

Der Pressesprecher

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

Dirk Mammen

Durchwahl:

Telefon 03672 446-920

Telefax 03672 446-998

dirk.mammen@
trh.thueringen.de

Rudolstadt
19. Februar 2015

Jahresbericht 2015 der Überörtlichen Kommunalprüfung¹

Umstrukturierung der Überörtlichen Kommunalprüfung

Seit 2001 obliegt dem Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs die Überörtliche Kommunalprüfung allein². Dieses Prüfungsmodell, das es auch in einigen anderen Ländern gibt, hat sich grundsätzlich bewährt. Perspektivisch ist dennoch beabsichtigt, die Überörtliche Kommunalprüfung in den Rechnungshof zu integrieren und dadurch die Kommunalprüfung zu stärken. Aufgrund von Prüfungserfahrungen erscheint es sinnvoll, künftig noch intensiver als bisher auf kommunaler Ebene zu prüfen und zu beraten. Dafür soll das gesamte Knowhow des Rechnungshofs, wie es bereits seit Jahren im Bereich Bau, Umwelt und Technik geschieht, zur Verfügung stehen. Dann würde auch in Fragen der Überörtlichen Kommunalprüfung das Kollegialprinzip gelten.

Der Rechnungshof hat den Ministerpräsidenten und die Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen Ende 2014 dazu angeschrieben. In einer Beratung am 9. Februar 2015 in der Staatskanzlei ist vom Ministerpräsidenten und den Fraktionen Zustimmung signalisiert worden, die Initiative des Rechnungshofs aufzugreifen und die erforderlichen gesetzlichen Änderungen einzubringen.

Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen (S. 14 ff. des Berichts)

Dank der in 2013 gestiegenen Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 210 Mio. Euro bzw. 4,4 Prozent, überschritten die Gesamteinnahmen erstmals in der Geschichte Thüringens die Grenze von 5 Mrd. Euro.

Diese günstige konjunkturelle Entwicklung der jüngsten Vergangenheit wird sich - ausweislich der Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2014 - allerdings in den nächsten Jahren wieder abschwächen³. Zwar können danach Bund, Länder und Gemeinden auch in den nächsten Jahren mit wachsenden

¹ Der Bericht und diese Medieninformation sind im Internet abrufbar.

² Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 66)

³ Siehe Pressemitteilung 46/2014 des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

Steuereinnahmen rechnen. Aber gegenüber seiner vorangegangenen Prognose vom Mai 2014 hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen seine Erwartungen für 2015 und die Folgejahre leicht nach unten korrigiert: Bei den Kommunen gehen die Steuereinnahmen gegenüber der Mai-Schätzung um 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2015, 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2016, 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2017 und 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 zurück⁴. Das Thüringer Finanzministerium erwartet für Thüringen in den kommenden vier Jahren niedrigere Einnahmen der Gemeinden und Städte von 25 bis 30 Mio. Euro gegenüber der Maiprognose.

Das Schaubild 4 auf Seite 16 des Berichts zeigt die Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben, also das Finanzierungssaldo. Das durchschnittliche Finanzierungssaldo pro Kopf in Thüringen 2013 beträgt dabei 37 Euro. Es liegt damit unter dem Durchschnitt der neuen Länder (49 Euro). Das durchschnittliche Finanzierungssaldo der Kommunen der alten Länder beträgt dagegen lediglich 17 Euro pro Einwohner.⁵

Auf der Einnahmeseite (Schaubild 5, S.17) bildeten auch 2013 die laufenden und investiven Zuweisungen des Landes mit einem Volumen von 2.616 Mio. Euro den größten Anteil. Das entspricht einem Anteil von 52,1 Prozent an den Gesamteinnahmen. Der Anteil der Landeszuweisungen an den laufenden Einnahmen ist 2013 in Thüringen 18 Prozentpunkte höher als im Schnitt der alten Bundesländer; bei den investiven Zuweisungen sind es sogar 29 Prozentpunkte.

Auf der Ausgabenseite (Schaubild 6, S. 18) setzt sich der Trend der Vorjahre fort. Auch 2013 sind die Ausgaben für soziale Leistungen und für Personal angestiegen.

Bei den Sozialausgaben machte dies 49 Mio. Euro aus, wovon alleine 30 Mio. Euro auf die Sozialhilfe entfielen und weitere 9 Mio. Euro auf die Jugendhilfe⁶. Vergleicht man die Sozialausgaben 2013 mit denen der Kommunen anderer Länder, so ist feststellbar, dass Thüringen mit 529 Euro Ausgaben je Einwohner unter dem Durchschnitt der neuen Länder (547 Euro) liegt. So betragen die Sozialausgaben der Kommunen je Einwohner in Sachsen-Anhalt zwar nur 406 Euro, aber in Meck-

⁴ Siehe Anlage 1 zur Pressemitteilung 46/2014 des BMF.

⁵ Vgl. BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 – 2013 (Stand: August 2014).

⁶ Vgl. TLS, Pressemitteilung 064/2014 vom 26. März 2014.

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

lenburg-Vorpommern 743 Euro. In den alten Ländern betragen die Sozialausgaben im Schnitt 644 Euro je Einwohner.⁷ Auch in den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Kostenanstieg zu rechnen.

Bei den Personalausgaben führten die tariflichen Anpassungen und eine geringe Personalmehrung zu einer Erhöhung um 2,3 Prozent bzw. 31 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Sie betragen damit 640 Euro je Einwohner in Thüringen gegenüber durchschnittlich 671 Euro in den neuen bzw. 669 Euro in den alten Ländern.⁸

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Personalbestand um 32 Bedienstete erhöht (Schaubild 7, S. 20). Bei den kreisangehörigen Gemeinden (-6 Bedienstete) gab es kaum Veränderungen, während das dritte Jahr hintereinander bei den kreisfreien Städten (nach +175 Bedienstete im Vorjahr nun +126 Bedienstete) der Personalbestand anwuchs. Die Landkreise (-21 Bedienstete) und Verwaltungsgemeinschaften (-67 Bedienstete) bauten weiter Personal ab.

Auch 2013 bauten die Thüringer Kommunen - wie in den vergangenen Jahren - ihre Schulden ab (Schaubild 8, S.22).

Das betrifft alle Körperschaftstypen. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2013 allerdings immer noch auf 2,238 Mrd. Euro (Vorjahr: 2,272 Mrd. Euro). Die Verschuldung pro Kopf betrug 1.034 Euro. Bei der dargestellten Verschuldung ist zu berücksichtigen, dass die Verschuldung der Eigenbetriebe, der kommunalen Eigenesellschaften und der kommunalen Beteiligungen hinzuzurechnen sind. Berücksichtigt man auch diese, so verdreifacht sich die Verschuldung auf 7,35 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2012). Allerdings fehlt dann immer noch die anteilige Verschuldung von Unternehmen, an denen eine oder mehrere Kommunen zusammen nur minderheitlich beteiligt sind; diese Verschuldung wird statistisch nicht erfasst.

Im Ländervergleich lagen die Thüringer Kommunen 2013 bei der Verschuldung vor Sachsen und Bayern an vierter Stelle⁹. Zum Stand 30. Juni 2014 hat sich die Verschuldung je Einwohner in Thüringen um 437 Euro (43 Prozent) erhöht, so dass es nun mit 1.466 Euro je Einwohner weit über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (1.153 Euro) liegt.¹⁰ Ausschlaggebend dafür sind der kreditfinanzierte Ankauf

⁷ Vgl. BMF, Eckdaten, aaO.

⁸ Vgl. BMF, Eckdaten, aaO.

⁹ Vgl. TFM, Lage der Kommunalfinanzen 2013, Regierungskonferenz am 6. Mai 2014.

¹⁰ Vgl. Destatis, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2.

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

der E.ON-Thüringen-Anteile sowie die dabei vereinbarte Übernahme von Schulden.

Fazit

Nicht zuletzt durch Erhöhung ihrer Realsteuerhebesätze und damit ihrer Einnahmehbasis haben die Thüringer Kommunen in 2013 Mehreinnahmen erzielen können (allein plus 32 Mio. Euro Gewerbesteuer). Nachhaltiger als durch Steuererhöhungen können kommunale Haushalte dagegen entlastet werden, wenn die von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben einer Aufgabenkritik unterzogen, also die Aufgabenquantität und -qualität unter den Gesichtspunkten der Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit neu justiert werden. Die kommunalen Vertretungen sollten dabei gemeinsam mit der Verwaltung geeignete Vorschläge zur Aufgabenreduzierung erarbeiten. Dabei sollte vorrangig da angesetzt werden, wo die Kommune selbstständig über die Aufgabe bzw. den Leistungsumfang entscheidet. Dies betrifft vor allem freiwillige Aufgaben sowie die von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Ratsgremien gesetzten Standards.

Prüfungen

Der Jahresbericht 2015 der Überörtlichen Kommunalprüfung greift eine Auswahl von Prüfungen überwiegend aus dem Prüfungszeitraum 2007 bis 2012 auf.

Ab Seite 23 sind 22 Prüfungen dargestellt. Diese beinhalten besondere Feststellungen sowohl aus Einzelprüfungen als auch aus vergleichenden Prüfungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen bei mehreren Kommunen. Einige Beiträge werden hier kurz vorgestellt:

1. Beispielhaftes Prüfungsergebnis aus einer Verwaltungsgemeinschaft (Tn. I., S. 23)

Eine kleinere Verwaltungsgemeinschaft (VG) und eine ihrer Mitgliedsgemeinden waren nicht in der Lage, das notwendige qualifizierte Personal zur Bewältigung ihrer Aufgaben ausreichend vorzuhalten. Der Verwaltung fehlten insbesondere die notwendigen Rechtskenntnisse.

So führte sie vor Anschaffungen weder ein Vergabeverfahren noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Im Innenverhältnis beteiligte die VG-Verwaltung weder die Gemeinschaftsversammlung noch den Gemeinderat. Rechtsaufsichtliche Genehmigungen holte sie nicht ein.

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

Die Gemeinde prolongierte unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht ein Kommunaldarlehen, statt es durch verfügbare Rücklagemittel abzulösen. Dadurch fielen vermeidbare Kreditzinsen an.

Rücklagemittel legte die Kasse der VG unzulässigerweise in Investmentfonds an, wobei sie auf das eingesetzte Kapital in dem geprüften 5-Jahres-Zeitraum ca. 9.000 € verloren hat. Statt bei Liquiditätsproblemen auf die zu diesem Zweck vorzuhaltenden Rücklagemittel zuzugreifen, nahm die Verwaltung einen Kassenkredit auf. Dadurch entstanden vermeidbare Zinsaufwendungen von ca. 2.000 €.

Unabhängig von dem demografiebedingten weiteren Bevölkerungsrückgang spricht schon die gegenwärtige Situation dafür, dass sich die VG bzw. ihre Mitgliedsgemeinden mit einer größeren Verwaltungseinheit zusammenschließen sollten, um zu leistungsfähigeren Strukturen zu kommen. So wäre es möglich, Aufgaben zu bündeln und Spezialwissen vorzuhalten, um in jedem Fall sämtlichen anstehenden Aufgabenstellungen gerecht zu werden.

2. Querschnittsprüfung zur Beauftragung freiberuflicher Leistungen (Tn. III., S. 27)

Die Überörtliche Kommunalprüfung im Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) hat 2013 und 2014 die Vergabe freiberuflicher Leistungen in Thüringer Kommunen unter 50.000 Einwohnern vergleichend geprüft. Die Erhebungen ergaben rund 40 unterschiedliche Fehlerquellen. In keiner der geprüften Verwaltungen hat die ÜP BaUT die Leistung der Freiberufler durchgehend als vollständig und im Wesentlichen als mangelfrei bewertet. Die festgestellten Mängel führten regelmäßig zu fehlerhaften Honorarabrechnungen mit finanziellen Folgen für die Kommunen. Die geprüften Verwaltungen erkannten darin keinen Mangel.

In 20 von 46 örtlich geprüften Verwaltungen hat die ÜP BaUT eine Überzahlung von Freiberuflern festgestellt. In acht Fällen zahlte die öffentliche Hand insgesamt rund 168.000 Euro zu viel Honorar. In den 12 weiteren Verwaltungen war eine genaue Berechnung des Honorars aufgrund der unvollständigen Aktenlage nicht möglich. Bei den o. g. 20 Kommunen (43 Prozent der örtlich geprüften Verwaltungen) liegt mindestens eine Überzahlung von insgesamt rund 200.000 Euro vor. Hochgerechnet auf die Gesamtanzahl der Kommunen in Thüringen bedeutet das vermeidbare Ausgaben von rund 3,7 Mio. Euro im Prüfungszeitraum bei der Beauftragung freiberuflich Tätiger.

Die Ergebnisse der Querschnittsprüfung hat die ÜP BaUT in einem Gesamtbericht zusammengefasst, der - unter Auswertung der Einzelprüfungen - Handlungsempfehlungen für den Abschluss, die Durchführung und Abrechnung von Verträgen mit

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

freiberuflich Tätigen gibt. Der Gesamtbericht ist unter www.rechnungshof.thueringen.de abrufbar.

3. Unzulässige Finanzgeschäfte eines Wasserver- und Abwasserentsorgers (Tn. VI., S. 34)

Die Überörtliche Kommunalprüfung (ÜP) untersuchte den Einsatz von Finanzderivaten in der Stadtverwaltung und im Eigenbetrieb (vormals ein Wasser- und Abwasserzweckverband), die Auswahl verschiedener Geldanlagen im Eigenbetrieb und die Refinanzierung des Eigenbetriebes aus Fördermitteln. Der Eigenbetrieb hatte im Prüfungszeitraum zwei Zinsswaps im Bestand, die Stadt einen. Weder die Stadt noch der Eigenbetrieb führten Berechnungen durch, zu welchen Konditionen die Grundgeschäfte vor oder mit Ablauf der Zinsbindungsfristen umgeschuldet werden können (z. B. in fest verzinsliche Kommunalkredite). Sie verfolgten die Entwicklung der Marktwerte nicht kontinuierlich. Prüfungen, ob bzw. wann der Ausstieg aus Swapgeschäften angeraten erscheint, gab es nicht. Hinzu kommt, dass weder die Bürgermeisterin und die Kämmerin noch der Werkleiter und die kaufmännische Leiterin über Kenntnisse von Swap-Konstruktionen verfügen.

Durch eine durchgängig unwirtschaftliche Handhabung von Zinsderivaten entstanden der Stadt in ihrer Kernverwaltung und in ihrem Eigenbetrieb Zusatzkosten von rund 3,2 Mio. Euro. Diese Zusatzkosten haben im Bereich des Eigenbetriebs die Gebührenzahler über die Wassergebühren sowie der Steuerzahler über vom Land ausgereichte Fördermittel refinanziert. Nach der Kommunalordnung haben Gemeinden fachlich geeignetes Verwaltungspersonal vorzuhalten, um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten.

4. Umgang mit kontaminiertem Material (Tn. VII., S. 41)

Eine Gemeinde hat 2007 eine innerörtliche Straße erneuert. Für den Ausbau und die Entsorgung deponiepflichtigen Abfalls unterbreitete ein Bieter auffallend niedrige Preise. Der Preisvorsprung zu den Mitbewerbern resultierte im Wesentlichen aus den auffällig niedrigen Preisen bei der Entsorgung des deponiepflichtigen Materials. Die angebotenen Einheitspreise der Mitbewerber lagen teilweise um das 20-fache höher.

Die ÜP BaUT hat festgestellt, dass die Gemeinde diesem Bieter den Zuschlag ungeprüft erteilt hat. Die Prüfung der Schlussrechnung ergab, dass der Auftragnehmer die auffälligen Positionen nicht abgerechnet hat. Zudem lagen keine Entsorgungsnachweise vor. Die Gemeinde gab an, dass sie das belastete Material nicht entsorgt, sondern im ländlichen Wegebau wiederverwendet habe.

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

Vom ausgeschriebenen Abbruchgut war nur ein Teil unter bestimmten Voraussetzungen und besonders guten hydrologischen Bedingungen für einen Wiedereinbau geeignet. Bei etwa 40 Prozent des Ausbaumaterials handelte es sich laut Schadstoffgutachten und Ausschreibung um deponiepflichtiges Material. Abfallerzeuger sind für die umweltgerechte Entsorgung ihrer Abfallgüter verantwortlich und müssen den Entsorgungsweg nachweisen. Versäumen Gemeinden, sich Entsorgungswege im Bieterangebot nachweisen zu lassen, kommen sie ihrer Sorgfaltspflicht nicht nach. Die Gemeinde hat die entsprechenden Entsorgungsnachweise für das deponiepflichtige Material vorzulegen. Für das bedingt wiederverwendbare Material hat sie nachzuweisen, dass es sich um zulässige Einbauverfahren im behördlichen Einvernehmen handelte.

5. Unzulässige Ausgaben für private Zwecke (Tn. IX., S. 44)

Eine Stadt zahlte dem Bürgermeister nebst Begleitung die Eintrittskarten zu privaten Veranstaltungen. Für den Zeitraum von 2005 bis 2010 betrug die Ausgaben 5.300 Euro.

Die Ausgaben für Veranstaltungen beispielsweise in der Semperoper oder einer „Modenacht“ gehören nicht zum Aufgabenbereich einer Kommune, sondern sind der Privatsphäre des Bürgermeisters zuzuordnen. Denn die Besuche dieser Veranstaltungen sind keine „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“. Repräsentationsmittel können zwar für die würdige Ausgestaltung von Empfängen oder ähnlichen Veranstaltungen veranschlagt bzw. in Anspruch genommen werden. Die Inanspruchnahme solcher Mittel ist dabei aber auf besondere Anlässe zu beschränken. Soweit es sich um persönlichen Aufwand handelt, dürfen hierfür keine Haushaltsmittel verwendet werden.

6. Vermeidbare Mehrausgaben bei der Abrechnung von Architektenleistungen (Tn. XIII., S. 51)

Eine Stadt beauftragte einen Landschaftsarchitekten mit der Planung und der Bauüberwachung eines Platzes einschließlich zwei angrenzender Straßen. Der Freiberufler ermittelte sein Honorar nicht entsprechend dem geltenden Preisrecht der HOAI. Eine überschlägige Vergleichsberechnung der ÜP BaUT ergab eine Überzahlung des Freiberuflers von rund 100.000 Euro. In ihrer Stellungnahme ging die Stadt nicht auf die Rückforderung des überzahlten Betrages ein. Die Stadt ist aufgefordert worden, den Honoraranspruch unter Beachtung der gegebenen Hinweise zu prüfen und das überzahlte Honorar zurückzufordern.

Medieninformation

Nr. 3/2015

Thüringer Rechnungshof

7. Unzulässige Eilentscheidung für ein schuldrechtliches Nutzungsverhältnis (Tn. XXII., S. 68)

Ein Bürgermeister entschied im Juli 2004 über ein mietzinsfreies Nutzungsverhältnis für Wohnräume einschließlich Nebenflächen und Außenanlagen. Er traf diese Entscheidung sieben Tage vor der nächsten (planmäßigen) Stadtratssitzung und räumte dem Eigentümer ab Januar 2017 ein preisreduziertes Nutzungsrecht über 13 Jahre und danach ein unentgeltliches Nutzungsrecht von insgesamt 74 Jahren ein. Die unzulässige Entscheidung hatte für die Stadt langfristig Einnahmeverluste von insgesamt rund 470.000 Euro zur Folge.