

Der Pressesprecher

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

Dirk Mammen

Durchwahl:

Telefon 03672 446-920

Telefax 03672 446-998

dirk.mammen@
trh.thueringen.de

Rudolstadt
30. Januar 2014

Jahresbericht 2014 der Überörtlichen Kommunalprüfung

Der Jahresbericht 2014 der Überörtlichen Kommunalprüfung ist der erste eigenständige, d. h. nicht gemeinsam mit dem Jahresbericht des Rechnungshofs erscheinende Bericht. Der Präsident des Rechnungshofs nimmt dies zum Anlass, neben den aktuellen Prüfungen auch zurückliegende Prüfungen noch einmal zu thematisieren. Daneben gibt der Bericht einen Überblick über die derzeitige Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen.

Die Überörtliche Kommunalprüfung hat bisher in 142 kommunalen Körperschaften stichprobenartig die Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft (Übersicht 1, S. 10 des Berichts). Darüber hinaus sind bei 567 der 872 Gemeinden in Thüringen Kassenprüfungen vorgenommen worden (Prüfungsquote von 65 %).

Überschlägig berechnet ergeben sich die folgenden finanziellen Auswirkungen aus den bisherigen Prüfungen:

direkte wirtschaftliche Auswirkungen:	113 Mio. Euro
Auswirkungen auf Haushaltsergebnis:	108 Mio. Euro
sonstige Auswirkungen:	191 Mio. Euro

Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen (S. 21 ff.)

Sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben der Kommunen sind seit 2005 tendenziell gestiegen (Schaubild 3, S. 22). Die Gesamteinnahmen stiegen um 520 Mio. Euro, die Gesamtausgaben aber um 712 Mio. Euro.

Auf der Einnahmeseite haben die Steuereinnahmen 2012 einen neuen Höchststand erreicht. Die Zuweisungen und Zuschüsse, die rund 60 % der Einnahmen ausmachen, sind gegenüber 2011 gesunken.

Auf der Ausgabe Seite (Schaubild 6, S. 25) stiegen die Ausgaben für Sozialleistungen seit 2005 kontinuierlich und die Personalausgaben seit 2007 an. Vergleicht man die Sozialausgaben 2012 mit denen der Kommunen anderer Länder, liegt Thüringen mit 541 Euro je Einwohner zwar über dem Durchschnitt der neuen Länder (506 Euro), aber unter dem Durchschnitt von 601 Euro der alten

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

Länder. Die Sozialausgaben der Kommunen je Einwohner betragen beispielsweise in Sachsen 487 Euro und in Sachsen-Anhalt sogar nur 379 Euro.¹

Bei den Personalausgaben ergeben sich 623 Euro je Einwohner in Thüringen gegenüber durchschnittlich 638 Euro in den neuen bzw. 632 Euro in den alten Ländern.

Der Anstieg der Personalausgaben seit 2007 ist allerdings nicht nur auf Tarif- und Gehaltserhöhungen, sondern auch auf zusätzliches Personal zurückzuführen. Insgesamt ist der Personalbestand seit 2007 um über 1.600 Personen auf mehr als 35.500 gestiegen.

Die größten Personalbestandsveränderungen weisen die kreisangehörigen Gemeinden aus. Bis 2007 betrug deren Personalabbau nahezu 4.500 Personen (minus 25 %). Seitdem wuchs der Personalbestand bis 2011 um 1.100 Personen wieder an. Ob der erneute Personalabbau 2012 von 80 Personen (minus 0,6 %) zukunftsweisend ist, bleibt abzuwarten.

Die Landkreise bauten bis 2008 über 3.200 Beschäftigte ab, stellten aber seit dem wieder rund 600 Bedienstete ein. Die Steigerung in 2009 und 2010 ist vor allem mit dem Aufgabenzuwachs in der Sozial- und Umweltverwaltung zu begründen. Das gilt auch für die kreisfreien Städte. Hier ist außerdem die Kommunalisierung der Schulhorte anzuführen.

Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand sanken 2012 leicht um 11,1 Mio. Euro auf 839,2 Mio. Euro. Deutlicher gesunken sind die Ausgaben für die Sachinvestitionen (minus 70,7 Mio. auf 590,5 Mio. Euro). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesen Zahlen die Investitionsausgaben der Zweckverbände (z. B. Wasser/Abwasser) und kommunalen Eigengesellschaften (z. B. ÖPNV GmbH) nicht enthalten sind. Dennoch braucht Thüringen bei den Investitionen den Vergleich mit anderen Ländern nicht zu scheuen. So investierten Kommunen in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt nur 239 bzw. 237 Euro je Einwohner, die Kommunen in Rheinland-Pfalz 265 Euro. In Thüringen sind es 270 Euro je Einwohner. Allerdings sind es in Sachsen je Einwohner 304 Euro.

Die Thüringer Kommunen bauen ihre Schulden weiter ab (Schaubild 8, S. 29). In den Kernhaushalten belief sich die Verschuldung zum 31. Dezember 2012 auf 2,27 Mrd. Euro (Vorjahr: 2,31 Mrd. Euro). Die Verschuldung pro Kopf betrug 1.047 Euro. In Schleswig-Holstein (1.377 Euro), Sachsen-Anhalt (1.463

¹ BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2003 – 2012 (Stand: April 2013).

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

Euro) und Rheinland-Pfalz (2.902 Euro) liegt die Pro-Kopf-Verschuldung erheblich und in Sachsen (1.074 Euro) ein wenig über der der Thüringer Kommunen.²

Bei der dargestellten Verschuldung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Verschuldung der Eigenbetriebe, der kommunalen Eigengesellschaften und der kommunalen Beteiligungen hinzuzurechnen ist.

Fazit:

Zusätzliche Zuweisungen des Landes über den bisherigen Finanzausgleich hinaus würden die Kommunen nur kurzfristig entlasten. Mittel- und langfristig wäre damit finanzschwachen Kommunen nicht geholfen. Vielmehr erhöht sich durch jede weitere finanzielle Hilfe der ohnehin schon sehr erhebliche Abhängigkeitsgrad der Thüringer Kommunen vom Land. Der Anteil der Landeszuweisungen an den laufenden Einnahmen ist 2012 in Thüringen 20 Prozentpunkte höher als im Schnitt der alten Bundesländer. Bei den Einnahmen für investive Zwecke sind es sogar 29 Prozentpunkte. Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sollten die Kommunen versuchen, diese Abhängigkeit zu senken. Soweit allein im ersten Halbjahr 2013 insgesamt 125 Gemeinden ihre Realsteuerhebesätze und damit ihre Einnahmehasis erhöht haben, ist dies nur ein Weg, die finanzielle Situation zu verbessern. Er führt zu einer immer stärkeren Abgabenbelastung der Bürger.

Wirkungsvoller, weil nachhaltiger können kommunale Haushalte durch den Wegfall von Aufgaben, die Optimierung der Aufgabenerledigung oder die Verringerung des Leistungsumfangs entlastet werden. Dabei ist vorrangig da anzusetzen, wo eine Kommune selbstständig über die Aufgabe bzw. den Leistungsumfang entscheidet. Dies betrifft vor allem freiwillige Aufgaben oder von den Kommunen selbst gesetzte Standards. Viele Standards sind gesetzlich bestimmt, andere werden aber von den Bürgern bzw. den Mitgliedern in den Ratsgremien selbst aufgestellt oder angehoben. Ein Standard sind z. B. die Anzahl der Bürgerhäuser in einer Gemeinde oder die Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen.

Eine andere Möglichkeit der Ausgabenreduzierung eröffnet sich durch interkommunale Zusammenarbeit oder durch Gemeindezusammenschlüsse.

² BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2003 – 2012 (Stand: April 2013).

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

Das Zurückfahren von Ausgaben kann mit einem Komfortverlust für die Bürger einhergehen. Doch wird oftmals der Einzelne von solchen Maßnahmen tatsächlich weniger betroffen sein, als dies bei erster – zumeist emotionaler – Betrachtung der Fall ist. Die Aufgabe der in den Kommunen Verantwortlichen liegt darin, geeignete Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung auszuwählen und sie der Bevölkerung zu erklären. Die dadurch zu erreichende Haushaltsentlastung verschafft den Kommunen Handlungsspielraum und damit ihren Ratsgremien Entscheidungsspielraum. Vor allem werden so Haushaltsmittel frei, um den Schuldenabbau weiter konsequent voranzutreiben und damit letztendlich die Abgabenlast für den Bürger wieder reduzieren zu können.

Prüfungen

Ab Seite 31 sind im Bericht elf Prüfungsverfahren dargestellt. Diese beinhalten Feststellungen sowohl aus Einzelprüfungen als auch aus vergleichenden Prüfungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen bei mehreren Kommunen. Sieben Beiträge werden hier kurz vorgestellt.

1. Demografiebezogene Zuschüsse (Tn. I., S. 31)

Mit der Zahlung demografiebezogener Zuschüsse ist die demografische Entwicklung nicht aufzuhalten. Die Gemeinden sollten die dafür aufgewandten Haushaltsmittel zielorientierter einsetzen. Für Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden bzw. deren dauernde Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist, sind diese freiwilligen Leistungen darüber hinaus nicht zulässig. Ob eine Gemeinde attraktiv ist, hängt wesentlich vom Lebens-, Wohn- und Wirtschaftsstandort ab. Dabei gestaltet sich die demografische Situation in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern günstiger als in kleineren Gemeinden.

2. Fehlerhaftes Kreditmanagement (Tn. II., S. 34)

Durch ein fehlerhaftes Kreditmanagement und das unbegründete Zurückhalten der vorhandenen Rücklagenmittel entstand einer Gemeinde ein vermeidbarer Mehraufwand von 54.000 Euro, der ansonsten zur Schuldentilgung hätte eingesetzt werden können.

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

3. Unzulässige Gestaltung der Finanzierung einer städtischen Baumaßnahme (Tn. V., S. 39)

Eine Stadt beschaffte sich für die Sanierung ihres Verwaltungsgebäudes unzulässiger Weise Kreditmittel von 300.000 Euro, indem die für sie zuständige Verwaltungsgemeinschaft einen Kredit aufnahm und an sie weiterreichte. Außerdem befand sich die Stadt in der Haushaltskonsolidierung.

4. Regionalentwicklung und Demografie (Tn. VI., S. 42)

Bei einem Landkreis, der stark vom Einwohnerrückgang betroffen ist, sind die Ausgaben zur Regionalentwicklung geprüft worden. Diese sollten unter anderem zur Entwicklung der Infrastruktur für Wirtschaft und Tourismus beitragen.

Festgestellt wurde, dass den geförderten Projekten die konsequente Ausrichtung auf den demografischen Wandel und auf die künftig geringeren Einnahmemöglichkeiten, insbesondere durch Fördermittel, fehlte. Angesichts sinkender Auslastung und zunehmender Finanzierungslücken ist vielerorts die Daseinsvorsorge gefährdet.

Die Überörtliche Kommunalprüfung Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) empfahl daher eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowie Koordination auf Kreisebene.

5. Kommunalwald: Veräußerungserlöse zweckwidrig verwendet (Tn. VII., S. 43)

Eine Kommune erzielte 2012 aus dem Verkauf von Kommunalwald einen Erlös von 585.000 Euro. Die für den Verkauf erforderliche Genehmigung der zuständigen Forstbehörde bestimmte, dass dieser Erlös vollständig für waldzustandsverbessernde Maßnahmen in dem verbliebenen Kommunalwald zu verwenden sei. Mit dieser Auflage entsprach die Forstbehörde einer Vorgabe des Thüringer Waldgesetzes. Die ÜP BaUT stellte 2013 fest, dass die Kommune den Erlös zweckwidrig, beispielsweise zur Haushaltskonsolidierung verwendet hatte. Gerechtfertigt wurde dies durch die Kommune mit dem Hinweis auf ihre prekäre finanzielle Lage.

Die ÜP BaUT erwartet, dass der Fehler geheilt wird. Unabhängig davon spricht sie sich allerdings dafür aus, den Kommunen einen größeren Freiraum bei der Verwendung der Erlöse aus Waldverkauf einzuräumen.

Medieninformation

Nr. 2/2014

Thüringer Rechnungshof

6. Betrieb und Nutzung kommunaler Dorfgemeinschaftshäuser (Tn. IX., S. 47)

Die ÜP BaUT prüfte querschnittlich den Betrieb von 61 Dorfgemeinschaftshäusern unter dem Gesichtspunkt des Kosten-Nutzenverhältnisses. Dabei stellte sie fest, dass Dorfgemeinschaftshäuser im Betrieb defizitär sind. Dem hohen finanziellen Aufwand steht nur eine geringe Auslastung gegenüber. So decken beispielsweise die Einnahmen nur 15 % der Aufwendungen für den Unterhalt und den Betrieb der Einrichtung. Auch findet kaum interkommunale Zusammenarbeit bzw. eine gemeindeübergreifende Nutzung der Dorfgemeinschaftshäuser statt. Den Trägern von Dorfgemeinschaftshäusern wird empfohlen, Kosten transparent abzubilden und zur stärkeren Auslastung gemeindeübergreifende Kooperationen zu initiieren.

7. Beauftragung freiberuflicher Leistungen (Tn. X., S. 48)

Eine Vielzahl von Kommunen beachtet die Vergabebestimmungen nicht hinreichend. Die ÜP BaUT stellte zudem fest, dass

- ein Drittel der Kommunen ihre Bauherrenaufgaben nicht wahrnehmen, sondern diese regelmäßig freiberuflich Tätigen überlassen,
- die Kommunen die Vergabe-, Vertrags- und Abrechnungsunterlagen mangelhaft führen und verwalten,
- die Hälfte der Kommunen das Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen nicht dokumentiert,
- 56 % der Kommunen die Leistungserbringung nicht überprüfen und dokumentieren,
- 33 % der Kommunen die Ergebnisse einzelner Leistungsphasen nicht förmlich abnehmen,
- rund 40 % der Kommunen nicht zum notwendigen Zeitpunkt Kostenkontrollunterlagen (wie Kostenschätzungen, Kostenberechnungen) von den freiberuflich Tätigen erhalten. Aber auch Kostenanschläge und Kostenfeststellungen liegen nicht immer bzw. nicht fristgerecht vor.

Der Bericht und diese Medieninformation sind im Internet unter www.rechnungshof.thueringen.de abrufbar.