die SWFG. Die Ausfallbürgschaften zugunsten der SWFG hatten ein Gesamtvolumen von rd. 25,8 Mio. €.

Zum 31. Dezember 2006 wiesen die mit den Ausfallbürgschaften besicherten Darlehensverträge der FGS noch einen Restsaldo i. H. v. 4,2 Mio. € aus, der sich bis zum 31. Dezember 2009 auf rd. 3,5 Mio. € reduzierte.

Die mit den Ausfallbürgschaften besicherten Darlehensverträge der SWFG wiesen zum 31. Dezember 2006 noch einen Restsaldo i. H. v. 24,2 Mio. € aus, der sich bis zum 31.12.2009 auf 21,5 Mio. € reduzierte. Die gegenüber der SWFG gewährten Ausfallbürgschaften stuft das KPA als Risiko für den Kreishaushalt ein (vgl. Tz. 2.10).

Avalgebühren (auch Avalprovisionen) ist ein vereinbarter Betrag (meist ein Prozentanteil des verbürgten Betrags), den der Schuldner dem Bürgen als Entgelt für das eingegangene Risiko zahlt. Die Erhebung von Avalgebühren ist wirtschaftlich gerechtfertigt, da der Kreditnehmer durch die Übernahme der Bürgschaft durch den Landkreis von günstigeren Kreditkonditionen profitiert. Auch die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 75 GO) gebieten die Erhebung von Avalgebühren. Für die Ausfallbürgschaften zugunsten der FGS und der SWFG erhob der Landkreis keine Avalgebühren.

2.9 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

Der Landkreis hat seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gewährleistet ist (§ 74 Abs.1 GO). Die Zielsetzung eines gemäß § 74 Abs. 4 GO erforderlichen Haushaltssicherungskonzepts (HSK) ist es, die **dauernde** Leistungsfähigkeit des Landkreises wieder zu erreichen. Auf die Sicherung der **dauernden** Leistungsfähigkeit kommt es auch bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung der Kreditaufnahmen an. Die Genehmigung der vorgesehenen Kreditaufnahmen ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der **dauernden** Leistungsfähigkeit des Landkreises nicht in Einklang stehen (§ 85 Abs. 2 GO). Gleiches gilt sinngemäß auch für Verpflichtungsermächtigungen. Diese sind nur zulässig, wenn durch die Finanzierung der aus ihrer Inanspruchnahme entstehenden Ausgaben der Ausgleich künftiger Haushaltsjahre nicht gefährdet wird (§ 84 Abs. 2 GO).

Die Aufgabenerfüllung ist nur dann gewährleistet, wenn der Landkreis dauerhaft über die Einnahmen verfügt, die er zur Finanzierung seiner Ausgaben benötigt. Führen Schuldendienst und Folgelasten von Investitionen dazu, dass Aufgaben eingeschränkt werden müssen, nicht mehr wahrgenommen werden oder dass Gebühren und Beiträge von den Einwohnern nicht mehr bezahlt werden können, ist die **dauernde** Leistungsfähigkeit nicht mehr gesichert⁶.

Ein Ausgleich im Sinne von § 74 Abs. 4 GO ist dann erreicht, wenn die Ausgaben insgesamt von den Einnahmen gedeckt werden und die Haushaltssatzung somit keinen Fehlbedarf ausweist. Wenn dazu eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt erfolgen muss, handelt es sich lediglich um einen formellen Haushaltsausgleich. Ein Ausgleich im materiellen Sinne und damit die **dauernde** Leistungsfähigkeit sind erst erreicht, wenn neben den laufenden Ausgaben auch die fälligen Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus den Einnahmen des Verwaltungshaushalts gedeckt werden können. Darüber hinaus muss der gemäß § 19 Abs. 2 GemHV vorgeschriebene Mindestbestand der allgemeinen Rücklage vorgehalten werden⁷.

6 Ziffer II.1 der Verwaltungsvorschriften über die Prüfung des Haushaltsausgleichs, über die Genehmigung von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen bei kommunalen Haushaltssatzungen im kreisangehörigen Bereich (VV Haushaltssicherung; Runderlass Nr. 2/1995 des MI vom 12. Januar 1995).

7 Ziffer 2.1.1 des Runderlasses Nr. 5/2000 des MI (Aufstellung, Ausgestaltung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten vom 23. Februar 2000).

Die **dauernde** Leistungsfähigkeit ist nicht mehr gegeben, wenn

- Der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen ist.
- Im laufenden Haushaltsjahr mit einem Fehlbetrag zu rechnen ist und nicht sicher erscheint, dass dieser in den Folgejahren abgebaut werden kann (vgl. § 74 Abs. 4 GO – HSK).
- Der Verwaltungshaushalt zur Finanzierung des Vermögenshaushalts dauerhaft nicht ausreichend beitragen kann.
- Die Deckung der Finanzierungs- (Schuldendienst) und Folgekosten durchgeführter Investitionen nicht gesichert ist.
- Haushaltsrisiken in Folgejahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind (Anlage 21 Muster zu § 23 Abs. 3 GemHV).

Dabei sind Investitionskosten, die zwangsläufig in späteren Jahren auf den Landkreis zukommen (Tilgungstreckungen, Endfälligkeitsdarlehen, Altschulden), zu berücksichtigen⁸.

Schließlich ist die **dauernde** Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben, wenn ein Landkreis trotz anscheinend noch gegebener Leistungsfähigkeit bei der Beantragung einer Genehmigung gemäß § 85 Abs. 2 GO bereits einen Schuldenstand aufweist, der die durchschnittlichen Einnahmen des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre (ohne Zuführung vom Vermögenshaushalt) übersteigt und/oder der Schuldendienst mehr als sechs Prozent der Einnahmen des Verwaltungshaushalts (ohne Zuführung vom Vermögenshaushalt) ausmacht bzw. die genannten Werte durch die beantragten Kredite überschritten werden und die Rentierlichkeit der durchzuführenden Maßnahme nicht hinreichend sicher angenommen werden kann oder der Kredit nicht im Rahmen von Förderprogrammen des Landes (z. B. Schulbau) aufgenommen wird⁹.

⁸ Ziffer 1.3.1 des Runderlasses Nr. 7/2003 des MI (Kreditwesen der Kommunen) vom 1. August 2003.

⁹ Ziffer 1.3.5 des Runderlasses Nr. 7/2003 des MI (Kreditwesen der Kommunen) vom 1. August 2003.

2.9.1 Zuführung zum Vermögenshaushalt

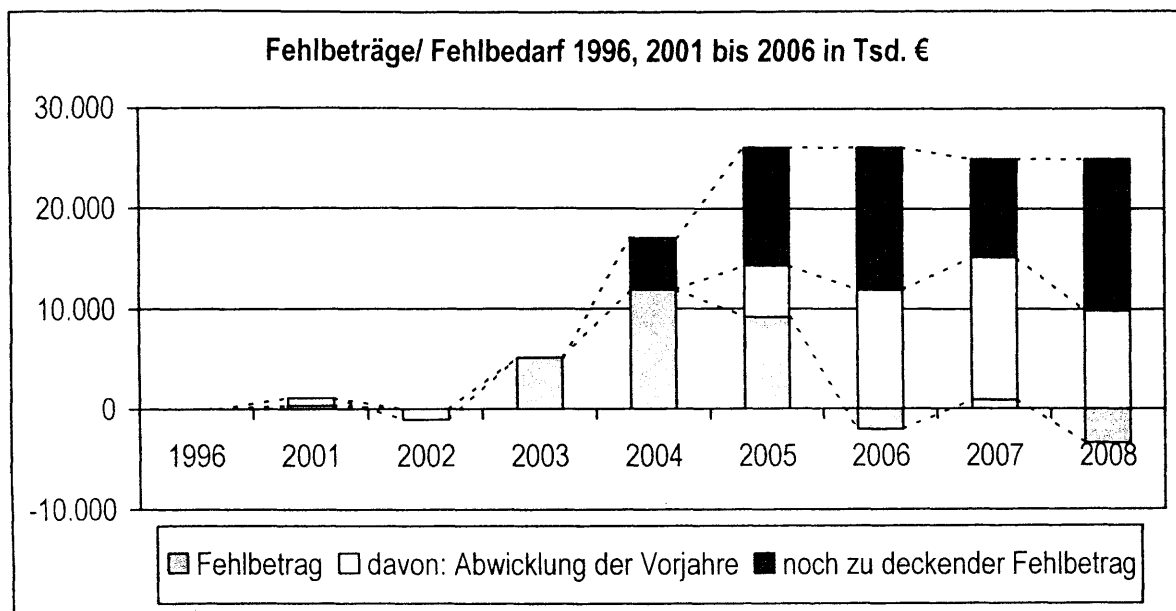
Die Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt verdeutlicht die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts. Sie zeigt, ob der Landkreis seinen laufenden Verpflichtungen (incl. Schuldentilgung) nachkommen kann und darüber hinaus in der Lage ist, aus laufenden Mitteln vermögenswirksame Ausgaben zu finanzieren. Für den Landkreis ermittelte das KPA folgende Beträge:

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Ordentliche Tilgung von Krediten	472	652	769	901	1.046	968	973
Leasingraten kreditähnlicher Rechtsgeschäfte	0	1.310	1.773	2.520	2.016	2.192	2.291
Kreditbeschaffungskosten	0	11	11	12	12	11	9
Zwischensumme	472	1.973	2.553	3.433	3.074	3.171	3.273
Abzüglich tilgungsbezogene Einnahmen	0	0	0	0	0	0	0
Pflichtzuführung	472	1.973	2.553	3.433	3.074	3.171	3.273
Zuzüglich kalkulatorische Abschreibungen	0	0	0	0	0	0	0
Sollzuführung	472	1.973	2.553	3.433	3.074	3.171	3.273
Tatsächliche Zuführung	3.936	1.973	2.723	3.433	3.074	3.171	3.273
Zuführung an den Verwaltungshaushalt	0	350	0	927	0	1.796	1.989
saldierte Zuführung an den Vermögenshaushalt	3.936	1.623	2.723	2.506	3.074	1.375	1.284

In allen Jahren des Berichtszeitraums erreichte die Zuführung zum Vermögenshaushalt mindestens die Pflichtzuführung. In den Jahren 1996 und 2002 führte der Landkreis dem Vermögenshaushalt Beträge zu, die über der Pflichtzuführung lagen. Sie standen im Vermögenshaushalt für die Finanzierung der Investitionen zur Verfügung (auch Minderung des Kreditbedarfs). In den Jahren 2001, 2003 sowie 2005 und 2006 erfolgten ebenfalls Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt. Diese zeigen, dass der Verwaltungshaushalt nicht die Ertragskraft hatte, um die Pflichtzuführung tatsächlich zu erwirtschaften. Der Wert „saldierte Zuführung an den Vermögenshaushalt“ in der Tabelle zeigt, dass nur in den Jahren 1996 und 2002 die Zuführung an den Vermögenshaushalt die Pflichtzuführung erreichte. In allen anderen Jahren des Berichtszeitraums lag die saldierte Zuführung an den Vermögenshaushalt unterhalb der Pflichtzuführung.

2.9.2 Haushaltsergebnis

Der Landkreis konnte nur die Jahre 1996 und 2002 des Berichtszeitraums mit einem ausgeglichenen Haushalt abschließen. Der im Haushaltsjahr 2001 entstandene Fehlbetrag wurde im Jahr 2002 gedeckt. Ab dem Haushaltsjahr 2003 schloss der Verwaltungshaushalt jährlich mit einem Fehlbetrag ab, der sich im Jahr 2005 auf 14,3 Mio. € erhöhte. Im Jahr 2006 betrug der Fehlbetrag rd. 9,8 Mio. €. Die Entwicklung der Fehlbeträge ist nachfolgend dargestellt:



Bereits ab dem Haushaltsjahr 2004 deckte der Landkreis die entstandenen Fehlbeträge nicht im Folgejahr, sondern erst im darauffolgenden Jahr. Die Säulen der Jahre 2002, 2006 und 2008 verdeutlichen, dass sich die summierten Fehlbeträge insgesamt reduzierten, da diese Säulen teilweise einen negativen Wert zeigen. In Höhe des negativen Wertes erfolgte ein Abbau von Fehlbeträgen.

2.9.3 Strukturelles Defizit

Bei dieser Kennziffer wird das Haushaltsergebnis laut Jahresrechnung um den Sondereffekt der Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt bereinigt sowie die Deckung der Altfehlbeträge berücksichtigt. Für die Haushaltsjahre 1996 sowie 2001 bis 2006 errechnet sich das strukturelle Defizit wie folgt:

Jahr	Soll-Einnahmen	Soll-Ausgaben	Differenz
	in €		
1996	117.783.755,86	117.783.755,86	0,00
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	0,00	0,00	0,00
Deckung Soll-Fehlbeträge	0,00	0,00	0,00
Strukturelles Defizit	117.783.755,86	117.783.755,86	0,00
2001	111.333.413,29	112.422.575,93	- 1.089.162,64
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	349.560,95		- 349.560,95
Deckung Soll-Fehlbeträge		745.724,59	+ 745.724,59
Strukturelles Defizit	110.983.852,34	111.676.851,34	- 692.999,00
2002	113.093.941,16	113.093.941,16	0,00
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	0,00		0,00
Deckung Soll-Fehlbeträge		1.089.162,64	+ 1.089.162,64
Strukturelles Defizit	113.093.941,16	112.004.778,52	+ 1.089.162,64
2003	112.716.595,24	117.845.824,99	- 5.129.229,75
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	926.757,17	-	- 926.757,17
Deckung Soll-Fehlbeträge	-	0,00	0,00
Strukturelles Defizit	111.789.838,07	117.845.824,99	- 6.055.986,92
2004	118.157.289,74	130.047.991,95	- 11.890.702,21
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	0,00	-	0,00
Deckung Soll-Fehlbeträge	-	0,00	0,00
Strukturelles Defizit	118.157.289,74	130.047.991,95	- 11.890.702,21
Strukturelles Defizit bei Deckung aller Fehlbeträge	118.157.289,74	135.177.221,70	- 17.019.931,96
2005	146.127.250,89	160.410.504,64	- 14.283.253,75
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	1.796.312,76	-	- 1.796.312,76
Deckung Soll-Fehlbeträge	-	5.129.229,75	+ 5.129.229,75
Strukturelles Defizit	144.330.938,13	155.281.274,89	- 10.950.336,76
Strukturelles Defizit bei Deckung aller Fehlbeträge	144.330.938,13	167.171.977,10	- 22.841.038,97
2006	156.534.387,63	166.353.405,88	- 9.819.018,25
Rückzuführung zum Verwaltungshaushalt	1.988.923,55	-	- 1.988.923,55
Deckung Soll-Fehlbeträge	-	11.890.702,21	+ 11.890.702,21
Strukturelles Defizit	154.545.464,08	154.462.703,67	82.760,41
Strukturelles Defizit bei Deckung aller Fehlbeträge	154.545.464,08	168.745.957,42	- 14.200.493,34

Nur in den Jahren 1996 und 2002 war kein strukturelles Defizit zu verzeichnen. Durch die Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt erfolgte in den Jahren 2001, 2003 sowie 2005 und 2006 insgesamt ein Vermögensverzehr von rd. 5,4 Mio. €. Ab dem Jahr 2003 bestanden strukturelle Haushaltsdefizite, die bis zum Jahr 2005 anstiegen. Die Höhe der strukturellen Defizite, wie sie bei unverzüglicher Deckung der Fehlbeträge aus Vorjahren entstanden wären, ist in der Tabelle ebenfalls dargestellt. Die Tabelle verdeutlicht, dass im Jahr 2006 ebenfalls ein strukturelles Defizit entstanden wäre, wenn der Landkreis die Fehlbeträge aus Vorjahren vollständig gedeckt hätte.

2.9.4 Freie Spitze und bereinigtes Haushaltsergebnis

Ein leistungsfähiger Verwaltungshaushalt ist in der Lage, jährlich einen finanziellen Beitrag für die Finanzierung von Investitionen bzw. zur Bildung von Rücklagen zu erwirtschaften (freie Spitze). Dies ist der Fall, wenn die Zuführung zum Vermögenshaushalt über der Pflichtzuführung liegt und der Verwaltungshaushalt gleichzeitig keinen Fehlbetrag ausweist sowie keine Rückzuführung aus dem Vermögenshaushalt erfolgt.

Das bereinigte Haushaltsergebnis ist der Betrag, der notwendig wäre, um eine freie Spitze von Null zu erreichen. Es bezieht Ausgaben in die Berechnung ein, die zum Substanzerhalt notwendig gewesen wären. Wird das Ergebnis des Verwaltungshaushalts durch Zuführungen vom Vermögenshaushalt beeinflusst, ist dies rechnerisch rückgängig zu machen.

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Zuführung zum Vermögenshaushalt	3.936	1.973	2.723	3.433	3.074	3.171	3.273
- Pflichtzuführung	472	1.973	2.553	3.433	3.074	3.171	3.273
- Soll-Fehlbetrag lt. Jahresrechnung	0	1.089	0	5.129	11.891	14.283	9.819
- Rückzuführung vom VmH	0	349	0	927	0	1.796	1.989
- Kalkulatorische Abschreibungen	0	0	0	0	0	0	0
= Freie Spitze (+) oder Bereinigtes Haushaltsergebnis (-)	3.464	- 1.438	+ 170	- 6.056	- 11.891	-16.079	- 11.808

Die Daten zeigen, dass der Verwaltungshaushalt nur in den Jahren 1996 und 2002 eine freie Spitze erwirtschaftete. In den Jahren 2001 sowie 2003 bis 2006 war die Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes nicht mehr gegeben, so dass der Verwaltungshaushalt im Vermögenshaushalt nicht alternativ zur Finanzierung von Investitionsausgaben oder zur Ansammlung von Rücklagen beitragen konnte. In den Jahren 2001 sowie 2003 bis 2006 wiesen die Jahresrechnungen trotz Vermögensverzehr von

rd. 5,1 Mio. € einen Fehlbetrag aus. Die Leistungsfähigkeit hat sich ab dem Jahr 2006 verbessert, wie das ansteigende bereinigte Haushaltsergebnis verdeutlicht. Auch die Haushaltsjahre 2007 und 2008 schlossen mit einem Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ab. Im Jahr 2007 entstand ein bereinigtes Haushaltsergebnis von rd. 19,7 Mio. € und im Jahr 2008 von rd. 9,1 Mio. €.

2.10 Gesamtbeurteilung und Risiken

Die Bestimmungen der GO und GemHV sowie der VV GemHV zu Grunde gelegt, gilt die dauernde Leistungsfähigkeit als gesichert, wenn

- im Verwaltungshaushalt und im Vermögenshaushalt ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erreicht wird,
- dabei die Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt gemäß § 21 GemHV in Höhe der ordentlichen Tilgung der Kredite, den Leasingraten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie den Kreditbeschaffungskosten abzüglich etwaiger tilgungsbezogener Einnahmen vorgenommen wird,
- der Mindestbestand der allgemeinen Rücklage vorhanden ist,
- eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt zum Erreichen des Haushaltsausgleichs nicht notwendig ist,
- die Soll-Zuführung zum Vermögenshaushalt von erwirtschafteten kalkulatorischen Abschreibungen und sonstigen kalkulatorischen Kosten oder, soweit sie nach § 19 GemHV erforderlich ist, erfolgt und
- der Verwaltungshaushalt eine freie Spitze erwirtschaftet, die den Kreditbedarf zukünftiger Investitionen mindert.

Die dauernde Leistungsfähigkeit des Landkreises war danach nur im Jahr 1996 gesichert. Dies zeigen die **Kennzahlen strukturelles Haushaltsdefizit und bereinigtes Haushaltsergebnis**. Im Jahr 2002 war die Leistungsfähigkeit durch den nicht mehr vorhandenen Bestand der allgemeinen Rücklage eingeschränkt. Es bestand Konsolidierungsbedarf i. H. v. rd. 1,9 Mio. €, um den Mindestbestand der allgemeinen Rücklage anzusammeln. Seitdem hat sich der jährliche Konsolidierungsbedarf weiter erhöht. Im Jahr 2006 wurden erste Konsolidierungserfolge sichtbar, die den Gesamtkonsolidierungsbedarf im Vergleich zum Vorjahr um rd. 5,9 Mio. € reduzierten.

Der durch das KPA ermittelte Gesamtkonsolidierungsbedarf zeigt nachfolgende Entwicklung:

Jahr	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Tsd. €						
Bereinigtes Haushaltsergebnis	0	- 1.438	0	- 6.056	-11.891	-16.079	-11.808
noch nicht gedeckter Fehlbetrag aus Vorjahren	0	0	0	0	- 5.129	-11.891	-14.283
Fehlbestand der allgemeinen Rücklage	0	- 1.924	- 1.883	- 1.844	- 2.097	- 2.237	- 2.665
Gesamtkonsolidierungsbedarf	0	- 3.362	- 1.883	- 7.900	- 19.117	- 30.207	- 24.292

Die Kreisentwicklung ist durch einen Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Prognosen des AfS gehen davon aus, dass die Einwohnerzahl bezogen auf das Jahr 2006 nur bis zum Jahr 2008 stieg und ab dem Jahr 2009 bis zum Jahr 2030 um 15.540 Einwohner zurückgeht. Der Bevölkerungsrückgang geht einher mit Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, der Veränderungen im Leistungsspektrum des Landkreises verursacht wird. Zudem ist ab 2010 mit sinkenden Umlagegrundlagen zu rechnen, da sich die Unternehmenssteuerreform bei den kreisangehörigen Gemeinden Einnahme mindernd auswirkt. Darüber hinaus werden zurückgehende Steuereinnahmen des Landes auch zu einer reduzierten Schlüsselmasse für den kommunalen Finanzausgleich führen. Zusätzlich sinken beginnend mit dem Jahr 2009 die Mittel aus dem Solidarpakt erheblich. Die Umlagegrundlagen der kommenden Jahre für die Kreisumlage werden ebenfalls durch die gegenwärtige Finanzkrise beeinflusst. Die Haushaltsplanung 2009 berücksichtigte diese Entwicklung nicht. Der Teilergebnisplan 61101 weist bis zum Jahr 2012 nur einen geringfügigen Einnahmerückgang aus. Der Landkreis plante von 2009 bis 2012 ein relativ konstantes Aufkommen aus Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage. Diese Planung stuft das KPA als risikobehaftet ein. Spezielle Herausforderungen sind auch darin zu sehen, dass die Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Kreisgebietes uneinheitlich vorhergesagt wird. Die regionalisierte Prognose zur Bevölkerungsentwicklung erwartet für die Gemeinden ohne Nähe zu Berlin starke Rückgänge in der Einwohnerzahl verbunden mit deutlichen Verschiebungen in der Alterstruktur.

Um die finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft zu sichern, muss die Ertragskraft des Haushalts erhöht werden. Insofern ist eine Ausweitung und konsequente Haushaltskonsolidierung unabdingbar. Am 2. Mai 2006 trat eine Strukturreform in Kraft, die u. a. eine Reduzierung der Beigeordneten von drei auf eine Beigeordnetenstelle als Konsolidierungsmaßnahme des HSK 2007 vorsah. Durch Ausscheiden aus Altersgründen bzw. Nichtwiederwahl wurde dieses Ziel erreicht. Diese Konsolidierungsmaßnahme wurde mit Beschluss des Kreistags am 14. September 2009 wieder aufgehoben, in dem der Kreistag den Landrat ermächtigte, drei weitere Beigeordnetenstellen auszuschreiben.

Im HSK 2008 führte der Landkreis aus, dass eine Teilnahme am Vergleichsring Personalmanagement ein deutliches Einsparpotenzial in der Stellenausstattung ergab. Auch die Teilnahme an anderen Vergleichsringen zeigte bei Änderung der organisatorischen Rahmenbedingungen mögliche Stellenreduzierungen. Daher sieht das KPA bei der Personalausstattung Konsolidierungspotenziale. Vor dem Hintergrund der sich ändernden demographischen Entwicklung wird auch die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzepts als Konsolidierungsmaßnahme vorgeschlagen.

Des Weiteren bleibt darauf hinzuweisen, dass ab dem Jahr 2009 durch die Umstellung auf die doppelte Buchführung in Konten erstmals Abschreibungen auf das Anlagevermögen zu erwirtschaften sind, die einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf darstellen.

Der Landkreis übernahm nach einer Vereinbarung aus dem Jahr 2002 mit dem Land Brandenburg über die Durchführung und Mitfinanzierung des zweibahnigen Ausbaus der B 101 im Abschnitt Kerzendorf Süd bis Luckenwalde Nord die Verpflichtung zur Zahlung von insgesamt 24,4 Mio. €, wovon der Landkreises bisher Zahlungen i. H. v. 12,2 Mio. € geleistet hat. Laut Auskunft des Landkreises ist ab dem Jahr 2011 mit weiteren Zahlungen zu rechnen, die in der Haushaltplanung 2009 jedoch nicht berücksichtigt waren. Die weitere Finanzierung des Ausbaus der B 101 i. H. v. 12,2 Mio. € sind als Risiko einzustufen.

Ein weiteres finanzielles Risiko besteht in der Übernahme von Verlustausgleichen und Sicherung der Zahlungsfähigkeit der SWFG. Nach dem Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Prüfung des Jahresabschlusses 2007 der SWFG erfolgten per 31. Dezember 2007 Verlustvorträge i. H. v. rd. 4,5 Mio. €, die sich mit dem Jahresergebnis 2007 auf insgesamt 6,3 Mio. € summieren. Eigenkapital der Gesellschaft lässt sich nur noch mit den Sonderposten aus Investitionszuschüssen darstellen. Der Verlust des Wirtschaftsjahres 2008 beläuft sich ausweislich des ungeprüften konsolidierten Gesamtabchlusses auf weitere 1,4 Mio. €. Der Wirtschaftsprüfer verweist bereits seit dem Wirtschaftsjahr 2004 auf eine angespannte Liquiditätslage der Gesellschaft hin. So konnte die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft am 31. Dezember 2004 nur durch die Aufnahme von Kontokorrentkrediten i. H. v. rd. 1,2 Mio. € gesichert werden. Diese haben sich bis zum 31. Dezember 2008 auf einen Betrag von rd. 4,0 Mio. € erhöht. Erstmals im Jahr 2008 konnte die Gesellschaft den fälligen Schuldendienst aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten nicht zahlen; es kam zur Stundung des Schuldendienstes. Ausweislich der

Saldenbestätigungen der Banken zu den besicherten Darlehen wurden auch im Geschäftsjahr 2009 Stundungen gewährt. Der Landkreis ist als Gesellschafter zum Verlustausgleich verpflichtet, zahlte aber seit dem Jahr 2006 lediglich 300 Tsd. € an die Gesellschaft. Hauptursache der jährlichen Verluste ist nicht das operative Geschäft, sondern die aus den hohen Verbindlichkeiten gegenüber den Kreditinstituten bestehenden Zahlungsverpflichtungen für Zinsen. So belief sich der Zinsaufwand des Jahres 2008 auf insgesamt 1,4 Mio. € bei einem Verlust von ebenfalls rd. 1,4 Mio. €. Dieser lässt sich nur mindern, wenn es der Gesellschaft gelingt, das im Jahr 2006 erworbene Immobilienpaket von der MBS gewinnbringend zu veräußern. Entsprechende Bemühungen in den letzten drei Jahren waren kaum erfolgreich. Es bestehen mit Ausfallbürgschaften des Landkreises besicherte Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten i. H. v. rd. 21,5 Mio. € (vgl. Tz. 2.8). Das KPA stuft daher die derzeit bestehenden Restsalden der mit Ausfallbürgschaften des Landkreises besicherten Verbindlichkeiten der Gesellschaft als erhebliches finanzielles Risiko für den Landkreis ein. Zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft dürften erhebliche Finanzzuwendungen an die Gesellschaft notwendig werden. Mit Beschluss des Kreistages vom 15. Februar 2010 wurde eine erste Zuwendung i. H. v. 2,95 Mio. € als Vorgriff auf den Haushalt 2010 beschlossen. Zudem wird dringend angeraten, ein Sanierungskonzept für die SWFG zu erarbeiten. Darauf wurde der Landkreis bereits im Rahmen der Genehmigung des Haushalts 2009 hingewiesen. Entsprechende Beschlüsse in den Gesellschaftsgremien wurden bisher nicht gefasst.

Vor dem Hintergrund der regionalisierten demographischen Prognosen bittet das KPA, bei künftigen Investitionsentscheidungen diese Prognosen in der Bewertung zu berücksichtigen.



Schlinkert