Landratsamt Wartburgkreis Bad Salzungen, 30.05.2016
Dezernat I

Informationsvorlage
0372/2016

Betreff: Kenntnisnahme des Berichts über die Finanzstatusprüfung der 17 Thüringer Landkreise der Jahre 2011 bis 2015 des Thüringer Rechnungshofes

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Sitzungsart	Zuständigkeit
Kreistag	21.06.2016	öffentlich	Kenntnisnahme

Folgendes wird zur Kenntnis gegeben:

Der Kreistag nimmt Kenntnis vom Bericht über die Finanzstatusprüfung der 17 Thüringer Landkreise der Jahre 2011 bis 2015 des Thüringer Rechnungshofes.

Begründung:

Der Thüringer Rechnungshof führte eine Querschnittsprüfung zum Finanzstatus aller Thüringer Landkreise für die Jahre 2011 bis 2015 durch. Das Ergebnis bildet der Bericht über die Finanzstatusprüfung, der gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz dem Kreistag zur Kenntnis zu geben ist, sodass jede Fraktion sowie die weiteren politischen Gruppierungen jeweils ein Exemplar erhalten. Darüber hinaus ist der Bericht auf der Internetseite des Thüringer Rechnungshofs unter *www.rechnungshof.thueringen.de* abrufbar.

Datengrundlage bildeten dabei die Jahresrechnungen der Jahre 2011 bis 2014 sowie die vorläufigen Ergebnisse des Jahres 2015. Die Auswertung erfolgte nicht, wie auf kommunaler Ebene gesetzlich normiert, anhand der Sollausgaben und -einnahmen, sondern auf Basis der Ist-Werte. Diese Vorgehensweise ermöglichte eine Nachprüfbarkeit der Daten durch die Finanzverwaltung nur mit deutlich erhöhtem Aufwand und es ergaben sich Verwerfungen innerhalb des Berichts. Diese und weitere Feststellungen wurden dem Thüringer Rechnungshof in einer gesonderten Stellungnahme mitgeteilt.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Thüringer Landkreise über eine solide Finanzstruktur verfügen. Dies wurde unter Zugrundelegung der Bevölkerungsentwicklung anhand bedeutender Einnahme- und Ausgabegruppierungen analysiert und grafisch dargestellt. Grundlage bildeten dabei im Bereich der Einnahmen die Zuweisungen von Land und Bund, Umlagen, Gebühreneinnahmen und der Ersatz von sozialen Leistungen. Zudem wurden die Sozialausgaben, Personalausgaben, laufenden Sachausgaben, Gewährung von Zuweisungen, Schulden und die allgemeine Rücklage betrachtet. Alle detaillierten Faktoren können dem Prüfbericht entnommen werden. Im Folgenden wird daher nur auf ausgewählte Auswertungen des Thüringer Rechnungshofs eingegangen. Der jeweilige Bezug bzw. Verweis auf den Bericht ist durch Klammerzusätze bzw. Unterstreichungen vorgenommen worden.

Maßstab zur Schaffung einer Vergleichbarkeit innerhalb der Auswertungen bildeten im Rahmen der Einleitung (I.) die Einwohnerzahlen und damit die Aufteilung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der jeweiligen Gruppierungen auf die Einwohnerzahlen. Bezugnehmend auf die **Bevölkerungsentwicklung (Nummer 3.3)** kommt der Thüringer Rechnungshof dabei zu dem Ergebnis, dass der Wartburgkreis im Verhältnis zu den anderen Thüringer Landkreisen einen überdurchschnittlichen hohen Einwohnerrückgang zu verzeichnen hatte; jedoch ebenso wie im Jahr 2000 auch im Jahr 2014 die zweithöchste Einwohnerzahl (Abbildung 2) vorweisen kann.

Innerhalb der Darstellung der Ergebnisse im Einzelnen (III.) wurden zunächst die laufenden **Brutto(ist)einnahmen und –ausgaben (Nummer 1)** ausgewertet. Danach hat der Wartburgkreis im Berichtszeitraum die niedrigsten Brutto(ist)einnahmen und -ausgaben pro Einwohner vorzuweisen. Dies zeugt von effizienter und wirtschaftlicher Haushaltsführung, da anderenfalls ein solches Ergebnis nicht erzielt werden könnte.

Bezüglich der **Schulden in den Kernhaushalten (Nummer 2)** und den damit verbundenen *Zinsausgaben (Nummer 2.4)* wurde festgestellt, dass der Wartburgkreis als einziger Thüringer Landkreis über den gesamten Berichtszeitraum im Kommunalkreditbereich schuldenfrei war und dementsprechend auch keinen Zinsverpflichtungen nachkommen musste.

Für die Auswertung der **Allgemeinen Rücklage (Nummer 3)** stellt der Thüringer Rechnungshof voran, dass bei der Analyse zweckgebundene Sonderrücklagen außer Betracht blieben. Während der Prüfung durch die Finanzverwaltung wurde jedoch festgestellt, dass die in 2014 gebildete und zur Finanzierung des Haushalts 2015 entnommene Sonderrücklage „Stabilisierung Kreisumlage“ einbezogen wurde. In der Folge ist die Auswertung, wonach der Wartburgkreis in 2014 gemeinsam mit einem weiteren Landkreis den dritten Rang der Rücklagenbestände pro Einwohner ausweist, als zu hoch anzusehen. Weiterhin vertritt das prüfende Gremium die Auffassung, dass eine über die Mindestrücklage hinausgehende Rücklage zu hinterfragen ist, da sich die Landkreise über eine die Gemeinde belastende Umlage finanzieren. Diese Ansicht steht allerdings der gesetzlichen Regelung zu Rücklagen in § 20 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung entgegen und wurde dem Thüringer Rechnungshof ebenfalls mitgeteilt.

Die Darstellung der **Umlagen (Nummer 4)** stellt voran, dass diese Einnahmequelle die zweitwichtigste nach den Zuweisungen bedeutet. Als Systemfehler ist jedoch auch hier die Hinzurechnung der Finanzausgleichsumlage zur Kreisumlage zu werten. Dennoch verfügt der Wartburgkreis im Berichtszeitraum über die drittniedrigste *Umlage pro Einwohner (Nummer 4.1,)* wobei die Umlagen insgesamt von 2011 nach 2015 gestiegen sind. Diesen Anstieg führt der Rechnungshof sowohl auf gestiegene Umlagegrundlagen als auch Hebesätze zurück. Diese Auffassung greift aus Sicht des Wartburgkreises zu kurz, da der Anstieg in der sinkenden Finanzausstattung des Landes sowie den steigenden Sozialausgaben begründet ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Fußnote 10 (Seite 26) bezüglich der gesetzlichen Normierung der Finanzausgleichsumlage die Rechtslage des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes ab 2016 wiederspiegelt; eine prozentuale Anrechnung der übersteigenden Steuerkraft, um eine Reduzierung der Finanzausgleichsumlagezahlungspflicht zu bewirken, sah der Kommunale Finanzausgleich im Prüfzeitraum nicht vor.

Hinsichtlich der *Umlagegrundlagen (Nummer 4.2)* pro Einwohner belegte der Wartburgkreis im Jahr 2011 Rang 5 und im Jahr 2015 Rang 2. Über den gesamten Berichtszeitraum verzeichnet der Wartburgkreis bei einem Mittelwert aller Landkreise von 711 €/ Einwohner einen Betrag von 741 €/ Einwohner. Innerhalb der Umlagegrundlagen belegt der Wartburgkreis bei der *Steuerkraft (Nummer 4.2.1)* im Jahr 2011 Rang 4 und im Jahr 2015 erneut Rang 2. Über diesen Zeitraum lag der Mittelwert der Landkreise bei 461 €/ Einwohner; der Wert des Wartburgkreises betrug 509 €/ Einwohner. Eine weitere Komponente bilden die *Schlüsselzuweisungen (Nummer 4.2.2)*, die - entgegen der gesetzlichen Regelung in § 14 Thüringer Finanzausgleichsgesetz - ab 2013 unter Anrechnung der Finanzausgleichsumlage ermittelt wurden. Hier hat der Wartburgkreis mit einem Anteil von 32,1 Prozent den niedrigsten Wert zu verzeichnen, was auf Grund der überdurchschnittlichen Steuerkraft systemimmanent ist.

Eine weitere Auswertung des Rechnungshofes betrachtet die *Verteilung der Umlagegrundlagen auf die kreisangehörigen Kommunen (Nummer 4.2.3).* Hierbei wurden in jedem Landkreis die drei Kommunen mit den höchsten Umlagegrundlagen prozentual ins Verhältnis zu den gesamten Umlagegrundlagen gesetzt. Bemerkenswert ist, dass der Wartburgkreis mit einem Anteil von 23,4 Prozent der drei umlagestärksten Kommunen den ersten Platz belegt; zum Vergleich liegt der höchste Anteil bei 67,9 Prozent. *Der Wartburgkreis kann daher die ausgewogenste Verteilung der Umlagegrundlagen der Thüringer Landkreise vorweisen. Laut*

Prüfbericht sollten diese Strukturen bei einer möglichen Gebietsreform Berücksichtigung finden.

Innerhalb der Betrachtung der *Kreisumlagehebesätze (Nummer 4.3)* wurden in 16 von 17 Landkreisen während des Berichtszeitraums die Hebesätze erhöht. Der Wartburgkreis hatte in 2011 den niedrigsten Hebesatz und verfügt über den drittniedrigsten Hebesatz im Jahr 2015. Jedoch zeigt die landkreisbezogene Auswertung, dass die Berechnung der Hebesätze unter Einbeziehung der Finanzausgleichsumlage erfolgte. Somit ergibt sich ein verzerrtes Bild und die Aussage, dass der Wartburgkreis bei einem durchschnittlichen Thüringer Hebesatz von 41,4 Prozent einen Wert von rund 35,2 Prozent ausweist, ist in Frage zu stellen; der tatsächliche durchschnittliche Hebesatz beträgt 34,9 Prozent. Im Ergebnis der Betrachtung verfügt der Wartburgkreis dennoch über einen unterdurchschnittlichen Hebesatz innerhalb der Thüringer Landkreise.

Im Rahmen der *kassenmäßigen Belastung der kreisangehörigen Kommunen durch die Umlagen (Nummer 4.4)* kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass nicht allein die Höhe der Hebesätze entscheidend ist. Wichtig ist hierbei, dass die anhand eines gesetzlichen Schlüssels berechnete Steuerkraft mit einbezogen wird. Alle Einnahmen der Kommunen müssen betrachtet werden, um ein Gesamtbild zu erlangen. Die Übersicht auf Seite 36 (Abbildung 34) zeigt daher anschaulich, welcher Teil der Gesamteinnahmen im Rahmen der Umlagen abzuführen war. Auch hier belegt der Wartburgkreis einen der ersten Plätze, wenn es um den niedrigsten Anteil der abzuführenden Einnahmen geht.

Die **Zuweisungen (Nummer 5)** bildeten im Prüfzeitraum die wichtigste Einnahmequelle der Landkreise. Bei Betrachtung der Zuweisungen pro Einwohner verfügt der Wartburgkreis über den niedrigsten Wert aller Landkreise. Betragsmäßig ausgedrückt bedeutet dies, dass der Wartburgkreis bei einem Mittelwert von 610 €/ Einwohner einen Wert von 524 €/ Einwohner hat. Diese Entwicklung ist bei einem durch steuerstarke Kommunen geprägten Landkreis systembedingt. Die *Entwicklung der Zuweisungen (Nummer 5.2)* zeigt zwar einen Anstieg im Berichtszeitraum; dieser folgt jedoch nicht den Ausgabensteigerungen im gleichen Maße und erhöht damit den Druck auf die kommunale Ebene.

Bei der Analyse der **Gebühren (Nummer 6)** nimmt der Wartburgkreis sowohl im Bereich der Verwaltungsgebühren als auch im Bereich der Benutzungsgebühren keine Spitzenposition ein. Die Höhe der Verwaltungsgebühren ist jedoch in allen Thüringer Landkreisen annähernd gleich hoch. Bei der Betrachtung der Benutzungsgebühren sind die örtlichen Gegebenheiten und hier insbesondere die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Abfallwirtschaft entscheidend. Über beide Gebührenarten liegt der Wartburgkreis gemessen am Mittelwert von 55 €/ Einwohner bei einem Wert von 38 €/ Einwohner (Verwaltungsgebühren Mittelwert 22 €/ Einwohner, Wartburgkreis 21 €/ Einwohner; Benutzungsgebühren: Mittelwert 34 €/ Einwohner, Wartburgkreis 17 €/ Einwohner).

Im Rahmen des **Ersatzes von sozialen Leistungen (Nummer 7)** liegt der Wartburgkreis gemessen am Betrag pro Einwohner auf dem vorletzten Platz. Der Rechnungshof empfiehlt daher die Überprüfung, ob alle Ersatzmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. Bei einem Mittelwert von 35 €/ Einwohner liegt der Wartburgkreis bei 27 €/ Einwohner. Ausschlaggebend ist jedoch innerhalb der Rückgriffsquote der Berechnungsmodus. Bei der Betrachtung von Einzelleistungen werden im Wartburgkreis teilweise Leistungen netto ausgezahlt, sodass sich Rückgriffe erübrigen. Weiterhin ergibt sich durch die durchgeführte Ist-Auswertung des Rechnungshofes nur ein eingeschränktes Bild. Am Beispiel der Vollstreckung von Sozialleistungen wird deutlich, dass eine Festsetzung der Rückforderungsansprüche erfolgt und diese im Rahmen einer Soll-Analyse ersichtlich wären. Jedoch ergibt sich durch die Zahlungsunfähigkeit der Schuldner im Ist-Vergleich ein abweichendes Bild.

Die **Sozialausgaben (Nummer 8)** bildeten den größten Anteil innerhalb der Ausgaben der Landkreise und sind im Berichtszeitraum weiter angestiegen. Bei den *Sozialausgaben pro Einwohner (Nummer 8.1)* weist der Wartburgkreis den niedrigsten Wert mit 394 €/ Einwohner bei einem Mittelwert von 505 €/ Einwohner aus. Mit der *Entwicklung der Ausgaben für die*

Sozialhilfe (Nummer 8.2.3) muss zugleich auch die Finanzausstattung betrachtet werden. Die Sozialhilfeleistungen sind über den Berichtszeitraum um insgesamt 64 Mio. € gestiegen, jedoch sind die Zuweisungen nur um 51 Mio. € gestiegen, sodass von der kommunalen Ebene insgesamt 13 Mio. € zu kompensieren waren.
Eine Auswertung hinsichtlich des 2011 eingeführten *Integrierten Teilhabeplans (ITP)* zur Feststellung von Hilfebedarfen im Rahmen der *Ausgaben für die Eingliederungshilfe (Nummer 8.2.4),* an dem sich der Wartburgkreis nicht beteiligt, hat gezeigt, dass ein Zusammenhang des ITP auf die Kostenentwicklung bisher nicht festgestellt werden konnte.
Im Rahmen der *Kinder- und Jugendhilfe (Nummer 8.3)* liegt der Wartburgkreis im Mittelfeld der Thüringer Landkreise. Der Wartburgkreis erreicht hier den Mittelwert von 75 €/ Einwohner.
Bei den Ausgaben der *Grundsicherung für Arbeitsuchende (Nummer 8.4)* weist der Wartburgkreis im Berichtszeitraum die zweitniedrigsten Ausgaben mit 86 €/ Einwohner bei einem Mittelwert von 153 €/ Einwohner aus. Auch im Bereich der *Asylbewerberleistungen (Nummer 8.5)* hat der Wartburgkreis bei einem Mittelwert von 13 €/ Einwohner mit 9 €/ Einwohner die zweitniedrigsten Ausgaben, obwohl diese bereits anteilig die Bildungs- und Teilhabeleistungen enthalten. Hier erfolgt auch eine Bestätigung durch den Rechnungshof, dass der Wartburgkreis nur in geringem Maße eigene Mittel für diese Aufgabe einsetzt. Die bestehende Asylproblematik zeigte sich auch in dieser Analyse, da die Ausgaben im Berichtszeitraum im Mittelwert um 362 Prozent angestiegen sind, wobei der Wartburgkreis bei einem Ausgabevolumen von rund 5,5 Mio. € im Ist lediglich einen Zuschussbedarf von rund 64.000 € ausweist.

Im Rahmen der **Personalausgaben (Nummer 9)** liegt der Wartburgkreis über den gesamten Berichtszeitraum bei Ausgaben in Höhe von 245 €/ Einwohner bei einem Mittelwert von 263 € auf Rang 12. Allerdings ergeben sich hier starke Verwerfungen, die auch vom Rechnungshof angemerkt wurden, bezüglich der Wahrnehmung von Sonderprojekten (z.B. Erprobungsmodell Hort) oder auch der Aufgabenerfüllung durch Zweckvereinbarungen. Infolgedessen ist ein Vergleich innerhalb der Landkreise nur eingeschränkt möglich, da die örtlichen Gegebenheiten zu stark variieren. Auch unter Berücksichtigung der dargestellten *Altersstruktur der Beschäftigten (9.5)* darf die weiterhin bestehende Herausforderung des Fachkräftemangels nicht außer Acht gelassen werden und wird die Landkreise auch künftig vor große, zu bewältigende Aufgaben stellen. Innerhalb der *Ausgaben pro Vollzeitäquivalent (9.4)* belegt der Wartburgkreis 2011 Rang 4 und im Jahr 2015 Rang 9, sodass eine Ausgabensteigerung pro Einwohner zu verzeichnen ist. Jedoch muss diese Auswertung kritisch hinterfragt werden. Die ausgewiesenen Stellen sind die geplanten Stellen des jeweiligen Haushaltsjahres laut Stellenplan. Eine Analyse auf Basis der Ist-Ausgaben sollte jedoch auch die tatsächlich besetzten Stellen des jeweiligen Haushaltsjahres zum Gegenstand haben, um eine bestmögliche Vergleichbarkeit zu erzielen.

Die drittniedrigsten Ausgaben pro Einwohner mit 141 € bei einem Mittelwert von 183 € hat der Wartburgkreis im Bereich der **Sachausgaben (Nummer 10).** Der Thüringer Rechnungshof weist darauf hin, dass gerade vor dem Hintergrund der fortschreitenden demografischen Entwicklung und insbesondere der Abwanderung junger Menschen die Kosten im Bereich der Schulen im Blick behalten werden sollten.

Bei der **Gewährung von laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (Nummer 11)** liegt der Wartburgkreis bei den Ausgaben pro Einwohner mit 72 € bei einem Mittelwert von 61 € auf dem sechsten Rang.

Im Rahmen der **Fazits (Nummer 12)** - welches ich Ihnen ausdrücklich empfehle - kann daher festgestellt werden, dass die Thüringer Landkreise über einen soliden Finanzstatus verfügen und der Wartburgkreis unter ihnen eine feste (Spitzen-)Position einnimmt. Dennoch empfiehlt der Thüringer Rechnungshof Einnahmepotentiale zu nutzen, bevor die Umlagen erhöht werden und gleichzeitig die Ausgaben zu begrenzen bzw. ggf. zu senken (insb. im Hinblick auf das Schulnetz).
Weiter wird darauf verwiesen, dass die Landkreise keinen Einfluss auf die Zuweisungen haben, von denen sie jedoch im Schwerpunkt extern bestimmt sind. Die Hinweise des Thüringer Rechnungshofs können jedoch nur dann aufgehen, wenn insbesondere die Soziallasten

eine angemessene Berücksichtigung im Kommunalen Finanzausgleich (der Höhe nach!) bekommen. Ansonsten ist ein Anstieg der Umlagen nicht zu verhindern.

Alle weiteren Ausführungen entnehmen Sie bitte dem Finanzstatusbericht des Thüringer Rechnungshofes sowie der zusammenfassenden Übersicht über die wichtigsten Indikatoren.

gez. Krebs
Landrat

Anlage