

Der Präsident des
Thüringer Rechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -
Jahresbericht 2014

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1

07407 Rudolstadt

Postfach 100 137

07391 Rudolstadt

Telefon:

03672/446-0

Fax:

03672/446-998

E-Mail:

poststelle@trh.thueringen.de

Internet:

<http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	5
Verzeichnis der Schaubilder	5
Vorbemerkungen	6
A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen	7
I. Personal, Organisation	7
II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit	7
II.1. Rechnungsprüfung	7
II.2. Kassenprüfung	9
III. Rückblick	10
III.1. Bisherige Prüfungen	10
III.2. Zusammenfassung bisheriger Prüfungsfeststellungen	15
IV. Haushalts- und Finanzlage der Kommunen	21
IV.1. Einleitung	21
IV.2. Einnahmen und Ausgaben	21
IV.3. Personalbestand	27
IV.4. Schulden	29
B. Aktuelle Prüfungen	31
I. Demografiebezogene Zuschüsse	31
II. Fehlerhaftes Kreditmanagement	34
III. Unzulässige Erstattung von Dienstbekleidung	37
IV. Verwaltung kommunaler Wohnungen	38
V. Unzulässige Gestaltung der Finanzierung einer städtischen Baumaßnahme	39
VI. Regionalentwicklung und Demografie	42
VII. Kommunalwald: Veräußerungserlöse zweckwidrig verwendet	43
VIII. Bauleitplanung und interkommunale Zusammenarbeit	45
IX. Betrieb und Nutzung kommunaler Dorfgemeinschaftshäuser	47
X. Beauftragung freiberuflicher Leistungen	48
XI. Investitionsvorhaben im öffentlichen Personennahverkehr	51

Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BAT-O	Bundes-Angestelltentarifvertrag in der für die neuen Bundesländer geltenden Fassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DIN	Deutsche Industrienorm
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EnEV	Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden
ESTG	Einkommensteuergesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informationstechnik
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
StPNV	Straßenpersonennahverkehr
THEGA	Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThüringenForst - AöR	ThüringenForst - Anstalt öffentlichen Rechts
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürWaldG	Thüringer Waldgesetz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
TVÖD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
ÜP	Überörtliche Kommunalprüfung
ÜP BaUT	Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VO (EG)	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personennahverkehrsdienste auf Schiene und Straße

VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungs- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZuInvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Abgeschlossene Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung	10
Übersicht 2	Prüfungsquote bei Kassenprüfungen in Gemeinden und Landkreisen	11
Übersicht 3	Prüfungsquote bei Kassenprüfungen in Verwaltungsgemeinschaften	12
Übersicht 4	Vollzeitäquivalente in Gemeinden und -verbänden je 1.000 Einwohner	28

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Kreisangehörige Gemeinden	13
Schaubild 2	Landkreise und kreisfreie Städte	14
Schaubild 3	Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	22
Schaubild 4	Finanzierungssaldo	23
Schaubild 5	Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten	24
Schaubild 6	Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten	25
Schaubild 7	Entwicklung des Personalbestands	27
Schaubild 8	Entwicklung der Schulden	29

Vorbemerkungen

Der nachfolgende Bericht ist der neunte Jahresbericht der Überörtlichen Kommunalprüfung. Seine Ergebnisse beziehen sich vor allem auf den Prüfungszeitraum 2006 bis 2011, der bei überörtlichen Prüfungen im Jahr 2012 den zeitlichen Prüfungsrahmen vorgab. Er stellt darüber hinaus die aktuelle Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen dar.

Der neunte Jahresbericht ist der erste Jahresbericht der Überörtlichen Kommunalprüfung, der der Öffentlichkeit unabhängig vom Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs vorgestellt wird. Dies nimmt der Präsident des Thüringer Rechnungshofs zum Anlass, neben aktuellen Prüfungsergebnissen einen kurzen Rück- und Überblick über die bisherigen überörtlichen Prüfungen zu geben.

A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen

I. Personal, Organisation

Die Überörtliche Kommunalprüfung ist derzeit für knapp 1.100 Körperschaften zuständig: 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 872 kreisangehörige Gemeinden, 75 Verwaltungsgemeinschaften und 120 Zweckverbände sind zu prüfen.¹

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs hat zur Wahrnehmung dieser Aufgabe seit Beginn der Tätigkeit Ende 2001 durchschnittlich 20 Beamte² und Beschäftigte der Abteilung „Überörtliche Kommunalprüfung“ zugeordnet.

Die Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich Bau, Umwelt und Technik führt seit 2006 die auch für die staatliche Prüfung zuständige Abteilung des Thüringer Rechnungshofs (Prüfungsabteilung III) durch.

II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit

II.1. Rechnungsprüfung

Die Überörtliche Kommunalprüfung überwacht die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze (vgl. § 84 Thür-KO). Sie achtet dabei insbesondere darauf, ob die geprüften Stellen

- die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan eingehalten haben,
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt haben,
- wirtschaftlich und sparsam verfahren sind sowie die Aufgaben mit geringem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksam erfüllt haben.

¹ Angaben des TLS zum 31. Dezember 2012.

² Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Darüber hinaus erstreckt sich die Prüfung nach § 4 Abs. 2 ThürPrBG darauf, ob die geprüften Stellen

- dauerhaft leistungsfähig sind, insbesondere ob sie eigene Einnahmemöglichkeiten erschlossen und ausgeschöpft haben (vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO),
- kostenrechnende Einrichtungen (§ 12 Abs. 1 ThürGemHV), Eigenbetriebe und Krankenhäuser wirtschaftlich geführt haben sowie
- Investitionen und deren Folgekosten wirtschaftlich abgewickelt haben.

Die Überörtliche Kommunalprüfung hatte in den vergangenen Jahren auf der Grundlage stichprobenartiger Prüfungen eine Vielzahl von Sachverhalten zu beanstanden. Nicht in jedem Fall sind die Feststellungen mit konkreten Zahlen zu unterlegen. Aber soweit dies möglich ist, kann zwischen solchen mit

- (1) direkten wirtschaftlichen Auswirkungen,
- (2) Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis selbst und
- (3) sonstigen Auswirkungen

unterschieden werden. Überschlägig berechnet, stellen sich die finanziellen Auswirkungen aufsummiert über die bisherigen überörtlichen Prüfungen wie folgt dar:

(1) direkte wirtschaftliche Auswirkungen

unnötige Investitionen	16,56 Mio. €
Fehlinvestitionen wegen Nutzungsausschluss bzw. Nutzungsbeschränkung	19,64 Mio. €
Verlustausgleiche für kommunale Unternehmen und kommunale Gesellschaften	2,30 Mio. €
unnötige Sachkosten	18,90 Mio. €
nicht erhobene Beiträge, Gebühren, Steuern	5,84 Mio. €
sonstige nicht erhobene Einnahmen	9,57 Mio. €
mögliche Personalkosteneinsparungen	11,86 Mio. €
sonstige Vermögensschäden	28,08 Mio. €
Summe	112,75 Mio. €

(2) Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	
unzulässige Bildung von Haushaltsresten	49,76 Mio. €
nicht ausreichend beigetriebene offene Forderungen	0,36 Mio. €
unzulässige Ausbuchungen auf Fehlbeträge	57,83 Mio. €
Summe	107,95 Mio. €

(3) sonstige Auswirkungen	
unzulässige Kreditaufnahmen, -verwendung	177,93 Mio. €
unzulässige Bürgschaften, Patronatserklärungen	10,24 Mio. €
unzulässige Kassenkredite	2,86 Mio. €
Summe	191,03 Mio. €

II.2. **Kassenprüfung**

Nach § 84 Abs. 5 ThürKO ist es Aufgabe der Überörtlichen Kommunalprüfung,

- die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte,
- die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und
- das Zusammenwirken der Kassen mit der Verwaltung

unvermutet zu prüfen. Darüber hinaus erstreckt sich die Kassenprüfung auf die Verwahrung von Wertgegenständen und anderen Gegenständen.

Bei den über 250 bisher durchgeführten Kassenprüfungen betraf der überwiegende Teil der Beanstandungen organisatorische, formale und Kassensicherheitsbelange. Festzustellen war beispielsweise, dass die Kommunen zum Teil

- keine ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten geschaffen hatten,
- Einnahmen und Ausgaben nicht zeitnah buchten und Tagesabschlüsse nicht zeitgerecht erstellten,
- nicht ordnungsgemäß freigegebene und nicht gültige EDV-Programme einsetzten und Dienstanweisungen für die EDV-Anwendung fehlten,

- Rücklagenmittel in vielen Fällen immer noch als Verwahrgeld im Kassenbestand führten, obwohl sie nicht zur Kassenbestandsverstärkung herangezogen wurden, oder
- örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO nicht ausreichend oder im gebotenen Umfang durchführten.

III. Rückblick

III.1. Bisherige Prüfungen

Die Überörtliche Kommunalprüfung hat in den letzten zehn Jahren in 142 kommunalen Körperschaften stichprobenartig die Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft. Die Prüfungen verteilten sich wie folgt:

Übersicht 1

Abgeschlossene Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Geprüfte Körperschaften	Anzahl	Anzahl der geprüften Haushaltsjahre
Landkreise	10	73
kreisfreie Städte	1	11
kreisangehörige Gemeinden	115	857
Verwaltungsgemeinschaften	12	87
Zweckverbände	4	27

Hinzuzurechnen sind bei fünf Landkreisen sowie fünf kreisfreien Städten und den jeweils dazugehörigen ARGEn bzw. Jobcentern Prüfungen, die sich auf den Vollzug des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung) bzw. des SGB II (Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende) erstreckten. In Summe wurden hier insgesamt 65 Haushaltsjahre geprüft.

Im Bereich Bau, Umwelt und Technik führte die Überörtliche Kommunalprüfung Prüfungen zu Investitionen und deren Folgekosten bisher bei 559 kommunalen Körperschaften und vier Zweckverbänden durch. Dabei handelt es sich neben den klassischen Einzelprüfungen auch um vergleichende Prüfungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen bei mehreren Kommunen. Die jeweiligen Erkenntnisse aus den unterschiedlichen Verwal-

tungsebenen sowie aus dem Vergleich der Kommunen flossen in die Prüfungsberichte und die Beratungstätigkeit mit ein.

Schließlich fanden bei 195 kreisangehörigen Städten und Gemeinden unvermutete Prüfungen der Kassen und Zahlstellen statt. Bei 66 Verwaltungsgemeinschaften prüfte die Überörtliche Kommunalprüfung weitere 372 (Mitglieds-) Gemeinden, also zusammen 567 Gemeinden. Sechs Kassenprüfungen betrafen Zweckverbände.

Die folgende Übersicht 2 zeigt die Erledigungsquote bei Kassenprüfungen in Gemeinden geordnet nach Landkreisen:

Übersicht 2

Prüfungsquote bei Kassenprüfungen in Gemeinden und Landkreisen

Landkreis	Anzahl der Gemeinden insgesamt	davon geprüft	Prozent
1	2	3	4 (Spalten 3:2)
Eichsfeld	80	38	47,50
Nordhausen	27	19	70,37
Wartburgkreis	58	38	65,52
Unstrut-Hainich-Kreis	42	34	80,95
Kyffhäuserkreis	43	37	86,05
Schmalkalden-Meiningen	62	48	77,42
Gotha	48	36	75,00
Sömmerda	54	31	57,41
Hildburghausen	38	36	94,74
Ilm-Kreis	43	40	93,02
Weimarer Land	70	52	74,29
Sonneberg	12	10	83,33
Saalfeld-Rudolstadt	38	28	73,68
Saale-Holzland-Kreis	93	46	49,46
Saale-Orla-Kreis	73	29	39,73
Greiz	53	35	66,04
Altenburger Land	38	10	26,32
insgesamt	872	567	65,02

Die Übersicht zeigt, wie heterogen die Thüringer Gemeindelandschaft ist. Die Landkreise, deren Gemeinden am häufigsten geprüft wurden – Schmalkalden-Meiningen 48-mal und Weimarer Land 52-mal –, haben Prüfungsquoten von 77 und 74 Prozent. Die Landkreise Sonneberg und Hildburghausen dagegen haben Prüfungsquoten von 83 und fast 95 Prozent, obwohl hier lediglich 10 bzw. 36 Prüfungen stattfanden.

Noch deutlicher sind die Strukturunterschiede in Übersicht 3 zu erkennen, die die Prüfungsquote bei Kassenprüfungen in Verwaltungsgemeinschaften aufzeigt.

Übersicht 3

Prüfungsquote bei Kassenprüfungen in Verwaltungsgemeinschaften

Landkreis	Anzahl der VG		Prozent
	insgesamt	davon geprüft	
1	2	3	4 (Spalten 3:2)
Eichsfeld	9	7	77,78
Nordhausen	2	2	100,00
Wartburgkreis	6	4	66,67
Unstrut-Hainich-Kreis	3	3	100,00
Kyffhäuserkreis	3	4*	100,00
Schmalkalden-Meiningen	4	4	100,00
Gotha	4	7**	100,00
Sömmerda	7	6	85,71
Hildburghausen	2	2	100,00
Ilm-Kreis	6	7***	100,00
Weimarer Land	6	6	100,00
Sonneberg	0	0	-
Saalfeld-Rudolstadt	4	4	100,00
Saale-Holzland-Kreis	5	3	60,00
Saale-Orla-Kreis	5	2	40,00
Greiz	4	4	100,00
Altenburger Land	5	1	20,00
insgesamt	75	66	88,00

* Die geprüfte VG Kyffhäuser existiert nicht mehr.

** Die geprüften VGen Reinhardsbrunn, Drei Gleichen und Nesse-Apfelstädt existieren nicht mehr.

*** Die Kasse einer VG wurde zweimal unvermutet geprüft.

Die folgenden Schaubilder 1 und 2 verdeutlichen die bisher erreichte Prüfungsichte. Über die hierin erkennbaren Prüfungen hinaus hat die Überörtliche Kommunalprüfung mit Querschnittsprüfungen³ alle Thüringer Gemeinden bereits zweimal angesprochen und entsprechend den Rücklaufquoten von 64,5 % bzw. 76 % in ihre Prüfung einbezogen.

³ „Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen“ und „Demografiebezogene Zuschüsse“.

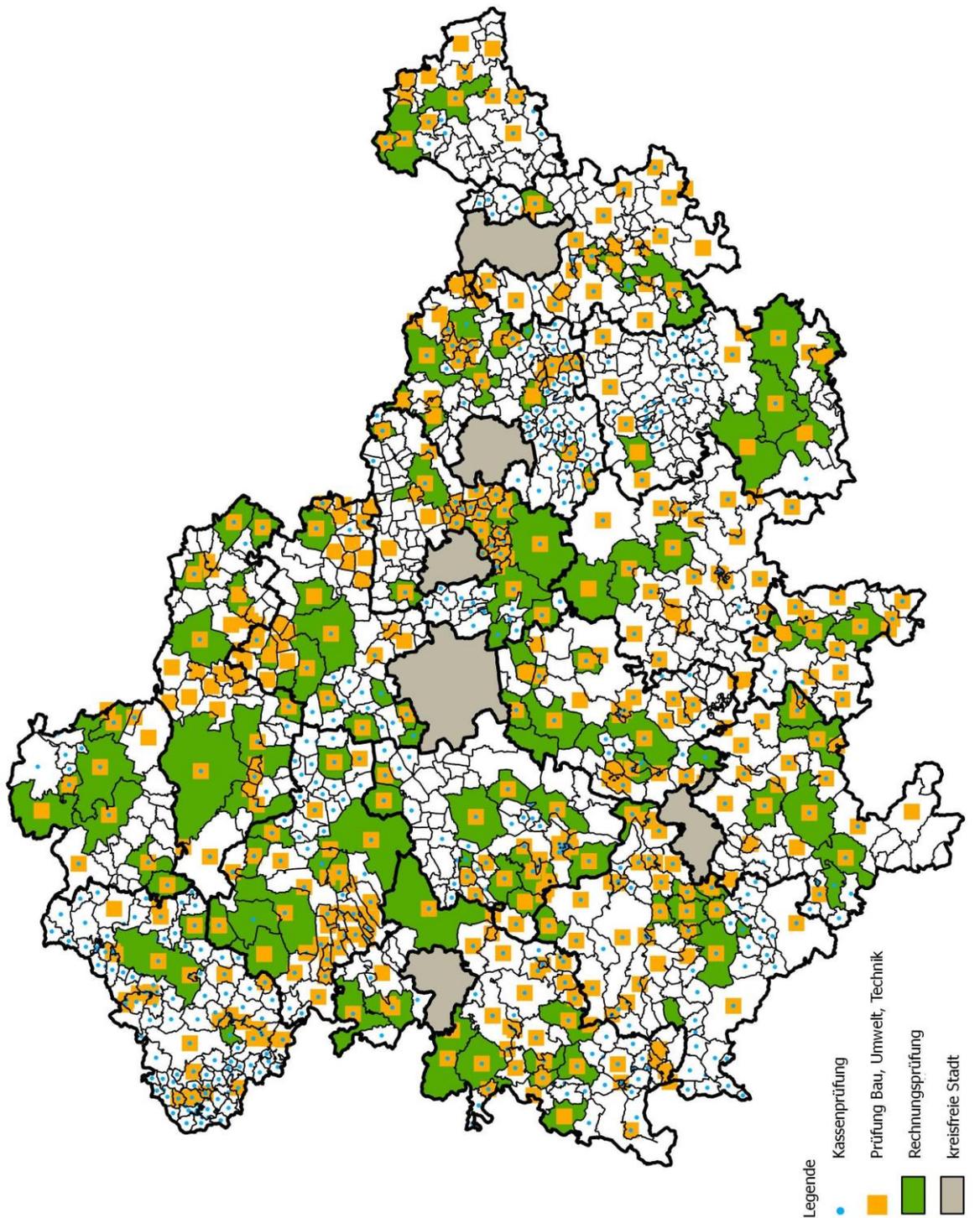
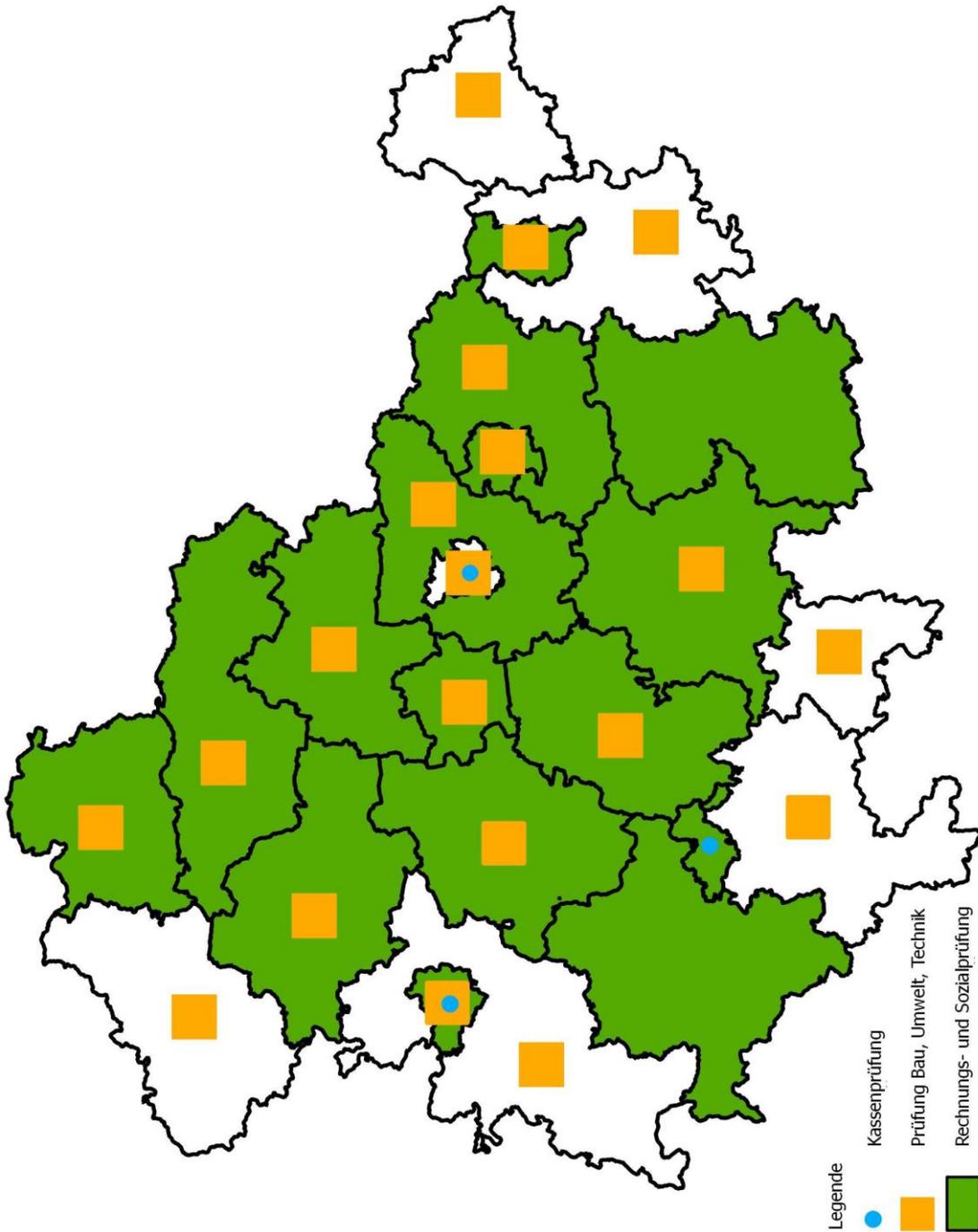
Schaubild 1**Kreisangehörige Gemeinden****(ohne Darstellung von Zweckverbänden und Verwaltungsgemeinschaften)**

Schaubild 2

Landkreise und kreisfreie Städte



III.2. Zusammenfassung bisheriger Prüfungsfeststellungen

Die unter Tn. III.1. angesprochenen stichprobenartig angelegten Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfassen das gesamte kommunale Aufgabenspektrum von der Personal- und Finanzverwaltung über kommunale Einrichtungen wie Kindertagesstätten oder Bibliotheken über Sozialleistungen bis hin zu den kommunalen Beteiligungen. So ergaben sich beispielhaft folgende Prüfungsfeststellungen:

- Gemeinden verzichten zum Teil unzulässiger Weise auf erhebliche Einnahmen. Sie machen beispielsweise berechnete Forderungen nicht oder nicht in ausreichender Höhe geltend⁴ oder sie verkaufen oder vermieten Immobilien teilweise ohne erkennbaren Grund unter Wert.⁵ Auch werden etwa Gebühren auf der Grundlage von Kalkulationen erhoben, die nicht alle gesetzlich geforderten Kostenanteile, vor allem die Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen, berücksichtigen. Zum Teil werden auch Abgabeforderungen zinslos gestundet oder erlassen, ohne dass das Vorliegen der dafür erforderlichen Voraussetzungen nachweislich geprüft wurde.⁶
- Außerdem ist es vorgekommen, dass Kommunen unter Verstoß gegen das Vergaberecht Verträge abgeschlossen haben.⁷ Dies betrifft z. B. Verträge über Kreditaufnahmen, Reinigungsleistungen oder den Erwerb von Dienstfahrzeugen. Dadurch sind die Vertragskonditionen, vor allem der Preis für die Kommune oftmals nachteilig. Dies wiederum führt zu vermeidbaren, zum Teil erheblichen Mehrausgaben.
- Gemeinden erwarben auch Grundstücke zu Preisen, die über dem vom Gutachterausschuss ermittelten Bodenwert lagen.⁸ Sie verstießen damit gegen das Gebot der Sparsamkeit. Ebenso entstanden aus nicht sachgemäß geplanten Investitionen⁹ vermeidbare Mehrausgaben. Auch im Bereich der kommunalen Beteiligungen beanstandete die Überörtliche Kommunalprüfung unwirtschaftliches Verhalten in Fällen, in denen

⁴ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 8, 15, 22; Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 22; Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 13; Jahresbericht ÜP 2009 Tn. 19; Jahresbericht ÜP 2010 Tn. B III, B VII; Jahresbericht ÜP 2011 Tn. B XI.

⁵ Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 12; Jahresbericht ÜP 2010 Tn. B VIII.

⁶ Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 14; Jahresbericht ÜP 2008 Tn. 12.

⁷ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 11, 17, 28, 29, 34; Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 15; Jahresbericht ÜP 2012 Tn. B III, B VII.

⁸ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 10, 12; Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 9.

⁹ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 10, 18, 19, 26, 28, 31; Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 11; Jahresbericht ÜP 2012 Tn. B V, B VII.

Kommunen einen Verlustausgleich an die Beteiligung zahlen mussten oder zumindest nicht die ursprünglich geplanten Gewinnausschüttungen erhielten.¹⁰

- In einigen Fällen stellte die Überörtliche Kommunalprüfung beamten- und tarifrechtlich unberechtigte Leistungen an kommunale Wahlbeamte oder Verwaltungsangestellte fest.¹¹ Dazu gehören z. B. unberechtigte Dienstaufwandsentschädigungen, über- und außertarifliche Zahlungen, die Übernahme von Versicherungen oder Ausflüge und Feste der Verwaltung. Umgekehrt wurde für die private Nutzung eines Dienstwagens nicht immer ein ausreichendes Entgelt erhoben.¹²
- Kommunen beachteten zum Teil rechtliche Vorgaben nicht, die zu einer Ausgabenbeschränkung führen würden. Sie leisteten z. B. über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einhaltung der engen gesetzlichen Vorgaben oder deckten Fehlbeträge aus einem Haushaltsjahr nicht spätestens innerhalb von zwei Jahren. Dazu gehört auch, ein Haushaltssicherungskonzept nicht oder nicht ausreichend umzusetzen bzw. fortzuschreiben.¹³
- Kommunen nahmen teilweise – mitunter sogar rechtsaufsichtlich genehmigt – Kredite auf, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen¹⁴, oder schuldeten Kredite mit der Folge von Mehrausgaben um.¹⁵ Dadurch entstanden Zinsausgaben, die nicht hätten anfallen dürfen bzw. müssen.
- Gemeinden stellten zum Teil für Dritte Kreditsicherheiten, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben waren.¹⁶ Teilweise mussten Gemeinde bei ihrer Inanspruchnahme aus der Sicherheit die dann fälligen Zahlungen über eine Kreditaufnahme finanzieren.

¹⁰ Jahresbericht ÜP 2010 Tn. B I, B IV, B IX.

¹¹ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 24; Jahresbericht ÜP 2011 Tn. B V; Jahresbericht ÜP 2012 Tn. B I, B IV, B VI, B VIII; dieser Jahresbericht ÜP Tn. B III.

¹² Jahresbericht ÜP 2008 Tn. 13; Jahresbericht ÜP 2011 Tn. B III.

¹³ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 9; Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 11; Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 8, 9; Jahresbericht ÜP 2008 Tn. 18; Jahresbericht ÜP 2009 Tn. 23.

¹⁴ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 17, 25; Jahresbericht ÜP 2011 Tn. B. VI; dieser Jahresbericht ÜP Tn. B V.

¹⁵ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 17, 30.

¹⁶ Jahresbericht ÜP 2005 Tn. 16, Jahresbericht ÜP 2006 Tn. 11, 20; Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 10.

- Die zuvor geschriebenen Sachverhalte lassen sich in mancher Hinsicht auf die nicht ausreichende Zahl von qualifizierten Mitarbeitern in kleinen Kommunen zurückführen.¹⁷
- Weiterhin führte die Überörtliche Kommunalprüfung von Ende 2007 bis Herbst 2009 eine Querschnittsprüfung zum Thema "Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen" durch.¹⁸ 64,5 Prozent aller Kommunen reagierten auf die die Prüfung einleitende Orientierungserhebung. Demnach verfügten 278 Kommunen über einen eigenen Internetauftritt. Zusätzlich werden sehr viele Gemeinden über ihre Verwaltungsgemeinschaft bzw. erfüllende Gemeinde im Internet repräsentiert. Auffällig war, dass lediglich bei 62 Kommunen die Web-Seiten über einen Zuständigkeitsfinder verfügten. Selbst fünf Landkreise und zwölf größere Städte hatten diese Funktion nicht eingerichtet. Einen elektronischen Formularservice boten lediglich 95 Kommunen an. Gerade mit diesem Service würde für die Bürger die Entfernung zwischen Wohnort und Verwaltung an Bedeutung verlieren, was vor allem für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen hilfreich wäre.

Ein zweiter Schritt betrachtete die Internetauftritte von 16 Kommunen unter Bildung von vier Vergleichsringen (vier Landkreise, drei kreisfreie Städte, fünf kreisangehörige Städte, vier Verwaltungsgemeinschaften) näher. Von den 16 geprüften Kommunen fielen die ersten (besten) fünf Plätze auf kreisfreie Städte und Landkreise. Dies ist ein Indiz dafür, dass im Zweifel mit der Größe einer Verwaltung deren Qualität steigt. Diese Detailprüfung bestärkte die bereits aus der Orientierungserhebung gewonnene Erkenntnis, dass die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren (E-Government-Basisdienste: z. B. Kfz-Zulassung, Baugenehmigungsverfahren, An- und Abmeldung Einwohnermeldeamt, Gewerbeanmeldung) nur unzureichend ermöglicht wird. Von insgesamt 147 geprüften E-Government-Basisdiensten existierte für 38 kein Online-Angebot, bei weiteren 43 ein rein informatives Angebot. Nur bei sieben E-Government-Basisdiensten war eine vollständige Abwicklung via Internet möglich.

¹⁷ Jahresbericht ÜP 2007 Tn. 19.

¹⁸ Der Bericht zur Querschnittsprüfung "Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen" ist unter www.rechnungshof.thueringen.de veröffentlicht.

Die Benutzerfreundlichkeit wies in allen Vergleichsringen dringenden Handlungsbedarf auf. Ein erleichterter Zugang für Menschen mit Behinderungen (Barrierefreiheit) war in keinem Fall vorhanden.

Bei der Vergabe von Aufträgen an IT-Dienstleister wurde das Recht nur selten beachtet. Hinzu kam, dass die Kommunen im Vorfeld von Beschaffungen oft nur unzureichend dokumentierten und kaum detaillierte Kosten-Nutzen-Betrachtungen vornahmen.

Die Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik erstreckten sich in der Regel auf mehrere Baumaßnahmen einer Kommune. Die Prüfungsfeststellungen haben wir mit den geprüften Verwaltungen erörtert. Diese erhielten Prüfungsberichte mit konkreten Hinweisen und Handlungsempfehlungen für den jeweiligen Einzelfall. Seit 2007 führen wir, ergänzend zu den Einzelprüfungen, regelmäßig vergleichende oder Querschnittsprüfungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen durch. Der Kreis der geprüften Kommunen hat dadurch erheblich zugenommen. Auch konnten sich unsere Prüfungsergebnisse auf deutlich mehr Kenntnisse und Erfahrungen aus der kommunalen Verwaltungspraxis stützen. Durch die Veröffentlichung dieser Prüfungsergebnisse in Form von anonymisierten Gesamtberichten profitierten zudem nicht nur die in die Prüfungen einbezogenen Kommunen von unseren Hinweisen und Empfehlungen.

- Unsere bisherigen Prüfungen ergaben regelmäßig Verstöße gegen die ordnungsgemäße Vergabe von Bauaufträgen. So wurde gegen Vergabebestimmungen verstoßen, um ortsansässigen Unternehmen den Auftrag zu erteilen. Das Vergabeverfahren wurde zudem häufig nicht bzw. mangelhaft dokumentiert. Weitere Feststellungen betrafen Verträge mit freiberuflich Tätigen. Unvollständige und teilweise nicht prüfbare Honorarschlussrechnungen führen oftmals zu einer Überzahlung der Planungsleistungen.
- Die Untersuchung der Strukturen und Aufgaben kommunaler Bauhöfe¹⁹ ergab, dass die Organisationsform nicht entscheidend für den wirtschaftlichen Erfolg ist. Erhebliche Defizite bestanden bei der Kostentransparenz und Kostenverantwortung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit kommt den Personalkosten mit durchschnittlich 68 Prozent der Bauhofkosten

¹⁹ Vgl. auch Jahresbericht ÜP 2007.

eine besondere Bedeutung zu. Mit zunehmender Gemeindegröße und zunehmendem Leistungsumfang steigt die Effizienz.

- Eine Prüfung der Stadtentwicklungskonzepte und Städtebaufördermittel²⁰ zeigte, dass angesichts sinkender Einwohnerzahlen die bestehende Infrastruktur sowohl in ihrer Funktion und Auslastung als auch in ihrer finanziellen Tragfähigkeit gefährdet ist. Unangemessene oder ausbleibende städtebauliche Entscheidungen führen langfristig zu erheblichen Folgekosten.
- Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung wirkt sich auch auf die Entwicklung der Verkehrs- und Fluglandeplätze²¹ aus. So ist nicht mit einer Steigerung der Flugbewegungen zu rechnen. Einige kommunale Gesellschafter können daher den Bestand des Flughafens nicht dauerhaft sichern. Die kommunalen Gesellschafter müssen sich positionieren und die Frage stellen, ob sie sich den Landeplatz leisten wollen und können.
- Bei Maßnahmen zur Energieeinsparung und zum Klimaschutz²² hatten Energieeffizienz und Klimaschutz bei der Mehrzahl der geprüften Gemeinden nicht die notwendige Priorität. Nur wenige Kommunen verfügen über Konzepte, um den kommunalen Energie- und Medienverbrauch zu senken. Die Kenntnisse der Verwaltungen über ihre Liegenschaften und deren Betriebskosten waren häufig mangelhaft.
- 2009 prüfte die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) bei sechs Kommunen die Aufgabenträgerschaft für den Straßenpersonennahverkehr (StPNV). Im Mittelpunkt stand die EU-beihilferechtskonforme Zahlung von Ausgleichsleistungen (einschließlich der vorgesehenen Weitergabe von Landeszuschüssen) an die im Straßenpersonennahverkehr tätigen Verkehrsunternehmen. Bei den kommunalen Aufgabenträgern im Straßenpersonennahverkehr²³ bestanden hinsichtlich der Anwendung der EU-Verordnung große Unsicherheiten. Nicht alle Kommunen erfüllten die festgelegten Voraussetzungen für die fast ausnahmslos beabsichtigte Direktvergabe der öffentlichen Dienstleistungsaufträge. Das geforderte uneingeschränkte Durchgriffsrecht auf das Verkehrsunternehmen war oftmals nicht gesichert.

²⁰ Vgl. auch Jahresberichte ÜP 2008 und 2011.

²¹ Vgl. auch Jahresbericht ÜP 2008.

²² Vgl. auch Jahresberichte ÜP 2008 und 2009.

²³ Vgl. auch Jahresbericht ÜP 2009.

- Bei der Dimensionierung Thermischer Abfallbehandlungs-/verwertungsanlagen²⁴ haben die Betreiber zum Teil die Faktoren, wie z. B. zurück gehende Einwohnerzahlen, für einen wirtschaftlichen Einsatz der Anlagen nicht oder ungenügend beachtet. Das Abfallaufkommen lag zum Prüfungszeitpunkt bei zwei Anlagen bis zu 40 Prozent unter den prognostizierten Abfallmengen.
- Der Bau und die Unterhaltung von Anlagen zur Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung²⁵ erfolgte mehrfach unter Verstoß gegen vergabe- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen. Auch waren die Globalberechnungen unvollständig und teilweise fehlerhaft. Eine Gemeinde sollte die Investitionskosten für Abwasseranlagen tragen, obwohl der Zweckverband für die Nutzung der Anlagen Beiträge erhob und diese nicht an die Gemeinde weiterreichte.
- Fast ein Viertel der Thüringer Kommunen erfüllten ihre Unterhaltungs-, Entwicklungs-, Pflege- und Ausbaumaßnahmen an Gewässern 2. Ordnung²⁶ nicht zielgerichtet. Ein Grund lag in der fachlichen oder personellen Überforderung der Kommunen. Demgegenüber kamen die in Verbänden organisierten Kommunen ihren Aufgaben wirkungsvoller und effektiver nach.
- Die Durchführung kommunaler Bauvorhaben²⁷ mit Finanzhilfen nach dem ZulnvG²⁸, sog. Konjunkturpaket II, unterstand nicht immer dem Sparsamkeitsprinzip. Bei den Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindertagesstätten und Sportanlagen fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/Variantenvergleiche. Zum Teil investierten die Kommunen in sanierungsbedürftige "Problemobjekte", ohne dass ein Gesamtinvestitionsplan und ein langfristiges Nutzungskonzept vorlagen. Oft wurde das Bedarfsprinzip vernachlässigt. Bei der Durchführung ihrer eigenen Vorhaben mangelte es Kommunen häufig an Personal und Fachkompetenz.

Insgesamt betreffen die Beanstandungen der Überörtlichen Kommunalprüfung aufgrund der bisherigen stichprobenartigen Prüfungen unmittelbare fi-

²⁴ Vgl. auch Jahresbericht ÜP 2009.

²⁵ Vgl. Jahresbericht ÜP 2009.

²⁶ Vgl. auch Jahresbericht ÜP 2011.

²⁷ Vgl. auch Jahresberichte ÜP 2010, 2011 und 2012.

²⁸ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 2. März 2009, BGBl. I, S. 416, 428; sog. Konjunkturpaket II.

nanzielle Auswirkungen von rund 113 Mio. Euro.²⁹ Diese nicht geltend gemachten Einnahmen bzw. unnötigen Mehrausgaben fehlen, um ggf. den Haushaltsausgleich zu erreichen bzw. das Jahresergebnis zu verbessern. Dies verstärkt den Eindruck, den Kommunen stünden zur Schuldentilgung oder für andere Ausgaben nicht ausreichend eigene Finanzierungsquellen zur Verfügung.

IV. Haushalts- und Finanzlage der Kommunen

IV.1. Einleitung

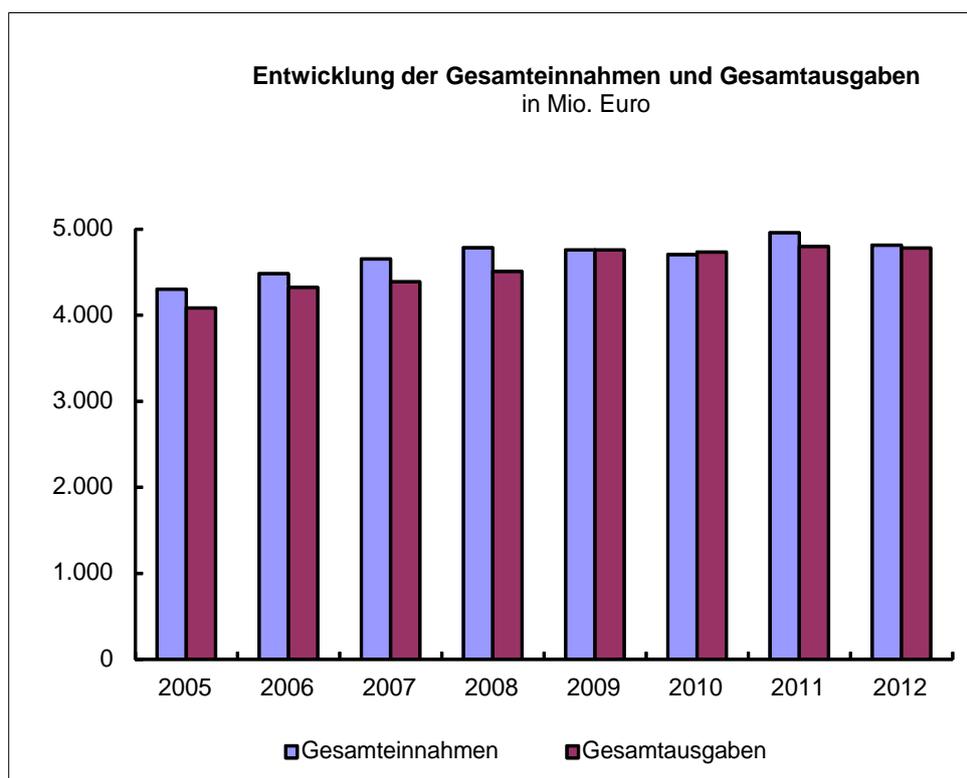
Die Lage der kommunalen Finanzen bis 2012 wird in der Gesamtbetrachtung für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, die Landkreise und die kreisfreien Städte im Freistaat Thüringen auf der Grundlage der Daten des Statistischen Jahrbuchs und der Statistischen Berichte des Thüringer Landesamtes für Statistik dargestellt.

IV.2. Einnahmen und Ausgaben

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben (laufende Rechnung und Kapitalrechnung ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Jahre 2005 bis 2012 ist im folgenden Schaubild 3 wiedergegeben:

²⁹ Vgl. Tn. II.1.

Schaubild 3

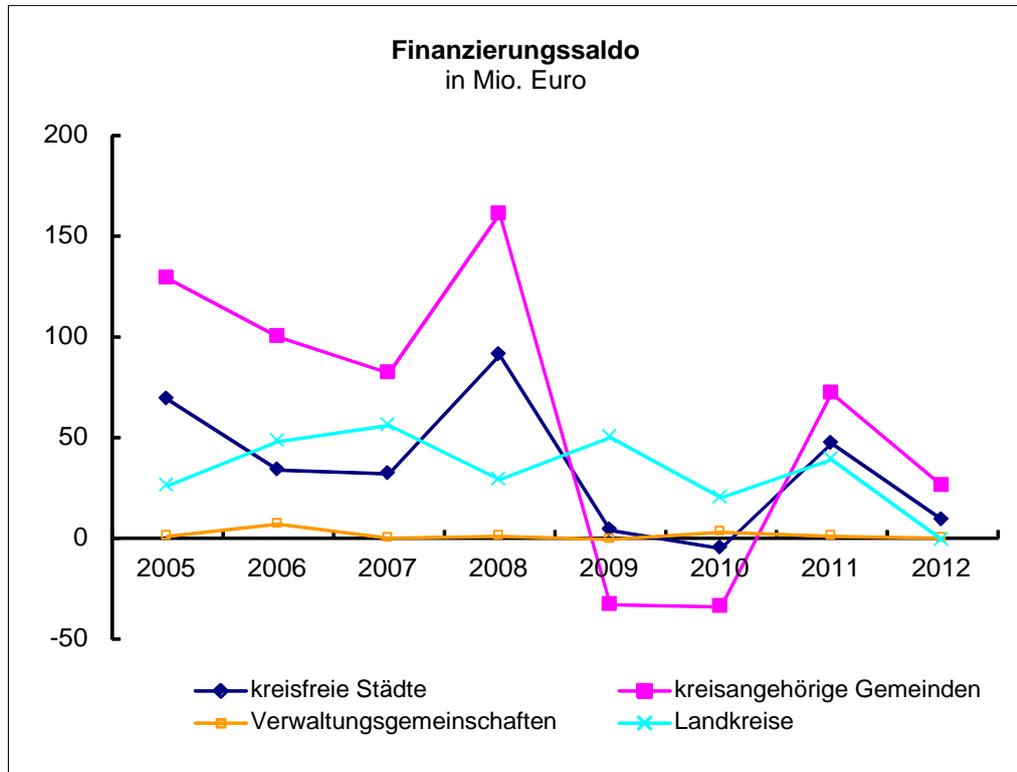


Die Übersicht zeigt, dass im Betrachtungszeitraum sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben von der Grundtendenz her gestiegen sind. Der Anstieg der Gesamteinnahmen betrug rund 520 Mio. Euro, die Gesamtausgaben sind sogar um 712 Mio. Euro angestiegen. Bis auf das Jahr 2010 überstiegen die jährlichen Gesamteinnahmen die jährlichen Gesamtausgaben. Der jährlich erzielte Überschuss lag bis 2008 noch zwischen 158 und 276 Mio. Euro. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise belief sich der Überschuss 2009 nur noch auf 2 Mio. Euro. 2010 ergab sich ein Fehlbetrag von 30 Mio. Euro. 2011 erholten sich die Gesamteinnahmen überdurchschnittlich, der Überschuss betrug so 162 Mio. Euro. Trotz Rückgang der Gesamteinnahmen 2012 um 146 Mio. Euro gegenüber 2011 wurde das Vorkrisenniveau überschritten. Allerdings konnte nur noch ein Überschuss von 34 Mio. Euro erreicht werden. Die günstigen konjunkturellen Bedingungen lassen bisher auch weiterhin auf einen Überschuss hoffen.

Eine differenziertere Betrachtung lässt das nachfolgende Schaubild 4 zum Finanzierungssaldo zu. Hier wird die Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben (Finanzierungssaldo) der kreisfreien Städte,

kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie Landkreise separat betrachtet:

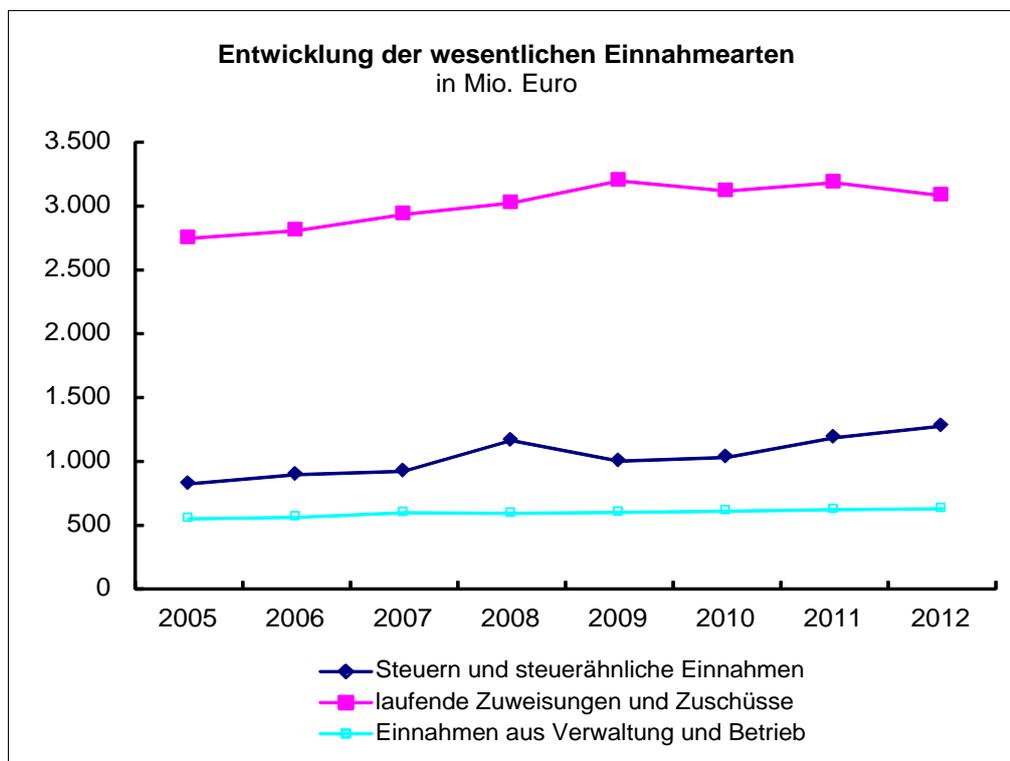
Schaubild 4



Das Schaubild hebt die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Finanzsituation der Kommunen – vor allem die Veränderung von 2008 auf 2009 – hervor. Dabei wird deutlich, dass die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden viel größeren Schwankungen unterliegen als die Landkreise. Konjunkturelle Steuermehr- oder -mindereinnahmen schlagen direkt bei den Gemeinden und Städten zu Buche. Die Landkreise hingegen können größere Schwankungen mithilfe der Kreisumlage ausgleichen.

Drei wesentliche Einnahmearten zeigt das nachfolgende Schaubild:

Schaubild 5



Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse, die vom Bund und dem Land kommen, machen rund 60 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Sie sind im Betrachtungszeitraum von 2.748 Mio. Euro auf 3.082 Mio. Euro (plus 12 Prozent) gestiegen. Allein die Zuweisungen des Landes entsprechen einem Anteil von 52,5 Prozent an den Gesamteinnahmen. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes 2012 um 288 Mio. Euro auf 2,5 Mrd. Euro³⁰, was sich auf den Finanzierungssaldo (vgl. Schaubild 4) auswirkte. Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen stiegen im Betrachtungszeitraum von 823 Mio. Euro auf 1.276 Mio. Euro (plus 55 Prozent). Der anhaltend positive Trend bei den Steuereinnahmen (Steigerung zum Vorjahr von 90,5 Mio. Euro) hält an. Die Mehreinnahmen kamen hier vor allem aus der Gewerbesteuer (48,8 Mio. Euro) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (34,3 Mio. Euro).³¹ Die Steuereinnahmen je Einwohner sind 2012 um 43 Euro auf 567 Euro gestiegen. Gleichzeitig verbesserte sich auch die Steuergesamtdeckungsquote (Steu-

³⁰ Siehe TLS Pressemitteilung 050/2013 vom 14. März 2013.

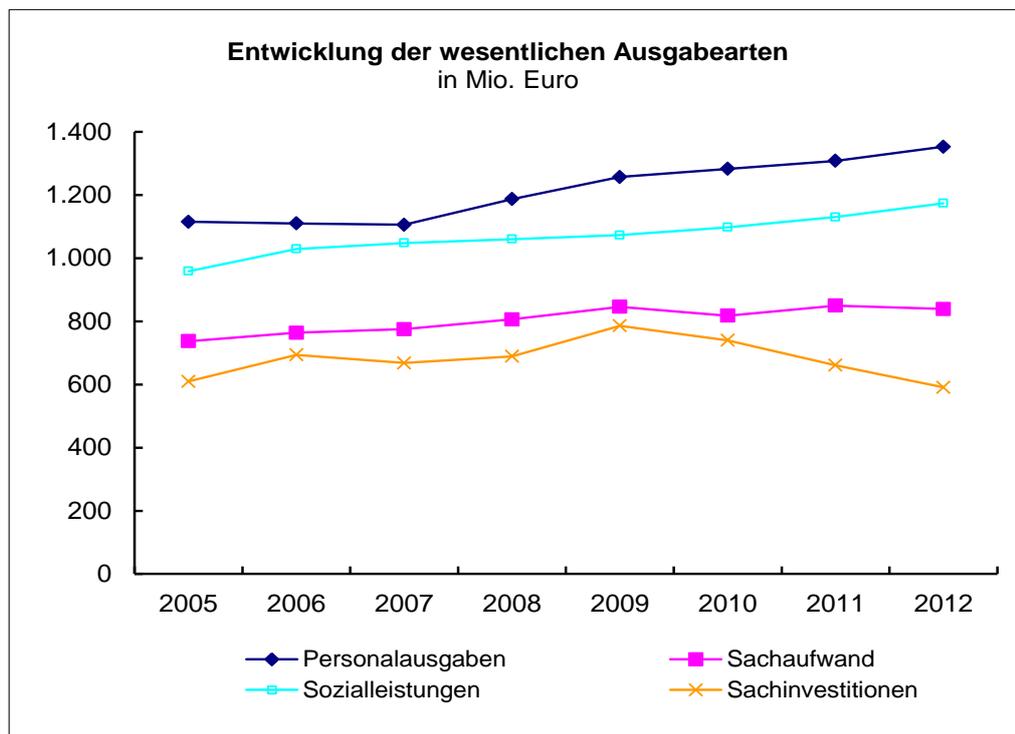
³¹ Siehe Fußnote 30.

ern und ähnliche Einnahmen / [Gesamtausgaben der lfd. Rechnung + Gesamtausgaben der Kapitalrechnung + Schuldentilgung der Kreditmarktmittel]). Sie betrug 2012 rund 25,3 Prozent gegenüber 24 Prozent in 2011.

Bei Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb war 2012 ein leichter Anstieg um 7,4 Mio. Euro auf 628 Mio. Euro (plus 1,2 Prozent) zu verzeichnen.

Die Ausgabeseite ist von folgenden Ausgabearten bestimmt:

Schaubild 6



Im Betrachtungszeitraum stiegen die Ausgaben für Sozialleistungen kontinuierlich und die Personalausgaben³² seit 2007 an. Vergleicht man die Sozialausgaben 2012 mit denen der Kommunen anderer Länder, so ist festzustellen, dass Thüringen mit 541 Euro Ausgaben je Einwohner zwar über dem Durchschnitt der neuen Länder (506 Euro) liegt, aber unter dem Durchschnitt von 601 Euro der alten Länder. Die Sozialausgaben der Kommunen je Einwohner betragen beispielsweise in Sachsen 487 Euro und in Sachsen-Anhalt 379 Euro.³³ Bei den Personalausgaben sind dies

³² Siehe dazu unten IV.

³³ BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2003 – 2012 (Stand: April 2013).

623 Euro je Einwohner in Thüringen gegenüber 638 Euro in den neuen bzw. 632 Euro in den alten Ländern.³⁴

Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wirkten 2012 mindernd auf die Gesamtausgaben. Sie sanken um 11,1 Mio. Euro auf 839,2 Mio. Euro. Ebenfalls gesunken sind die Ausgaben für die Sachinvestitionen (minus 70,7 Mio. Euro auf 590,5 Mio. Euro). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesen Zahlen die Investitionsausgaben bei den Zweckverbänden (z. B. Wasser/Abwasser) und kommunalen Eigengesellschaften (z. B. ÖPNV) nicht enthalten sind.

Dennoch braucht Thüringen den Vergleich zu anderen Ländern nicht zu scheuen. So investierten die Kommunen in Schleswig-Holstein 239 Euro je Einwohner, die in Sachsen-Anhalt 237 Euro je Einwohner und die in Rheinland-Pfalz 265 Euro je Einwohner. In Thüringen sind es 270 Euro je Einwohner. Allerdings weist Sachsen je Einwohner 304 Euro auf.³⁵

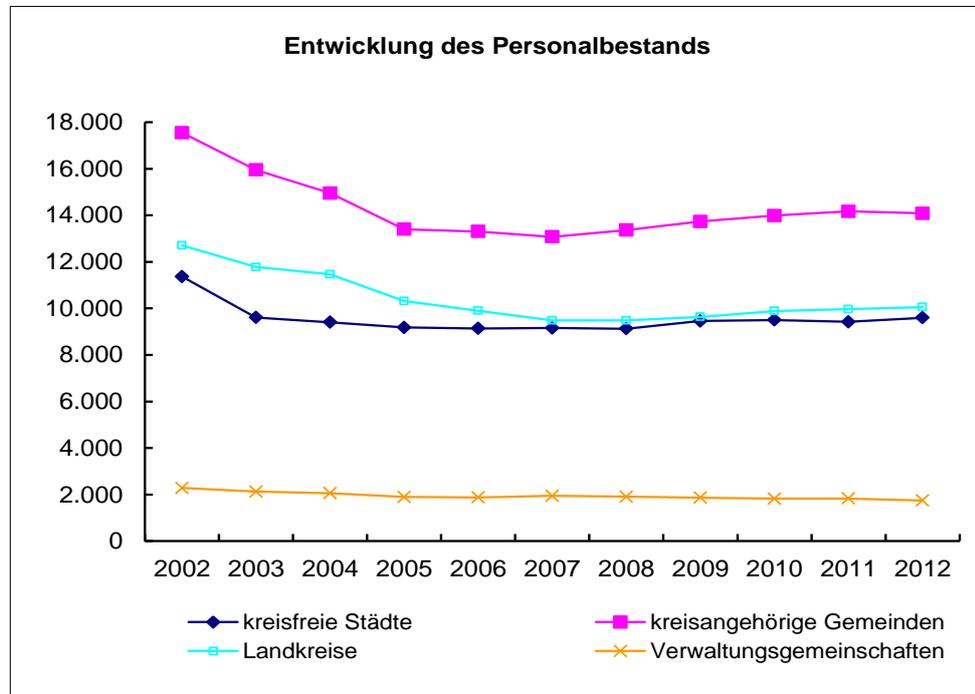
³⁴ Siehe Fußnote 33.

³⁵ Siehe Fußnote 33.

IV.3. Personalbestand

Das Schaubild 7 verdeutlicht die Entwicklung des Personalbestands:

Schaubild 7



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

Die Landkreise bauten bis 2008 über 3.200 Beschäftigte ab, stellten aber seitdem wieder rund 600 Bedienstete ein. 2009 und 2010 war die Steigerung am höchsten; das dürfte vor allem mit dem Aufgabenzuwachs in der Sozial- und Umweltverwaltung zu begründen sein.

Die kreisfreien Städte haben nach zügigem Personalabbau bis 2005 den Personalbestand bis 2008 konstant gehalten. Seither stieg der Personalbestand um nahezu 500 Personen. Neben dem genannten Aufgabenzuwachs, der auch die kreisfreien Städte betraf, wurde die Aufgabe der Schulhorte kommunalisiert.

Die Verwaltungsgemeinschaften weisen hingegen im Betrachtungszeitraum weniger Personal aus. Ursächlich dafür ist nicht zuletzt die Auflösung eini-

ger Verwaltungsgemeinschaften. Regelmäßig ist der Rechtsnachfolger einer aufgelösten Verwaltungsgemeinschaft eine Landgemeinde. Deren Personalbestand wird dann bei den kreisangehörigen Gemeinden ausgewiesen.

Insgesamt ist der Personalbestand seit 2007 um über 1.600 Personen auf über 35.500 gestiegen. Dieser Anstieg sowie Tarif- und Gehaltserhöhungen führten zum Anstieg der Personalausgaben (vgl. Schaubild 6).

Die folgende Übersicht 4 widerspiegelt ebenfalls den Anstieg des Personalaufwuchses. Sie weist die Anzahl der so genannten Vollzeitäquivalente kommunaler Beschäftigter aus und setzt diese ins Verhältnis zur Anzahl der Einwohner Thüringens:

Übersicht 4

Vollzeitäquivalente in Gemeinden und -verbänden je 1.000 Einwohner

	Einwohner*	VZÄ	VZÄ je 1.000 Einwohner
2005	2.345.127	30.424,7	12,97
2006	2.323.210	30.047,0	12,93
2007	2.300.538	29.451,6	12,80
2008	2.278.136	29.679,9	13,03
2009	2.257.063	30.378,7	13,46
2010	2.241.157	30.231,0	13,49
2011	2.227.072	30.740,3	13,80
2012	2.214.415	31.096,0	14,00

* Laut TLS zum 30. Juni eines Jahres.

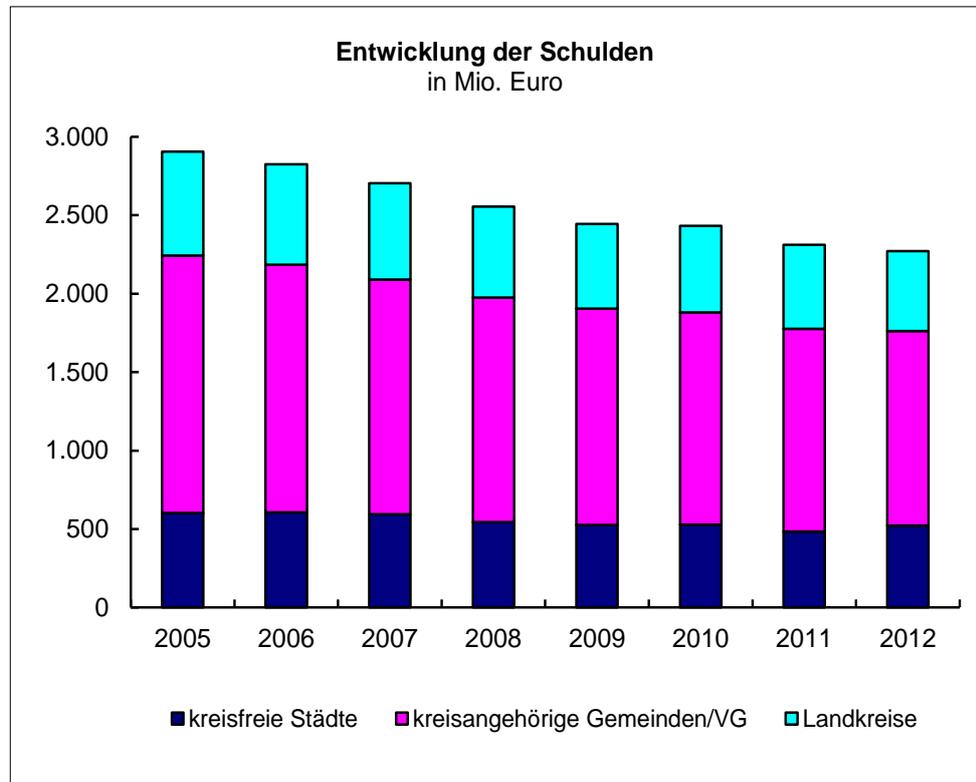
Die Übersicht 4 verdeutlicht ebenfalls, dass die Kommunen nach einer Abnahme der Vollzeitäquivalente bis 2007 wieder mehr Personal vorhalten. Der gleichzeitige Einwohnerschwind in Thüringen führt zusätzlich seit längerer Zeit zur negativen Entwicklung der Kennzahl „Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner“, die nun den neuen Höchstwert von 14 erreicht hat.

Jeder Vollzeitbeschäftigte kostete die Kommunen 2012 durchschnittlich 43.510 Euro. Bei rund 2,2 Mio. Einwohnern verursacht die Steigerung um ein VZÄ je 1.000 Einwohner rund 95 Mio. Euro Mehrkosten pro Jahr.

IV.4. Schulden

Das Schaubild 8 zeigt die Entwicklung der Schulden nach Körperschaftstypen und die Gesamtverschuldung:

Schaubild 8



Die Thüringer Kommunen bauten im Betrachtungszeitraum ihre Schulden ab. Dennoch beliefen sie sich 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 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.³⁶

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

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 er-

³⁶ Siehe Fn. 33.

hört 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 alle Beteiligten 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 Belastung der Bürger.

Viel 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 selbständig über die Aufgabe bzw. den Leistungsumfang entscheidet. Dies betrifft vor allem freiwillige Aufgaben oder von der Kommune gesetzte Standards. Viele Standards sind gesetzlich vorbestimmt. Zahlreiche Standards werden aber von den Bürgern bzw. den Mitgliedern in den Ratsgremien selbst aufgestellt oder gesetzliche Standards weiter 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.

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 auf den ersten Blick erscheint. 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 vorantreiben und damit letztendlich die Abgabenlast für den Bürger wieder reduzieren zu können.

B. Aktuelle Prüfungen

I. Demografiebezogene Zuschüsse

Mit der Zahlung sog. 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. die nicht dauernd leistungsfähig sind, sind diese freiwilligen Leistungen ohnehin 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.

- I.1.** Der demografische Wandel und seine Auswirkungen betreffen unsere gesamte Gesellschaft. Er ist eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte. Unter dem Vorzeichen des demografischen Wandels besteht Handlungsbedarf für die Entwicklung von Verwaltung und Gesellschaft. Kennzeichnend für die demografische Entwicklung in Thüringen sind rückläufige Einwohnerzahlen und das steigende Durchschnittsalter. Verursacht wird dies insbesondere durch das Geburtendefizit. Das hat – vor allem jenseits der größeren zentralen Orte – massiven Wohnungs- und Häuserleerstand, die Schließung von Geschäften und weitere Verschlechterungen der Wohn- und Lebensqualität zur Folge.

Die Städte und Gemeinden Thüringens reagieren auf den demografischen Wandel u. a. mit infrastrukturellen Maßnahmen. Sie schaffen kinder- und familienfreundliche Rahmenbedingungen oder bauen diese aus. Einige zahlen auch demografiebezogene Zuschüsse. Maßnahmen, die der Gefahr einer Abwärtsspirale entgegenwirken sollen, führen jedoch ggf. zu einem ruinösen Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner.

- I.2.** Die Überörtliche Kommunalprüfung hat eine Querschnittsprüfung zu den „Demografiebezogenen Zuschüssen“ durchgeführt. Mit der Prüfung sollte etwa untersucht werden, ob sich die Zahlung eines Begrüßungsgeldes für Neugeborene – nachweisbar – auf die demografische Entwicklung auswirkt.

Die Prüfung begann mit einer Orientierungserhebung bei allen Thüringer Gemeinden. Die Teilnahme daran war freiwillig. 715 Gemeinden, das sind 76 Prozent aller 942 Gemeinden, haben die übersandten Fragebögen beantwortet. 104 von 715 Gemeinden (14,6 Prozent) boten im betrachteten Zeitraum 2001 bis 2010 demografiebezogene Zuschüsse – teilweise mehrere Zuschussarten nebeneinander – an: 90 Gemeinden ein Begrüßungsgeld für Neugeborene, 4 Gemeinden ein Begrüßungsgeld für Zugezogene, 3 Gemeinden Zuschüsse zur Einschulung, 6 Gemeinden Zuschüsse zur Kommunion, Firmung, Konfirmation, Jugendweihe, Lebenswende und 14 Gemeinden andere Zuschüsse wie beispielsweise Zuschüsse zur Zweitwohnsitzsteuer und zur Förderung selbstgenutzten Wohnraum. Die Höhe des Begrüßungsgeldes für Neugeborene reichte von 10 Euro bis 1.000 Euro je Einzelfall. Die angebotenen anderen Zuschüsse reichten von 5 Euro bis 5.000 Euro im Einzelfall.

In einem zweiten Schritt hat die Überörtliche Kommunalprüfung bei 39 Gemeinden die von der Gemeinde mit den Zuschusszahlungen verfolgten Ziele ermittelt und die rechtlichen Grundlagen der Zahlungen überprüft. Zur Beurteilung, welche Faktoren außerdem die Entwicklung der Gemeinde beeinflussen, informierte sich die Überörtliche Kommunalprüfung über die vorhandene Infrastruktur und das Vereinsleben innerhalb der Gemeinde.

- I.3.** Die Bevölkerungszahlen der 104 Gemeinden mit demografiebezogenen Zuschüssen sowie der 611 Gemeinden ohne solche Zuschüsse waren gleichermaßen rückläufig wie insgesamt im Freistaat. Allerdings wiesen Gemeinden mit demografiebezogenen Zuschüssen einen geringeren Bevölkerungsrückgang auf.

Beim demografischen Wandel spielen der Anstieg der Lebenserwartung und der Rückgang der Geburtenrate (natürliche Bevölkerungsentwicklung) eine besondere Rolle. Zudem wird die Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde durch Zu- und Abwanderungen (räumliche Bevölkerungsentwicklung) beeinflusst.

- **Räumliche Bevölkerungsentwicklung**
In allen Jahren ist die Zahl der Einwohner, die ihren Wohnort verlassen haben, größer als die Zahl der Zuwanderer. Es entstehen damit durchgehend Wanderungsverluste. Die differenzierte Betrachtung nach Ge-

meinden mit Begrüßungsgeld für Neugeborene und Gemeinden ohne Begrüßungsgeld, aber mit anderen Zuschüssen, zeigt allerdings, dass gerade die Gemeinden mit Begrüßungsgeld für Neugeborene zwischen 2001 und 2010 durchgängig Wanderungsverluste zu verzeichnen haben. Das Begrüßungsgeld für Neugeborene wirkt sich somit nicht nachweisbar auf das Wanderungsverhalten aus.

Die Untersuchung der Gemeinden mit Wanderungsgewinnen hat gezeigt, dass Gründe hierfür insbesondere in der Größe der Gemeinden zu sehen sind. Die Wanderungsverluste sind in den kleineren Gemeinden höher als in den größeren Gemeinden, unabhängig davon, ob sie demografiebezogene Zuschüsse anbieten oder nicht.

- Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Die Betrachtung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zeigt zwar einen positiven Trend bei Gemeinden mit demografiebezogenen Zuschüssen. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass dieser Trend vor allem auf den Anstieg der Geburtenzahl bei Städten mit einer Einwohnerzahl von über 50.000 Einwohnern zurückzuführen ist.

Demzufolge können demografiebezogene Zuschüsse allein nicht für die positive Entwicklung ursächlich sein.

- Altersstruktur

Die Altersstruktur der Bevölkerung war zwischen 2001 und 2010 in den unterschiedlichen Gruppen der beteiligten Gemeinden ähnlich. Die Bevölkerung altert immer schneller. Auch bei den örtlich geprüften Gemeinden war keine positive Entwicklung der Altersstruktur in Abhängigkeit eines Begrüßungsgeldes für Neugeborene festzustellen.

Allerdings zeigte die Untersuchung der Altersstruktur nach Gemeindegrößenklassen, dass Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern eine günstigere Entwicklung bei den Altersgruppen der unter 6-Jährigen und der über 65-Jährigen aufweisen. Diese Entwicklung ist jedoch nicht auf das Angebot demografiebezogener Zuschüsse zurückzuführen, sondern ist im Zusammenhang mit der Gemeindegröße und der damit verbundenen Siedlungsstruktur zu sehen.

Die Überörtliche Kommunalprüfung hat ergänzend kinder- und familienfreundliche Rahmenbedingungen, wie Schulen, Soziales und Gesundheit, Dienstleistungsgeschäfte, Geschäfte des täglichen Bedarfs, Gaststätten, Vereine sowie Kindertagesstätten betrachtet. Die Ergebnisse zeigen, dass

sich alle örtlich geprüften Gemeinden um kinder- und familienfreundliche Rahmenbedingungen bemühen. Dabei erfüllen diese Gemeinden nicht alle Rahmenbedingungen selbst. Insbesondere Gemeinden mit bis zu 1.000 Einwohnern nutzen in der Regel Infrastruktur der Nachbargemeinden. Dies betrifft insbesondere Erziehungs- und Bildungseinrichtungen sowie Einrichtungen zur medizinischen Versorgung.

- I.4.** Die Prüfung hat gezeigt, dass sich die Gemeinden in Thüringen dem demografischen Wandel stellen. Sie versuchen mit den verschiedensten Handlungsansätzen die demografische Entwicklung positiv zu beeinflussen. Mit der Zahlung demografiebezogener Zuschüsse, insbesondere einem Begrüßungsgeld für Neugeborene, ist allerdings die demografische Entwicklung nicht aufzuhalten. Gemeinden sollten daher keine demografiebezogenen Zuschüsse einsetzen. Insbesondere für Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden bzw. deren dauernde Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist, sind diese freiwilligen Leistungen nicht zulässig.

Ob eine Gemeinde attraktiv und insbesondere zukünftig lebensfähig 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. Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Gemeinden, zunächst den Ist-Zustand der demografisch relevanten Faktoren zu erfassen. In einem nächsten Schritt sollten Gemeinderat und -verwaltung Handlungsfelder benennen und dazu messbare Ziele vereinbaren. Um einen finanziell ruinösen Wettbewerb um Einwohner zu verhindern, sollten Gemeinden ihre Kräfte bündeln. Dazu bietet sich neben Gemeindezusammenschlüssen auch die interkommunale Zusammenarbeit an.

II. Fehlerhaftes Kreditmanagement

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.

II.1. Eine Gemeinde nahm 1998 bei einer Bank ein Darlehen über 393.000 Euro zu einem Zinssatz von 5,32 Prozent p. a. auf. Das Darlehen war endfällig und sollte aus einem an die Bank abgetretenen Bausparvertrag zurückgezahlt werden. Diesen schloss die Gemeinde im selben Jahr bei einer Bausparkasse über 393.000 Euro ab. Bereits nach fünf Jahren kündigte die Gemeinde den Bausparvertrag und schloss einen Monat später bei derselben Bausparkasse einen neuen Bausparvertrag in gleicher Höhe ab. Das Ansparguthaben des ersten Bausparvertrags wurde vollständig auf den neuen übertragen. Die Gemeinde bezahlte für die Bausparverträge eine Abschlussgebühr von jeweils ca. 4.000 Euro.

Im Jahr 2008 löste die Gemeinde das Bankdarlehen unter Inanspruchnahme eines Bauspardarlehens über 250.000 Euro ab. Für das Bauspardarlehen galten folgende Bedingungen:

monatliche Rate für Zins- und Tilgung:	ca. 2.900 Euro,
Zinssatz	3,95 Prozent p. a.,
Laufzeit nach Tilgungsplan:	9 Jahre (bis 2017).

Die Gemeinde verfügte Anfang 2008 über eine allgemeine Rücklage von 556.000 Euro und am Ende des Jahres von 837.000 Euro. Die erforderliche Mindestrücklage belief sich auf 26.000 Euro.

II.2. Die Vertragsabschlüsse und das Zurückhalten der hohen Rücklagenbestände waren weder sparsam noch wirtschaftlich. Die handelnden Personen haben daher das Gebot zum sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln, § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO, missachtet, wodurch sie einen vermeidbaren Aufwand von mindestens 54.000 Euro erzeugt haben. Dies ergibt sich aus folgendem Vergleich der von der Gemeinde gewählten Finanzierung und zwei möglichen Varianten:

Die Aufnahme des Bankdarlehens, dessen Prolongation und die Ablösung durch den Bausparvertrag (Ansparguthaben zzgl. Bauspardarlehen) führen bis zur Tilgung des Bauspardarlehens in 2017 – unter Anrechnung der Zinsen für das zeitweilige Ansparguthaben – zu einem Zins- und Abschlussgebührenaufwand von 252.000 Euro.

- Variante 1:

Nach einer überschlägigen Berechnung wäre der Gemeinde für ein Annuitätendarlehen über 393.000 Euro bei dem o. g. Zinssatz von 5,32 Prozent p. a. und einer Laufzeit von 19 Jahren (bis 2017) ein Aufwand von 233.000 Euro entstanden. Diese Variante ist gegenüber der gewählten Finanzierung um 20.000 Euro vorteilhafter. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass für eine 19-jährige Finanzierung 1998 ebenfalls 5,32 Prozent p. a. berechnet worden wäre.

- Variante 2:

Ausgehend von den monatlichen Zahlungen für das Bankdarlehen und Ansparraten für den Bausparvertrag konnte die Gemeinde zumindest bis 2008 monatlich 3.200 Euro aufbringen. Hätte sie diesen Betrag seit 1998 für ein Annuitätendarlehen über 393.000 Euro mit denselben Konditionen eingesetzt, wären bis zum Ablauf der üblichen 10-jährigen Zinsbindung in 2008 nur 162.000 Euro Zinsen angefallen. Die dann verbleibende Restschuld von 133.000 Euro hätte die Gemeinde aus der Rücklage tilgen können. Bei dieser Variante wäre bis zur Endtilgung – hier bereits in 2008 – sogar ein um 90.000 Euro geringerer Aufwand angefallen. Selbst wenn man infolge des Einsatzes der Rücklage noch die dadurch bis 2017 entgangenen Zins-einnahmen aus 133.000 Euro bei angenommenen 3 Prozent p. a. Guthabenzinsen gegenrechnet (ca. 36.000 Euro), verbliebe ein Vorteil von 54.000 Euro.

Zudem hatte die Gemeinde bei der Tilgung des Kredits unter Inanspruchnahme des Bauspardarlehens in 2008 gegen § 54 Abs. 3 ThürKO verstoßen. Danach dürfen Kredite grundsätzlich erst aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung (u. a. Entnahme von Rücklagen) nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig ist. Es ist unwirtschaftlich (§ 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO), wenn ein höher verzinsten Kredit nicht mit niedriger verzinstem Anlagekapital abgelöst wird. Aufgrund des hohen Rücklagenbestands in 2008 hätte die Gemeinde anstelle des Bauspardarlehens die verbliebene Restschuld mit Rücklagenmitteln tilgen müssen.

In Anbetracht der Laufzeit des Bauspardarlehens bis 2017 und der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation sollte die Gemeinde prüfen, inwieweit sie von dem vertraglichen Sondertilgungsrecht Gebrauch machen kann.

- II.3.** Die Gemeinde hatte in ihrer Stellungnahme eine tiefgründige Prüfung der Bauspar- und Kreditverträge lediglich angekündigt.

Die Überörtliche Kommunalprüfung sieht daher keine Veranlassung, von ihrer Bewertung abzurücken.

III. Unzulässige Erstattung von Dienstbekleidung

Eine Stadt zahlte an ihre Standesamtsmitarbeiter allein in den Jahren 2006 bis 2009 882,03 Euro unversteuerte Dienstkleidungszuschüsse. Der TVöD sieht keine Dienstkleidungszuschüsse vor.

- III.1.** Seit dem Haushaltsjahr 2001 zahlte eine Stadt für die Bekleidung der Bediensteten des Standesamtes Dienstkleidungszuschüsse. Eine Versteuerung der Dienstkleidungszuschüsse als Sachbezug erfolgte nicht. Im Prüfungszeitraum zahlte die Stadt, teilweise überplanmäßig, folgende Zuschüsse.

HHJ	Haushaltsplan €	Rechnungsergebnis €
2005	200,00	0
2006	200,00	199,85
2007	200,00	200,00
2008	200,00	245,38
2009	200,00	236,80
Summe	1.000,00	882,03

- III.2.** Nach § 67 Abs. 2 BAT-O galten Kleidungsstücke als Dienstkleidung, die zur besonderen Kenntlichmachung im dienstlichen Interesse an Stelle anderer Kleidung während der Arbeit getragen werden mussten. Eine bestimmte zivile Kleidung (Gesellschaftsanzug), die bei dienstlich notwendiger Teilnahme an besonderen Veranstaltungen und Anlässen zu tragen ist, dient nicht der „besonderen Kenntlichmachung“, sondern der üblichen Anpassung an die Umgebung. Sie ist daher keine Dienstkleidung. Die Regelungen des § 67 BAT-O zur Dienstkleidung überführten die Tarifparteien überdies nicht in den seit Oktober 2005 geltenden TVöD.

Die gezahlten Zuschüsse sind zudem steuerpflichtiger Arbeitslohn, da sich die Bekleidung nicht auf eine typische Berufsbekleidung beschränkt. Zum steuerpflichtigen Arbeitslohn gehören alle Einnahmen, die durch das Ar-

beitsverhältnis veranlasst sind, unabhängig davon, ob es sich um Geld oder Sachbezüge handelt (§§ 8 Abs. 1, 19 Abs. 1 Nr. 1 EStG).

- III.3.** Die Feststellungen der Überörtlichen Kommunalprüfung sowie deren rechtliche Bewertung hat die Stadt mit ihrer Stellungnahme bestätigt. Sie hat die Nachversteuerung der gezahlten Dienstkleidungszuschüsse zugesichert und die Zuschusszahlungen ab dem Haushaltsjahr 2013 eingestellt.

IV. Verwaltung kommunaler Wohnungen

Eine VG-angehörige Gemeinde schloss ohne Ausschreibung und rechtsaufsichtliche Genehmigung einen Vertrag zur Verwaltung ihrer kommunalen Wohngrundstücke ab.

- IV.1.** Die Gemeinde übertrug ohne vorausgegangene Öffentliche Ausschreibung ab 2001 die Verwaltung ihrer kommunalen Wohngrundstücke einer Haus- und Grundstücksverwaltung. Der Auftragnehmer hatte die kommunalen Wohngrundstücke entsprechend dem vereinbarten Leistungsangebot zu betreuen. Hierin eingeschlossen sind auch die Besorgung des Zahlungsverkehrs sowie die Buchführung. Eine rechtsaufsichtliche Genehmigung hierzu holte die Gemeinde nicht ein.

- IV.2.** Bei der Vergabe von Aufträgen und Leistungen sind die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen sowie die entsprechenden Richtlinien des Landes anzuwenden (§ 31 Abs. 2 ThürGemHV). Gründe für ein Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung sind aktenkundig zu machen (§ 3 Nr. 5 VOL/A). Auch bei einer Freihändigen Vergabe sind mindestens zwei Vergleichsangebote einzuholen. Die Angebote sind als Beweismittel sorgfältig aufzubewahren und vertraulich zu behandeln (§ 22 Nr. 6 Abs. 4 VOL/A). Telefonisch eingeholte Angebote und Angebotsvergleiche im Internet sind ebenfalls aktenkundig zu machen und entsprechend den Vorschriften aufzubewahren.

Da die Besorgung des Zahlungsverkehrs sowie der Buchführung Gegenstand des Vertrages ist, bedurfte es der rechtsaufsichtlichen Genehmigung. Denn nach § 79 ThürKO in damals geltender Fassung konnte die Gemeinde nur mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde die Kassengeschäfte

und das Rechnungswesen ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen. Da diese nicht vorliegt, konnte der Vertrag als Geschäft des privaten Rechts seine Rechtswirksamkeit (noch) nicht erlangen (vgl. § 123 Abs. 2 ThürKO).

IV.3. Die Gemeinde erklärte ihre Absicht, die kommunalen Wohnungen zu verkaufen bzw. zum Gemeindehaus umzubauen. Der bestehende Vertrag zur Verwaltung der kommunalen Wohnungen werde daher zeitnah gekündigt werden.

V. Unzulässige Gestaltung der Finanzierung einer städtischen Baumaßnahme

Eine Stadt beschaffte sich über ihre Verwaltungsgemeinschaft und damit auf unzulässige Art und Weise Kreditmittel von 300.000 Euro, obwohl sie sich in der Haushaltskonsolidierung befand.

V.1. Die Stadt, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, beabsichtigte, ihr eigenes Verwaltungsgebäude zu sanieren. Aufgrund der laufenden Haushaltskonsolidierung konnte sie den Eigenanteil nicht aufbringen, der für die Beantragung von Städtebaufördermitteln notwendig war. Deshalb plante die Verwaltungsgemeinschaft in ihrem Haushaltsplan eine Kreditaufnahme von 300.000 Euro ein, den sie an die Stadt zur Absicherung des Eigenanteils weiterreichen wollte. Die Übersicht zur dauernden Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaft wies für das Haushaltsjahr einen Fehlbetrag von 55.000 Euro, für das folgende eine „freie Spitze“ von null Euro und für die beiden weiteren Jahre eine freie Spitze von wenigen hundert Euro aus. Die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigte den Gesamtkreditbetrag im Juni 2007 unter Vorbehalt: Die Verwaltungsgemeinschaft sollte zunächst eine Vereinbarung mit der Stadt über die Verwendung der Kreditmittel sowie deren Rückführung vorlegen. Nach Prüfung dieser Vereinbarung werde über den Gesamtkreditbetrag endgültig entschieden.

Nach entsprechendem Beschluss der Gemeinschaftsversammlung nahm die Verwaltungsgemeinschaft ein Darlehen über 300.000 Euro auf. Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist in 2017 verbleiben 187.000 Euro Restschuld.

Die Bank zahlte das Darlehen Anfang Oktober 2007 an die Verwaltungsgemeinschaft aus, die es eine Woche später an die Stadt weiterleitete.

Anfang November 2007 vereinbarte die Stadt – ohne Stadtratsbeschluss – mit der Verwaltungsgemeinschaft die Darlehensaufnahme über 300.000 Euro mit einer Laufzeit von 20 Jahren zugunsten der Stadt. Weiterhin vereinbarten die Vertragsparteien, dass die Verwaltungsgemeinschaft die jährlich anfallenden Zahlungen für Zins und Tilgung mit den Mietzinsen verrechnet, die sie an die Stadt für die Anmietung von Büroräumen in dem zu sanierenden Gebäude zu leisten hat. Diese Vereinbarung gilt bis zum Ende der Laufzeit des Darlehens 2027.

Die Rechtsaufsichtsbehörde teilte der Verwaltungsgemeinschaft Mitte November 2007 mit, dass gegen die Vereinbarung keine rechtlichen Bedenken bestehen und der Gesamtkreditbetrag von 300.000 Euro als genehmigt gilt.

V.2. Die Art und Weise, wie sich die Stadt Haushaltsmittel für die Sanierung beschafft hat, ist unzulässig und war daher zu beanstanden.

Das Darlehen hätte im Oktober 2007 nicht in Anspruch genommen und an die Stadt weitergeleitet werden dürfen. Gemäß § 123 Abs. 2 ThürKO werden private Rechtsgeschäfte erst mit Erteilung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung wirksam. Aufgrund der nur vorbehaltlich erfolgten rechtsaufsichtlichen Genehmigung durften die Verwaltungsgemeinschaft und damit auch die geprüfte Stadt erst nach der Mitteilung der Rechtsaufsicht Mitte November 2007 davon ausgehen, dass das Darlehen ausgezahlt werden kann. Zu beanstanden ist auch, dass im Zeitpunkt der – ohnehin unzulässigen – Vereinnahmung des Darlehensbetrages durch die Stadt noch nicht einmal die dafür erforderliche Rechtsgrundlage existierte. Diese Rechtsgrundlage haben die Stadt und die Verwaltungsgemeinschaft erst mit dem Vertrag Anfang November 2007 geschaffen. Die für die Stadt Handelnden haben dabei aber – unabhängig von den bereits angesprochenen Rechtsverstößen – die kommunalrechtlichen Organzuständigkeiten nicht beachtet. Der Vertragsschluss ist wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung und, weil er in Form des künftigen Schuldendienstes erhebliche Verpflichtungen erwarten lässt, kein Geschäft der laufenden Verwaltung (§ 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Daher war zuvor ein entsprechender Stadtratsbeschluss

herbeizuführen. Offenkundig lagen keine Gründe für eine Eilentscheidung vor.

Unabhängig davon hätte die Darlehensaufnahme weder im Haushalt geplant noch rechtsaufsichtlich genehmigt werden dürfen. Erstens ist es keine Aufgabe einer Verwaltungsgemeinschaft, einer ihrer Mitgliedsgemeinden Finanzmittel zu beschaffen (vgl. Aufgabenkatalog in § 47 ThürKO). Zweitens ist das Weiterleiten eines Kredites für Zwecke außerhalb des Aufgabenbereichs der kreditnehmenden Kommune – hier der Verwaltungsgemeinschaft – nach Nr. 12.2 i. V. m. Nr. 2.3 Satz 2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise (in der damals geltenden Fassung) unzulässig. Daher hätte diese Kreditaufnahme bereits in der Haushaltssatzung nicht geplant werden dürfen. Drittens ist eine Kreditaufnahme nach § 63 Abs. 2 Satz 3 ThürKO bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit regelmäßig zu versagen. Angesichts des Fehlbetrags im gegenwärtigen Jahr und der allenfalls geringen „freien Spitze“ in den Folgejahren fehlte die dauernde Leistungsfähigkeit, um ein Darlehen über 300.000 Euro aufzunehmen. Dies gilt auch, wenn die Verwaltungsgemeinschaft aufgrund der im November geschlossenen Vereinbarung mit der Stadt den Schuldendienst nicht selber tragen muss. Denn die geprüfte Stadt befand sich in der Haushaltskonsolidierung, so dass sie gerade deshalb kein eigenes Darlehen aufnehmen konnte. Weshalb die Stadt dann in der Lage sein sollte, ein – unzulässiger Weise – weitergereichtes Darlehen bedienen zu können, war auch den Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde nicht zu entnehmen.

Die erteilte rechtsaufsichtliche Genehmigung bedeutet nicht, dass das Handeln der Verwaltungsgemeinschaft und der Stadt rechtmäßig war oder dadurch geworden ist.

Die Rechtsaufsicht hätte aktiv dafür sorgen müssen, dass die Verwaltungsgemeinschaft keinen Kredit „für die Stadt“ aufnimmt.

- V.3.** Die Stadt folgte in ihrer Stellungnahme der Bewertung der Überörtlichen Kommunalprüfung und sicherte künftige Beachtung zu.

VI. Regionalentwicklung und Demografie

Mit dem Bevölkerungsrückgang sinkt die Auslastung der Infrastruktur. In der Folge steigen die Kosten. Es mangelt noch an alternativen und gemeindeübergreifenden Konzepten zur Daseinsvorsorge.

VI.1. Die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) prüfte bei einem Landkreis, der überdurchschnittlich vom Einwohnerrückgang betroffen ist, die Ausgaben zur Regionalentwicklung sowie die Reaktion der Verwaltung auf den demografischen Wandel. Weitere Prüfungsthemen waren ausgewählte Baumaßnahmen und die Gebäudebewirtschaftung. Dabei hat die ÜP BaUT auch die Genehmigungs- und Beratungsfunktion des Landkreises für die kreisangehörigen Kommunen betrachtet.

Die sinkende Auslastung der Infrastruktur und zunehmende Finanzierungslücken gefährden die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Nach Aussagen des Landkreises reichen die Auftragskosten- und Investitionspauschalen des Landes nicht aus, um die gesetzlichen Standards und die Ansprüche der Bevölkerung zu erfüllen. Der Landkreis nimmt Einfluss auf die Regionalentwicklung als Mitglied der Regionalen Planungsgemeinschaft, der Regionalen Arbeitsgruppe zur Vergabe von EU-Mitteln und der Lenkungsgruppe für das Regionalbudget. Als Genehmigungsbehörde berät er die Gemeinden bei der Bauleitplanung und Gewerbeansiedlung. Das Regionalbudget setzt der Kreis überwiegend für Gewerbeflächen und touristische Ziele ein.

VI.2. Die ÜP BaUT stellte fest, dass den geförderten Projekten die Ausrichtung auf den demografischen Wandel fehlt. Insgesamt schöpft der Landkreis seine Möglichkeiten für eine strategische Anpassung der Strukturen nicht aus. Kreisweite Konzepte für die Gesundheits- und Nahversorgung, die Stärkung bürgerschaftlicher Strukturen, ÖPNV-Alternativen und Anpassung von Versorgungsstandards sowie für Energie und Abwasser konnte die ÜP BaUT nicht erkennen. Das Thema "aussterbende Dörfer" vermeidet der Landkreis.

VI.3. In seiner Stellungnahme verwies der Landkreis auf Förderprojekte zu Fachkräftemangel und Breitbandausbau. Kreisweite Konzepte für Gesundheits-

und Nahversorgung, für Energie und Abwasser seien nicht Aufgaben des Landkreises. Vorrang habe die kommunale Planungshoheit. Innerhalb seiner Zuständigkeit verfolge der Landkreis sehr wohl strategische Ziele, so bei der Schulentwicklungsplanung, beim Berufsschulnetz und beim Kindertagesstätten-Bedarfsplan. Alle Investitionen würden einem Bedarfscheck unterzogen. Wichtig sei es, flexibel regieren zu können.

- VI.4.** Die ÜP BaUT bemerkte hierzu, dass die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Strukturen wesentlich von der künftigen Nachfrage bzw. Auslastung abhängt. Ein Rückgang der Bevölkerung um ein Viertel erzwingt strategische Überlegungen. Die regionalen Gremien sind besonders geeignet, Förderungen interkommunal abzustimmen. Ein differenzierter Blick auf die über 200 einzelnen Ortsteile und Dörfer des Kreises ist wichtig für die Frage, wo und wie die Gemeinden und der Landkreis künftig noch die Infrastruktur aufrechterhalten können. Nach Auffassung der ÜP BaUT kann nur eine offensive Auseinandersetzung mit dem Rückgang von Einwohnern, Zuweisungen und Zuschüssen zu tragfähigen und akzeptablen Lösungen führen. Die ÜP BaUT empfiehlt daher eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowie Koordination auf Kreisebene.

VII. Kommunalwald: Veräußerungserlöse zweckwidrig verwendet

Eine Kommune verwendete den Erlös von 585.000 Euro aus einem Waldverkauf zweckwidrig und verstieß damit gegen eine waldgesetzliche Bestimmung. Die Überörtliche Kommunalprüfung bestand auf einer Heilung dieses Fehlers. Sie spricht sich darüber hinaus dafür aus, den Kommunen einen größeren Freiraum bei der Verwendung der Erlöse aus Waldverkauf zu gewähren.

- VII.1.** Eine Kommune beantragte 2010 gemäß § 33 Abs. 2 ThürWaldG eine Genehmigung zur Veräußerung von Kommunalwald. Die zuständige untere Forstbehörde genehmigte die Veräußerung nach Zustimmung der obersten Forstbehörde. Der Genehmigungsbescheid enthielt entsprechend den waldgesetzlichen Regelungen die Auflage, dass die Kommune die Veräußerungserlöse zweckgebunden zur Verbesserung des verbleibenden Kommunalwaldes zu verwenden habe. Die untere Forstbehörde führte dabei u. a. konkrete Unterhaltungsmaßnahmen für das Waldwegenetz im verbleibenden

Kommunalwald auf. Die Genehmigungsbehörde teilte mit, dass der Antrag ohne diese Auflagen nicht genehmigungsfähig wäre. Die Kommune verkaufte daraufhin 2012 rund 97 ha ihres Kommunalwaldes. Der Veräußerungserlös betrug insgesamt 585.000 Euro.

- VII.2.** Die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) stellte 2013 fest, dass die Kommune den Veräußerungserlös zweckwidrig zur Konsolidierung des Kommunalhaushaltes und für andere - der Zweckbestimmung entgegenstehende - Investitionen verwendete. Sie verstieß damit gegen die waldgesetzliche Pflicht zur Verwendung des Erlöses für waldzustandsverbessernde Maßnahmen im verbleibenden Kommunalwald.
- VII.3.** Der Bürgermeister bestätigte den festgestellten Sachverhalt gegenüber der ÜP BaUT. Er verwies in seiner Stellungnahme auf die prekäre Haushaltslage der Kommune, die diese Vorgehensweise erforderlich gemacht habe. Nach gemeinsamer Beratung u. a. mit der zuständigen Kommunalaufsicht und ThüringenForst - AöR sagte er zu, entsprechende Investitionen in den verbleibenden Kommunalwald vorzunehmen. Diese Aussage schränkte er allerdings mit dem Hinweis ein, dass hierzu die finanziellen Voraussetzungen vorliegen müssten.
- VII.4.** Die ÜP BaUT wies die Kommune darauf hin, dass die Auflagen im Genehmigungsbescheid hoheitliche Anordnungen sind. Sie forderte die Kommune auf, den Auflagenverstoß zu heilen, indem sie in den kommenden Haushaltsjahren waldzustandsverbessernde Maßnahmen im verbleibenden Kommunalwald vorsieht. Die Kommune sollte die Maßnahmen in den Investitionsplan aufnehmen und deren Umsetzung beschließen. Zudem sollte sie die Zweckbindungen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften in den Erläuterungen des Vermögenshaushaltes verbindlich festschreiben. Die ÜP BaUT bat das zuständige Landratsamt, die zugesagte Heilung der zweckwidrigen Verwendung des Veräußerungserlöses bei den Prüfungen der Haushaltssatzungen der Kommune zu überwachen.

Darüber hinaus beabsichtigt der Thüringer Rechnungshof, sich gegenüber dem TMLFUN als oberste Forstbehörde für eine Änderung der waldgesetzlichen Vorgaben bei Veräußerungen von Kommunalwald auszusprechen. Solche Veräußerungserlöse sollten die Kommunen künftig auch zweckgebunden für Maßnahmen des Vermögenshaushaltes einsetzen können. Damit wäre ein Vermögenserhalt für die Kommune gesichert und ihrem Bedarf beispielsweise an investiven Infrastrukturmaßnahmen könnte stärker entsprochen werden. Die enge Zweckbindung allein für waldzustandsverbessernde Maßnahmen sollte dementsprechend im Waldgesetz gelockert werden.

VIII. Bauleitplanung und interkommunale Zusammenarbeit

Der anhaltende Flächenverbrauch verursacht langfristig erhebliche Folgekosten. Die informellen interkommunalen Konzepte entfalten keine ausreichende Steuerungswirkung.

VIII.1. Die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) prüfte bei einem Landkreis, der in engen Stadt-Umland-Beziehungen zur Thüringer Städtekette steht, die Tätigkeit als Genehmigungsbehörde für die Bauleitplanung der kreisangehörigen Kommunen. Dazu gehörten auch Konzepte zur interkommunalen Zusammenarbeit, der Einsatz des Geografischen Informationssystems und des Brachflächenkatasters.

Der Landkreis und die kreisangehörigen Kommunen verfolgen das Interesse, die Kosten für den Unterhalt der Infrastruktur, z. B. für Straßen und Schulen, zu minimieren. Für den Landkreis und die angrenzenden Städte lagen regionale Entwicklungskonzepte und ein Masterplan vor.

VIII.2. Nach Auffassung der ÜP BaUT waren diese informellen Pläne nicht geeignet, eine nachhaltige räumliche Entwicklung im Sinne des Regionalplans herbeizuführen. Die Suburbanisierung innerhalb der Städtekette läuft weiter. Die ÜP BaUT stellte fest, dass nur 14 der 75 kreisangehörigen Kommunen über einen gültigen Flächennutzungsplan verfügten. Ein System zur Begrenzung oder zum regionalen Ausgleich der Flächeninanspruchnahme

gab es nicht. Damit besteht das Risiko weiterer Zersiedelung mit langfristigen Folgen für die Umwelt und die Kosten der Infrastruktur. Ziel von Bund und Land ist es, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und die Innenentwicklung zu stärken. Die Bauleitplanung ist ein verbindliches Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung. Die ÜP BaUT empfahl dem Landkreis, die Bauleitplanung in den Kommunen intensiver zu begleiten und die Aufstellung gemeinsamer oder regionaler Flächennutzungspläne anzuregen.

Die ÜP BaUT stellte weiter fest, dass das Brachflächenkataster und das Geografische Informationssystem (GIS) in der Kreisverwaltung nur sehr eingeschränkt nutzbar sind. Damit sind wichtige Grundlagen u. a. für eine effiziente Beratungs- und Genehmigungspraxis sowie Investitionsentscheidungen nicht verfügbar. Aktuelle Fach- und Rauminformationen sind die Voraussetzung für die Planung. Die ÜP BaUT empfahl dem Landkreis, den verstärkten Einsatz von GIS zu prüfen. Dazu sollte sie die Ressourcen der Landesämter und der Regionalplanung nutzen sowie die Kooperation mit den kreisangehörigen und Nachbarkommunen suchen.

VIII.3. In seiner Stellungnahme bestätigte der Landkreis die Empfehlungen der ÜP BaUT als durchaus sachgerecht und grundsätzlich richtig. Allerdings seien die Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Kreises in die kommunale Planungshoheit begrenzt. Häufig sei eine unduldsame oder ablehnende Haltung zu den angebotenen Hilfestellungen zu verzeichnen. Für eine intensivere Planungs- und Koordinierungstätigkeit und den Einsatz von GIS mangle es an Personal- und Sachmitteln. Im Übrigen könne man in der Planungsregion nicht von Suburbanisierung sprechen, da diese von der Regionalplanung unterbunden werde.

VIII.4. Der ÜP BaUT ist bewusst, dass eine nachhaltige Entwicklung im Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und regionalen Zielen stattfindet. Bei der Suburbanisierung klaffen planerischer Wille und raumprägende Praxis noch auseinander. Umso wichtiger sind gemeinsame Strategien von Städten und ihren Umlandgemeinden, um Synergien zu heben sowie Infrastruktur- und Folgekosten zu minimieren.

IX. **Betrieb und Nutzung kommunaler Dorfgemeinschaftshäuser**

Dorfgemeinschaftshäuser sind defizitär im Betrieb und gering ausgelastet. Die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) empfiehlt den Trägern von Dorfgemeinschaftshäusern, Kosten transparent abzubilden und zur stärkeren Auslastung gemeindeübergreifende Kooperationen zu initiieren.

IX.1. Dorfgemeinschaftshäuser sollen als Teil der Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen zahlreiche Aufgaben erfüllen: Sie sollen Nachteile für Menschen im ländlichen Raum mildern, die Nahversorgung sichern bzw. ausbauen sowie kulturelle Versorgungslücken schließen. Die ÜP BaUT prüfte querschnittlich den Betrieb von 61 Dorfgemeinschaftshäusern unter dem Gesichtspunkt des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Für eine typische Thüringer Gemeinde³⁷ stellt sich die Situation wie folgt dar:

Die Kommunen investieren für ein Dorfgemeinschaftshaus circa 320.000 Euro. Der Betrieb des Dorfgemeinschaftshauses ist defizitär: Denn nur rund 15 Prozent der Gesamtkosten³⁸ eines Dorfgemeinschaftshauses können durch Einnahmen gedeckt werden. Der Fehlbetrag - circa 10.600 Euro p. a. - ist durch die Kommune zu tragen und schränkt deren finanzielle Leistungsfähigkeit ein.

Dem hohen Aufwand für ein Dorfgemeinschaftshaus steht nur eine geringe Auslastung gegenüber: Lediglich zweimal pro Woche nutzen vorwiegend Vereine das Dorfgemeinschaftshaus. Jede Nutzung des Dorfgemeinschaftshauses kostet die Gemeinde durchschnittlich 251 Euro. Die mittlere Entfernung zwischen zwei Orten mit einem Dorfgemeinschaftshaus beträgt nur 4,3 km – trotz dieser hohen Dichte gibt es kaum interkommunale Kooperation und eine gemeindeübergreifende Nutzung der Immobilien.

³⁷ Die 61 Datensätze wurden zur Bildung einer Durchschnittsgemeinde herangezogen.

³⁸ Die Gesamtkosten bestehen aus den Betriebskosten sowie den Bauunterhaltskosten.

IX.2. Daher empfiehlt die ÜP BaUT:

Vor der Entscheidung über die Errichtung eines Dorfgemeinschaftshauses müssen die kommunalen Entscheidungsträger fundiert abwägen und beurteilen, welche Kosten die Kommune dauerhaft tragen kann. Um diese Kosten transparent zu machen und damit das Kostenbewusstsein zu schärfen, ist es erforderlich, jedes Dorfgemeinschaftshaus durch die Kommunalverwaltung in einer separaten Kostenstelle im Haushalt abzubilden. Die entstehenden Personal- und Bauunterhaltskosten sind verursachergerecht zu erfassen.

Gestaltungsspielräume beim Betrieb eines bereits bestehenden Dorfgemeinschaftshauses sind zu nutzen. Insbesondere durch den demografischen Effekt wird die Infrastruktur im ländlichen Raum durch weniger Bürger genutzt. Die Infrastrukturkosten für Betrieb und Unterhalt werden jedoch eher steigen. Damit verschlechtert sich auch zunehmend die Wirtschaftlichkeit des Dorfgemeinschaftshauses. Um das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, müssen entweder Kosten reduziert oder die Nutzung optimiert werden. Durch die kommunalen Entscheidungsträger ist eine Reduktion und Konzentration des Angebotes an kommunalen Dorfgemeinschaftshäusern ernsthaft zu erwägen. Um ein Dorfgemeinschaftshaus stärker auszulasten, können interkommunale Kooperationen und Multifunktionalität gangbare Wege sein.

Dorfgemeinschaftshäuser in kommunaler Trägerschaft sind nicht die einzig denkbare Möglichkeit, die anvisierten Ziele zu erreichen. Um die Kommune zu entlasten, können ortsansässiger Vereine als Träger und Bewirtschafter einer dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtung eingebunden werden. Ebenso können geeignete private Angebote genutzt werden, um die Nahversorgung zu sichern oder soziale und kulturelle Versorgungslücken im ländlichen Raum zu schließen.

X. Beauftragung freiberuflicher Leistungen

Eine Vielzahl der Kommunen beachtet die Vergabebestimmungen nicht hinreichend. Die notwendige Dokumentation des Vergabeverfahrens führen sie meist nicht durch. Ein Drittel der Kommunen nimmt ihre Bauherrenaufgaben nicht wahr.

X.1. Bei ihren regelmäßigen Prüfungen hat die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) immer wieder Mängel beim Abschluss und der Abwicklung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen festgestellt. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung verschafft sie sich derzeit einen Überblick über die Beauftragung, Erfüllung und Abrechnung freiberuflicher Leistungen bei den Kommunen. Ziel der Prüfung ist es, die Abwicklung der Verträge mit freiberuflich Tätigen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße und der personellen Ausstattung zu analysieren.

Die Prüfung ist in zwei Schritten konzipiert. Als erster Schritt fand eine Orientierungserhebung zur Handhabung der Verträge mit freiberuflich Tätigen bei 178 kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Thüringen mit weniger als 50.000 EW statt. Die Auswahl der Städte und Gemeinden erfolgte nach dem Zufallsprinzip. Nach Auswertung der Ergebnisse der Orientierungserhebung führt die ÜP BaUT örtliche Erhebungen bei ausgewählten Kommunen durch (zweiter Schritt). Am Ende der Querschnittsprüfung soll ein Gesamtbericht stehen, der - unter Auswertung der Einzelprüfungen - Handlungsempfehlungen für den Abschluss, die Durchführung und Abrechnung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen gibt. Der Gesamtbericht ist dann unter www.rechnungshof.thueringen.de abrufbar.

Das Ziel der Prüfung liegt darin, den Kommunen abschließend eine Handlungsempfehlung zur Verfügung zu stellen. Mit ihr sollen die Verwaltungen sensibilisiert und in die Lage versetzt werden, wirkungsvoller und sicherer bei der Beauftragung von freiberuflichen Leistungen zu agieren. Um diese Handlungsempfehlung zielgerichtet auszuarbeiten ist es erforderlich, die derzeitigen Handlungsweisen kennenzulernen und Schwachpunkte herauszufiltern.

An der mit einem standardisierten elektronischen Erhebungsbogen durchgeführten freiwilligen Orientierungserhebung beteiligten sich rund 70 Prozent der aufgeforderten Kommunen. Die ÜP BaUT erhielt somit umfangreiche Angaben zum Umgang der Verwaltungen bei Verträgen mit freiberuflich Tätigen, wie z. B.:

- der Projektvorbereitung,
- der Auswahl geeigneter freiberuflich Tätiger,
- den Verträgen mit freiberuflich Tätigen,
- zur Einschätzung der erbrachten Leistungen,
- zur Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben,

- zur Kenntnis und Anwendung bauspezifischer Rechtsgrundlagen,
- zu durchgeführten Baumaßnahmen der Jahre 2008 bis 2012.

X.2. In der Auswertung der Orientierungserhebung zeigte sich deutlich, dass die Kommunen in Abhängigkeit von ihrer Größe und Verwaltungsstruktur über unterschiedliche Grundlagen verfügen und dies ihr Handeln maßgeblich beeinflusst. Während in größeren Verwaltungen eine sehr gute Kenntnis über relevante Rechtsgrundlagen und Verantwortlichkeiten besteht, fehlt diese bei kleinen Verwaltungen zumeist. Als Folge davon sind größere Kommunen in der Lage, ihre Aufgaben im Bauwesen strukturierter zu bearbeiten. Dagegen besteht bei kleineren Verwaltungen zumindest die Gefahr, dass diese die Risiken nicht richtig einschätzen. Unvorhergesehene Entwicklungen der Projekte sind die Folge. Dies stellt nicht nur den Erfolg des Projektes selbst in Frage, sondern kann die Kommunen zusätzlich über ihre finanzielle Leistungsgrenze hinaus belasten.

Bei der Auswertung der Angaben der teilnehmenden Kommunen an der Orientierungserhebung hat die ÜP BaUT Folgendes festgestellt:

- 43 Prozent der Kommunen entrichten nicht die volle Honorarhöhe gemäß HOAI an die Freiberufler, sondern verringern in der Regel das Honorar teilweise um Prozentpunkte.
- Ein Drittel der Kommunen erfüllen zum Teil ihrer Bauherrenaufgaben nie oder nur selten.
- 33 Prozent der Kommunen nehmen die Ergebnisse einzelner Leistungsphasen nicht förmlich ab.
- 56 Prozent der Kommunen überprüfen und dokumentieren die Leistungserbringung nicht.
- Die Hälfte der Kommunen dokumentiert das Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen nicht.
- Rund 93 Prozent der Kommunen beauftragen keinen externen Projektsteuerer.
- Rund 40 Prozent der Kommunen erhalten nicht zum notwendigen Zeitpunkt Kostenkontrollunterlagen von ihren Freiberuflern. Dies betrifft Kostenschätzungen und Kostenberechnungen als Entscheidungsgrundlagen für die Weiterführung der Projekte. Aber auch Kostenanschläge und Kostenfeststellungen erstellen die Freiberufler nicht immer bzw. legen sie nicht fristgerecht vor.

- Die Kommunen kennen bauspezifische Rechtsgrundlagen wie z. B. die Vergabehandbücher des Bundes überwiegend nicht. Nur wenige Kommunen wenden diese an.
- Rund 30 Prozent der Kommunen wissen nicht, dass es spezielle Vergabehandbücher zum Tief- und Ingenieurbau gibt.
- 9 Prozent der Kommunen geben an, dass ihnen die Baustellenverordnung unbekannt ist.
- 20 Prozent der Kommunen kennen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht.

X.3. In den sich anschließenden örtlichen Erhebungen bei ausgewählten Kommunen untersucht die ÜP BaUT die Ergebnisse der Orientierungserhebung zur Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen an konkreten Einzelmaßnahmen.

Die Ergebnisse der Prüfung sollen sowohl den Verwaltungen als auch den kommunalen Entscheidungsträgern helfen, ihre Bauherrenaufgaben sachgerecht zu erfüllen. Sie sollen die Kommunen in die Lage versetzen, die gesetzlichen und vertraglichen Regelungen sowie die einschlägigen technischen Normen anzuwenden. Sie sollen dazu beitragen, gravierende Planungsfehler, Baumängel sowie mögliche Überzahlungen infolge unzureichender Projektleitung und –steuerung vorzubeugen. Zudem sollen sie zum Qualitätswettbewerb unter den Freiberuflern animieren und zu transparenten Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen auch unterhalb der Schwellenwerte führen. Die ÜP BaUT möchte den Kommunen gerade auch im Hinblick auf die HOAI 2013 und die damit gestiegenen Anforderungen an freiberufliche Leistungen wichtige Grundleistungen ins Bewusstsein rufen, die durch die freiberuflich Tätigen zu erbringen sind.

XI. Investitionsvorhaben im öffentlichen Personennahverkehr

Die Mehrzahl der Städte verfügt nicht über eine ausreichende allgemeine Investitionsplanung. Die geltenden Zuwendungsvoraussetzungen sind nur schwer zu erfüllen. Die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn AG ist problematisch.

XI.1. In den Jahren 2011 und 2012 untersuchte die Überörtliche Kommunalprüfung für den Bereich Bau, Umwelt und Technik (ÜP BaUT) bei 15 Städten die Investitionstätigkeit im Bereich des ÖPNV. Die Prüfung verfolgte hauptsächlich das Ziel, die Kommunen zu einer qualifizierten mittelfristigen (über das Jahr 2013 hinaus gehenden) Investitionsplanung anzuregen.

XI.2. Im Ergebnis der Prüfung gab die ÜP BaUT die folgenden Hinweise und Handlungsempfehlungen:

- Die Kommunen sollten die Stadtentwicklungskonzepte regelmäßig entsprechend der demographischen Entwicklung fortschreiben sowie ggf. Verkehrskonzepte erstellen.
- Handlungs- und Investitionsprioritäten sollten sie schriftlich niederlegen und als Grundlage der kommunalen Investitionstätigkeit beschließen.
- Mit den an der Nahverkehrsplanung beteiligten Stellen beim Landkreis sowie dem/den regionalen Verkehrsunternehmen des Straßenpersonennahverkehrs (StPNV) und der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH als Vertreter des StPNV-Aufgabenträgers sollten sie eng zusammenarbeiten.
- Die Vorhaben sind möglichst frühzeitig entsprechend den Fördergrundsätzen vorzubereiten und bei den zuständigen Behörden zur Aufnahme in die jeweiligen Förderprogramme anzumelden.
- In Angelegenheiten der Deutschen Bahn ist rechtzeitig die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (DB Services Immobilien GmbH) einzuschalten. Wir empfehlen mindestens drei Jahre vor dem beabsichtigten Investitionsbeginn.

Rudolstadt, 21. Januar 2014

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette