

Der Pressesprecher

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Sperrfrist: 3. März 2020, 11:00 Uhr

Dirk Mammen

Durchwahl:

Telefon 03672 446-110

Telefax 03672 446-998

dirk.mammen@
trh.thueringen.de

Rudolstadt
3. März 2020

Jahresbericht 2020 der Überörtlichen Kommunalprüfung¹

Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts. Er berät die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.

Verschiedene Prüfungsarten werden auf den Seiten 10 und 11 des Berichts erläutert. Besondere Prüfungsgebiete (Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts, Bau und bauliche Infrastruktur, Alternative Beschaffungsvarianten bei Baumaßnahmen, IT-Infrastruktur, Forsten, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales) werden auf den Seiten 12 bis 14 vorgestellt. Auf Seite 15 gibt der Bericht Auskunft über die Prüfung von Eingaben.

Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen

Die finanzielle Lage der Thüringer Kommunen verbesserte sich 2018 weiter. Der Rechnungshof stellt fest, dass sie sich finanzwirtschaftlich auf dem richtigen Weg befinden.

Die Einnahmen der Kommunen stiegen 2018 gegenüber dem Vorjahr um 300 Mio. EUR auf nun 5,8 Mrd. EUR. Hauptsächlich sind für diese Steigerung die Steuereinnahmen mit einem Plus von 122 Mio. EUR und die Zahlungen des Landes mit fast 200 Mio. EUR verantwortlich. Die Ausgaben der Kommunen sind 2018 gegenüber 2017 um 146 Mio. EUR gestiegen. Die zentralen Ausgabearten sind die Personalausgaben mit einem Plus von 46 Mio. EUR, die Ausgaben für soziale Leistungen mit plus 15 Mio. EUR und die Investitionsausgaben mit plus 67 Mio. EUR. Der Finanzierungssaldo hat sich wiederholt positiv entwickelt. Mit 322 Mio. EUR erreichte er den höchsten Wert seit 2012.

¹ Der Bericht und diese Medieninformation sind im Internet abrufbar.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Einige Kommunen wiesen dagegen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Bei etwa 35 % der Kommunen überstiegen die Ausgaben die Einnahmen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Wert gesunken, hier waren es noch 43 % der Kommunen.

Die Verschuldungshöhe der Thüringer Kommunen ist weiter gesunken und erreicht mit 1,58 Mrd. EUR den niedrigsten Wert der letzten Jahre. Das gilt nicht für alle Kommunen. 78 Kommunen bauten seit 2013 Schulden auf.

Kassenkredite sind für die Thüringer Kommunen insgesamt kein flächendeckendes Problem. Mit 88 Mio. EUR sind sie von untergeordneter Bedeutung. Hingegen sind die Schulden der Extrahaushalte – d. h. öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen dem Sektor Staat zuzurechnen sind – mit 863 Mio. EUR nicht zu vernachlässigen. Zwar sanken sie, sollten aber dennoch ständig beobachtet werden, da sie ein erhebliches Risiko für die kommunalen Kernhaushalte darstellen.

Für Zinsen als Preis der Schulden gaben die Kommunen 38,6 Mio. EUR aus. Auch hier wurden die kommunalen Haushalte um 5,5 Mio. EUR entlastet.

Zu einzelnen Prüfungsfeststellungen:

Der Jahresbericht enthält im Abschnitt C ab Seite 21 insgesamt 17 Beiträge aus verschiedenen Prüfungen der Überörtlichen Rechnungsprüfung. Im Abschnitt D sind die Erkenntnisse der überörtlichen Kassenprüfung aufgeführt. Der Abschnitt E weist ab Seite 55 beispielhaft vier vergleichende Prüfungsverfahren aus. Für diese Medieninformation sind die folgenden Beiträge ausgewählt.

1. Neustrukturierung der Feuerwehr kann Geld sparen (S. 21 – 22)

Eine Stadt befindet sich in der Haushaltskonsolidierung. Sie hat neben der Berufsfeuerwehr neun Freiwillige Feuerwehren. Deren Löschbezirke überschneiden sich erheblich. Auch größere Investitionen sind dort notwendig. Beispielsweise genügen in zwei Freiwilligen Feuerwehren die Gerätehäuser nicht mehr der Unfallverhütungsvorschrift. Neubauten von ca. 550.000 EUR sind dafür nötig.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Der Rechnungshof fordert die Zusammenlegung von Standorten. Der Zusammenschluss einzelner Feuerwehren zu einer Wehr je Löschbezirk senkt die Kosten ohne gravierende Nachteile für den Brandschutz. Die Investitionskosten können dadurch erheblich gesenkt werden. Aufgrund der angespannten Haushaltslage der Stadt ist Eile geboten.

Die Stadt teilte mit, dass sie die Zusammenlegung bis 2025 plane. Diese sei ein länger währender Prozess, der intensive Gespräche und Diskussionen erfordere.

Der Rechnungshof fordert seit Jahren die sparsamere Erfüllung des Brandschutzes. Zum einen haben zwar Freiwillige Feuerwehren eine identitätsstiftende Wirkung, zum anderen sinkt aber die Einwohnerzahl und damit auch die Anzahl von ehrenamtlichen Kameraden. Zudem steigen beispielsweise die Anforderungen an Geräte und Gerätehäuser. Eine die Sparsamkeit berücksichtigende Neuplanung ist insbesondere für Kommunen notwendig, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden.

2. Haushaltssicherung – aber deswegen auf freiwillige Leistungen verzichten? (S. 31 – 32)

Eine andere Stadt befindet sich ebenfalls seit Jahren in der Haushaltskonsolidierung. Sie leistet sich freiwillige Leistungen von 9 % ihres Verwaltungshaushalts. Beispielsweise waren das Ausgaben für Museen oder Gutscheine zur Begrüßung neuer Einwohner. Die Stadt stellte ein Haushaltssicherungskonzept auf, in dem sie die freiwilligen Leistungen analysierte. Sie reduzierte diese auch. Aus Sicht des Rechnungshofs waren jedoch die Leistungen weiter zu kürzen. Vor allem sollte die Stadt keine neuen vertraglichen Verpflichtungen eingehen, ohne die Ausgaben entsprechend an anderer Stelle zu kürzen.

Vorrangig hat die Stadt ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Aufgabenerfüllung sichergestellt ist. Mit den übrigen Mitteln kann sie freiwillige Aufgaben wahrnehmen. Für Gemeinden in der Haushaltskonsolidierung sind Ausgaben dafür grundsätzlich zu vermeiden. Dennoch soll Gemeinden auch in dieser Zeit ein gewisses Maß an freiwilligen Leistungen zugestanden werden, um die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. So sieht die Rechtsprechung (z. B. OVG Lüneburg, Urteil vom 3. September 2002, Az. 10 LB 3714/01) 2 % bezogen auf die Ausgaben des Verwaltungshaushalts als auskömmlich an.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Nach Einlassung der Stadt sind ihre freiwilligen Leistungen ein Schwerpunkt des Haushaltssicherungskonzepts. Sie haben sich zwischen 2018 und 2019 bereits verringert. Weder beim Antragsverfahren von Bedarfszuweisungen noch im Genehmigungsverfahren zum Haushaltssicherungskonzept habe es Hinweise oder Beanstandungen gegeben.

Der Rechnungshof vermisste in der Stellungnahme der Stadt die kritische Auseinandersetzung mit den Ausgaben für freiwillige Leistungen. Eine baldige Beendigung der Haushaltssicherung wird die Stadt so nicht erreichen.

3. Zentrale Vergabestelle allein reicht nicht (S. 36 – 38)

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen seit Längerem, ihre Vergabeanlagen zu zentralisieren. Eine geprüfte Stadt hat eine zentrale Vergabestelle errichtet, die für alle Vergabeverfahren (freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibung, öffentliche Ausschreibung) der Stadt und ihrer Eigenbetriebe zuständig ist.

Die Stadt hat jedoch keine internen Festlegungen getroffen. Das führte dazu, dass die einzelnen Ämter die Vergabestelle im Verwaltungsprozess unterschiedlich stark einbanden. Außerdem stattete sie die Stelle mit nur einer Sachbearbeiterin aus, die in Teilzeit arbeitete. Eine Vertretung war nicht geregelt.

Der Rechnungshof begrüßt die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle. Ausschreibungs- und Vergabeverfahren können so vereinheitlicht werden. Eine strikte Trennung von Auftragserteilung und formeller Durchführung des Vergabeverfahrens beugt zudem der Korruption vor. Es sind jedoch eindeutige Regelungen für die Zusammenarbeit und die Zuständigkeiten erforderlich. Zudem ist die Stadt verpflichtet, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen. Dies erfordert auch, Vertretungen für den Fall der Abwesenheit von Mitarbeitern zu regeln.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

4. Entsorgung von kontaminierten Baustellenabfällen mangelhaft (S. 38 – 39)

Der Rechnungshof hat die Ausschreibung und Abrechnung von kontaminierten Baustellenabfällen bei einer Stadt geprüft. Er hat festgestellt, dass die Leistungen nicht sorgfältig ausgeschrieben wurden. Zudem war die für die Entsorgung notwendige Nachweisführung für Baustellenabfälle mangelhaft. Die Stadt konnte Ursprung, Art, Menge und Verbleib des Abfalls nicht lückenlos und nachvollziehbar dokumentieren.

Die Stadt räumte ein, dass die zur Prüfung vorgelegten Nachweise nicht den abfallrechtlichen Anforderungen genügten. Sie sicherte zu, künftig die Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen die besondere Bedeutung einer abgestimmten Leistungsbeschreibung von abzubrechendem und zu entsorgendem Material sowie einer lückenlosen Dokumentation von Ausbau, Transport und Verbleib des Abfalls.

5. Selbstentlastung von Mitgliedern der Aufsichtsgremien kommunaler Beteiligungsunternehmen (S. 49 – 50)

Eine Stadt ist an 17 Unternehmen unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt. Die Aufsichtsgremien dieser Unternehmen sind die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat.

Der Rechnungshof stellte fest, dass nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen regelmäßig die Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrats beschließt. Dabei ist im Vorfeld meist kein Beschluss des Stadtrats erforderlich. Es kam häufig vor, dass bei Unternehmen zwischen den Mitgliedern des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung Personenidentität bestand. Dies führte letztlich dazu, dass einzelne Gesellschafter sich selbst für ihre Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied entlasteten.

Mit der Entlastung wird die Amtsführung der entlasteten Person gebilligt. Die Selbstentlastung ist nach dem GmbH-Gesetz verboten: Ein Gesellschafter hat kein Stimmrecht, wenn er durch den Beschluss selbst entlastet wird.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Die Stadt muss in der Gesellschafterversammlung dafür Sorge tragen, dass das gesetzliche Stimmverbot eingehalten wird oder aber im Gesellschaftsvertrag regeln, dass die Entlastung unter dem Vorbehalt eines Stadtratsbeschlusses steht.

Die dargestellte Problematik tritt nach den Erfahrungen des Rechnungshofs bei kommunalen Beteiligungsunternehmen häufiger auf. Die Kommunen sollten daher die Besetzung der Aufsichtsgremien ihrer Beteiligungsunternehmen unter diesem Aspekt überprüfen.

6. Sicherheit im Umgang mit Bargeld (S. 51 – 53)

Der Rechnungshof prüft in jedem Jahr die Kassen von ca. 20 Kommunen. Dabei werden in den Kommunen alle Hauptkassen und Zahlstellen sowie ausgereichte Handvorschüsse geprüft.

Ein Prüfungsschwerpunkt ist der Umgang in den Kassen mit Bargeld. Dies betrifft zum einen die Aufbewahrung der Bargeldbestände während und außerhalb der Kassenöffnungszeiten. Zum anderen prüft der Rechnungshof die vorhandenen Sicherheitseinrichtungen sowie die Schulung der Kassenmitarbeiter z. B. zum Verhalten während und nach einem Überfall.

Die Mehrheit der Thüringer Kommunen haben ihre Kassen professionell eingerichtet und angemessene Sicherheitsvorkehrungen, gerade auch für ihre Bediensteten, installiert. In kleineren Kommunen wird hierauf nicht immer ausreichend geachtet.

So sollte zum Beispiel an der Tür zum Kassenraum keine Klinke, sondern ein Knauf befestigt sein, um vor ungebetenem Zutritt zu schützen. Auch sollten Behälter mit Bargeld nicht für Dritte sichtbar sein. Eine Geldkassette sollte über Nacht in einem Tresor eingeschlossen sein und nicht in einer Schreibtischschublade.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Der Rechnungshof empfiehlt, den Bargeldverkehr in der Verwaltung soweit wie möglich einzuschränken. Kassenautomaten und Kartenzahlgeräte sind zwar mit Mehraufwand für Anschaffung und Betrieb verbunden, erhöhen aber die Sicherheit.

Die Verwaltung sollte deutlich machen, dass bei ihr nichts zu holen ist. Die in den Amtsstuben aufbewahrten Geldbestände sind in der Regel gering, die mit einem Einbruch einhergehenden Schäden an Türen und Mobiliar hingegen hoch.

7. Kindertageseinrichtungen: Betreuungskosten, Mindestpersonal und Kalkulationen (S. 55 – 58)

Der Rechnungshof erhob von 32 Kommunen Daten zu 197 Kindertageseinrichtungen in deren Gemeindegebiet. Er fragte bei den Kommunen u. a. Angaben zu den einzelnen Einrichtungen, zur Zahl der betreuten Kinder sowie zur Struktur der Kosten und Erträge für die Kindertagesbetreuung von 2013 bis 2017 ab.

Für die Betreuung der Kinder entstanden 2013 Betriebskosten von insgesamt ca. 96,7 Mio. EUR. Diese Kosten stiegen bis 2017 um ca. 22,5 Mio. EUR auf ca. 119,2 Mio. EUR an. Die Kosten für die Betreuung eines Kindes in den geprüften Kindertageseinrichtungen lagen 2017 zwischen 5.800 EUR und 11.900 EUR pro Jahr (Durchschnitt Land Thüringen: 8.008 EUR). Diese erheblichen Unterschiede waren durch Faktoren wie Altersstruktur des Personals, Anteil der Krippenkinder sowie konzeptionelle Ausrichtung der Kindertageseinrichtungen bedingt.

Den größten Kostenanteil machen mit ca. 80 % die Kosten für das pädagogische Personal aus. Das Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch (Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz - ThürKitaG) gibt dafür einen Mindestpersonalschlüssel vor. Dieser bestimmt, wie viele Kinder in welcher Altersgruppe eine pädagogische Fachkraft höchstens betreuen darf. Der Mindestpersonalschlüssel für die Kinderbetreuung wird bisweilen unterschritten. Um die vom Land vorgegebenen Qualitätsstandards abzusichern, müssen Kommunen und Träger darauf achten, dass genügend pädagogisches Personal vorhanden ist. Der vorgeschriebene Mindestpersonalschlüssel ist einzuhalten.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Vollständige Kalkulationen der Elternbeiträge fehlen nahezu immer. Das Thür-KitaG bestimmt, dass die Eltern angemessen an den Kosten der Kindertageseinrichtungen zu beteiligen sind. In den geprüften Kommunen lag der Deckungsgrad der Betreuungskosten durch Elternbeiträge 2017 zwischen 11,9 % und 26,2 % (Durchschnitt Thüringen: 18,7 %, Durchschnitt Schleswig-Holstein 2015: 19,9 %). Im Rahmen der örtlichen Erhebungen konnten lediglich zwei Kommunen die Höhe der Elternbeiträge mit einer Kalkulation unterlegen.

Von den 197 Kindertageseinrichtungen der befragten Kommunen befanden sich 134 Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Die Abrechnung erfolgt im Wesentlichen anhand von drei verschiedenen Modellen:

1. Abrechnungsmodell:

Hier melden die Träger vor Jahresbeginn, wie hoch ihr ungedeckter Bedarf ist, und erhalten einen kommunalen Zuschuss, um diesen zu decken. Im darauffolgenden Jahr legen die Träger einen Nachweis vor.

2. Pauschalmodell:

Hier ermittelte eine Stadt mit jedem Träger eine individuelle Pauschale je vorhandenem Betreuungsplatz für die gebäudebedingten Betriebskosten. Für die Sachkosten setzte sie ebenfalls Pauschalsätze fest. Die Kosten für das pädagogische Personal erstattete sie den Trägern vollständig, soweit sie angemessen sind. Die Elternbeiträge erhob die Stadt selbst und musste diese für die kommunalen Zuschüsse nicht berücksichtigen. Ein Nachweis der Träger ist nicht erforderlich.

3. Personalkostenmodell:

Hier erstattet eine andere Stadt den Trägern die erforderlichen Kosten für das notwendige Fachpersonal. Die Sachkosten finanzieren die Träger selbst und legen dafür die Elternbeiträge fest und erheben diese. Soweit die Erträge nicht ausreichen, um die Sachkosten zu decken, erbringen die Träger einen Eigenanteil z. B. durch Spendeneinnahmen. Erst wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind und trotzdem ein ungedeckter Finanzierungsbedarf vorliegt, kann bei der Stadt ein Defizitausgleich in Höhe von bis zu 6 % der Bruttopersonalausgaben beantragt werden. Auch bei diesem Modell müssen die Träger keinen Nachweis erstellen.

Medieninformation

Nr. 2/2020

Thüringer Rechnungshof

Jedes Modell hat Vor- und Nachteile hinsichtlich des Verwaltungsaufwands einerseits und der Genauigkeit der Abrechnung andererseits. Der Rechnungshof erwartet, dass die Kommunen den Verwaltungsaufwand bei einer detaillierten Abrechnung gegen das Risiko möglicher Überzahlung einer pauschalen Abrechnung entsprechend abwägen. Sie haben das für ihre Größe und ihre Anzahl an Kindertagesstätten sparsamste Modell zu wählen.

8. Einführung eines Ident-Systems sowie effizienteren Bescheidwesens in der kommunalen Abfallwirtschaft empfohlen (S. 65 – 66)

Die digitale Erfassung der Abfallbehälter ist das übliche Verfahren, mit dem die Aufgabenträger der Abfallentsorgung den Hausmüllanfall ermitteln. Damit legen die Aufgabenträger den Grundstein für die verursachungsgerechte Gebührenbemessung.

Der Thüringer Rechnungshof prüfte bei mehreren Aufgabenträgern die Gebührenkalkulation. Einem Aufgabenträger empfahl der Rechnungshof, das derzeit genutzte Banderolensystem durch die digitale Erfassung der Abfallbehälter zu ersetzen. Die Digitalisierung hilft, Abfallströme zu identifizieren und die Tourenplanung zu optimieren. Dadurch leistet sie einen erheblichen Beitrag, die Gebühren langfristig zu stabilisieren.

Zusätzlich empfahl der Rechnungshof diesem Aufgabenträger, nicht die Haushalte, sondern die Grundstückseigentümer als Gebührensschuldner zu veranlagen. Dadurch spart der Aufgabenträger erheblichen Aufwand. Auch davon profitieren letztlich die Gebührenzahler.

Der Aufgabenträger hat noch nicht abschließend entschieden, ob er die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzt.