

Thüringer Rechnungshof

-Überörtliche Kommunalprüfung-

Jahresbericht 2018

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
Postfach 10 01 37
Telefon:
Fax:
E-Mail:
Internet:

07407 Rudolstadt
07391 Rudolstadt
03672/446-0
03672/446-998
poststelle@trh.thueringen.de
<http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	5
Verzeichnis der Übersichten	6
Verzeichnis der Schaubilder	6
A. Die Überörtliche Kommunalprüfung	
I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgegenstände	7
I.1 Überörtliche Rechnungsprüfung	7
I.2 Überörtliche Kassenprüfung	9
I.3 Vergleichende Prüfung	11
II. Weitere Prüfungsgebiete	11
II.1 Prüfung der Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts: Einfluss sichern	11
II.2 Prüfungen in den Bereichen Bau, Infrastruktur und Umwelt: Bedarf und Rechtssicherheit	13
II.3 Digitalisierung in den Kommunen: Probleme bei der Umsetzung	14
B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen	
I. Entwicklung der Einnahmen	18
II. Entwicklung der Ausgaben	19
III. Entwicklung des Finanzierungssaldos	21
IV. Entwicklung des Schuldenstands	21
C. Aktuelle Prüfungen	
I. Finanzielle Schieflagen in Kommunen häufig selbst verursacht und keine konsequente Haushaltssicherung/Haushaltskonsolidierung	23
II. Braucht eine kleine Stadt, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, einen hauptamtlichen Bürgermeister?	28
III. Gemeindeübergreifendes Gewerbegebiet – interkommunaler Finanzausgleich selbst gemacht	30

	<u>Seite</u>
IV. Betriebliches Eingliederungsmanagement in den Kommunalverwaltungen	33
V. Verwaltungsgemeinschaften haben nicht das gesetzlich vorgeschriebene Personal	36
VI. „Bekannt und bewährt“ ist riskant und verkehrt	40
VII. Fehler in der Eignungsprüfung	42
VIII. Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“	45
IX. Organisation, Gebührenmaßstab und Kalkulation: Herausforderungen bei gebührenfinanzierten kommunalen Aufgaben	47
X. Überwachen, informieren - Risiken bei der amtlichen Kontrolle von Industrieanlagen minimieren	50
XI. Behindertenfeststellungsverfahren uneinheitlich	52
XII. Förderung von Kinder- und Jugendschutzdiensten	55
XIII. Kommunale Beteiligungsprüfung I: Einflussnahme sichern	60
XIV. Kommunale Beteiligungsprüfung II: Absicherung eines Immobilienkredits	62

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
EEB	European Environmental Bureau
EUR	Euro
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
HHJ	Haushaltsjahr/e
IED	Industrial Emissions Directive (Industrieemissionsrichtlinie)
IT	Informationstechnik
KJSD	Kinder- und Jugendschutzdienste
LJHA	Landesjugendhilfeausschuss
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
ThürAufEVO	Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz)
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV Haushaltsicherung	Verwaltungsvorschrift des Thüringer Innenministeriums zur Aufstellung eines Haushaltsicherungskonzepts nach § 53a der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder § 4 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik vom 9. Juli 2012 (ThürStAnz 2012, S. 1079 ff.)

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR	18
Übersicht 2	Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR	20
Übersicht 3	Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mio. EUR	21

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Entwicklung der Gesamteinnahmen und wichtigsten Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR	19
Schaubild 2	Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR	21

A. Die Überörtliche Kommunalprüfung

I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgegenstände

Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise und berät die kommunalen Gebietskörperschaften nach Artikel 103 Abs. 4 Thüringer Verfassung und § 1 Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (ThürPrBG).

Im Freistaat Thüringen gibt es 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 843 kreisangehörige Gemeinden und 69 Verwaltungsgemeinschaften.¹ Ohne Garantie auf Vollständigkeit führt das TLS 122 Zweckverbände auf.² 105 Gemeinden sind gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde. 13 Gemeinden haben die Form einer Landgemeinde gewählt. 601 Gemeinden sind Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft. 98 kreisangehörige Gemeinden lassen die Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft von einer sogenannten erfüllenden Gemeinde wahrnehmen. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nehmen 39 Gemeinden wahr.³

I.1 Überörtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 3 ThürPrBG erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung auf die Prüfungsgegenstände nach § 84 ThürKO sowie auf die dauernde Leistungsfähigkeit, insbesondere auf die Erschließung und Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten, auf die Wirtschaftsführung der kostenrechnenden Einrichtungen, der Eigenbetriebe und kommunalen Anstalten sowie auf die Durchführung von Investitionen. Der Rechnungshof prüft die „Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,

¹ TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen, Gebietsstand zum 31. Dezember 2016.

² TLS: Zweckverbände Thüringens, Verzeichnis, Stand: 31. März 2016.

³ TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen, <https://statistik.thueringen.de/datenbank/-landblatt.asp>, am 28. November 2017.

2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.“⁴

Die überörtliche Rechnungsprüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen.

Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasst auch Gemeinden, deren Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik) geführt wird (§ 23 ThürKDG i. V. m. § 1 ThürPrBG). 34 Kommunen, davon drei kreisfreie Städte und ein Landkreis, buchen zur Zeit doppisch.

Der Rechnungshof führt nach einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einige Jahre später sog. Nachprüfungen durch. Hier kontrolliert er, ob die Gemeinden die in einer überörtlichen Rechnungsprüfung festgestellten Rechtsverstöße abgestellt und die Zusagen eingehalten haben.

Die Nachprüfungen im Berichtszeitraum haben ergeben, dass die geprüften Kommunen überwiegend den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt sind und den damaligen Beanstandungen abgeholfen haben. So sind beispielsweise Verbesserungen im Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen festzustellen (Ausweis von kalkulatorischen Kosten und inneren Verrechnungen, Überarbeitung von Gebührenkalkulationen). Schwierigkeiten bereitet den Kommunen hingegen das Anfertigen der notwendigen Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen, die Grundlage für die tarifgerechte Eingruppierung ihrer Beschäftigten sind. Ebenso treten im Bereich des Vergaberechts wiederholt Verstöße auf. Vielfältige Fehler im Vergabeverfahren führen zu einer unzulässigen Beschränkung des Wettbewerbs.

Werden trotz Zusage die angeregten Maßnahmen nicht umgesetzt, liegt dies häufig an der fehlenden Verwaltungskraft.

⁴ § 84 Abs. 1 ThürKO.

I.2 Überörtliche Kassenprüfung

Nach § 4 ThürPrBG führt der Rechnungshof im Rahmen von überörtlichen Prüfungen auch Kassenprüfungen durch. Dabei stellt er zum Teil erhebliche Mängel fest.

Kassengeschäfte umfassen das Abwickeln von Zahlungen einschließlich Mahnwesen, das Einleiten der Vollstreckung und das Verwahren und Verwalten von Wertgegenständen. Der Gemeindekasse darf auch die Vollstreckung von Forderungen übertragen werden.⁵ In diesen Fällen prüft der Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.

Nachfolgend sind die auf die örtlichen Kassenprüfungen der Kommunen bezogenen Erkenntnisse des Rechnungshofs aus seinen überörtlichen Kassenprüfungen der letzten beiden Jahre zusammengefasst:

Die örtlich zuständige Stelle führte keine turnusmäßigen – d. h. mindestens jährliche⁶ – Kassenprüfungen durch. Beispielsweise stellte der Rechnungshof bei einer kreisfreien Stadt fest, dass das zuständige Rechnungsprüfungsamt in den letzten fünf Jahren weder die Stadtkasse noch die Sonderkassen geprüft hatte. Die örtlichen Prüfungen hatten auch einen unterschiedlichen Prüfungsumfang. So beschränkte sich die Prüfung bei vielen Kommunen auf ein Feststellen der Übereinstimmung von Kassensoll- und -istbestand.

Deshalb hat der Rechnungshof nahezu jeder Kommune Empfehlungen zur inhaltlichen Weiterentwicklung der örtlichen Kassenprüfung gegeben. Dies betraf u. a. folgende Sachverhalte:

- Die Prüfungsverantwortlichkeiten sind in der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen festzulegen.
- Kassenprüfungen sind mindestens einmal jährlich - bei gegebenem Anlass auch öfter - sicherzustellen. Sie sind stets unvermutet durchzuführen. Dazu zählt auch, dass insbesondere bei einer Vielzahl von zu prüfenden Einheiten (Zahlstellen und Handvorschüssen) diese nicht beständig zum gleichen Zeitpunkt bzw. in der gleichen Reihenfolge geprüft werden.

⁵ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 und 4 ThürKDG.

⁶ Vgl. § 28 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik.

- Die regelmäßig durchzuführenden Prüfungen sind in weiten Bereichen zu standardisieren (bspw. durch das Erstellen von Checklisten). Dies unterstützt ein effektives und effizientes Verfahren.
- Die Kassenbestandsaufnahme ist vollständig durchzuführen, d. h. Bargeld, Bankkonten und Wertgegenstände sind einzubeziehen. Ebenso sind die ggf. übertragenen fremden Kassengeschäfte⁷ zu prüfen.
- Auch Zahlstellen, Handvorschüsse sowie ggf. eingerichtete Sonderkassen sind zu prüfen. Hierbei ist auch deren Notwendigkeit zu hinterfragen. Eine Stichprobenbeschränkung ist zu begründen.
- Bei einer erneuten Prüfung (sog. Nachprüfung) ist zu kontrollieren, ob die Verwaltung die vorherigen Beanstandungen ausgeräumt hat.

Der Rechnungshof wies auch darauf hin, dass die örtliche Kassenprüfung festzustellen hat, ob:

- der Kassenist- mit dem Kassensollbestand übereinstimmt,
- die Belege vollzählig vorhanden und die Bücher richtig geführt sind,
- die Einnahmen rechtzeitig und vollständig eingezogen werden,
- die Ausgaben nicht vorfristig geleistet werden,
- Buchungen taggleich mit Zahlungseingang erfolgen,
- die Kasse an jedem Buchungstag einen Tagesabschluss erstellt bzw. ein Abweichen in ihrer Dienstanweisung geregelt hat,
- Vorschüsse und Verwahrgelder zeitnah abwickelt werden,
- die Einrichtung und der Geschäftsgang der Kasse⁸ sowie die Abwicklung des Zahlungsverkehrs⁹ ordnungsgemäß sind und
- das Zusammenwirken der Kasse mit der Verwaltung funktioniert.¹⁰

Die überörtliche Prüfung stellte Mängel fest, zu deren Behebung strukturelle Veränderungen erforderlich sind. Kleine Kommunen sind oftmals finanziell

⁷ Vgl. § 46 Abs. 2 ThürGemHV.

⁸ Vgl. §§ 43 bis 46 ThürGemHV.

⁹ Vgl. §§ 47 ff. ThürGemHV.

¹⁰ Vgl. §§ 43 bis 46 ThürGemHV.

nicht in der Lage, zum Schutz ihrer Bediensteten die erforderlichen Baumaßnahmen (z. B. besonders gesicherte Zahlungsräume) durchzuführen. Auch fehlt es an dem vorgesehenen Vertretungspersonal in der Kasse.

I.3 **Vergleichende Prüfung**

Neben den Einzelprüfungen haben sich vergleichende Prüfungen (Querschnittsprüfungen) nach § 4a ThürPrBG bewährt. Die überörtliche Rechnungsprüfung hat im Gegensatz zur örtlichen Rechnungsprüfung die Möglichkeit, die Erfüllung einer oder mehrerer bestimmter Aufgaben bei vielen Kommunen im Zusammenhang zu prüfen. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können den Kommunen insgesamt als Orientierung bei ihrer Aufgabenerledigung dienen.

II. **Weitere Prüfungsgebiete**

II.1 **Prüfung der Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts: Einfluss sichern**

Kommunale Gebietskörperschaften können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen. Die Thüringer Kommunalordnung sieht bestimmte Voraussetzungen vor. So darf der mit der Beteiligung verfolgte Zweck nicht auch ebenso gut und wirtschaftlich auf andere Weise erfüllbar sein. Die Kommune hat sich einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat zu sichern und Prüfungsrechte des Rechnungshofs im Gesellschaftsvertrag zu verankern¹¹. Schließlich sollen die Unternehmensbeteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Soweit die kommunale Gebietskörperschaft aber Verluste zu tragen hat, sollen diese in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer eigenen Leistungsfähigkeit stehen.

Der Rechnungshof hat 2017 eine Prüfung zu Art und Umfang kommunaler Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts begonnen. Mittels Fragebogen wurden alle 155 kommunalen Gebietskörperschaften mit mehr als 3.000 Einwohnern u.a. um nachfolgende Angaben gebeten:

- Art und Struktur ihrer Unternehmensbeteiligungen,
- Aufbau und personelle Besetzung ihrer Beteiligungsverwaltung,

¹¹ Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

- Rechtsform und Struktur der Beteiligungen und Unterbeteiligungen,
- rechtsaufsichtliche Genehmigungen für das Eingehen der Beteiligungen,
- erhaltene Gewinnausschüttungen aus den Beteiligungen bzw. an diese gewährte Verlustausgleiche oder andere Zuschüsse.

Eine erste Auswertung der gelieferten Daten brachte folgende Erkenntnisse:

- die Genehmigung der Rechtsaufsicht zum Eingehen einer Beteiligung liegt nicht immer vor,
- einige Kommunen erstellten weder die vorgeschriebenen Beteiligungsberichte fristgerecht, noch informierten sie wie vorgeschrieben ihre Ratsgremien und die Rechtsaufsicht,
- fast 40 % der Landkreise und kreisfreien Städten belasten den kommunalen Haushalt durch Verlustausgleiche oder sonstige Zuschüsse an Beteiligungen, ohne dass ihnen eine rechtsaufsichtliche Genehmigung zur Gründung eben dieser Unternehmen vorliegt,
- die Rechte der Kommune auf Information über die Geschäftstätigkeit sowie die Prüfungsrechte des Rechnungshofs sind oftmals nicht in den Gesellschaftsverträgen verankert.

Wenn Kommunen an ihre Beteiligungsunternehmen Verlustausgleiche zahlen, aber für die Beteiligung selbst keine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde haben, dann müsste dies von den Rechtsaufsichtsbehörden erkannt und beanstandet werden. Ihnen werden jährlich die kommunalen Haushalte vorgelegt und sie müssten die dort veranschlagten Zuführungen an Beteiligungen erkennen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass in einigen Gesellschaftsverträgen die Prüfungsrechte des Rechnungshofs nicht verankert sind.

Der Rechnungshof nimmt die bisher in diesem Prüfungsverfahren gewonnenen Hinweise zum Anlass, 2018 örtliche Erhebungen bei ausgewählten kommunalen Gebietskörperschaften durchzuführen. Der Rechnungshof wird in einem anonymisierten Gesamtbericht wesentliche und wiederkehrende Fehler kommunaler Gebietskörperschaften beim Eingehen und Verwalten von Unternehmensbeteiligungen darstellen und darauf aufbauend Empfehlungen für eine verbesserte Beteiligungsverwaltung geben.

II.2 Prüfungen in den Bereichen Bau, Infrastruktur und Umwelt: Bedarf und Rechtssicherheit

Der Rechnungshof prüft als Schwerpunkt die kommunalen Verwaltungen in den Bereichen Bau, Infrastruktur, Landwirtschaft und Umwelt. Auch in diesen Bereichen nehmen Kommunen sowohl übertragene Aufgaben für den Freistaat als auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahr. Zum eigenen Wirkungskreis zählen hier u. a. Aufgaben wie Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung oder Abfallentsorgung. Kommunen sind darüber hinaus auch Bauherren. Sie bauen und unterhalten Gebäude, Freianlagen, Straßen und Brücken.

Bei seinen Prüfungen erfasst der Rechnungshof das Verwaltungshandeln und bewertet, ob es den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gerecht wird. Bei Baumaßnahmen liegt ein Schwerpunkt auf der Frage, ob überhaupt ein Bedarf vorlag. So hat der Rechnungshof bei 50 Kommunen querschnittlich untersucht, wie sorgfältig sie bei der Planung von Investitionen verfahren und ob sie die dabei anzuwendenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten.¹² Das betrifft z. B. die Veranschlagung der erforderlichen Maßnahmen unter Beachtung des geltenden Haushaltsrechts.

Unkenntnis, Fehler und Versäumnisse der Kommunen führen bei der Vergabe von Leistungen immer wieder zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und zur Benachteiligung von Unternehmen. Der Rechnungshof prüft, ob die Verwaltung in einem fairen Wettbewerb die geeigneten Partner am Markt auswählt und die Aufträge zu angemessenen Preisen vergibt. Er prüft zudem die ordnungsgemäße Abrechnung von Einzelmaßnahmen.

Die Prüfungsergebnisse tragen dazu bei, dass Kommunen Mängel erkennen und abstellen können. Von den Einsparungen und vom wirtschaftlichen Verwaltungshandeln profitieren die Einwohner der Kommunen durch niedrigere Gebühren und Abgaben.

Neben den klassischen Prüfungen gewinnt die Beratung der Kommunen insbesondere in den Bereichen Bau und Umwelt an Bedeutung. Stellt der Rech-

¹² S. Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ unter C VIII.

nungshof Mängel fest, beinhalten die Prüfungsberichte auch zukunftsorientierte und allgemeingültige Hinweise. Sie sollen die Kommunen in die Lage versetzen, Risiken zu verringern und Belastungen zu senken.

Ein Ziel des Rechnungshofs ist es, aus den Prüfungserfahrungen heraus den Kommunen und ihren Beschäftigten Hilfestellungen zu geben, damit sie unter Einhaltung geltender Normen und Ausnutzung aller Ressourcen zu bestmöglichen Ergebnissen gelangen. Der Rechnungshof erarbeitet und publiziert hierzu Sonderberichte sowie Praxishilfen. Mitarbeiter des Rechnungshofs nehmen an Arbeitsgemeinschaften der Kommunen teil und geben dort im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen ihr Wissen weiter.

II.3 **Digitalisierung in den Kommunen: Probleme bei der Umsetzung**

Die kommunalen Gebietskörperschaften stehen vor der Herausforderung, Verwaltungsprozesse zu digitalisieren und ebenenübergreifende elektronische Verwaltungsverfahren zu schaffen. Dies zeigt sich in entsprechenden Grundgesetzänderungen, den Maßnahmen des IT-Planungsrats, der Nationalen E-Government-Strategie und den E-Government-Gesetzen. Allein die Umstellung auf eine elektronische Aktenführung wird für viele Gebietskörperschaften eine enorme Aufgabe sein – ohne diesen Schritt lassen sich aber die möglichen Effizienzgewinne der digitalen Agenda nicht realisieren.

Sowohl Unternehmen als auch Bürger erwarten digitale Angebote, die über reine Informationen hinausgehen. Die Aufgaben in der kommunalen IT werden aufgrund der zunehmenden Automatisierung und Digitalisierung sowie aufgrund der vielfältigen Aufgaben im E-Government-Bereich deutlich zunehmen. Gleichzeitig wird es zunehmend schwieriger, qualifiziertes IT-Personal zu gewinnen. Schon jetzt fehlen in vielen, meist kleineren Kommunen die notwendigen IT-Kenntnisse. Ungeachtet des Aufgabenzuwachses wächst zusätzlich der Druck auch auf die IT-Budgets.

Dabei zieht der Rechnungshof bei den Prüfungen des IT-Bereichs als Prüfungsmaßstab über die kommunalrechtlichen und anderen gesetzlichen Bestimmungen hinausgehend die IuK-Mindestanforderungen sowie das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement unter Berücksichtigung der Spezifika des Kommunalbereichs heran.

Der Rechnungshof hat bei seinen querschnittlichen Prüfungen teilweise erhebliche Probleme festgestellt:

In vielen kommunalen Gebietskörperschaften fehlen strategische Vorgaben sowie eine darauf aufbauende IT-Strategie. Eine sinnvolle und auf längere Sicht wirksame IT-Planung können die Kommunen auf diese Weise kaum leisten, ohne die jedoch die Ressourcen (Personal, Infrastruktur, Haushaltsmittel) nicht wirtschaftlich und sinnvoll eingesetzt werden können. Die Herausforderungen des E-Governments können so nicht bewältigt werden. Das Risiko von Fehlinvestitionen steigt erheblich.

Auch im Bereich der Informationssicherheit traten erhebliche Mängel zutage. Nur wenige der geprüften Gebietskörperschaften haben einen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt. Ist ein solcher vorhanden, beschränkt sich die Arbeitszeit für dieses Aufgabengebiet in vielen Fällen auf einen sehr geringen Anteil. Über eine hinreichende IT-Sicherheitskonzeption im Sinne des IT-Grundschutzes des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) verfügen lediglich zwei der geprüften Landkreise. Alle weiteren geprüften Landkreise, Städte und Verwaltungsgemeinschaften verfügen über keine oder nicht ausreichende IT-Sicherheitskonzeptionen. Mitarbeiterschulungen (Sensibilisierungsmaßnahmen) im Bereich IT-Sicherheit wurden in allen geprüften kommunalen Gebietskörperschaften nur sporadisch oder gar nicht durchgeführt.

Die elektronische Verwaltungsarbeit geht mit der Speicherung von elektronischen Daten auf Netzlaufwerken, E-Mail-Systemen und Dokumentenmanagementsystemen einher. Aktuelle Sicherheitsgefährdungen wie Schadsoftware können die unberechtigte Kenntnisnahme, das Verändern und Löschen von Kerndaten zur Folge haben. Die erheblichen Investitionen der kommunalen Gebietskörperschaften in ihre IT-Ausstattung sind ohne ausreichende Informationssicherheit gefährdet. Lücken in der Informationssicherheit sind aus Sicht des Datenschutzes äußerst problematisch und können zu erheblichen Imageschäden und Vertrauensverlusten führen. Genauso können Mängel in der Informationssicherheit die Arbeitsfähigkeit der Kommunalverwaltungen massiv bedrohen und einzelne Sachgebiete oder Ämter zeitweise lahmlegen.

Die Anzahl der Mitarbeiter in den IT-Bereichen der geprüften Landkreise und Städte wies – auch in Abhängigkeit von der Größe der Gebietskörperschaft –

mit zwei bis 15 Mitarbeiter eine hohe Bandbreite auf. Allerdings nehmen nicht alle Mitarbeiter zu 100 % ihrer Arbeitszeit IT-Aufgaben wahr. Die bisher geprüften Verwaltungsgemeinschaften verfügen über keine eigenen IT-Mitarbeiter und bedienen sich ausschließlich externer Dienstleister.

Hierbei besteht die Gefahr, dass die Verwaltungen in eine wirtschaftliche und technische Abhängigkeit von einzelnen Dienstleistern geraten. Die Verwaltungen müssen in der Lage sein, Leistungen Externer durchgängig steuern und kontrollieren zu können. Diesbezüglich besteht deutliches Entwicklungspotenzial im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Nur sehr wenige der geprüften Gebietskörperschaften arbeiten in Teilbereichen der Informations- und Kommunikationstechnik mit anderen Kommunen zusammen und planen, diese Zusammenarbeit fortzusetzen. In einer Verwaltungsgemeinschaft wurde eine größere Beschaffungsmaßnahme zusammen mit umliegenden Kommunen durchgeführt. In allen weiteren geprüften Landkreisen, Städten und Verwaltungsgemeinschaften besteht keine Zusammenarbeit im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik. Eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit, sei es in definierten Teilbereichen oder durch die Schaffung gemeinsamer Dienstleisterstrukturen mit komplettem IT-Produktportfolio, bietet die Möglichkeit, durch Spezialisierung und Realisierung von Skaleneffekten IT-Aufgaben wirtschaftlicher, zuverlässiger und in einer höheren Qualität zu erbringen.

Bei der Untersuchung der Beschaffungsmaßnahmen und IT-Vergaben war auffällig, dass überwiegend freihändig vergeben wurde. Beschränkte Vergaben und Öffentliche Ausschreibungen wurden vergleichsweise selten durchgeführt. Ursachen hierfür sind in der Höhe der für IT-Zwecke verfügbaren Haushaltsmittel, im teilweise fehlenden Knowhow im Vergaberecht aber auch in einer sehr kleinteiligen Beschaffungspraxis zu suchen. Letztere ist oft vergaberechtlich bedenklich und führt im Regelfall zu heterogenen, nur arbeitsintensiv betreibbaren IT-Infrastrukturen.

Die vielfältigen Probleme im IuK-Umfeld resultieren in hohem Maße aus der Kleinteiligkeit der Strukturen im Kommunalbereich. Der Rechnungshof hat Zweifel, dass mit den dezentralen Strukturen, die er bei seinen Prüfungen vorgefunden hat, die Herausforderungen der Digitalisierung der Verwaltung und die neuen Aufgaben im E-Government zu meistern sind. Der Rechnungshof ist bereit, hierbei im Rahmen seiner kapazitiven Möglichkeiten die

Kommunalebene auf Grundlage seiner Prüfungserfahrungen beratend zu unterstützen.

B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen

I. Entwicklung der Einnahmen

Wie in den vorangegangenen drei Jahren konnten die Thüringer Kommunen ihre Einnahmen 2016 weiter verbessern. Dazu haben insbesondere die Steuereinnahmen aufgrund der nach wie vor anhaltend guten Konjunkturlage beigetragen.

Übersicht 1 Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Gesamteinnahmen	4,941	4,814	5,024	5,098	5,258	5,435
darin enthalten:						
Steuereinnahmen	1,186	1,276	1,347	1,359	1,478	1,573
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,818	2,530	2,616	2,647	2,735	2,759

* Quelle: TLS: Kassenmäßige Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten, 28. März 2017.

2016 konnten die Thüringer Kommunen gegenüber 2015 ihre Gesamteinnahmen um rund 176 Mio. EUR (+3,35 %) auf 5,43 Mrd. EUR steigern. Damit sind die kommunalen Einnahmen seit 2011 um 10 % - rund 494 Mio. EUR - gestiegen. Auch die Einnahmeausstattung pro Einwohner hat in diesen Jahren deutlich zugenommen: 2016 lag sie über 2.500 EUR je Einwohner und um rund 230 EUR je Einwohner höher als 2011.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen sind von 2015 auf 2016 um 95 Mio. EUR auf 1,573 Mrd. EUR gestiegen (+6,4 %). Den stärksten Anstieg verzeichnete dabei die Gewerbesteuer mit rund 10 % auf 656 Mio. EUR (+59 Mio. EUR). Die Grundsteuer (+9 Mio. EUR) und die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (+21 Mio. EUR) stiegen jeweils um rund 4 %. Die Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer nahmen um 4,7 %, d.h. um 4,5 Mio. EUR zu.

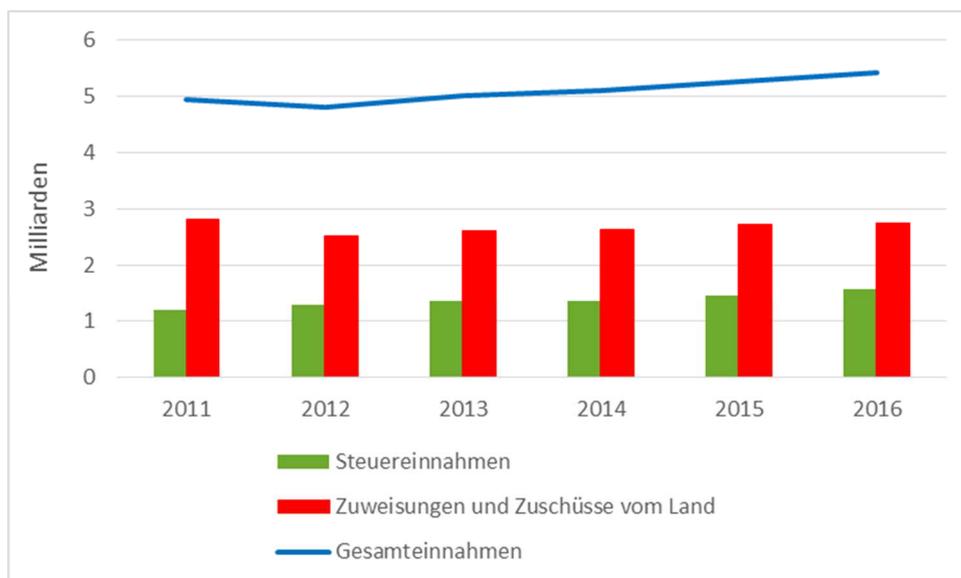
Die kassenmäßigen Einnahmen zeigen für die ersten drei Quartale 2017 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erneut einen Anstieg um 1,9 % (+69 Mio. EUR). Dieser beruht im Wesentlichen auf der günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen, die sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um

61 Mio. EUR erhöht haben (+5,9 %). Mit der Steuerschätzung vom November 2017 wird von einem Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen für 2017 um rund 100 Mio. EUR ausgegangen.

Die für die Kommunen bedeutendste Einnahmequelle sind die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes. 2016 machten sie mit 2,759 Mrd. EUR 50,8 % der Gesamteinnahmen der Kommunen aus. Sie stiegen damit um 24 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr an und nähern sich dem Niveau 2011.

Das nachfolgende Schaubild stellt die Entwicklung der Gesamteinnahmen sowie der wichtigsten Einnahmearten der Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 dar:

Schaubild 1 Entwicklung der Gesamteinnahmen und wichtigsten Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR



II. Entwicklung der Ausgaben

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2016 um 258 Mio. EUR (+5,1 %) auf 5,309 Mrd. EUR. Die Steigerung liegt erheblich über der jährlichen Ausgabenentwicklung zwischen 2011 und 2015, die durchschnittlich bei rund +1,4 % lag (2015: 1,7 %; 2014: 0,5 %; 2013: 3,41 %).

Damit stiegen die Ausgaben (+5,1 %) gegenüber dem Vorjahr geringfügig stärker als die Einnahmen (+3,35 %). Im Vergleich der Zuwächse bei Einnahmen und Ausgaben zeigt sich, dass der Ausgabenerhöhung von 2011

auf 2016 von 528 Mio. EUR (+11 %) ein etwas geringerer Einnahmezuwachs von 494 Mio. EUR (+10 %) gegenüberstand.

Übersicht 2 Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamtausgaben	4,781	4,780	4,943	4,967	5,051	5,309
darin enthalten:						
Personalausgaben	1,308	1,353	1,384	1,429	1,457	1,492
Soziale Leistungen	1,127	1,174	1,223	1,245	1,328	1,409
Sachinvestitionen	0,661	0,591	0,590	0,559	0,532	0,534

Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen; statistische Berichte auf Grundlage der Kas-
senstatistik.

Insbesondere die Ausgaben für die sozialen Leistungen stiegen von 2015 zu 2016 um 81,6 Mio. EUR bzw. 6,1 %, nachdem sie bereits von 2014 auf 2015 um 83 Mio. EUR bzw. 6,8 % gestiegen waren. Seit 2011 sind die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen um 282 Mio. EUR angewachsen. Dies ist eine Betrachtung der Bruttoausgaben, da Erstattungen des Landes und des Bundes (z. B. nach SGB II, UVG) hier nicht berücksichtigt sind.

Im größten Ausgabenblock, den Personalausgaben, lag die Steigerung gegenüber dem Vorjahr bei 35 Mio. EUR (+2,4 %, Vorjahr +27 Mio. EUR bzw. 1,9 %). Die Personalausgaben lagen 2016 bei 1,492 Mrd. EUR.

Hingegen stagnierten die Ausgaben für Sachinvestitionen auf dem Niveau des Vorjahres. Sie lagen 2016 bei 534 Mio. EUR (Vorjahr 532 Mio. EUR).

In den ersten drei Quartalen 2017 gingen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum geringfügig um 15,7 Mio. EUR auf 3,8 Mrd. EUR zurück (-0,4 %).¹³ Während sich die Zinsausgaben in diesem Zeitraum um rund 9 Mio. EUR weiter verringert haben (-21,6 %) und auch die Ausgaben für die sozialen Leistungen um 23 Mio. EUR (-2,2 %) zurückgegangen sind, stiegen die Sachinvestitionen um 42 Mio. EUR und damit um 12,9 %.

¹³ TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1.-30.09.2017, S. 10.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Das sechste Jahr in Folge lagen die Einnahmen der Kommunen über deren Ausgaben. 2016 verringerte sich der positive Finanzierungssaldo im Vergleich zu 2011 um 34,2 Mio. EUR, im Vergleich zum Vorjahr 2015 aber um 81,6 Mio. EUR.

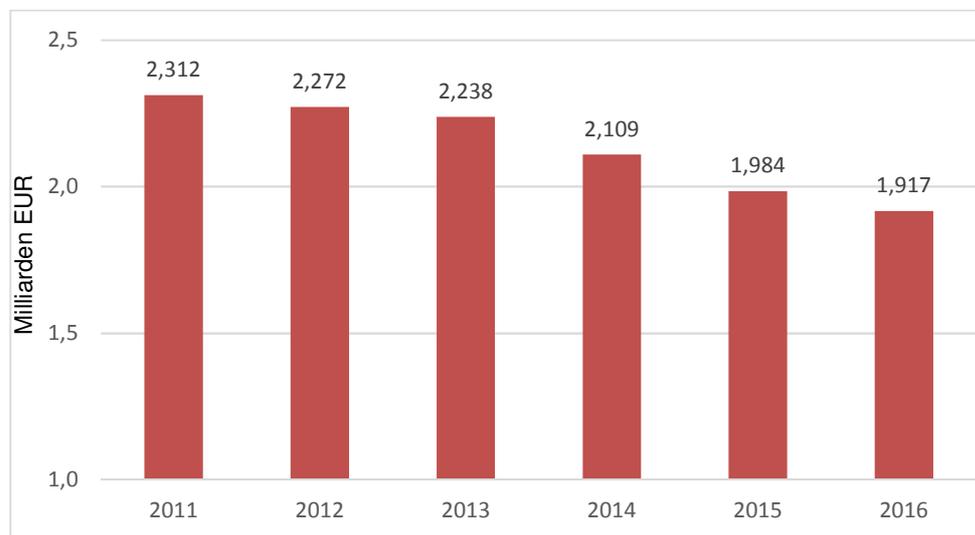
Übersicht 3 Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen in den Jahren 2011 bis 2016 in Mio. EUR

2011	2012	2013	2014	2015	2016
160,2	34,2	81,4	131,6	207,6	126

IV. Entwicklung des Schuldenstands

Aufgrund der günstigen Finanzsituation konnten die Thüringer Kommunen den Schuldenstand in den Kernhaushalten weiter zurückführen, wenn auch nicht in der gleichen Höhe wie im Vorjahr. Ende 2016 belief sich die Verschuldung auf 1,917 Mrd. EUR und lag damit um 67,6 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert. Der Schuldenstand konnte seit 2011 um 17% bzw. fast 400 Mio. EUR reduziert werden.

Schaubild 2 Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) in den Jahren 2011 bis 2016 in Mrd. EUR



Quelle: TLS: Schulden des Landes und kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen am 31.12.2016.

Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich damit von 1.057 EUR am 31.12.2011 auf 883 EUR am 31.12.2016 reduziert (-16,5 %).¹⁴ Vor allem das niedrigere Zinsniveau, aber auch der Rückgang der Verschuldung entlasten die Kommunen haushaltsmäßig bei ihren Zinsausgaben. Lagen die Zinsausgaben 2010 noch über 100 Mio. EUR¹⁵ und 2011 bei 94 Mio. EUR, sanken diese bis 2016 auf 54 Mio. EUR¹⁶. In diesem Zeitraum entstand also ein zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum von rund 40 Mio. EUR.

¹⁴ TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁵ TLS: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten in Thüringen, Quelle: Jahresrechnungsstatistik. (<https://statistik.thueringen.de>).

¹⁶ TLS: Kassenmäßige Ausgaben und Einnahmen nach Arten Gemeinden und Gemeindeverbänden, 28. März 2017.

C. Aktuelle Prüfungen

I. Finanzielle Schieflagen in Kommunen häufig selbst verursacht und keine konsequente Haushaltssicherung/Haushaltskonsolidierung

Der Rechnungshof untersuchte in einer Querschnittsprüfung die Haushaltssicherungskonzepte kommunaler Gebietskörperschaften. Hauptursachen für die Haushaltsschieflagen waren Folgekosten teilweise geförderter Investitionen, die die Leistungsfähigkeit der Kommunen später überforderten, und sehr hohe finanzielle Verluste für die Kommunen aus dem Abschluss von Finanzderivatgeschäften. Die in der Prüfung untersuchten Konsolidierungsansätze, die die Körperschaften zur Haushaltssicherung vorsahen, erfüllten zu einem erheblichen Teil nicht die gesetzlich an Haushaltssicherungsmaßnahmen gestellten Anforderungen.

Der Rechnungshof hat 2014 nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG die Haushaltssicherungskonzepte von zwei Landkreisen, vier kreisangehörigen Städten und sieben Gemeinden überörtlich geprüft.

Der Rechnungshof untersuchte neben den zur Haushaltssicherung vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen die Gründe für die Haushaltsschieflage. Die Prüfung ergab die folgenden wesentlichen Ergebnisse:

Ursachen der Haushaltsschieflagen

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs waren insbesondere Fehleinschätzungen bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln, finanzielle Verluste aus komplexen Finanzgeschäften, die Nichtbeachtung wirtschaftlicher Zusammenhänge und des Kommunalrechts sowie das Fehlen qualifizierten Personals ausschlaggebend für die eingetretene Haushaltssicherungspflicht der geprüften kommunalen Gebietskörperschaften. Die genannten Ursachen traten häufig kombiniert auf.

Acht der geprüften 13 Körperschaften gerieten durch Fehleinschätzungen bei der Nutzung der Förderangebote der EU, des Bundes und des Landes in finanzielle Schieflage. Zur Kofinanzierung der mit Fördermitteln finanzierten Projekte nahmen fünf der acht Körperschaften Darlehen auf, deren Rück-

zahlungen ihre Leistungsfähigkeit überstiegen. Die Folgekosten der durchgeführten Investitionen fanden in sechs der acht Fälle keine oder nicht genügend Beachtung. Die erhofften, sich positiv auf die kommunalen Einnahmen auswirkenden Effekte traten häufig nicht ein.

Vier der 13 geprüften Gebietskörperschaften hatten Zinsderivate abgeschlossen.¹⁷ In allen Fällen verliefen diese Derivatgeschäfte zu ihrem wirtschaftlichen Nachteil und trugen wesentlich dazu bei, dass Haushaltssicherungsmaßnahmen ergriffen werden mussten. Wenn Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt wurden, dann überwiegend von Externen, die häufig ein eigenes Interesse an der entsprechenden wirtschaftlichen Verpflichtung der Kommune hatten. Die Kommunen waren mit dem von ihnen vorgehaltenen Personal nicht in der Lage, diese Berechnungen nachzuvollziehen und zu hinterfragen.

Das Thüringer Kommunalrecht verpflichtet die kommunalen Gebietskörperschaften auch bei Fragen der Finanzierung zur Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind für jeden relevanten Sachverhalt anzustellen. Der Abschluss von Spekulationsgeschäften ist gesetzlich verboten. In den o. g. Fällen haben die geprüften Körperschaften gegen diese Rechtsvorschriften und auch gegen die Bestimmungen der Fördermittelgeber verstoßen. Sie haben damit die spätere Haushaltsschieflage wesentlich selbst verursacht.

Wirkung der ergriffenen Haushaltssicherungsmaßnahmen

Die ergriffenen Haushaltssicherungsmaßnahmen der geprüften Körperschaften orientierten sich überwiegend an reiner Liquiditätssicherung. Wirtschaftliche Effekte haben die Körperschaften häufig nicht erfasst und beachtet. Die Haushaltssicherungsmaßnahmen konnten daher keine konsolidierende Wirkung entfalten.

Die kommunalen Ratsgremien unterstützten die kommunale Haushaltssicherung häufig nur unzureichend. Sie verweigerten beispielsweise ursprünglich beschlossenen Sicherungsmaßnahmen die konkrete Umsetzung. Das ist mit den Vorgaben des Thüringer Kommunalrechts unvereinbar.

¹⁷ Die Voraussetzungen für den Einsatz von Zinsderivaten ergeben sich aus der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise, ThürStAnz 07/2010 S. 187, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 22.03.2016 (ThürStAnz 18/2016 S. 664).

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben die Haushaltssicherung nach den Feststellungen bei den geprüften Körperschaften nicht immer im notwendigen Maß unterstützt und befördert.

Zehn der 13 geprüften Körperschaften betrieben die Haushaltssicherung nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs nicht stringent und nachhaltig. Sie benannten die Gründe der Haushaltsschief lagen weder eindeutig noch umfassend. Keine dieser Körperschaften hatte einen ganzheitlichen Ansatz entwickelt, um die Ursachen zu beheben. Die Maßnahmen zielten meistens darauf ab, die Liquidität (kurzfristig) zu sichern und – wenn überhaupt – Einsparpotentiale unter Fortführung des bisher praktizierten Verwaltungshandelns zu identifizieren. Nach Einschätzung des Rechnungshofs verhinderte die fehlende Auseinandersetzung mit den Gründen der Haushaltsschief lage eine wirksame Behebung und Verantwortungsübernahme für die Zukunft.

Drei der 13 geprüften Körperschaften schrieben ihr Haushaltssicherungskonzept nicht durchgängig fort. Dies stellt einen Verstoß gegen die kommunalrechtlichen Vorgaben dar. Sie konnten in Folge nicht hinreichend ermitteln, ob die mit den bereits beschlossenen Maßnahmen erwarteten positiven finanziellen Auswirkungen eingetreten waren. Eine Steuerung der Haushaltssicherung fand nicht statt. Die Fehlbeträge dieser Körperschaften stiegen immer weiter an. In einem Fall konnte die Kämmerei dem Rechnungshof zum angekündigten Prüfungstermin kaum relevante Auskünfte zu den Haushaltszahlen geben.

Der Rechnungshof stellt fest, dass das kommunale Krisenmanagement zur Überwindung der Haushaltsschief lage überwiegend unzureichend war.

Bei 127 Maßnahmen der vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte waren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen notwendig. Bei 92 Maßnahmen (72,44 %) fehlten sie. In 51 Fällen waren Kalkulationen zu erarbeiten, sie wurden aber nur für 18 Maßnahmen durchgeführt. Bei 64,71 % der Fälle fehlten sie. Diese Zahlen betreffen im Wesentlichen die 10 geprüften Stellen, die die Haushaltskonsolidierung nicht nachhaltig betrieben. Damit haben diese Körperschaften eine wesentliche Fehlerquelle der Vergangenheit auch bei der Haushaltskonsolidierung fortgeführt.

Die zehn o. g. Kommunen und Körperschaften mit unzureichendem Krisenmanagement hatten bis zum Prüfungszeitpunkt nicht alle rechtlich erforderlichen Kalkulationen erstellt. Sieben der 13 geprüften Körperschaften hatten

dabei bis zum Prüfungszeitpunkt generell keine Kalkulationen erstellt. Sie verschafften sich damit keine Transparenz über die tatsächliche Kostensituation in den kommunalen Einrichtungen. Sie waren deshalb nicht in der Lage, angemessene Gebühren und Beiträge zu erheben. Ihnen entgingen Einnahmen.

Die Körperschaften ergriffen auch in der Zeit der Haushaltssicherung oft nicht die naheliegenden Maßnahmen, wie z. B. den Erlass eindeutiger Dienstanweisungen für das Finanzmanagement oder für die Anwendung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

In mehreren Fällen führten die ergriffenen Sicherungsmaßnahmen zu Zusatzkosten für die geprüften Körperschaften. So setzten mehrere Kommunen die Tilgung von Darlehen aus oder streckten die Tilgung über eine verlängerte Darlehenslaufzeit. In allen Fällen entstanden höhere Kosten über die gesamte Laufzeit der Darlehen, nur eben teilweise außerhalb des angegebenen Konsolidierungszeitraums.

Bei 12 von 13 Körperschaften stellte der Rechnungshof fest, dass diese zur Haushaltskonsolidierung auf notwendige Instandhaltungsmaßnahmen verzichtet hatten. Dies geschah entweder faktisch nebenbei oder wurde sogar als Konsolidierungsmaßnahme „Unterlassen von Instandhaltungsmaßnahmen“ in das Haushaltssicherungskonzept explizit aufgenommen. Damit konnte bei einer reinen Liquiditätsorientierung tatsächlich ein Haushaltssicherungseffekt erzielt werden. Wirtschaftlich betrachtet führt ein solches Handeln jedoch zu Vermögensverlust, zu später höheren Aufwendungen und damit gerade nicht zu einer Konsolidierung. Die Mehrheit der genannten 12 Körperschaften bestätigte dies auf Basis eigener praktischer Erfahrungen.

Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass Gemeinde- und Stadträte einzelne Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung häufig nicht beschlossen haben, wenn sie mit einer Belastung der Bürger verbunden waren. Damit behinderten sie eine effektive Haushaltssicherung.

Der Rechnungshof fordert, dass alle Körperschaften vor der Inanspruchnahme von Fördermitteln genau prüfen, ob ihre Leistungsfähigkeit die damit verbundene Investition inklusive aller Folgekosten tragen kann. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ist ausreichend qualifiziertes Personal

vorzuhalten, um dem Erfordernis nach rechtmäßigem und wirtschaftlichem Handeln entsprechen zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt der Kommnalaufsicht, die notwendigen Konsequenzen aus rechtswidrigem kommunalem Handeln zu ziehen. Darüber hinaus hält er eine vielfach aktivere Rolle der Rechtsaufsichtsbehörden bei der Haushaltssicherung für erforderlich.

II. Braucht eine kleine Stadt, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, einen hauptamtlichen Bürgermeister?

Eine Stadt mit knapp über 3.000 Einwohnern leistet sich einen hauptamtlichen Bürgermeister, obwohl die Stadt einer Verwaltungsgemeinschaft angehört. Der finanzielle Aufwand für einen hauptamtlichen Bürgermeister lässt sich mit den verbleibenden Aufgaben in der Regel nicht rechtfertigen. Weder die von der Stadt im Besonderen wahrgenommenen Aufgaben, noch das bei der Stadt beschäftigte Personal rechtfertigen die Hauptamtlichkeit. Eine besondere, atypische Arbeitsbelastung aufgrund der Aufgaben ist nicht ersichtlich.

Haben kreisangehörige Gemeinden mindestens 3.000, höchstens aber 10.000 Einwohner, kann der Gemeinderat in der Hauptsatzung bestimmen, dass der Bürgermeister Ehrenbeamter sein soll. Liegt die Zahl der Einwohner einer Gemeinde unter 3.000, schreibt die Kommunalordnung zum einen vor, dass der Bürgermeister grundsätzlich Ehrenbeamter ist, zum anderen muss diese Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft angehören oder einer benachbarten Gemeinde nach § 51 ThürKO zugeordnet sein.

Die Aufgaben in Gemeinden zwischen mindestens 3.000 und 10.000 Einwohnern rechtfertigen in der Regel einen hauptamtlichen Bürgermeister, wenn die Gemeinde nicht einer Verwaltungsgemeinschaft angehört. Gehören sie aber einer Verwaltungsgemeinschaft an, finanzieren die Gemeinden durch eine Umlage die Dienstleistungen der Verwaltungsgemeinschaft für die Gemeinden und zwar unabhängig davon, ob sie die Dienstleistung in Anspruch nehmen oder nicht.

Die Kostenbelastung durch die Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters liegen bei der geprüften Stadt bei über 85.000 EUR pro Jahr. Die Aufwandsentschädigung eines ehrenamtlichen Bürgermeisters gemäß § 2 ThürAufEVO bei einer Einwohnerzahl von über 3.000 bis 5.000 würde sich auf jährlich unter 20.000 EUR belaufen.

Alternativ könnte erwogen werden, dass der hauptamtliche Bürgermeister zugleich als ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender tätig wird. Diese Möglichkeit besteht, wenn dies in der Hauptsatzung vorgesehen ist und die

Verwaltungsgemeinschaft mit zwei Dritteln ihrer Mitglieder dies beschließt. In diesem Fall müsste aber die Verwaltungsgemeinschaft mitwirken.

Die Landesregierung hatte die grundsätzliche Problematik bereits in der dritten Legislaturperiode einer Lösung mit dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung (Landtags-Drucksache 3/2206) zuführen wollen und vorgeschlagen, dass VG-angehörige Gemeinden mit Einwohnern zwischen 3.000 und 10.000 nur einen ehrenamtlichen Bürgermeister haben. Der Landtag entschied sich auf der Grundlage einer Empfehlung gegen den Regelungsvorschlag. Der Rechnungshof hält eine entsprechende Gesetzesänderung für geboten.

III. Gemeindeübergreifendes Gewerbegebiet – interkommunaler Finanzausgleich selbst gemacht

Eine Stadt und eine Gemeinde, die derselben Verwaltungsgemeinschaft angehören, erschlossen ab 1992 ein gemeinsames Gewerbegebiet in zwei Bauabschnitten. Das Gewerbegebiet liegt fast vollständig auf dem Gebiet der Gemeinde. Diese hatte auf Grund ihrer geringen Einwohnerzahl nicht die notwendige Finanzkraft für eine eigenständige Erschließung. Die größere Stadt finanzierte die Erschließungskosten vor.

Die Baukosten betragen rund 6,9 Mio. EUR. Rund 3,7 Mio. EUR wurden aus Fördermitteln finanziert. Den Rest finanzierte die größere Stadt im Wesentlichen über einen Bankkredit.

Der für den Betrieb des Gewerbegebiets ursprünglich geplante Zweckverband trat auf Grund von Mängeln im Bekanntmachungsverfahren nicht in Kraft. Ohne vertragliche Grundlagen wurden die gesamten Ausgaben bis einschließlich 2007 zu 90 % von der Stadt und zu 10 % von der Gemeinde getragen. Dabei zahlte die Stadt von Anfang an den Schuldendienst für den Bankkredit. Die Gemeinde beteiligte sich gegenüber der Stadt nicht durchgehend am Schuldendienst. Einnahmen aus Fördermitteln und Grundstücksverkäufen flossen grundsätzlich komplett der Stadt zu.

Auf Drängen der Verwaltungsgemeinschaft schlossen die Gemeinden erst 2008 eine Zweckvereinbarung über den Betrieb des Gewerbegebiets. Diese enthielt u. a. einen Schlüssel zur Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben nach den Einwohnerzahlen der Gemeinden und der jeweiligen Gemeindefläche. Diese Vereinbarung trat mit Wirkung vom 01.01.2008 in Kraft und galt für jeweils ein Jahr mit einer automatischen Verlängerung bei Nichtkündigung fort. Für den Zeitraum 1991 bis 2007 wollten die Beteiligten eine gesonderte Zweckvereinbarung abschließen, was bis heute nicht geschehen ist. Die fehlende Dokumentation des gesamten Vorhabens hinsichtlich der Höhe der Erschließungs- und Finanzierungskosten bzw. Grundstückserlöse sowie die fehlende Transparenz bei der Darlegung der Gesamtbelastung der Gemeinde verursachten mehrmals Streitigkeiten zwischen den Beteiligten. Dies führte dazu, dass die Gemeinde die Zweckvereinbarung 2013 kündigte.

Seitdem führt die Gemeinde weiterhin die Gewerbe- und Grundsteuer in der vormals vereinbarten Höhe an die Stadt ab, beteiligt sich aber nicht mehr an Zins und Tilgung.

Von 2010 bis 2014 leitete die Gemeinde rund 3,1 Mio. EUR Gewerbesteuer bzw. rund 164.000 EUR Grundsteuer an die Stadt weiter.

Die beiden Kommunen erbrachten und erbringen gegenseitige Leistungen ohne vertragliche Grundlage. Zugleich schaffen sich die Gemeinden einen Finanzausgleich eigener Art: Die Gemeinde zieht die weitergeleiteten Steuern von ihren Einnahmen ab und die Stadt rechnet sich die Einnahmen als eigene Einnahmen zu. So meldete die kleinere Gemeinde im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht ihr gesamtes Ist-Aufkommen der Grundsteuer B und Gewerbesteuer, sondern nur den Teil, den sie nicht an die Stadt abführte. Hingegen meldete die Stadt ihrerseits die an sie weitergeleiteten Steuereinnahmen. Für das Vorgehen gibt es keine Rechtsgrundlage.

Das ThürFAG, welches die wesentliche Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich bildet, eröffnet den Gemeinden nicht die Möglichkeit, an andere Gemeinden abgeführte Realsteueranteile bei der Festsetzung der Finanzausgleichsleistungen zu berücksichtigen.

Aufgrund der vielfältigen Wechselbeziehungen und jahresübergreifenden Berechnungen des kommunalen Finanzausgleichs können die Dimensionen der fehlerhaften Meldungen auf die Finanzausgleichsbeziehungen der Gemeinden nur modellhaft und überschlägig auf der Grundlage von überjährigen Durchschnittswerten in etwa abgeschätzt werden. Bei Berücksichtigung der Einnahmen erhöhen sich für die kleinere Gemeinde die Finanzausgleichsumlage, die Gewerbesteuerumlage und die Kreisumlage.

Im Falle einer wirksamen Verpflichtung zur Weiterleitung der Grund- und Gewerbesteuern aus dem Gewerbegebiet würde der Haushalt der Gemeinde in eine massive Schieflage geraten: Trotz hoher Zahlungsverpflichtungen aus dem Finanzausgleichsgesetz müssen die den Berechnungen zugrundeliegenden Mittel auf Grund der Zweckvereinbarung an die Stadt weitergeleitet werden. Dies führt zu nicht vertretbaren Ergebnissen. Zugleich führen die nicht mehr anzusetzenden Steuereinnahmen bei der Stadt zu erheblich hö-

heren Schlüsselzuweisungen. Erhält die Stadt neben den Schlüsselzuweisungen auch die in der Nachbargemeinde erhobenen Grund- und Gewerbesteuern aus dem Gewerbegebiet, wäre die Stadt doppelt begünstigt.

Vergleicht man die finanziellen Auswirkungen für den Fall, dass die Gewerbe- und Grundsteuern nicht weitergeleitet werden, ist festzustellen, dass sich die Vor- und Nachteile durch die gesetzlichen Berechnungsgrundlagen ungleich, d. h. asymmetrisch auswirken: Würde die Gemeinde die Grund- und Gewerbesteuern aus dem Gewerbegebiet einbehalten, führt dies dazu, dass sie – über Durchschnittswerte sowie modellhaft und pauschaliert betrachtet – jährlich erheblich über 200.000 EUR mehr zur Verfügung hätte und hingegen die Stadt nur einen geringeren Verlust von rund 50.000 bis 80.000 EUR zu verkraften hätte.

Der TRH hatte im noch laufenden Prüfungsverfahren beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales mit einem Verweis auf Regelungen in anderen Ländern vorgeschlagen, eine Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes zu prüfen, sodass in den Fällen interkommunaler Gewerbegebiete an andere Gemeinden abgeführte Steuern nicht der erhebenden, sondern der letztlich empfangenden Gemeinde zugerechnet werden.

Mit dem Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs (Landtags-Drucksache 6/4497) hat die Landesregierung das Anliegen aufgegriffen.¹⁸

Ob die Betroffenen durch Verträge die seit 25 Jahren bestehende, schwierige Sach- und Rechtslage vollständig und interessengerecht beseitigen (können), ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Auswirkungen und der Komplexität fraglich.

Der Rechnungshof hält einen freiwilligen Zusammenschluss von Stadt und Gemeinde als interessengerechte und dauerhafte Lösung für sinnvoll.

¹⁸ Der Landtag hat die diesbezügliche Gesetzesänderung am 25. Januar 2018 beschlossen.

IV. **Betriebliches Eingliederungsmanagement in den Kommunalverwaltungen**

Auch Thüringer Kommunen haben die Herausforderung einer Verwaltung mit einem höheren Anteil älterer Mitarbeiter zu meistern. Die Krankenstände der Beschäftigten sind in den vergangenen Jahren wieder deutlich angestiegen. Bereits 2004 hat der Gesetzgeber das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) normiert, das die Arbeitgeber ihren Langzeiterkrankten anzubieten haben. Dennoch hatten die geprüften Kommunen diese Pflichtaufgabe nicht in jedem Fall mit dem gebotenen Maß umgesetzt.

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2015 das BEM bei 15 Kommunen geprüft. In seine Querschnittsprüfung bezog er drei Landkreise, zwei kreisfreie Städte und zehn kreisangehörige Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 40.000 ein. Gesetzlich geregelt war das BEM im Prüfungszeitraum in § 84 Abs. 2 SGB IX¹⁹. Es wird immer dann in Gang gesetzt, wenn ein Beschäftigter innerhalb eines (Zeit-)jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig war. Gesetzlich definierte Ziele des BEM sind

- Arbeitsunfähigkeit zu überwinden,
- erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen und
- den Arbeitsplatz zu erhalten.

Krankheitsbedingte Ausfälle sind nicht nur für den Betroffenen einschneidend, sondern auch für den Arbeitgeber. Eine an der Prüfung beteiligte Kommune gab an, dass ihre Beschäftigten 2013 an insgesamt 12.245 Tagen Anspruch auf Lohnfortzahlung/Besoldung hatten. Das entsprach Personalkosten von ca. 1,07 Mio. EUR. Alle 15 Kommunen gaben an, dass ihre Beschäftigten 2014 an insgesamt 137.871 Tagen fehlten. Setzt man diese beiden Werte ins Verhältnis, dann errechneten sich allein für die 15 geprüften Kommunen krankheitsbedingte Ausfälle von ca. 12 Mio. EUR. Dabei handelte es sich ausschließlich um Personalkosten.

¹⁹ In der bis zum 31. Dezember 2017 gültigen Fassung. Seit dem 1. Januar 2018 ist das BEM in § 167 Abs. 2 SGB IX normiert (geändert mit Gesetz vom 23. Dezember 2016; BGBl I 2016, 3234).

Es waren noch keine Kosten berücksichtigt, die dadurch anfallen, dass eine Stelle möglicherweise nachbesetzt werden muss und neue Mitarbeiter durch andere angelernt werden müssen.

Da der Gesetzgeber die Ausgestaltung des BEM nicht näher definiert hat, obliegt dies dem Arbeitgeber. Die Prüfung zeigte, dass bis 2010, also mehr als sechs Jahre nach der Einführung, gerade einmal ein Drittel der geprüften Kommunen ein offizielles BEM eingeführt hatten. Bis 2012 kamen vier weitere Kommunen dazu. Dennoch hatten sechs Kommunen bis 2015 noch kein „standardisiertes“ BEM betrieben. Erfolgreich verlaufene Eingliederungen hatten sie nicht dokumentiert. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass zu diesen sechs Kommunen auch ein Landkreis sowie eine Stadt mit mehr als 20.000 Einwohnern (und damit eine „größere“ Stadt) gehörten.

Auch die Durchführung des BEM war bei den Kommunen sehr unterschiedlich. Als vorbildlich identifizierte der Thüringer Rechnungshof einen Landkreis und eine kreisfreie Stadt, demnach zwei „große“ Gebietskörperschaften.

Sie konnten nicht nur eine große Anzahl an langzeiterkrankten Beschäftigten wieder dauerhaft in den Erwerbsprozess eingliedern, sondern sie werteten die im Rahmen des BEM ergriffenen Maßnahmen auch zielgerichtet aus und versuchten, diese zu optimieren. Nur wenige der an der Prüfung beteiligten Kommunen konnten aufzeigen, welche konkreten Maßnahmen sie im Einzelfall ergriffen hatten. Gerade bei den kleineren Kommunen fehlte die Dokumentation vollständig. Auch waren es eher die großen Kommunen, die angaben, eng mit anderen Leistungsträgern zusammen zu arbeiten, um alle Möglichkeiten auszuloten, langzeiterkrankte Beschäftigte wieder dauerhaft einzugliedern. Fünf Kommunen gaben an, bis 2015 weder mit dem Integrationsamt, der Bundesagentur für Arbeit noch einem anderen Sozialversicherungsträger zusammengearbeitet zu haben.

Von 2012 bis 2014 hatten insgesamt 15 Kommunen 118 Beschäftigte mit Hilfe des BEM wieder erfolgreich eingegliedert. Die Kommunen, die fortgeschrittene Erfahrungen mit dem BEM hatten, gingen standardisiert und strukturiert vor. Aus Sicht des Thüringer Rechnungshofs belaufen sich die hierfür aufgewendeten Personalkosten der Kommunen nur auf einen Bruchteil der im Krankheitsfall durchschnittlich zu erwartenden Lohnfortzahlung/Fortzahlung der Bezüge. Eine an der Prüfung beteiligte Kommune gab an, 2014 für

das BEM insgesamt ca. 75.000 EUR an Personalkosten und ca. 13.000 EUR an Sachkosten aufgewendet zu haben. Dabei war es ihr gelungen, 33 Beschäftigte wieder erfolgreich einzugliedern. Geht man davon aus, dass durch eine erfolgreiche Wiedereingliederung auch nur eine zukünftige Krankheitsphase vermieden und somit die Lohnfortzahlungskosten bzw. die Fortzahlung der Bezüge für (wenigstens) sechs Wochen eingespart werden konnten und legt man für jeden der 33 Beschäftigten ein Bruttoarbeitsentgelt für sechs Wochen von ca. 5.700 EUR²⁰ zugrunde, errechnet sich ein Netto-Vorteil von ca. 100.000 EUR (33 Beschäftigte x 5.700 EUR - 88.000 EUR). Bei dieser Betrachtung sind noch nicht mögliche Mehrfacherkrankungen mit entsprechenden Lohn- und Bezügefortzahlungen innerhalb eines Jahres berücksichtigt.

Die Ergebnisse der Prüfung haben gezeigt, dass der vom Gesetzgeber mit dem in § 84 Abs. 2 SGB IX a.F. vorgegebenen Weg erfolgreich beschritten werden kann. Die vorhandenen Strukturen sollten weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus wird empfohlen, dass das Thema BEM von den Kommunen im Rahmen von Veranstaltungen (z. B. des Gemeinde- und Städtebundes) vertieft wird. Die Kommunen, die BEM erfolgreich durchführen, sollten ihre Erfahrungen an die Kommunen weitergeben, die diese Pflichtaufgabe bisher noch nicht im erforderlichen Maße umsetzen.

Ein erfolgreiches BEM hängt maßgeblich von der Akzeptanz durch die Beschäftigten einschließlich der Führungskräfte ab. Der Thüringer Rechnungshof empfiehlt, alle Beschäftigten über den Anlass und die Ziele des BEM zu informieren.

²⁰ Aus Vereinfachungsgründen wird bei der Berechnung ein Beschäftigter in der E 8, Stufe 4 mit einem durchschnittlichen Monatsbruttogehalt von ca. 3.100 EUR und einem Arbeitgeberanteil von monatlich 700 EUR zugrunde gelegt; Quelle: www.oeffentlicher-dienst.info.

V. **Verwaltungsgemeinschaften haben nicht das gesetzlich vorgeschriebene Personal**

Nur 25 von 69 Verwaltungsgemeinschaften erfüllen die gesetzlichen Mindestanforderungen der Thüringer Kommunalordnung an die Ausstattung mit Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes. Darüber hinaus fehlen häufig die verfassungsrechtlich gebotenen qualifizierten Beamten in den Verwaltungsgemeinschaften.

Gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) müssen die Verwaltungsgemeinschaften fachlich geeignetes Personal anstellen, um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten. Diese Pflicht umfasst auch die Beschäftigung mindestens eines Beamten mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst (§ 49 Abs. 1 Satz 2 ThürKO). Der Thüringer Rechnungshof hat 2016 querschnittsmäßig geprüft, ob die 69 Verwaltungsgemeinschaften in Thüringen dieser gesetzlichen Verpflichtung nachkommen.

Dazu hat er zunächst mittels Erhebungsbögen Informationen über die Eingruppierung/Besoldung und die Qualifikation der Gemeinschaftsvorsitzenden und Amtsleiter bei allen 69 Verwaltungsgemeinschaften eingeholt. Als Amtsleiter werden die Angehörigen der den Gemeinschaftsvorsitzenden unmittelbar nachgeordneten Leitungsebene bezeichnet, auch wenn im Einzelfall die Verwaltungsgemeinschaften andere Begriffe verwenden. Aus dieser Erhebung resultierte eine Übersicht²¹ über alle 69 Gemeinschaftsvorsitzenden sowie 167 Amtsleiter.

In örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof anschließend Personalakten von Amtsleitern und Gemeinschaftsvorsitzenden bei 25 Verwaltungsgemeinschaften in fast allen Landkreisen²² eingesehen.

Von den 69 Gemeinschaftsvorsitzenden hatten 20 die Laufbahnbefähigung für den gehobenen und sieben die Laufbahnbefähigung für den höheren Verwaltungsdienst. Die übrigen 42 Gemeinschaftsvorsitzenden hatten keine Laufbahnbefähigung für den Verwaltungsdienst, aber überwiegend die Qualifikation zum Verwaltungsfachwirt.

²¹ Stand Juni 2016.

²² Ohne Kyffhäuserkreis und Sonneberg.

Von den Amtsleitern waren 28 verbeamtet und 139 tarifbeschäftigt.

Die 28 Beamten waren auf 23 Verwaltungsgemeinschaften verteilt. Darüber hinaus beschäftigten zwei weitere Verwaltungsgemeinschaften Beamte mit Laufbahnbefähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst, die nicht als Amtsleiter eingesetzt waren.

25 der verbeamteten Amtsleiter hatten die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst, einer für den höheren Verwaltungsdienst und zwei weitere die Abschlüsse anderer aufgabengerechter Laufbahnen des gehobenen Dienstes (Steuerverwaltungsdienst, technischer Dienst).

91 der tarifbeschäftigten Amtsleiter waren aufgrund ihrer verwaltungsspezifischen Aus- oder Fortbildung qualifiziert, die Aufgaben ihrer Leitungsebene wahrzunehmen. Fünf von ihnen hatten die Qualifikation für eine Laufbahn im gehobenen oder höheren Verwaltungsdienst.

Aus der Verpflichtung, das fachlich geeignete Verwaltungspersonal anzustellen, sind zunächst keine Vorgaben zum Status oder der konkreten Ausbildung der Beschäftigten abzuleiten. Zur Aufgabenerfüllung können somit sowohl Beamte als auch Tarifbeschäftigte mit der jeweils erforderlichen Qualifikation eingesetzt werden.

Aus Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) ergibt sich allerdings, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist. Die Besetzung dieser Stellen mit Beamten dient zum einen der Stetigkeit der Aufgabenerfüllung²³, denn Beamten ist das Streiken nicht erlaubt. Zum anderen garantiert die Übertragung auch ein gewisses Maß an Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung, denn der Beamte wird regelmäßig auf Lebenszeit ernannt und hat Anspruch auf Alimentation. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Beamte „eine im politischen Kräftespiel stabile und gesetzestreue Verwaltung sichern“²⁴ soll.

Hoheitlich tätig werden die Verwaltungsgemeinschaften zum Beispiel als Ordnungsbehörde, bei der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, der Hundesteuer, der Elternbeiträge für die Benutzung von Kindertagesstätten und weiterer Beiträge und Gebühren. Folgerichtig fordert

²³ Vgl. Verwaltungsgericht Magdeburg, Urteil vom 30. Januar 2003, 9 A 86/02, Rn. 29.

²⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. März 2007, 2 BvL 11/04, Rn. 34.

§ 49 Abs. 1 Satz 2 ThürKO als personelle Mindestausstattung einen Beamten mit der Befähigung zum gehobenen Verwaltungsdienst (Laufbahnbeamter). In der Regel wird allerdings, abhängig von der Größe der Verwaltungsgemeinschaft, ein einziger Laufbahnbeamter den Anforderungen des Art. 33 Abs. 4 GG nicht genügen. Wie viele und welche Personen konkret hoheitlich tätig werden, hängt vom Umfang der Aufgaben ab. Sichergestellt muss nur sein, dass der mit dem Einsatz von Beamten verfolgte Zweck, nämlich die Gewährleistung einer Entscheidung ohne sachfremde Einflüsse, erreicht werden kann.

Bei der Prüfung, ob ein Beamter mit der Befähigung zum gehobenen Verwaltungsdienst vorhanden ist, bleibt nach Überschrift und Wortlaut des § 49 ThürKO der Gemeinschaftsvorsitzende außen vor. Seine Stellung wird in § 48 ThürKO „Organe der Verwaltungsgemeinschaft“ geregelt. Die Überschrift „Bedienstete der Verwaltungsgemeinschaft“ schließt ihn als Organ der Verwaltungsgemeinschaft nicht mit ein. Damit gehört er nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zu dem in § 49 ThürKO geforderten „Verwaltungspersonal“.

Nur 25 Verwaltungsgemeinschaften erfüllen die Mindestanforderung des § 49 Abs. 1 Satz 2 ThürKO. Allerdings beschäftigen auch von diesen Verwaltungsgemeinschaften nur fünf mehr als einen Beamten, maximal zwei. Die übrigen 44 Verwaltungsgemeinschaften, das sind rund 64 %, erfüllen die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Ausstattung mit Beamten des gehobenen Verwaltungsdienstes nicht. Dies gilt auch für die Verwaltungsgemeinschaften, deren Gemeinschaftsvorsitzende eine Laufbahnbefähigung für den gehobenen oder höheren Verwaltungsdienst aufweisen können.

Der Rechnungshof empfiehlt, als Anhalt für die Zahl der notwendigen Beamten die Zahl der Beförderungsämtler des gehobenen Dienstes in der früheren Thüringer Kommunal-Stellenplanobergrenzenverordnung²⁵ zu nutzen. Für Verwaltungsgemeinschaften mit einer Einwohnerzahl

- zwischen 5.001 und 7.500 Einwohnern ergäbe sich ein Bedarf von zwei,
- bis zu 10.000 Einwohnern von drei und

²⁵ Vom 1. September 1993 (GVBl. S.597); aufgehoben durch Artikel 41 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 20. März 2009 (GVBl. S. 238).

- bis 15.000 Einwohnern ein Bedarf von vier Beamten.

Der Rechnungshof hält es daher für unbedingt erforderlich, die Zahl der Laufbahnbeamten im gehobenen Verwaltungsdienst zu steigern. Dazu müssen die Verwaltungsgemeinschaften vermehrt selbst oder in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden oder dem Landkreis Beamtenanwärter ausbilden. Ein Vergleich der unterschiedlichen Ausbildungswege²⁶ zeigt, dass die Regelausbildung des gehobenen Dienstes mit Studium an der Verwaltungsfachhochschule in Gotha gegenüber den sonstigen Aus- oder Fortbildungen den weitaus größten Anteil an verwaltungsspezifischer Ausbildung hat. In Verbindung mit den praktischen Ausbildungsabschnitten ermöglicht dies eine Verwendung in unterschiedlichen Gebieten der allgemeinen Verwaltung.

Den Kommunalaufsichtsbehörden empfiehlt der Rechnungshof, ihre Aufsichtsfunktion auf diesem Gebiet stärker wahrzunehmen. § 120 ThürKO eröffnet die Möglichkeit, Stellenpläne bei der Haushaltsaufstellung zu beanstanden, wenn diese keine oder zu wenig Beamtenstellen enthalten. Diese Empfehlung gilt auch dann, wenn Städte oder Gemeinden ihrer Verpflichtung aus Art. 33 Abs. 4 GG und § 33 Abs. 1 ThürKO zur Beschäftigung von Beamten nicht nachkommen.

²⁶ Neben der Regelausbildung kommt in Betracht: Ausbildung im Vorbereitungsdienst außerhalb von Thüringen, Aufstiegsverfahren für Beamte des mittleren Verwaltungsdienstes mit Ablegung der Laufbahnprüfung bzw. mit Zustimmung des Landespersonalausschusses oder aber auch Anerkennung unterschiedlicher Aus- und Vorbildungen. Diese erfordern in der Regel Erfüllung der laufbahnrechtlichen Zugangsvoraussetzungen durch ein einschlägiges Studium sowie die Anerkennung des Abschlusses durch die jeweilige oberste Dienstbehörde und Zustimmung des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK).

VI. „Bekannt und bewährt“ ist riskant und verkehrt

Kommunen bevorzugen ortsansässige Unternehmen. Sie verstoßen damit regelmäßig gegen das Vergaberecht und setzen Fördermittel aufs Spiel.

Thüringer Kommunen gehören zu den Hauptauftraggebern im Bauwesen. Sie unterhalten oder bauen Gebäude, Freiflächen, Straßen und Brücken. Bei der Vergabe von Bauaufträgen haben Kommunen das Vergaberecht zu beachten. Dieses soll sicherstellen, dass Bauaufträge in einem fairen Wettbewerb an geeignete Unternehmen zu angemessenen Preisen erteilt werden. Weil die eigenen finanziellen Möglichkeiten begrenzt sind, beantragen die Kommunen für ihre Baumaßnahmen regelmäßig Zuwendungen vom Land, dem Bund oder der Europäischen Union. Auch zur Verwendung dieser Zuwendungen sind die Kommunen an das Vergaberecht gebunden. Andernfalls riskieren sie, bewilligte Zuwendungen zurückzahlen zu müssen.

Der Rechnungshof hat in seinen Querschnittsprüfungen festgestellt, dass Kommunen kleine Bauleistungen vorwiegend beschränkt ausschreiben oder freihändig vergeben. Dabei beteiligen sie im Regelfall immer wieder dieselben Unternehmen im Bewerberkreis der näheren Umgebung. Gleichzeitig verzichten sie darauf, die Eignung der Unternehmen zu prüfen. Sie informieren nicht über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen oder über erteilte Aufträge, welche sie innerhalb Beschränkter Ausschreibungen oder Freihändiger Vergaben erteilt haben.

Kommunen bevorzugen ortsansässige Unternehmen. Sie verstoßen damit gegen das Vergaberecht. Andere Unternehmen haben nicht die Möglichkeit, sich am Wettbewerb zu beteiligen und ein Angebot abzugeben. Zudem stellen die Kommunen z. B. durch das Unterlassen einer Eignungsprüfung nicht sicher, dass die ausführenden Bauarbeiter zu angemessenen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. Die Kommunen sorgen durch fehlende Veröffentlichungen nicht für die gebotene Transparenz. Sie können nicht nachweisen, ihre Aufträge in einem fairen Wettbewerb zu erteilen und niemanden zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Die geprüften Kommunen begründeten die Auswahl der Bewerber regelmäßig mit der Bekanntheit sowie dem fachlichen, qualitätsgerechten, langjähri-

gen und termingerechten Erfüllen bisheriger Bauleistungen. Sie räumten zudem ein, dass die ihrer Verpflichtung, derartige Informationen öffentlich zu machen, nicht nachgekommen sind.

Nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV hat der Vergabe von Aufträgen eine Öffentliche Ausschreibung vorauszugehen. Davon darf nur abgewichen werden, sofern die Natur des Geschäfts oder die Umstände ein anderes Verfahren zulassen. Nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV sind bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen u. a. die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden. Danach können Bauleistungen abweichend vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibungen bis zum Erreichen bestimmter Wertgrenzen beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden. Dafür müssen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 EUR beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen im Vorfeld bekannt gemacht werden (§ 19 Abs. 5 VOB/A 2016). Sind die Aufträge erteilt, haben die Kommunen bei Beschränkten Ausschreibungen mit einem Auftragswert von 25.000 EUR und bei Freihändigen Vergaben mit einem Auftragswert von 15.000 EUR z. B. auf Internetportalen zu informieren (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 und 2 VOB/A 2016). Die Zuwendungsgeber des Landes, des Bundes und der Europäischen Union fordern in den Bewilligungsbescheiden das Anwenden der Vergabevorschriften. Andernfalls können gewährte Zuwendungen zurückgefordert werden.

Keine der geprüften Kommunen konnte die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften bei Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändigen Vergaben nachweisen. Durch bloße Nachlässigkeiten, wie z. B. eine lückenhafte Dokumentation, setzten die Kommunen damit die bewilligten Zuwendungen nachträglich aufs Spiel, da diese Vergaberechtsverstöße bei sachgemäßer Prüfung durch die Zuwendungsgeber zu einer teilweisen oder vollständigen Rückforderung führen können. Daher ist die Vergabe von Bauleistungen in Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändigen Vergaben nach dem Motto „bekannt und bewährt“ gleich riskant und verkehrt.

VII. Fehler in der Eignungsprüfung

Unkenntnis, Fehler und Versäumnisse der Kommunen führen in der Eignungsprüfung für Bauaufträge zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und der Benachteiligung von Unternehmen.

Thüringer Kommunen sind als öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet, die Eignung von Unternehmen festzustellen, bevor sie einen Bauauftrag erteilen. Dazu müssen Unternehmen u. a. nachweisen, dass sie Steuern für das Unternehmen und Sozialabgaben für alle Mitarbeiter zahlen. Die Vergabevorschriften nennen einige Nachweise, mit Hilfe derer Kommunen die Eignung der bietenden Bauunternehmen prüfen können. Dazu gehören z. B. Gewerbeanmeldungen, Unbedenklichkeitsbescheinigungen z. B. von Krankenkassen oder Eintragungen in Handwerksrollen. Unternehmen können sich abweichend davon auch präqualifizieren. In diesen Fällen hat eine Zertifizierungsstelle die Eignung der Unternehmen bereits geprüft und dem Betrieb eine 9-stellige Präqualifizierungsnummer zugeteilt. Mit dieser Nummer kann die Präqualifizierung überprüft werden.

Der Rechnungshof hat in seinen Querschnittsprüfungen zur Vergabe von Bauaufträgen in Thüringer Kommunen festgestellt, dass trotz weitreichender Hilfestellungen und Erklärungen der Verordnungsgeber sowohl die Kommunen als auch die beteiligten Architektur- und Ingenieurbüros die Eignungsprüfung von Baubetrieben nur unzureichend durchführten. In mehreren Fällen fiel allen an der Eignungsprüfung Beteiligten nicht auf, dass die angegebene Anzahl der Mitarbeiter in den Angeboten und den eingereichten Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht übereingestimmt hat. Die Unternehmen hatten zum Teil deutlich höhere Mitarbeiterzahlen angegeben als Sozialversicherungsbestätigungen vorgelegt werden konnten. Weiterhin haben Unternehmen einen kalkulierten Arbeitslohn angegeben, der sich nur knapp über dem branchenüblichen Mindestlohn bewegte, jedoch nicht zur angegebenen hohen Qualifikationsstruktur des Personals passte. In einigen Fällen haben Garten- und Landschaftsbaubetriebe Aufträge für reine Straßenbauleistungen erhalten, ohne die notwendige Eignung, z. B. durch Gewerbeanmeldungen, Berufszulassungen oder Fachkenntnisse, nachzuweisen. Sie konnten jedoch im Vergleich zu ihren Mitbewerbern des Straßenbauhandwerks aufgrund abweichender Tarifregelungen günstiger anbieten. In einem anderen

Fall hat ein Unternehmen in seinem Angebot eine 10-stellige Präqualifizierungsnummer angegeben. Die Kommune und der Freiberufler nahmen eine Präqualifikation an. Ihnen war nicht bekannt, dass diese Nummern immer 9-stellig sind. Sie haben in diesem Fall die vermeintlich angegebene Präqualifizierung nicht überprüft und auf das Angebot dieses Unternehmens den Zuschlag erteilt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kommunen die notwendigen Eignungsnachweise nicht kennen, wonach sie die Eignung der Bieter zu prüfen haben. Dennoch haben sie eine Vielzahl an Nachweisen abgefordert. Später haben sie lediglich vermerkt, ob Unterlagen eingegangen sind, ohne diese inhaltlich zu prüfen. Die Kommunen haben so fehlende Nachweise nicht erkannt und nicht nachgefordert. Als Folge haben die Kommunen auch Aufträge an Unternehmen erteilt, die nicht geeignet waren. Die geeigneten Mitbewerber unterlagen in diesen Fällen durch höhere Angebotspreise, die sich u. a. durch das Einhalten der geltenden Tarifbestimmungen und höhere Sozialkosten für die Mitarbeiter ergaben.

Die geprüften Kommunen haben die unterbliebene Eignungsprüfung von Bietern mit deren Bekanntheit begründet. Sie räumten jedoch grundsätzlich Versäumnisse ein bzw. äußerten sich nicht zu den Feststellungen.

Nach § 2 Abs. 1 VOB/A haben Kommunen Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen zu vergeben. Nach § 6b Abs. 3 VOB/A sind bei Öffentlichen Ausschreibungen in der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots die Nachweise zu bezeichnen, deren Vorlage mit dem Angebot verlangt oder deren spätere Vorlage vorbehalten wird. Nach § 6a Abs. 2 VOB/A sind zum Nachweis der Eignung z. B. der Jahresabschluss des Unternehmens, Referenzen, Angaben zu Arbeitskräften, der Handelsregisterauszug, die Gewerbebeanmeldung, die Eintragung bei den Handwerkskammern oder Industrie- und Handelskammern, Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialkassen für die Bauwirtschaft, eine Freistellungs- oder Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts und der Berufsgenossenschaft zu prüfen. Für den Bieter, auf dessen Angebot die Kommune den Zuschlag erteilen möchte, hat sie ab einem Auftragswert von 30.000 EUR den Auszug aus dem Gewerbe-Zentralregister anzufordern. Nach § 6b Abs. 4 VOB/A ist bei Beschränkter Ausschreibung

und Freihändiger Vergabe vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Eignung der Unternehmen zu prüfen.

Entgegen der Auffassung, dass der Verwaltungs- und Zeitaufwand bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben im Vergleich zu Öffentlichen Ausschreibungen geringer sei, müssen die Kommunen bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben von allen Unternehmen, welche sie am Wettbewerb beteiligen wollen, die Eignung zuvor geprüft und festgestellt haben. Bei einer Öffentlichen Ausschreibung reichen primär Eigenerklärungen der Bieter. Lediglich für den Bieter, dessen Angebot den Zuschlag erhalten soll, muss die Eignung vor dem Zuschlag zweifelsfrei festgestellt sein.

Um einen öffentlichen, aus Steuergeldern finanzierten Auftrag zu erhalten, sind an die Eignung dafür infrage kommender Unternehmen hohe Anforderungen geknüpft. Die Eignung kann aus formalen, aber auch aus anderen Gründen nicht gegeben sein oder innerhalb kurzer Zeit verloren gehen. Daher ist sie grundsätzlich für jedes Verfahren für die Unternehmen neu zu prüfen. Mit den Versäumnissen der Eignungsprüfung von Unternehmen begünstigen Thüringer Kommunen Schwarzarbeit, Lohndumping und schlechtere Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter. Sie benachteiligen gleichzeitig die Unternehmen, die gesetzliche Vorschriften einhalten und ihren Mitarbeitern angemessene Arbeitsbedingungen bieten.

**VIII. Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“
Handlungsempfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Der Thüringer Rechnungshof hat bei 50 Thüringer Kommunen querschnittlich untersucht, wie sorgfältig sie bei der Planung von Investitionen verfahren und ob sie die dabei anzuwendenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten.

Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Sie sind dazu verpflichtet, vor der Veranschlagung von finanziell erheblichen Investitionen unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Dazu müssen sie die Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie die Folgekosten vergleichen (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV) und Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchführen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Verwaltungen die Voraussetzungen zur Veranschlagung von Baumaßnahmen nicht erfüllt haben. Sie haben die Folgekosten nicht betrachtet, Lösungsmöglichkeiten nicht oder nicht hinreichend untersucht und die Vorteilhaftigkeit der gewählten Maßnahme nicht nachgewiesen. Darüber hinaus haben sie ihre Überlegungen und Arbeitsergebnisse nicht dokumentiert. Soweit die Verwaltungen in Einzelfällen Untersuchungen durchgeführt haben, waren diese methodisch falsch.

Die Verwaltungen haben aufgrund der mangelhaften Vorbereitung der Baumaßnahmen gegen die Grundsätze der Veranschlagung verstoßen. Sie haben insbesondere die zuständigen Gremien nicht in die Lage versetzt, eine Entscheidung anhand vollständiger und nachvollziehbarer Unterlagen zu treffen.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Querschnittsprüfung in einem Bericht²⁷ zusammengefasst. Er hat seine Feststellungen zum Anlass genommen, den Kommunen im Prüfungsbericht Handlungsempfehlungen für die

²⁷ Der Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ ist unter www.rechnungshof.thueringen.de veröffentlicht.

Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Vorbereitung der Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushalt zu geben.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gerecht zu werden und die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen vor deren Veranschlagung nachzuweisen.

IX. Organisation, Gebührenmaßstab und Kalkulation: Herausforderungen bei gebührenfinanzierten kommunalen Aufgaben

Kommunen erbringen Leistungen der Daseinsvorsorge wie Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung für ihre Bürger. Sie sind berechtigt, zur Refinanzierung der getätigten Ausgaben kostendeckende Gebühren von den Leistungsbeziehern zu erheben. Missachtet die Kommune die Vorgaben des Gebührenrechts, verletzt sie den Anspruch der Gebührenzahler auf wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit deren Geldern.

Die Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung sind komplexe kommunale Pflichtaufgaben: Hohe Anforderungen an die technische Umsetzung, damit verbundene hohe Investitionen gepaart mit einer wirtschaftlichen Aufgabewahrnehmung prägen die Leistungserstellung. Die Qualität der Aufgabenerledigung – und damit die Qualität des Produkts – soll den Ansprüchen der Bürger sowie den gesetzlichen Vorgaben genügen.

Gleichzeitig besteht Anschluss- und Benutzungszwang für die Bürger. Sie haben sämtliche Kosten der Leistungserbringung entsprechend der individuellen Nutzung zu tragen. Ohne unmittelbaren Einfluss auf die Leistungserstellung und deren Kosten müssen die Gebührenzahler auf die Einhaltung des Gebührenrechts vertrauen können.

In mehreren Prüfungen ging der Rechnungshof den Fragen nach, ob die Kommunen ihre Aufgaben in der Abfall- und Abwasserbeseitigung ordnungsgemäß wahrnehmen und ob sie den Anforderungen des Gebührenrechts Rechnung tragen. Er traf folgende Feststellungen:

- Kommunen können ihre Aufgaben selbst durchführen, Aufgaben übertragen oder sich eines (privaten) Erfüllungsgehilfen bedienen. Die Verantwortung für die Aufgabe bleibt jedoch stets bei der Kommune – unabhängig von der operativen Durchführung. Eine unzulässige Aushöhlung der kommunalen Verantwortung ist dann gegeben, wenn eine Kommune keine Kontrolle der Erfüllungsgehilfen sicherstellen kann. Das ist insbesondere der Fall, wenn der kommunale Aufgabenträger kein eigenes Personal zur Verfügung hat. Der Rechnungshof stellte fest, dass ein Aufgabenträger kein eigenes Personal vorhielt und somit seiner Kontrollverantwortung nicht nachkommen

konnte. Er forderte, die Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung den rechtlichen Bestimmungen anzupassen.

- Die von den Kommunen erbrachten Leistungen sollen nach dem Maß der individuellen Inanspruchnahme den Nutzern in Rechnung gestellt werden. Dazu ist ein Gebührensystem mit geeignetem Maßstab notwendig. Der Rechnungshof kritisierte ein Gebührensystem ohne Nutzungsmaßstab. Gebührenmaßstäbe, die einen pauschalen Betrag in Rechnung stellen, sind mit dem Thüringer Kommunalabgabenrecht nicht vereinbar. Außerdem widersprechen sie dem Lenkungsziel der Gebühren, welches eine sparsame Ressourcennutzung zum Gegenstand hat.
- Zur Refinanzierung ihrer Kosten können Kommunen auch Grundgebühren von den Nutzern verlangen. Der Grundgebührenmaßstab ist regelmäßig so auszugestalten, dass die Gebühren linear mit der Leistungsinanspruchnahme steigen. Nur ausnahmsweise darf die Grundgebühr über- oder unterproportional steigen. Ein Aufgabenträger veranlagte seine Nutzer mit einem unzulässigen Grundgebührenmaßstab. Nach Kritik durch den Rechnungshof hat der Aufgabenträger dies korrigiert.
- Die eingenommenen Gebühren sollen die Kosten der kommunalen Leistung decken. Eine Überdeckung der Kosten ist zugunsten der Gebührenzahler auszugleichen, eine Unterdeckung der Kosten ist künftig aufzuholen. Um diese Forderungen des Gebührenrechts umzusetzen, sind die Kalkulationszeiträume auf längstens vier Jahre begrenzt. Nach Ablauf des Gebührenkalkulationszeitraums ist eine Über- oder Unterdeckung festzustellen. Ein Aufgabenträger hielt sich weder an die Vorgabe, den Gebührenzeitraum zeitlich zu beschränken, noch an die Forderung einer Nachkalkulation. Der Rechnungshof kritisierte die schwerwiegenden Rechtsverstöße und die damit einhergehende rechtswidrige Veranlagung der Gebührenzahler.
- Einige geprüfte Stellen führten an, dass die gewählte Praxis sich bewährt habe und die Kritik des Rechnungshofs nicht trage. Dies äußere sich vor allem in der Zufriedenheit der Gebührenzahler. Die geringe Zahl an Widersprüchen gegen Gebührenbescheide sei ein Beleg für die Kundenzufriedenheit und für die Akzeptanz der Gebühren.

Der Rechnungshof kann dieser Argumentation der geprüften Stellen nicht folgen. Der Anspruch auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von gebührenfinanzierten Leistungen existiert unabhängig von einer vermeintlichen Kundenzufriedenheit. Die Bürger müssen auf die korrekte Anwendung des komplexen Gebührenrechts durch die Verwaltung vertrauen können.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, bei der Gebührenerhebung besondere Sorgfalt walten zu lassen. Die Bürger können sich der Leistung aufgrund des Anschluss- und Benutzungszwangs nicht entziehen. Die korrekte Anwendung des Gebührenrechts ist deshalb zum Schutz der finanziellen Interessen der Nutzer unerlässlich. Gleichzeitig können die Kommunen durch eine rechtssichere Gebührenfestsetzung die Finanzierung ihrer Aufgaben langfristig sicherstellen.

X. Überwachen, informieren - Risiken bei der amtlichen Kontrolle von Industrieanlagen minimieren

Der Thüringer Rechnungshof prüft risikoorientiert. Ziel dabei ist es, potentielle Gefahren rechtzeitig zu erkennen, um finanziellen Schaden vom Freistaat abzuwenden. Ein Beispiel dafür ist die überörtliche Prüfung der Kontrolle von Industrieanlagen nach den Vorgaben der europäischen Richtlinie über Industrieemissionen.

Die Mitgliedstaaten haben die in Richtlinien gefassten EU-einheitlichen Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Eine Nicht-Umsetzung oder ein Verstoß gegen die sich aus den Richtlinien ergebenden Pflichten kann die Europäische Kommission mittels eines Vertragsverletzungsverfahrens ahnden. Infolge dessen können Zwangs- und / oder Bußgelder gegen einen Mitgliedstaat verhängt werden.

Die Industrieemissionsrichtlinie (Industrial Emissions Directive, kurz IED) enthält Regelungen zur Genehmigung, zum Betrieb und zur Überwachung von Industrieanlagen mit Umweltgefährdungspotential. In Thüringen existieren 425 Industrieanlagen²⁸, denen ein besonderes Umweltgefährdungspotential innewohnt. 350 dieser IED-Anlagen unterliegen der Überwachung durch die Unteren Immissionsschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Solche Anlagen sind beispielsweise Abfallbehandlungs- und Tiermastanlagen sowie Biogasanlagen.

Der Rechnungshof prüfte stichprobenartig die Überwachung von IED-Anlagen durch vier Landkreise und eine kreisfreie Stadt. Er wollte damit präventiv Beanstandungen im Falle von Prüfungen beispielsweise durch die Europäische Kommission und daraus folgenden etwaigen Strafzahlungen entgegenwirken.

Alle überwachungspflichtigen Anlagen sind durch die Immissionsschutzbehörden zu erfassen und einer Risikobewertung zu unterziehen. Entsprechend dem Risikopotential ist für jede IED-Anlage ein individueller Kontrollturnus seitens der Immissionsschutzbehörde festzulegen. Dieser kann ein- oder mehrjährig sein. Die Überwachungsbehörden haben jede Anlage

²⁸ Mit Stand zum 31.12.2014.

gemäß dem Kontrollturnus örtlich in Augenschein zu nehmen. Nach der Begehung einer IED-Anlage ist ein Inspektionsbericht mit den relevanten Feststellungen und Schlussfolgerungen zu erstellen. Die Inspektionsberichte sollen veröffentlicht werden.

Die Unteren Immissionsschutzbehörden führten ihre Überwachungsaufgaben engagiert und fachkundig durch. Dennoch wies der Rechnungshof mit Blick auf die Gefahr eines Verstoßes gegen die Pflichten aus der Richtlinienumsetzung auf Verbesserungspotential hin: So waren den Unteren Immissionsschutzbehörden nicht alle überwachungspflichtigen Anlagen bekannt. Zudem waren Überwachungsturnusse nicht immer eingehalten.

Besonders kritisch sieht der Rechnungshof, dass mehrere Untere Immissionsschutzbehörden nicht den Informationspflichten gemäß der Intention des Richtliniengebers gerecht wurden. So waren beispielsweise Überwachungsberichte nicht veröffentlicht. Dem Publizitäts- und Transparenzgebot wird im Gemeinschaftsrecht ein hoher Stellenwert beigemessen. Das Informationsrecht der Öffentlichkeit ist sicherzustellen. Eine Studie²⁹ des EEB – European Environmental Bureau unterstreicht die Bedeutung des öffentlichen Interesses an dem Thema. Das EEB gelangt darin zu ähnlichen Feststellungen wie der Thüringer Rechnungshof.

²⁹ Schaible, Lazarus, Ogando, European Environmental Bureau: Burning: The Evidence – How European Countries Share Industrial Pollution Permit Information Online, <http://eeb.org/work-areas/industry-health/industrial-emissions/>, aufgerufen 29.11.2017.

XI. Behindertenfeststellungsverfahren uneinheitlich

Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen können auf Antrag vorliegende Behinderungen und den Grad der Behinderung amtlich feststellen lassen.³⁰ Den 17 Landkreisen und 6 kreisfreien Städten wurden 2008 die Aufgaben im Bereich des Schwerbehinderten- und Integrationsrechts übertragen.³¹ Mit der Kommunalisierung von bisher auf Landesebene wahrgenommenen Aufgaben war u.a. beabsichtigt, dass

- die Bürgernähe verbessert,
- das Behindertenfeststellungsverfahren beschleunigt,
- die staatliche Verwaltung in diesem Bereich gestrafft und
- durch erwartete Kostensenkung der Landeshaushalt konsolidiert wird.

Des Weiteren sollte eine kostenneutrale Zuordnung des Fachpersonals im Verhältnis 1:1 nach dem Grundsatz „das Personal folgt den Aufgaben“ vorgenommen werden.

Der Rechnungshof hat 2016 das Behindertenfeststellungsverfahren geprüft und auf kommunaler Ebene vergleichend betrachtet. Er hat dabei Folgendes festgestellt:

- Grundsätzlich gehört die gesundheitliche und soziale Betreuung ihrer Bürger zu den Aufgaben von Gemeinden.³² Für den Bürger war deshalb eine versorgungsrechtliche Antragsstellung auf kommunaler Ebene bereits vor der Aufgabenübertragung durch das Land möglich. Der Rechnungshof konnte keine Feststellung dahingehend treffen, ob mit der in den Kommunalbereich verlagerten Aktenbearbeitung die Bürgernähe in der Versorgungsverwaltung verbessert werden konnte.
- Der Rechnungshof hat qualitative Unterschiede bei der Durchführung des Behindertenfeststellungsverfahrens zwischen den Kommunen

³⁰ § 69 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SGB IX.

³¹ Anordnung über die Auflösung des Landesamtes für Soziales und Familie und der Versorgungsämter und Thüringer Verordnung zur Anpassung der Zuständigkeiten in der Versorgungs- und Sozialverwaltung vom 1. April 2008, GVBl. Nr.4 vom 30. April 2008.

³² § 2 Abs. 2 ThürKO.

festgestellt. So ist nicht in allen kommunalen Versorgungsverwaltungen eine einheitliche Erstberatung bei der Antragsstellung gewährleistet. Die Beratung der Antragssteller durch die jeweils zuständige Versorgungsverwaltung ist nach Umfang und Qualität unterschiedlich. Ziel muss es aus Sicht des Rechnungshofs sein, dass das Behindertenfeststellungsverfahren unabhängig vom Wohnort der antragstellenden Bürger nach vergleichbaren Maßstäben von den Versorgungsverwaltungen durchgeführt wird.

- Ärztliches Fachwissen zu versorgungsmedizinischen Sachverhalten ist in kommunalen Versorgungsverwaltungen regelmäßig nicht vorhanden. Versorgungsärztliche Beurteilungen müssen daher von externen Gutachtern eingeholt werden. Deren Gutachten sind dann in die Einzelfallentscheidungen der Versorgungsverwaltungen einzubeziehen.

Die Befragung des Rechnungshofs hat allerdings ergeben, dass sich für 17 von 23 Versorgungsverwaltungen das Beauftragen von externen Gutachtern problematisch darstellt. Insbesondere in den ländlichen Gebieten gestaltet es sich für die Kommunen schwierig, Gutachter mit versorgungsmedizinischen Kenntnissen zu beauftragen. Dies hat u. a. auch Auswirkungen auf die Dauer der Verwaltungsverfahren.

- Der Rechnungshof hat des Weiteren festgestellt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die fachlichen Qualifikationen der Sachverständigen vor Beauftragung oftmals nicht prüften. Auch regelmäßige qualifizierende Weiterbildungen werden für Gutachter nicht angeboten. Ebenso unterblieb ein regelmäßiges Beurteilen der Gutachter hinsichtlich der Quantität und Qualität ihrer Einschätzungen.
- Eine vergleichende Prüfung der Kosten der Versorgungsverwaltungen für Behindertenfeststellungsverfahren ergab, dass Befundberichte und gutachterliche Stellungnahmen durchschnittliche Ausgaben von 62 Euro pro Verfahren verursachen.³³ Im Bereich dieser Kosten gibt es aber Verwaltungen, die bei grundsätzlich vergleichbaren

³³ Datengrundlage 2010, Angaben des TLVwA.

Anforderungen bis zu 25 % höhere Ausgaben haben. Ursachen für diese überdurchschnittlichen Ausgaben sieht der Rechnungshof in

- ineffizienten Verwaltungsorganisationen,
 - den Vereinbarungen der Kommunen mit höheren Vergütungssätzen für Gutachter und/ oder
 - der Anzahl der Widerspruchs- und Klageverfahren.
- Für den Rechnungshof war in der Regel nicht nachvollziehbar, warum für vergleichbare Beratungsleistungen unterschiedliche Vergütungssätze für Gutachter durch die Verwaltungen vereinbart wurden und es teilweise sogar Unterschiede des Vergütungsniveaus innerhalb des gleichen Zuständigkeitsbezirks gab. So existierten bei den vertraglich vereinbarten Vergütungen beispielsweise für Formblatt-Gutachten Vergütungsspannen von bis zu 46 %.³⁴ Die individuellen Honorarvereinbarungen zwischen Behörden und Gutachtern begünstigen eine uneinheitliche Verwaltungspraxis.

Um die Aufgabenwahrnehmung in der Versorgungsverwaltung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge qualitativ und quantitativ sicherzustellen, können auch Kooperationen auf kommunaler Ebene eine denkbare Lösung sein. Vor allem Regionen, in denen künftig ein demografisch bedingter Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist, könnten von einer kreisübergreifenden Zusammenarbeit profitieren. Der Rechnungshof hat daher eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit in diesem Verwaltungsbereich empfohlen.

³⁴ Dies entspricht bis zu 7,40 EUR an Mehrkosten pro Formblatt-Gutachten. Jährlich werden mehr als 100.000 solcher Gutachten abgerechnet.

XII. Förderung von Kinder- und Jugendenschutzdiensten

Kinder- und Jugendenschutzdienste (KJSD) sind soziale Dienste, die als fachlich abgegrenzte Organisationseinheiten der kommunalen Verwaltung oder innerhalb der Organisation eines nichtstaatlichen Trägers im Bereich der Jugendhilfe tätig sind. Diese Dienste sind seit 1993 ein Bestandteil der Thüringer Kinder- und Jugendhilfelandchaft. Sie stellen ein Komplementärsystem dar, das Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe im Kinder- und Jugendenschutz ergänzen soll. Die Einrichtung und Unterhaltung von KJSD stellt jedoch keine gesetzliche Pflichtaufgabe der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe dar, sondern vielmehr ein Hilfesystem auf Freiwilligkeitsbasis.

Aufgabe der Kinder- und Jugendenschutzdienste ist es, durch Beratung und Vermittlung von Hilfen zur Stabilisierung der Familiensituation beizutragen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zu den betroffenen jungen Menschen möglich ist. Wenn es im Einzelfall geboten ist, sollen die Kinder- und Jugendenschutzdienste erzieherische, soziale, ärztliche, psychotherapeutische oder sonstige Hilfen aufzeigen und bei deren Inanspruchnahme helfen.³⁵

Der Rechnungshof hat 2016 die Förderung der in Thüringen tätigen KJSD vergleichend geprüft. Seine Erkenntnisse hat er durch Interviews, Einsichtnahme in Verwaltungsunterlagen sowie durch schriftliche Befragung aller öffentlichen Träger der örtlichen Jugendhilfe gewonnen. Im Wesentlichen hat diese Prüfung Folgendes ergeben:

- Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gesetzlich verpflichtet, bedarfsgerecht Angebote des Kinder- und Jugendschutzes vorzuhalten. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang hierfür KJSD gefördert werden, obliegt ausschließlich dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für seinen jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Der Rechnungshof hat bei seiner Bestandaufnahme festgestellt, dass sich 19 der insgesamt 23 örtlichen Träger der öffentlichen

³⁵ Landesjugendhilfeausschuss (LJHA), Beschluss-Reg.-Nr. 119/08, Qualitätsstandards der Thüringer Kinder- und Jugendenschutzdienste vom 14. Juni 2004 (geändert am 2. Juni 2008), Ziffer 2 sowie im Internet: http://www.kinderschutz-thueringen.de/kinderschutz/kinderschutz_in_der_praxis/kinderschutzdienste.

Jugendhilfe in Thüringen entschieden haben, einen KJSD einzurichten.

- Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben von 2009 bis 2015 insgesamt rund 11 Mio. EUR zur Finanzierung der KJSD eingesetzt. Während 2009 insgesamt rund 1,4 Mio. EUR ausgereicht wurden, lag die Gesamtförderung 2015 bei mehr als 1,8 Mio. EUR. Finanziert werden hauptsächlich Personalkosten für Beschäftigte der KJSD, die mit jährlichen Beträgen von 30.000 EUR bis zu über 150.000 EUR gefördert werden. Die durchschnittliche jährliche Förderung pro Träger in Thüringen lag 2015 bei rund 90.000 EUR. Damit wurden die Personal- und Sachkosten für durchschnittlich 1,7 Vollzeitkräfte pro KJSD finanziert.
- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzierung der KJSD sehr heterogen ausgestaltet ist. Ein gemeinsamer, von den Kommunen anzuwendender Berechnungsrahmen zur Finanzierung solcher Dienste besteht auf kommunaler Ebene nicht.
- Der Rechnungshof hat auch betrachtet, inwieweit die örtliche Jugendhilfeplanung den Bedarf an Maßnahmen des Kinder- und Jugendschutzes ermittelt und steuernd eingegriffen hat. Die gesetzliche Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung ist zwar umfassend und nicht nur auf einzelne Teilbereiche der Jugendhilfe beschränkt, dennoch muss sie sich auch auf den Kinder- und Jugendschutz beziehen und hierzu Planungsvorgaben unterbreiten. Die Befragung des Rechnungshofs hierzu hat ergeben, dass in einer kreisfreien Stadt und in zwei Landkreisen kein diesbezüglicher Beschluss des örtlichen Jugendhilfeausschusses bzw. in der örtlichen Jugendhilfeplanung keine Einrichtung „KJSD“ vorgesehen war. Somit wurden in diesen Fällen KJSD finanziert, obwohl die örtliche Jugendhilfeplanung einen solchen Bedarf nicht festgestellt hatte. Soweit die örtliche Jugendhilfeplanung als kontinuierliche Aufgabe in regelmäßigen Zyklen aktualisiert wird, sollten zumindest vorhandene KJSD darin aufgeführt werden.³⁶

³⁶ Hierzu erlaubt § 74 Abs. 2 SGB VIII ausdrücklich auch eine Verknüpfung von Jugendhilfeplanung und Förderung.

- Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass es in den örtlichen Jugendhilfeausschüssen keine regelmäßige Berichterstattung zur Tätigkeit der KJSD gibt. Lediglich drei Jugendämter haben ihren örtlichen Jugendhilfeausschuss zumindest einmalig darüber informiert. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass die örtlichen Jugendhilfeausschüsse bei ihrer Befassung mit Planung und Förderung auch eine Berichterstattung zur Tätigkeit der KJSD in Erwägung ziehen sollten.
- Kritisch sieht der Rechnungshof auch Vereinbarungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Oftmals waren die Aufgaben des KJSD nur unkonkret definiert. Ursächlich hierfür war in einigen Fällen das von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in den Vereinbarungen nicht eindeutig festgelegte, erwartete Leistungsspektrum. Ebenso wurde oftmals lediglich auf die Freiwilligkeit der Aufgabenerledigung gesetzt und auf selbstverpflichtende Angaben in den Konzeptionen der Träger des KJSD abgestellt. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass zumindest die geltenden fachlichen Empfehlungen zu Qualitätsstandards der KJSD des Landesjugendhilfeausschusses³⁷ regelmäßig zum inhaltlichen Bestandteil der Vereinbarungen erklärt werden sollten.
- Des Weiteren hat der Rechnungshof beanstandet, dass die in den Qualitätsstandards festgelegten Mindestanforderungen an die Aufgabenerledigung der KJSD nicht eingehalten bzw. diese durch die örtlichen Jugendämter nur unzureichend überprüft worden sind. So hat der Landesjugendhilfeausschuss z. B. vorgegeben, dass die KJSD verkehrstechnisch, persönlich, telefonisch und über moderne Medien erreichbar sein sollen. Eine leichte Kontaktaufnahme von hilfesuchenden Kindern oder Jugendlichen sollte so ermöglicht werden. Die Öffnungszeiten an mindestens vier Tagen pro Woche mit mindestens 3 Stunden (12 Beratungsstunden pro Woche) sollten außerdem regional bekanntgemacht werden.

Der vom Rechnungshof vorgenommene Vergleich hat jedoch ergeben, dass weniger als die Hälfte der KJSD diesen Standard einhalten.

³⁷ Qualitätsstandards der Thüringer KJSD, Pkt. 4.4, LJHA Beschluss-Reg.-Nr. 119/08.

Die örtlichen Jugendämter haben diesbezüglich auch keinerlei Überprüfungen vorgenommen. Der Rechnungshof hat hierzu bemängelt, dass es den Jugendämtern bisher offensichtlich nicht gelungen ist, die Träger der KJSD zur Einhaltung von gemeinsamen Qualitätsstandards zu bewegen.

- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die örtlichen Jugendämter überwiegend keine Kenntnis von den tatsächlichen Personalverhältnissen vor Ort als qualitätsbeeinflussendes Kriterium und von den Arbeitsplatzbedingungen der Fachkräfte eines KJSD haben.
- Problematisch stellt sich für den Rechnungshof die erforderliche Abstimmung zwischen den Jugendämtern und den KJSD, insbesondere bei eilbedürftigen Kinder- und Jugendschutzmaßnahmen, dar.

So ist beispielsweise konzeptionell vorgesehen, dass die KJSD regelmäßig Erstgespräche mit hilfesuchenden jungen Menschen führen. Nach eigener Darstellung der KJSD wird der überwiegende Teil der Arbeit in Kooperationen mit anderen Leistungsträgern bzw. anderen Beratungsstellen realisiert. Im Falle von Kriseninterventionen kann es aber vorkommen, dass nötige Hilfen zur Erziehung nicht vom freien Träger erbracht werden dürfen oder können. Bei Verdacht oder Kenntnis von gewichtigen Anhaltspunkten einer Gefährdung handelt der KJSD gemäß der Vereinbarungen zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen³⁸, insoweit nicht schneller oder effektiver als jede andere Institution mit Kontakt zu jungen Menschen.³⁹ Doch durch den Umweg über einen „externen“ KJSD liegt im Ernstfall ein Zeitverzug bei den Maßnahmen und Hilfen vor, für die nur das Jugendamt die gesetzlichen Kompetenzen besitzt. Hinzu kommt, dass für das betroffene Kind oder den Jugendlichen nach dem Erstkontakt im KJSD ein erneuter Wechsel der Vertrauensperson notwendig werden kann.

Deshalb ist im Bereich der Kriseninterventionen die Handlungskompetenz der bei freien Trägern verorteten KJSD gegenüber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe oder anderen Beratungsangeboten zu

³⁸ § 8a Abs. 4 SGB VIII.

³⁹ Z.B. Schulen, Kindertageseinrichtungen, Tagesmütter, Familienberatungsstellen, Jugendamt, Ärzte, Hebammen, Geburtskliniken, Rettungsdienste, Polizei, andere Sozialleistungsträger usw.

überprüfen und ggf. im Interesse der Kinder und Jugendlichen anzupassen.

- Der Rechnungshof ist zu dem Schluss gekommen, dass – nach mehr als 2 Jahrzehnten Förderpraxis von KJSD – keine verlässliche und objektive Bewertung zur Wirksamkeit und Eignung von KJSD als Unterstützung für die Arbeit der Jugendämter vorgenommen worden ist. In den zuständigen örtlichen Verwaltungen lagen regelmäßig weder nachvollziehbare Bedarfsfeststellungen noch Informationen zu den tatsächlichen Verhältnissen beim regionalen KJSD vor. Nur in Einzelfällen sind Informationen zur Wirkung der Fallarbeit, zur Arbeitsorganisation oder zur Beratungsqualität erhoben worden.

Bei der Durchführung von finanzwirksamen Maßnahmen sind Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Dies trifft ebenso auf geförderte Maßnahmen in einem so sensiblen Bereich wie dem Kinder- und Jugendschutz zu. Auch hier müssen die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Beachtung finden. So sind Förderungen, deren Wirksamkeit nicht bestätigt oder deren Wirtschaftlichkeit nicht nachweisbar ist, zumindest auf den Prüfstand zu stellen bzw. einer Evaluierung zu unterziehen.

XIII. Kommunale Beteiligungsprüfung I: Einflussnahme sichern

Die geprüfte Stadt war am 31. Dezember 2016 an 13 Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt. Zwei dieser Unternehmen weigerten sich, dem Rechnungshof die für seine Prüfung benötigten Unterlagen zugänglich zu machen.

Eine Kommune kann außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung Unternehmen auch in den Rechtsformen des Privatrechts gründen oder sich an solchen Unternehmen beteiligen. Voraussetzung ist unter anderem, dass sie einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat hat.⁴⁰ Darüber hinaus hat die Kommune dafür Sorge zu tragen, dass der für sie zuständigen (überörtlichen) Rechnungsprüfungsbehörde im Gesellschaftsvertrag das Recht eingeräumt wird, sich zur Klärung von Fragen unmittelbar in den Beteiligungsunternehmen zu unterrichten und die Geschäftsunterlagen einzusehen.⁴¹

Der Thüringer Rechnungshof hat von Februar 2016 bis Mitte 2017 bei der Stadt die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit dem Schwerpunkt Beteiligungsverwaltung und Betätigung der Stadt in ihren Beteiligungen überörtlich geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2009 bis 2016.

Der Rechnungshof hat bei allen Beteiligungsunternehmen der Stadt Erhebungen durchgeführt. Bei zwei Unternehmen sind neben der geprüften noch eine weitere Stadt sowie ein privates Unternehmen beteiligt. Dieses hält 44,42 % der Anteile. Bei diesen beiden Unternehmen wurde dem Rechnungshof trotz mehrmaliger Bitte und trotz Aufforderung durch die Stadt selbst die Einsichtnahme in wichtige Akten verwehrt. Entgegen § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 ThürKO waren dem Rechnungshof bei diesen Unternehmen im Gesellschaftsvertrag nicht die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt. Stattdessen war die Erteilung von Auskünften an den Rechnungshof von einer in jedem Einzelfall mit einer Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals zu beschließenden Zustimmung der Gesellschafterversammlung abhängig. Diese kam nicht zustande, so dass das Unterrichtsbegehren des Rechnungshofs und der Stadt scheiterte.

⁴⁰ § 73 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

⁴¹ § 54 Haushaltsgrundsätzegegesetz (HGrG) i. V. m. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO.

Die Regelungen im Gesellschaftsvertrag verstoßen gegen § 73 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürKO. Der kommunale Einfluss in den Gesellschafterversammlungen ist trotz einer Mehrheitsbeteiligung von 55,58 % nicht hinreichend gewahrt, da Gesellschafterbeschlüsse teilweise nur mit 75 % Mehrheit bzw. einstimmig gefasst werden können. Da die kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung zwar eine einfache (55,58 %), aber keine Dreiviertelmehrheit haben, entscheidet letztendlich der private Dritte.

Die hier eingetretene Situation zeigt deutlich, dass Kommunen gut beraten sind, bei Abschluss von Gesellschaftsverträgen die Vorgaben der ThürKO vollständig umzusetzen. Die Stadt ist aufgefordert, insbesondere hinsichtlich der Vertragsgestaltung bei den erwähnten Gesellschaften auf eine Anpassung an die geltende Rechtslage hinzuwirken und auch bei den übrigen Beteiligungsunternehmen zu prüfen, ob Gesellschaftsverträge anzupassen sind.

Das Stadt hat in ihrer Stellungnahme zum Bericht des Rechnungshofs mitgeteilt, der aktuelle Gesellschaftsvertrag sei historisch gewachsen und in Absprache mit dem TLVwA entstanden. Die Stadt gibt zu bedenken, dass bei einer differenzierten Interessenlage von drei Partnern im Gesellschaftsvertrag keine anderen Regelungen durchsetzbar waren.

Die Stadt werde den Hinweis des Rechnungshofs aufnehmen. Eine Änderung des Gesellschaftsvertrags bedürfe jedoch der Zustimmung aller Gesellschafter. Außerdem müsste hierfür zusätzlich „eine Rechtsauslegung voranstehen, die zumindest die kommunalen Gesellschafter zu gleichartigem Handeln verpflichtet“.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Stadt seine Hinweise umsetzen will. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

XIV. Kommunale Beteiligungsprüfung II: Absicherung eines Immobilienkredits

Die geprüfte Stadt war am 31. Dezember 2016 unmittelbar oder mittelbar an 13 privatrechtlichen Unternehmen beteiligt. Im geprüften Zeitraum bestanden zwischen der Beteiligungs GmbH der Stadt und fünf ihrer Tochterunternehmen Ergebnisabführungsverträge. Die Beteiligungs GmbH schloss 2009 zur Absicherung der Finanzierung eines Immobilienkaufs ein Zinsderivat ab, das zu einem Verlust von knapp 1 Mio. EUR führte.

Eine Kommune kann außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung Unternehmen auch in den Rechtsformen des Privatrechts gründen oder sich an solchen Unternehmen beteiligen (§ 71 Abs. 1 ThürKO).

Der Thüringer Rechnungshof hat von Februar 2016 bis Mitte 2017 bei der Stadt die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit dem Schwerpunkt Beteiligungsverwaltung und Betätigung der Stadt in ihren Beteiligungen überörtlich geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2009 bis 2016.

Bei der Beteiligungs-GmbH der Stadt (GmbH) hat der Rechnungshof unter anderem auch die Finanzierung eines Immobilienkaufs untersucht. Der Rechnungshof hat dabei festgestellt, dass die GmbH am 30. Juni 2006 für den Erwerb einer Immobilie ein variabel verzinstes, jährlich endfälliges Darlehn über 50 Mio. EUR aufgenommen hatte. Bis zum 30. Juni 2009 wurde dieses Darlehn jeweils mit neuer Zinsvereinbarung um ein Jahr verlängert. Im Zusammenhang mit der weiteren Verlängerung ab 1. Juli 2009 bot die finanzierende Bank der GmbH eine Zinsabsicherung durch ein Zinsderivat (Swap) an. Ohne den Swap hätte die Bank einen höheren Zinssatz verlangt. Der Swap sollte eine Laufzeit von zehn Jahren haben, während das Darlehn weiterhin jährlich fällig bleiben sollte.

Der Geschäftsführer der GmbH entschied sich für die Finanzierung mit dem Swap und bat den Aufsichtsrat unter Verwendung einer von der Bank gefertigten Präsentation um Zustimmung. Dazu hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Aufsichtsrat seine Zustimmung ohne weitere Nachfragen erteilte. Ferner stellte sich heraus, dass der Geschäftsführer sich keine eigene

Zinsmeinung gebildet und seine Entscheidungsgründe für die Finanzierungsvariante mit Swap nicht dokumentiert hatte.

Die GmbH löste das Darlehn am 30. Mai 2013 vollständig ab und bediente den Swap noch bis zum Verkauf am 1. April 2016. Die Bank wäre bereit gewesen, den Swap zeitgleich mit der Darlehnstilgung zurückzukaufen. Weder informierte der Geschäftsführer den Aufsichtsrat über dieses Angebot, noch liegen Unterlagen darüber vor, weshalb der Geschäftsführer das Angebot der Bank nicht angenommen hat. Dem Verkauf am 1. April 2016 stimmte der Aufsichtsrat zu, ausweislich der Protokolle allerdings ohne Kenntnis, wieviel die GmbH dafür zahlen sollte (843.300 EUR).

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Geschäft wegen der fehlenden Übereinstimmung der Laufzeiten von Darlehn und Swap von Anfang an teilweise spekulativ war. Der Rechnungshof hat errechnet, dass die GmbH einen Verlust von rund 506.000 EUR realisiert hätte, wenn sie den Swap zum Zeitpunkt der vollständigen Rückzahlung des Darlehns verkauft hätte. Durch den Verkauf erst 2016 entstand der GmbH ein Verlust von 997.152 EUR.

Der Rechnungshof kritisiert ausdrücklich nicht, dass sich eine unternehmerische Entscheidung in der Zukunft als unwirtschaftlich erwies. Er kritisiert vielmehr, dass der Geschäftsführer beim Eingehen des Geschäfts und auch bei Ablösung des Darlehns seine Entscheidungsgründe nicht nachvollziehbar dokumentiert hat. Darüber hinaus kritisiert der Rechnungshof die unzureichende Information an den Aufsichtsrat.

Die Stadt vertritt in ihrer Stellungnahme zum Bericht des Rechnungshofs die Auffassung, bei Berechnung der Schadenshöhe müsse berücksichtigt werden, dass die Laufzeit des Swaps von zehn Jahren objektiv vertretbar gewesen sei. Alle Beteiligten hätten bei der 2009 gegebenen Sachlage fest davon ausgehen dürfen, dass das Darlehn noch mindestens bis zum Ablauf des Swaps (2019) zu sichern war. Die Stadt räumt ein, dass der Geschäftsführer allerdings zu vier verschiedenen Zeitpunkten zwischen Januar 2014 und März 2015 jeweils Anlass gehabt hätte, über eine Ablösung des Swaps nachzudenken. Aus diesem Umstand errechnet die Stadt Schadensbeträge von mindestens 106.000 EUR und maximal 415.000 EUR.

Die Stadt teilt weiter mit, derzeit liefen zwischen ihr und dem Geschäftsführer außergerichtliche Verhandlungen zum Ersatz des Schadens.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Stadt sich um den Ersatz des entstandenen Schadens bemüht. Der Rechnungshof bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass der entstandene Schaden knapp 1 Mio. EUR beträgt. Das Argument, die Beteiligten hätten von einer Absicherungsnotwendigkeit des Darlehns bis 2019 ausgehen dürfen, trägt nicht. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Beteiligten nicht wussten, dass sich vor dem Ende der Laufzeit des Swaps eine Möglichkeit zur Ablösung des Darlehns bieten würde. Gleichwohl konnte das Darlehn jährlich abgelöst werden. Den Beteiligten war also klar, dass das Darlehn jährlich prolongiert werden musste. Die Gesellschaft konnte daher nicht davon ausgehen, dass die finanzierende Bank dazu jeweils bereit sein würde. Nur bei einem Darlehen mit einer Laufzeit von zehn Jahren hätte ein Sicherungsbedarf für die nächsten zehn Jahre bestanden. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Rudolstadt, 29. Januar 2018

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette



Michael Gerstenberger



Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth