

Stellungnahme der Stadtverwaltung Halle (Saale) zum Bericht vom 06.02.2014 über die überörtliche Prüfung in der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Kostenrechnende Einrichtungen“ durch den Landesrechnungshof

Stellungnahme zu Pkt. 4 Kostenrechnende Einrichtungen:

Feststellung Pkt. 4.2 Kostenrechnung und Kalkulation (Seite 15-19)

Der Landesrechnungshof konnte im Rahmen seiner Prüfung nicht die vollständige Umsetzung der in den Dienstanweisungen vorgegebenen Ziele bzw. Zeitvorgaben in den geprüften Einrichtungen im Zeitraum der kameralen Haushaltsrechnung nachvollziehen. Eine Neufassung bzw. Anpassung einer Dienstanweisung für die Kosten- und Leistungsrechnung an die geänderten gesetzlichen Bedingungen und veränderten Strukturen sollte die Stadt umgehend umsetzen.

Stellungnahme der Verwaltung:

In den Jahren 2000-2011 wurde parallel und zusätzlich zur kameralen Haushaltsdurchführung eine Kosten- und Leistungsrechnung betrieben, die eine Verbuchung auf Produkte und Leistungen zur Folge hatte.

Mit der Umstellung der Haushaltswirtschaft der Stadt Halle (Saale) auf die Doppik wird der Haushalt bereits produktorientiert abgebildet und nach der institutionellen Gliederung strukturiert (organischer Haushalt). Für jeden Geschäftsbereich und jeden Fachbereich wird ein Teilergebnisplan und Teilfinanzplan aufgestellt. Daneben bilden die Produkte entsprechend der rechtlichen Vorgaben die tiefste im Haushaltsplan dokumentierte Planungsebene. Demzufolge gibt es für jedes Produkt einen Teilplan. Im produktorientierten Haushalt sind neben einer Beschreibung der Produkte auch Ziele und Kennzahlen vorgesehen.

Neben der Darstellung der Produkte im Haushaltsplan gibt es die Ebene der Leistungen sowie Kostenstellen, was eine tiefere Gliederung zulässt.

Gemäß § 13 GemHVO ist durch die Gemeinde eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen, über deren Ausgestaltung die Gemeinde bestimmt. Durch die Darstellung des Haushaltes auf Produkten und damit auf Kostenträgern ist eine gesonderte Kosten- und Leistungsrechnung entbehrlich.

Mit Einführung der Doppik sind daher die beiden o.g. Dienstanweisungen gegenstandslos geworden und sollen aufgehoben werden.

Die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung anhand der Restbuchwerte zum Jahresende des Vor- und Vorvorjahres führt zu einer zeitlichen Verschiebung der Höhe des jährlichen zu verzinsenden Anlagevermögens. Die Stadt hat umgehend die Berechnung zu ändern.

Stellungnahme der Verwaltung:

Für die kalkulatorische Verzinsung wird seit Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik der Durchschnittswert der Verzinsung jährlich neu auf der Grundlage der Kreditzinsen des gewichteten Kommunalkreditvolumens ermittelt. Die Buchung der Abschreibungen sowie der kalkulatorischen Zinsen erfolgt automatisiert im System SAP.

Feststellung Pkt. 4.4 Berufsfeuerwehr (HUA 1300) und Freiwillige Feuerwehr (HUA 1310), in der Doppik Produkte 1.12601- Brandschutz Berufsfeuerwehr und 1.12602 – Brand-schutz Freiwillige Feuerwehr (Seite 19-21)

Für die Gebühren hat die Stadt gemäß § 5 Abs. 2b KAG LSA umgehend eine neue Kalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung zu erstellen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Mit der Erstellung einer neuen Kalkulation der Gebühren wird in der Verwaltung durch den Fachbereich Sicherheit unverzüglich begonnen. Es wird derzeit eingeschätzt, dass der bisher geplante Zeitpunkt zur Vorlage einer Novellierung der Satzung über die Erhebung von Kostenersatz, Gebühren und Auslagen für Dienst- und Sachleistungen der Feuerwehr bis August 2014 nicht möglich ist.

Wesentliche Gründe dafür sind, die Neukalkulation der Gebühren Rettungsdienst, personelle Veränderungen im Zuständigkeitsbereich sowie die Verwendungsnachweisführung der Hochwassersoforthilfen der Stadt Halle.

Als realisierbares Ziel der Fertigstellung wird der Monat Dezember 2014 benannt.

Feststellung Pkt. 4.5 Hallesche Museen (HUA 3212) und Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Türme) (HUA 3660), in der Doppik Produkt 1.25101 - Hallesche Museen (Seite 21-22)

Der Landesrechnungshof hält die Überprüfung bzw. Neufestsetzung der Eintrittsgelder für unumgänglich. Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese in Form einer Gebührenordnung festzulegen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Empfehlung des Landesrechnungshofes wurde mit Beschluss des Stadtrates vom 26.02.2014 umgesetzt. Die neue Gebührenordnung sieht eine Erhöhung der Eintrittspreise vor, die dem erweiterten Angebot des Stadtmuseums Rechnung tragen.

Feststellung Pkt. 4.7 Konservatorium Halle (HUA 3330), in der Doppik Produkt 1.26301 - Konservatorium „Georg-Friedrich-Händel“ (Seite 23-26)

Die Heranziehung der Gesamtausgaben der Musikschule und die Berechnung auf die Gesamtkosten einer Jahreswochenstunde ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen unterrichtsspezifischen Kosten stellt keine Ermittlung der tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Kosten für die verschiedenen Unterrichtsarten dar. Der Landesrechnungshof erachtet es auch für das Konservatorium als erforderlich, eine differenzierte Kostenermittlung für die unterschiedlichen Unterrichtsangebote zu erstellen. Auf dieser Grundlage können die verschiedenen Unterrichtsgebühren auch aus öffentlichem Interesse gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 KAG-LSA niedriger erhoben werden.

Einzelne Regelungen zur Gebührenpflicht und Kündigung sind sowohl in der Satzung als auch in der Gebührenordnung, welche ein Bestandteil der Satzung ist, doppelt enthalten. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), neben der Satzung für das Konservatorium eine separate Gebührenordnung für diese Einrichtung zu erlassen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass für den Abschluss von Honorarverträgen am Konservatorium eine Honorarordnung zugrunde gelegt werden sollte.

Stellungnahme der Verwaltung:

Am 27.11.2013 wurde eine überarbeitete Satzung mit separater neuer Gebührenordnung für das Konservatorium „Georg Friedrich Händel“ durch den Stadtrat beschlossen. Einzelne Regelungen zur Gebührenpflicht und Kündigung sind nicht mehr doppelt enthalten.

Bei der Erarbeitung der Satzung musste übereinstimmend festgestellt werden, dass für die Ermittlung unterrichtsspezifischer Kosten ein unverhältnismäßig hoher Aufwand zu leisten wäre, der bisher von keiner Musikschule in Sachsen-Anhalt realisiert werden konnte. Das Unterfangen, unterrichtsspezifische Kosten zu ermitteln, wurde in der Beschlussvorlage – Neufassung der Satzung über die Erhebung von Gebühren für den Eigenbetrieb Konservatorium „Georg Philipp Telemann“ der LH Magdeburg DS0024/12, ANLAGE III, Musikschuletat und Kostendeckung I – sehr gut beschrieben, welches stellvertretend für alle Musikschulen des Landes als Begründung herangezogen werden kann.

Eine Honorarordnung, nunmehr Grundlage für die Erstellung von Honorarverträgen, wurde mit Beginn des Schuljahres 2013/14 ausgearbeitet. Sie ist seit dem 01.09.2013 gültig.

Feststellung Pkt. 4.8 Stadtsingechor (HUA 3324), in der Doppik Produkt 1.26202 – Stadtsingechor zu Halle (Seite 26)

Die Stadt Halle (Saale) hat zu klären, in wie weit hier eine Aufhebung bzw. Nichtumsetzung des Beschlusses erfolgte.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Beschluss des Stadtrates III/2003/03172 vom 07.05.2003 wurde in den wesentlichen Teilen der Strukturveränderung umgesetzt.

Der Beschlusspunkt zur Beteiligung der Eltern wurde nicht umgesetzt. Grund hierfür waren massive Proteste der Eltern und die Hinweise des Landes Sachsen-Anhalt als Förderer in Form von Lehrerstunden für den Chor. Das Land hat sich gegen derartige Gebühren ausgesprochen und auf eventuelle Folgen für die kommunale Hilfe verwiesen. Das Land hat vier Musiklehrerinnen und -lehrer mit monatlich 45 Stunden gewährt; dies entspricht einer Förderung von ca. 40.000 Euro jährlich. Die Aussetzung des Beschlusses wurde im Kulturausschuss am 14.09.2005 besprochen, da die über die Elternbeiträge zu erbringenden Einnahmen kompensiert werden konnten.

Bis 2007 folgte eine interimistische Leitung des Chores. Die Stelle des Chordirektors wurde im August 2007 neu besetzt. Eine Ist-Analyse der Einrichtung machte deutlich, dass das Aufgabenspektrum fortzuschreiben und inhaltliche Ziele neu zu definieren sind. Es wurde ein Fachkonzept erarbeitet, in dem u.a. festgelegt wurde, die Erhebung der Elternbeteiligung sowie die Abgabe der Verantwortung im Bereich Chorkleidung an die Eltern zurückzuziehen.

Durch eine stabilisierte Chorbesetzung und die Neubesetzung der Stelle des Chordirektors konnte die Wahrnehmung des Chores ausgebaut sowie die Qualität des Chores deutlich verbessert werden. Die Präsenz im Kulturleben der Stadt Halle wurde zudem verstärkt, und der Stadtsingechor tritt als kultureller Botschafter außerhalb der Stadt in Erscheinung.

Feststellung Pkt. 4.9 Raumflugplanetarium Peißnitz (HUA 2956), in der Doppik Produkt 1.28105 – Raumflugplanetarium (Seite 26-27)

Aus der vom Stadtrat beschlossenen Preisübersicht geht nicht hervor, dass für Veranstaltungen Eintritt erhoben wird, hingegen Besichtigungen und Führungen im Raumflugplanetarium entgeltfrei erfolgen. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Festsetzung des Eintritts für das Raumflugplanetarium in Form einer privatentgeltlichen Entgeltordnung. Hierbei sollten die Leistungen konkret benannt werden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs liegt ein verdeckter Zuschuss an die Gesellschaft für astronomische Bildung e. V. vor, der aus Gründen der Transparenz im Haushalt ausgewiesen werden müsste. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Abschluss eines schriftlichen Vertrages mit der Gesellschaft.

Stellungnahme der Verwaltung:

Aufgrund des Hochwassers im Juni 2013 und der damit verursachten enormen Schäden im Objekt wurde das Raumflugplanetarium geschlossen. Es ist nunmehr ein Ersatzneubau an einem anderen Standort geplant, welcher durch die Fluthilfemittel des Landes und des Bundes bis zum Jahr 2016 realisiert werden soll.

Die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel werden nach Inbetriebnahme des neuen Objektes Berücksichtigung finden.

Feststellung Pkt. 4.10 Volkshochschule (HUA 3500), in der Doppik Produkt 1.27101 – VHS (Seite 27-30)

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Festlegungen zur Honorarhöhe untereinander widersprüchlich gefasst sind. Aufgrund von unterschiedlichen Interpretationen sind Rechtsstreitigkeiten nicht ausgeschlossen.

Zur Durchführung einer Deckungsbeitragsrechnung sind aktuelle Einnahme- und Kostensituationen zu erfassen und darzustellen. Auf deren Grundlage ist der Zuschussbedarf der Kurse zu ermitteln. Die Zuschusshöhen sollten sich nach der sozialen Verpflichtung der Angebote richten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Verwaltungsvorschrift – Berechnung der Honorare

Die Verwaltungsvorschrift vom 01.01.2012 stellt eine interne Anweisung für die Mitarbeiterinnen der Volkshochschule dar und ist nicht justitiabel. Ein Vertrag nach außen kommt erst mit Abschluss des Honorarvertrags zwischen der Volkshochschule und der jeweiligen Dozentin bzw. dem jeweiligen Dozenten einvernehmlich zustande. Auf Grund der Einvernehmlichkeit vor Vertragsabschluss sind Rechtsstreitigkeiten nicht anzunehmen.

Berechnung der Entgelte

Am 18.12.2013 wurde im Stadtrat die 1. Änderung zur Entgeltordnung der Volkshochschule Adolf Reichwein der Stadt Halle (Saale) beschlossen. Gemäß § 2 (2) dieser Entgeltordnung wird das Entgelt auf der Basis der Teilkostenrechnung ermittelt. Als Grundlage dient die Deckungsbeitragsrechnung.

Die Zuschusshöhen für die angebotenen Kurse richten sich nach der sozialen Verpflichtung der Angebote. Diese Unterscheidungen sind in der Anlage 1 der gültigen Entgeltordnung an Hand der Bildungsbereiche nachvollziehbar.

Feststellung Pkt. 4.11 Stadtbibliothek (HUA 3520), in der Doppik Produkt 1.27201 – Stadtbibliothek (Seite 30-31)

Die Stadt Halle (Saale) sollte nach der Bewertung der Gebäude die tatsächlich anfallenden Kosten für die Benutzung der Stadtbibliothek nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermitteln. Auf dieser Grundlage kann der Stadtrat zur besseren Darstellung der Kostentransparenz auch eine Jahresgebühr als anteilige Beteiligung der Nutzer festsetzen.

Gebührensatzungen sollen in regelmäßigen Zeitabständen auf die Aktualität der Gebührentatbestände überprüft werden und gegebenenfalls geändert werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der neue Anbau an das Hauptgebäude der Stadtbibliothek ist seit Mitte 2012 in Betrieb. Nach Vorliegen aller Kosten des ersten vollen Betriebsjahres 2013 wird eine Darstellung der anfallenden Kosten erfolgen. Dementsprechend kann damit die Ermittlung der tatsächlichen Kosten je Besucher/in erfolgen. Im Ergebnis wird die Gebührensatzung nochmals überprüft und eine eventuelle Anpassung vorgenommen.

Feststellung Pkt. 4.14 Straßenreinigung (HUA 6750), in der Doppik Produkt 1.54502 Straßenreinigung und Produkt 1.54501 – Winterdienst (Seite 34-37)

Das Wagnisrisiko der HWS als beauftragtes Unternehmen ist als äußerst gering einzuschätzen. Dies gilt zum einen aufgrund des Umstandes, dass es sich um eine 100prozentige mittelbare Beteiligung der Stadt Halle (Saale) handelt sowie zum anderen durch die zusätzlich getroffene vertragliche Vereinbarung des Aufwendungsersatzes bei einer Reduzierung der Leistung. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist der kalkulierte Wagniszuschlag von 4 Prozent der Höhe nach unangemessen. Nach seiner Auffassung wäre ein Ansatz von 1 bis 1,5 Prozent ausreichend.

Unter der Einschränkung der oben angeführten Kritikpunkte setzt der Landesrechnungshof die Ansatzfähigkeit der gemeldeten Selbstkostenfestpreise voraus. Er gibt aber zu bedenken, dass eine Überprüfung dieser nicht im Auftrag der Gesellschaft (HWS) erfolgen sollte, sondern im Auftrag der Stadt als Gesellschafterin. Im Übrigen schlägt der Landesrechnungshof zur Vermeidung von Interessenkollisionen vor, die mit der Prüfung des Jahresabschlusses involvierten Wirtschaftsprüfungsunternehmen nicht zusätzlich zu beauftragen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei der Ermittlung der ansatzfähigen allgemeinen Verwaltungskosten eine Gewichtung entsprechend der Höhe der ansatzfähigen Personalkosten jeder einzelnen Entgeltgruppe vorgenommen werden muss.

Mit der Einbeziehung der Ergebnisse aller 4 Jahre glich die Stadt eine Kostenunterdeckung i. H. v. 7.386 Euro im neuen Kalkulationszeitraum aus. Bei einer Berücksichtigung von nur 3 Jahren (2008 bis 2010) hätte die Stadt eine Kostenüberdeckung i. H. v. 594.493 Euro im folgenden Kalkulationszeitraum berücksichtigen müssen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die ursprüngliche Einbringung der Verwaltung beinhaltete den Beschlussvorschlag für den Stadtrat, bei der Kalkulation der Verträge der Stadtreinigung und des Winterdienstes einen Satz von 3,5 % Wagniszuschlag zu berücksichtigen. Dieser Beschlussvorschlag wurde im zuständigen Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften abgewiesen. Die Beschlussvorlage wurde entsprechend geändert und der Wagniszuschlag auf

4% angepasst und im darauffolgenden Stadtrat beschlossen. Infolge wurden die Verträge entsprechend gestaltet.

Die Bestandsverträge für den Winterdienst, befristet bis März 2022 und Straßenreinigung, befristet bis 2021, können nicht mehr korrigiert werden.

Inhalte zum Gewinnausgleich finden bei der künftigen Bemessung der Gebühren entsprechende Beachtung.

Feststellung Pkt. 4.17 Marktwesen (HUA 7300), in der Doppik Produkt 1.57301 – Märkte (Seite 39-40)

Um eine Kostendeckung aller Märkte zu erreichen, sollte die Stadt an der sich selbst gesetzten Zielsetzung, jährlich Kostenanalysen durchzuführen, zukünftig kontinuierlich arbeiten und unrentable Märkte schließen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Stadt Halle betreibt die Märkte auf Grund der gültigen Marktsatzung aus dem Jahr 2011. Die Kostenanalyse wird jährlich durchgeführt. Derzeit wird die Marktsatzung vom 27.04.2011 überarbeitet. In diesem Zusammenhang werden auch die Gebühren für die einzelnen Märkte neu kalkuliert. Als Grundlage für die Kalkulation dienen die Jahre 2011 bis 2013. Gleichzeitig wird geprüft, ob einzelne Märkte aufgrund einer etwaigen Unrentabilität geschlossen werden sollten. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in den Entwurf zur aktualisierten Marktsatzung eingearbeitet. Die Entscheidung über die Schließung einzelner Märkte obliegt mit dem Beschluss der Marktsatzung dem Stadtrat.

Feststellung Pkt.4.18 Friedhöfe (HUA 7500), in der Doppik Produkt 1.55301 – Friedhofs- und Bestattungswesen (Seite 40-43)

Die Friedhofssatzung der Stadt Halle (Saale) bedarf einer Änderung, wenn die Stadt nicht für jeden städtischen Friedhof durch einzelne Kalkulationen gesonderte Gebühren festlegen will.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die „Vereinbarung zu Historischen Ruhegemeinschaften auf den Friedhöfen in Halle (Saale)“ von der Oberbürgermeisterin der Stadt zu unterzeichnen war und somit schwebend unwirksam ist.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass mit der Methodik der Veränderung von Ausgabenansätzen zwischen den Kostenträgergruppen in der Kalkulation den Regelungen des § 5 KAG-LSA, die Gebühren nach Art und Umfang der Leistung zu ermitteln, nicht entsprochen wird.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Vorlage zur Änderungssatzung der Friedhofssatzung ist bereits erstellt und soll am 30.04.2014 in den Stadtrat eingebracht werden.

Die „Vereinbarung zu Historischen Ruhegemeinschaften auf den Friedhöfen in Halle (Saale)“ ist Herrn Oberbürgermeister bereits zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt worden. Der Hinweis wird auch künftig beachtet.

Die Friedhofsgebührenkalkulation befindet sich zurzeit in Überarbeitung im Sinne der Hinweise des Landesrechnungshofes. Die Kosten der einzelnen Grabarten werden verursachergerecht ermittelt und zugeordnet.

Stellungnahme zu Pkt. 5 Eigenbetrieb Kindertageseinrichtungen der Stadt Halle (Saale)

Feststellung Pkt. 5.1 Organisation der Kinderbetreuung in der Stadt Halle (Saale) (Seite 44-53)

Feststellung: Seite 46

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese durch die aktuelle Satzung zu ersetzen

Stellungnahme der Verwaltung:

Die aktuellen Richtlinien und Satzungen wurden auf der Homepage unverzüglich eingepflegt. Es handelt sich um:

die Richtlinie 5.12/0 "über die Finanzierung der Leistungs- und Qualitätssicherung der Kindertageseinrichtungen in der Stadt Halle (Saale) zur Erstattung der notwendigen Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen". Diese wurde als PDF bei www.halle.de veröffentlicht unter Digitales Rathaus/Dienstleistungen/Foerdermöglichkeiten/5.12.

die Satzung 5.04/1 über den "Besuch von Kindertageseinrichtungen in (der Trägerschaft) der Stadt Halle (Saale)":

Die aktuelle Satzung aus dem Stadtratsbeschluss vom 27.11.2013 wurde eingefügt unter der Rubrik „Satzungen“.

die Gebührensatzung 5.05/3 "für die Benutzung von Kindertageseinrichtungen der Stadt Halle (Saale)": Hier wurde zusätzlich die vom 18.12.2013 vom Stadtrat beschlossene Änderung zur Satzung eingestellt, mit der aktuellen Kostenbeitragstabelle ebenfalls unter der Rubrik „Satzungen“.

Feststellung: Seite 47

Der Landesrechnungshof erachtet die Erarbeitung einer Richtlinie ausschließlich für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen Freier Träger auch im Hinblick auf das neue KiFöG mit Gültigkeit ab dem 1. August 2013 für erforderlich.

Stellungnahme der Verwaltung:

Gemäß Änderungsgesetz § 11a KiFöG LSA sind durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe zum 01.01.2015 mit allen Trägern Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gemäß § 78a-e SGB VIII abzuschließen.

Dies bedeutet, dass die bisherigen Finanzierungsgrundsätze gemäß § 74 SGB VIII außer Kraft gesetzt werden und die Leistungen in ihrer Qualität und mit ihrem Entgelt verhandelt werden.

Für die umfangreiche Vorbereitung und Verhandlung steht das Jahr 2014 zur Verfügung.

Durch diese zeitliche Begrenzung wurde die Überarbeitung der Richtlinie nicht als prioritär angesehen.

Die Prüffeststellungen des Landesrechnungshofes konnten -mit Ausnahmen- nachvollzogen werden und fanden bzw. finden in dem Finanzierungsbereich Kindertagesstätten Berücksichtigung.

Festgestellt werden muss, dass aufgrund des Änderungsgesetzes KiFöG LSA -insbesondere §11a- weitreichende Veränderungen anstehen, so dass keine Überarbeitungen bestehender Verfahren vorgenommen werden konnten.

In Vorbereitung auf die LQE-Vereinbarungen werden umfangreiche und umfassende Verhandlungen mit den freien Trägern und dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten erfolgen.

Im Vorfeld werden seitens der Verwaltung fachlich-inhaltliche und kostenrelevante Datenbögen entwickelt, um das Finanzierungssystem transparent und einrichtungsbezogen darstellen zu können. Das Prinzip des wirtschaftlichen, sparsamen und verantwortungsvollen Umgangs mit Ressourcen steht weiterhin im Vordergrund und wird durch eine detaillierte Analyse untersetzt. Es erfolgt eine Ermittlung der Platzkosten je Betreuungsart, die eine Vergleichbarkeit der Leistungen ermöglicht.

Feststellung: Seite 48, 49

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Stadt Halle (Saale) bis zum Jahr 2012 entgegen der gesetzlichen Vorgabe den Eigenanteil nicht auf der Grundlage der Gesamtkosten bemessen hat. Begründete Anträge der Träger für eine geringere Beteiligung lagen nicht vor. Stattdessen hat die Stadt selbst einen Eigenanteil festgelegt. Damit hat die Stadt Halle (Saale) gegen das zu diesem Zeitpunkt geltende Gesetz verstoßen.

Im Ergebnis lag der Finanzierungseigenanteil der Freien Träger in den Jahren 2011 und 2012 deutlich unter den möglichen 5 Prozent der Gesamtkosten. Der Landesrechnungshof weist vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in der Stadt Halle (Saale) darauf hin, dass alle Einsparpotenziale auszuschöpfen sind.

Stellungnahme der Verwaltung:

Zunächst ist festzustellen, dass die gesetzliche Vorgabe bezüglich des Eigenanteils nicht mit 5%, sondern mit **bis zu** 5% geregelt war.

Des Weiteren war der Begriff der Gesamtkosten nicht definiert, so dass hier landesweit eine sehr unterschiedliche Auslegung erfolgte.

Die Kritik, dass bis 2011 keine begründeten Anträge der Träger vorlagen, ist berechtigt.

Um jedoch zu beurteilen, welchen Eigenanteil ein Träger erbringen kann, muss die tatsächliche Wirtschaftskraft eines Trägers in der Gesamtheit seines Leistungsangebotes geprüft werden.

Ein entsprechendes Verfahren erfolgt seit 2012.

Trotzdem muss darauf hingewiesen werden, dass die Stadt nicht einfach auf Einsparpotenziale verzichtet hat. Die Höhe des jeweiligen Eigenanteils wurde im Rahmen der Verwendungsnachweisführung -einschließlich der Anhörung- geprüft

Da die Träger insbesondere für die Positionen Bauunterhaltung, Gestaltung der Außenanlagen, für Sachkosten etc. Pauschalen erhalten haben, war hier ein beträchtlicher Anteil von Eigenleistungen erforderlich.

Feststellung: Seite 49

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass diese Vorgehensweise gegen die Vorgabe aus § 3 Abs. 3 der Richtlinie 5.12/0 verstößt.

Insofern ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, weshalb die jahresdurchschnittliche Anzahl der zu betreuenden Kinder nach Betreuungsart mit dem Antrag und dem Finanzierungsplan nicht erhoben bzw. durch die Stadt Halle (Saale) auf Grundlage des vorhandenen Datenbestands nicht ermittelt wird.

Stellungnahme der Verwaltung:

Sowohl die Antragstellung, die fortlaufende Statistik, als auch die Verwendungsnachweisführung basieren auf der Anzahl der betreuten Kinder in den jeweiligen Betreuungsarten

(Krippe, Kindergarten Hort). Dies ist schon aufgrund des unterschiedlichen Personalschlüssels unumgänglich. Die jeweiligen Unterlagen (Antrag, Statistik, Verwendungsnachweis) weisen diese Unterscheidung auch aus.

Mit dem jährlichen Beschluss des Jugendhilfeausschusses und des Stadtrates wird der Bedarfs- und Entwicklungsplan Kindertagesstätten als Bestandteil Jugendhilfeplanung gemäß § 80 SGB VIII bestätigt, der die Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder im Krippen-, Kindergarten- und Hortbereich in drei Jahresscheiben beinhaltet.

Im Jugendhilfeausschuss wird diese Entwicklung regelmäßig im Quartalsbezug vorgestellt.

Feststellung: Seite 50

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Erhebung der finanzierungsrelevanten Daten bei den Freien Trägern und somit die Antragstellung und im Ergebnis die Finanzierung der Freien Träger durch die Stadt Halle (Saale) nicht den Vorgaben der Richtlinie 5.12/0 entsprechen. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale) darauf hinzuwirken, dass die Freien Träger mit der Antragstellung die finanzierungsrelevanten Daten (Anzahl der im Jahresdurchschnitt zu betreuenden Kinder; Gesamtausgaben- und einnahmen) differenziert für jede Betreuungsart angeben.

Stellungnahme der Verwaltung:

In der bisherigen Antragstellung der Träger wurden die Personalkosten entsprechend des Mindestpersonalschlüssels je Betreuungsart auf der Grundlage des KiFöG LSA dargestellt.

Allerdings erfolgte bisher die Finanzierung der Kindertagesstätten im Trägerbezug. Daher kann bis einschließlich 2014 der Aufwand nicht differenziert dargestellt werden.

Im Rahmen der Vorbereitung der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen wurden sämtliche Unterlagen (fachlich-inhaltlich und kostenkalkulatorisch) neu entwickelt.

In dem zukünftig anzuwendenden Verfahren ist vorgesehen, die Kosten pro Platz je Betreuungsart zu ermitteln. Da sich insbesondere die Betreuungsarten Krippe und Kindergarten oftmals in einem Objekt befinden, werden vorrangig die Personalkosten aufgesplittet. Alle weiteren Ausgaben werden im Einrichtungsbezug berücksichtigt.

Feststellung: Seite 52, 53

Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, dass die Stadt Halle (Saale) im zuständigen Fachbereich prüffähige Kalkulationsunterlagen zur Ermittlung der Höhe der Elternbeiträge gemäß KiFöG vorhält. Hierzu zählt er insbesondere auch eine nachvollziehbare Gebührenkalkulation auf Grundlage einer Vollkostenrechnung je Betreuungsart auf Basis der durch den Eigenbetrieb Kindertagesstätten zur Verfügung gestellten Daten aus der Kostenrechnung der Vorperioden sowie die Berechnung von alternativen Elternbeitragshöhen je Staffelung und die jeweilige Auswirkung auf die sich ergebenden Kostendeckungsgrade.

Der Landesrechnungshof erachtet es vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) die in der Gebührensatzung 5.05/3 enthaltene Höhe der Elternbeiträge im Hinblick auf die Höhe und Entwicklung der Kostendeckungsgrade gemäß Satzung überprüft.

Stellungnahme der Verwaltung:

Mit dem Änderungsgesetz KiFöG LSA wurden Regelungen hinsichtlich der Erhebung von Kostenbeiträgen getroffen. Daher war eine Überarbeitung der o.g. Gebührensatzung erforderlich.

Die neue Gebührenordnung der Stadt Halle (Saale) für die Benutzung der Kindertageseinrichtungen ist zum 01.01.2014 in Kraft getreten, wobei es zur Erhöhung der Kostenbeiträge gekommen ist und auch die Betreuungsstufen ausgeweitet wurden. In Krippe und Kindergarten werden jetzt jeweils 8 Betreuungsstufen unterschieden von 25h bis 60h/Woche mit angepassten Kostenbeiträgen. Der Hort hat eine Betreuungsstufe mit 30h/Woche. Es gibt

eine Kostenbeitragsobergrenze für Familien von 285 Euro monatlich, die ebenfalls angehoben wurde von ursprünglich 260 Euro monatlich. Insofern wurden die kritischen Anmerkungen dieser Prüffeststellung berücksichtigt.

Feststellung Pkt. 5.2 Organisationsform Eigenbetrieb (Seite 53-56)

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), die Umstellung des Rechnungswesens beim Eigenbetrieb Kindertagesstätten auf Grundlage des NKHR gemäß § 110 Abs. 3 Satz 1 GO LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 EigBG zu prüfen.

Der Landesrechnungshof verweist im Hinblick auf die Unabhängigkeit von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Rahmen von Jahresabschlussprüfungen darauf, dass nach seiner Auffassung die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft spätestens nach der Prüfung von 5 Jahresabschlüssen gewechselt werden sollte. Die prüfende Gesellschaft sollte auch keine weiteren Beratungs- und Dienstleistungen im betreffenden Zeitraum für die zu prüfende Institution erbringen.

Darüber hinaus empfiehlt er der Stadt Halle (Saale) und dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt, die eigenständige Durchführung der Prüfung des Jahresabschlusses in Betracht zu ziehen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Einer Umstellung des Rechnungswesens auf der Grundlage des NKHR steht der Eigenbetrieb Kindertagesstätten grundsätzlich positiv gegenüber. Eine Umstellung ist auf Zweckmäßigkeit zu prüfen, sollte nicht unterjährig erfolgen und die notwendigen technischen Voraussetzungen zur Umstellung im Rahmen des SAP-Systems müssen berücksichtigt werden.

Feststellung Pkt. 5.3 Finanzierung des Eigenbetriebs (Seite 56-62)

Die Möglichkeit eines (vorgezogenen) Fehlbedarfs- bzw. Verlustausgleichs durch Haushaltsmittel des Aufgabenträgers mit dem Wirtschaftsplan ist weder im EigBG noch in der EigBVO des Landes Sachsen-Anhalt enthalten. Die dargestellte Vorgehensweise des vorgezogenen Verlustausgleichs beim Eigenbetrieb Kindertagesstätten durch die Stadt Halle (Saale) ist somit unzulässig.

Die ertragswirksame Verbuchung des vorgezogenen Fehlbedarfsausgleichs sowie auch der durch die öffentliche Hand gewährten Zuwendungen führt vor dem Hintergrund des Handelsrechts zu einem verfälschten Bild der tatsächlichen Ertragslage des Eigenbetriebs Kindertagesstätten. Sie widerspricht somit nach Auffassung des Landesrechnungshofs dem für die Aufstellung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs maßgeblichen § 264 Abs. 2 HGB, da der Jahresabschluss des Eigenbetriebs nicht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Ertragslage des Eigenbetriebes vermittelt.

Feststellung: Seite 61

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), eine Leistungs- und Entgeltvereinbarung mit dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten als Grundlage für eine gesetzeskonforme Finanzierung des Eigenbetriebs abzuschließen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Mit der Umsetzung des § 11a KiFöG LSA werden alle Träger -einschließlich des EB Kita- in die Vorbereitungen und Verhandlungen zum Abschluss einer Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen gemäß § 78 a-e SGB VIII einbezogen.

Das KiFöG-LSA schreibt in seiner derzeit gültigen Fassung in § 11a vor, dass mit Wirkung zum 01.01.2015 eine Vereinbarung zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern von Tageseinrichtungen zu schließen ist. Diese Vereinbarung befindet sich momentan in Arbeit bzw. wird die Erarbeitung dieser noch im Jahr 2014 erfolgen. Somit wird der Empfehlung des Landesrechnungshofes hinsichtlich des Abschlusses einer Leistungs- und Entgeltvereinbarung für eine gesetzeskonforme Finanzierung des Eigenbetriebes Rechnung getragen.

Feststellung Pkt. 5.5 Realisierung von Kindertagesstätten des Eigenbetriebs als PPP-/LZP-Projekte (Seite 64-67)

Der Vertrag für Kindertageseinrichtungen der Stadt Halle (Saale) weist die begrifflichen Bestimmungen und Merkmale eines PPP-Vertrages (entsprechend dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“) auf. Somit handelt es sich nach Ansicht des Landesrechnungshofs bei dem LZP-Vertrag vom 1. Oktober 2009 um einen PPP-Vertrag.

Der PPP-Vertrag war gemäß § 100 Abs. 5 GO LSA durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde zu genehmigen. Eine Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde liegt nicht vor. Der geschlossene Vertrag ist schwebend unwirksam. Die Stadt hat mit dem Vollzug des Vertrages gegen zwingende kommunalrechtliche Vorgaben verstoßen. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der LZP-Vertrag zur Herstellung rechtmäßiger Zustände dem Landesverwaltungsamt zur Genehmigung vorgelegt wird.

Der LRH regt eine Klärung der bestehenden Kostenunterschiede durch den Eigenbetrieb Kindertagesstätten an. Des Weiteren sollte der Eigenbetrieb eine Aufnahme diesbezüglicher Berechnungen im Rahmen seines Kostencontrollings prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine Begründung für diese Einstufung wird nicht gegeben. Vielmehr wird lediglich ausgeführt, dass es sich beim Abschluss der Geschäfte nicht um die Eingehung von Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der laufenden Verwaltung handele, was insoweit einen Bezug zu § 100 Abs. 5 Satz 3 GO LSA hat, dass kreditähnliche Geschäfte im Rahmen der laufenden Verwaltung nicht genehmigungspflichtig sind.

Aus Sicht der Verwaltung wird daraus wohl irrtümlich geschlussfolgert, dass die Eingehung von Zahlungsverpflichtungen außerhalb des Rahmens der laufenden Verwaltung unter § 100 Abs. 5 Satz 1 GO LSA fallen würde und es wird übersehen, dass dies nur für kreditähnliche Geschäfte gilt, mithin Voraussetzung für die Ausnahme in § 100 Abs. 5 Satz 3 GO gerade das kreditähnliche Geschäft ist, welches zunächst vorliegen muss, ehe überhaupt die Ausnahme nach § 100 Abs. 5 Satz 3 GO LSA zum Tragen kommt.

Zu prüfen ist daher zunächst, ob die LZP-Verträge tatsächlich ein kreditähnliches Geschäft darstellen.

Mit den LZP-Verträgen wird ein privater Partner mit der fortlaufenden Bewirtschaftung, also der Reinigung, Versorgung, Grünflächenpflege etc. sowie der laufenden Instandhaltung und Instandsetzung der Kindertageseinrichtungen beauftragt. Gem. der geschlossenen LZP-Verträge wird für diese Leistungen monatlich nachschüssig, spätestens zum 15. des Folgemonats ein festes Entgelt gezahlt. Es verfolgt damit im Wesentlichen einen Leis-

tungsaustausch, bei dem vergleichbar mit konventionellen Projekten nach Erbringung der Leistung die geschuldete Gegenleistung, also die Vergütung fällig wird. Die Besonderheit besteht vorliegend lediglich darin, dass die technischen Betriebsleistungen gebündelt an einen Leistungserbringer vergeben wurden und der Vertrag eine (lange) Laufzeit von 25 Jahren aufweist.

Diese beiden Besonderheiten können jedoch nicht dazu führen, dass sich die Leistungsbeziehungen, die durch zeitnahes Aufeinanderfolgen von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet sind, in ein kreditähnliches Geschäft umqualifizieren. Was ein kreditähnliches Geschäft ist, ist in der Gemeindeordnung nicht näher geregelt. Aus dem Gesetzeswortlaut folgt jedoch unmittelbar, dass es sich um Rechtsgeschäfte handeln muss, die die typischen Merkmale eines Kredites aufweisen. Ein Kredit ist der unter der Verpflichtung zur Rückzahlung aufgenommene Geldbetrag. Dem Kreditnehmer kommt dabei wirtschaftlich ein bestimmter Geldbetrag zugute, den er zunächst vereinnahmt und erst später, in der Regel in Raten, zurückzahlt. Daneben sind oftmals Zinsen zu entrichten.

Ein kreditähnliches Rechtsgeschäft ist damit jeder Vertrag zwischen einer Kommune und einem Investor, der die Kommune in den Genuss eines wirtschaftlichen Vorteils versetzt, zu dessen Ausgleich sie erst in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet ist. Typische Beispiele sind bestimmte Leasingverträge oder auch echte PPP-Verträge, bei denen die Kommune eine Bauleistung sofort erhält, sie jedoch erst in Raten abbezahlen muss.

Mit sämtlichen dieser Geschäfte sind die vorliegenden LZP-Verträge jedoch nicht zu vergleichen. Bei den LZP-Verträgen erbringt der private Partner eine Leistung, die zeitnah nach Leistungserbringung, nämlich im Folgemonat bezahlt wird.

Der private Partner wendet dem Eigenbetrieb Kita gerade keine Leistung zu, die erst später, etwa in künftigen Haushaltsjahren, zu bezahlen ist. Über die gesamte Vertragslaufzeit stehen sich die Verpflichtungen zur Leistungserbringung und zur Zahlung der für die Leistungserbringung vereinbarten Vergütung synallagmatisch gegenüber.

Dass die Verträge eine lange Laufzeit aufweisen, ändert hieran nichts. Der Langfristigkeit der Bindung allein kommt bei der Frage, ob ein Geschäft als kreditähnlich im Sinne des § 100 Abs. 5 GO LSA anzusehen ist, keine entscheidende Bedeutung zu.

Würde die lange Bindung allein reichen, um Kreditähnlichkeit zu bejahen, wären alle langfristigen Dauerschuldverhältnisse (wie z.B. Liefer-, Dienst-, Miet- und Gesellschaftsverträge) genehmigungspflichtig. Hätte der Gesetzgeber dies gewollt, hätte es nahegelegen nicht auf die Kreditähnlichkeit, sondern auf die Langfristigkeit der Bindung abzustellen (so wörtlich BGH, Urteil vom 04.02.2004, XII ZR 301/01). Entscheidend ist daher, ob die Kommune in einem laufenden Haushaltsjahr im Wesentlichen eine volle Leistung erhält, sie jedoch die von ihr zu erbringende Gegenleistung erst zu einem späteren Zeitpunkt erbringen muss (vgl. BGH wie vor mit weiteren Nachweisen).

Diese Voraussetzungen liegen bei den auf Leistungsaustausch gerichteten LZP-Verträgen offensichtlich nicht vor, so dass in dem Abschluss der LZP-Verträge kein kreditähnliches Geschäft gesehen werden kann.

Pkt. 5.7 Feststellungen zu den Jahresabschlüssen des Eigenbetriebs (Seite 68-73)

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass der Ausweis eines Jahresüberschusses mit dem Jahresabschluss 2010 des Eigenbetriebs und die daraus resultierende Einstellung in die Betriebsmittelrücklage nicht mit den Grundsätzen

ordnungsgemäßer Bilanzierung vereinbar sind. Sie widersprechen insbesondere dem Realisationsprinzip.

Die öffentlich-rechtlichen Forderungen gegenüber der Stadt Halle (Saale) sind auf dieser Grundlage werthaltig. Die Verbuchung eines ergebniswirksamen Forderungsverlustes war somit nach Auffassung des Landesrechnungshofs unzulässig.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Wertungen und Darstellungen (Kennzahlen und Berechnungen) zur Ertrags- und Finanzlage in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen des Eigenbetriebs ohne entsprechende Hinweise auf die dauerdefizitäre Aufgabenerfüllung Kinderbetreuung und die hieraus resultierende Finanzierung des Eigenbetriebes über öffentliche Zuschüsse nicht geeignet sind, die tatsächliche Ertrags- und Finanzlage des Eigenbetriebs aufzuzeigen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, diesen Differenzbetrag durch den Eigenbetrieb Kindertagesstätten bzw. durch die Stadt Halle (Saale) aufzuklären.

Der Landesrechnungshof erachtet diese Vorgehensweise der Stadt Halle (Saale) vordem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung für nicht zweckmäßig. Er hält eine direkte Klärung innerhalb der Stadt Halle (Saale) für dringend notwendig.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Verfahrensweise wurde zwischen Verwaltung und dem Eigenbetrieb Kindertagesstätten abgestimmt. Eine entsprechende buchungstechnische Umsetzung erfolgte in den Jahren 2012/2013.