

Der Pressesprecher

Dirk Mammen

Durchwahl:
Telefon 03672 446-110
Telefax 03672 446-998

dirk.mammen@
trh.thueringen.de

Rudolstadt
5. März 2018

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2018 zur Überörtlichen Kommunalprüfung¹

Der Thüringer Rechnungshof informiert über seine Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise und seine Beratungen der kommunalen Gebietskörperschaften.

Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen

Die Thüringer Kommunen konnten in den letzten Jahren ihre Einnahmen insgesamt (5,44 Mrd. EUR) weiter verbessern. Sie profitierten von den steigenden Steuereinnahmen: 2016 hatten die Kommunen 176 Mio. EUR mehr zur Verfügung als 2015, gegenüber 2011 waren es sogar 494 Mio. EUR.

Die Landeszuweisungen sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen und betragen 2016 rund 2,76 Mrd. EUR. Sie machen damit etwas mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen der Kommunen aus.

Bei den Gesamtausgaben (5,31 Mrd. EUR) kam es 2016 zu einer deutlichen Steigerung um 258 Mio. EUR im Vergleich zu 2015. Die Ausgaben für soziale Leistungen waren besonders stark gestiegen.

28 % der Gesamtausgaben wenden die Thüringer Kommunen für ihr Personal auf, aber nur 10 % für Investitionen.

Die Thüringer Kommunen konnten ihre Schulden weiter abbauen. 2016 betragen die Schulden der Kernhaushalte 1,9 Mrd. EUR. Das waren fast 400 Mio. EUR weniger als 2011. Die pro-Kopf-Verschuldung sank entsprechend von 1.057 EUR auf nunmehr 883 EUR. Die niedrigen Zinsen entlasten die kommunalen Haushalte: Mussten 2011 noch 94 Mio. EUR für Zinsausgaben aufgewendet werden, waren es 2016 – auch dank der bereits vorgenommenen Schuldentilgung – nur noch 54 Mio. EUR. Es entstand also ein zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum von rund 40 Mio. EUR.

2017 hat der Rechnungshof bei 13 Kommunen die Haushalts- und Wirtschaftsführung überörtlich geprüft. Beanstandet wurden u. a. fehlende oder

¹ Der Bericht und diese Medieninformation sind im Internet abrufbar.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

unvollständige Gebührenkalkulationen, fehlende Veranschlagung von kalkulatorischen Kosten und inneren Verrechnungen, Fehler bei der Vergabe von Aufträgen sowie Mängel bei der Anfertigung von Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen für das beschäftigte Personal.

Kassenprüfungen

Überörtliche Kassenprüfungen ergaben in mehreren Fällen, dass Kommunen die vorgeschriebenen Kassenprüfungen nach Umfang und Häufigkeit nicht gewissenhaft durchführen. Deshalb hat der Rechnungshof in diesem Bericht die Anforderungen an die örtliche Kassenprüfung zusammengestellt und erläutert².

Vergleichende Prüfungen

In verschiedenen Prüffeldern führt der Rechnungshof vergleichende Prüfungen durch. Er gewinnt damit Erkenntnisse, wie Kommunen eine oder mehrere Aufgaben erfüllen, und kann darauf aufbauend Empfehlungen geben („vom Besten lernen“).

Beteiligungsprüfungen

Kommunen können unter bestimmten Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an diesen beteiligen. Der Rechnungshof prüft hier, wie die Kommune ihre Beteiligungen verwaltet, wie sie ihrerseits die Aufgabenerledigung durch das private Unternehmen kontrolliert und ob die Voraussetzungen für eine kommunale Beteiligung (noch) gegeben sind. Mit einer Umfrage bei 155 kommunalen Gebietskörperschaften mit mehr als 3.000 Einwohnern hat der Rechnungshof hierzu Informationen erhalten, die er nun in Einzelprüfungen vor Ort vertieft. Aus diesen Erkenntnissen wird der Rechnungshof Empfehlungen zum Eingehen von und zum Umgang mit Unternehmensbeteiligungen ableiten.

Bau und Infrastruktur

Der Rechnungshof hat in den Bereichen Bau, Umwelt und Technik im Berichtszeitraum bei zwölf Kommunen, einem Landkreis und zwei Zweckverbänden Einzelprüfungen zu Investitionen durchgeführt. Darüber hinaus hat er zu folgenden Themen vergleichend geprüft (Querschnittsprüfungen):

² S. 9 – 11 des Jahresberichts.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

- Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten (50 Kommunen).
- Beauftragung von kommunalen Bauleistungen (127 kreisangehörige Städte und Gemeinden).
- Kontrolle von Industrieanlagen nach den Vorgaben der europäischen Richtlinie über Industrieemissionen (4 Landkreise, eine kreisfreie Stadt).

Prüfungen in den Bereichen Bau und Infrastruktur decken immer wieder Unkenntnis, Fehler und Versäumnisse der Kommunen bei der Vergabe von Leistungen auf, aber auch Mängel bei der Betrachtung des erforderlichen Bedarfs einer Investition und ihrer sachgerechten Veranschlagung im Haushalt. Neben der Prüfung der Vorgänge ist die Beratung durch den Rechnungshof von besonderer Bedeutung. Er nimmt diese beispielsweise auch durch Broschüren und Praxishilfen oder die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen für Kommunen wahr.

Digitalisierung

Der Rechnungshof führt seit Anfang 2017 querschnittliche IT-Prüfungen im Kommunalbereich durch. Die Digitalisierung der Verwaltung – die derzeit auch auf der politischen Agenda steht – stellt die kommunalen Gebietskörperschaften vor größte Herausforderungen. Allein die Umstellung auf eine elektronische Aktenführung wird für viele Gebietskörperschaften eine enorme Aufgabe sein.

Schon jetzt fehlt in vielen, meist kleineren, Kommunen IT-Knowhow. Trotz des stetigen Aufgabenzuwachses im IT-Bereich wächst zusätzlich der Druck auf die IT-Budgets. In vielen kommunalen Gebietskörperschaften fehlen zudem strategische Vorgaben. Eine sinnvolle und auf längere Sicht wirksame IT-Planung können die Kommunen auf diese Weise kaum leisten, das Risiko von Fehlinvestitionen steigt erheblich.

Auch im Bereich der Informationssicherheit traten erhebliche Mängel zutage. Diese können die Arbeitsfähigkeit der Kommunalverwaltungen massiv bedrohen und einzelne Sachgebiete oder Ämter zeitweise lahmlegen. Auch aus Sicht des Datenschutzes sind sie äußerst problematisch und können zu erheblichen Imageschäden und Vertrauensverlusten führen.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Deutliches Entwicklungspotenzial besteht besonders bei der der interkommunalen Zusammenarbeit. Eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, IT-Aufgaben wirtschaftlicher, zuverlässiger und in einer höheren Qualität zu erbringen.

Die vielfältigen Probleme im Umfeld der Informations- und Kommunikationstechnik resultieren in hohem Maße aus der Kleinteiligkeit der Strukturen im Kommunalbereich. Der Rechnungshof bezweifelt, dass mit den bei seinen Prüfungen vorgefundenen dezentralen Strukturen die Herausforderungen der Digitalisierung der Verwaltung und die neuen Aufgaben im E-Government zu meistern sind.

Fazit

Im Ergebnis seiner Überörtlichen Kommunalprüfungen stellt der Rechnungshof fest, dass die zunehmende Komplexität des Verwaltungsrechts, die ebenenübergreifenden Verwaltungsprozesse, die Digitalisierung sowie die demographische Entwicklung mehr Verwaltungskraft der einzelnen Kommune erfordern. Kleine Strukturen können auf Dauer diese Anforderungen nicht bewältigen. Allein die Gewinnung und das Vorhalten des entsprechend ausgebildeten Personals können nur in größeren Kommunalstrukturen auf wirtschaftliche Weise gelingen. Ziel muss mehr Leistungsfähigkeit der Kommunen und mehr Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenerledigung sein. Eine intensive kommunale Zusammenarbeit in manchen Aufgabenbereichen wird die Situation verbessern. Dies kann aber kein Ersatz für notwendige Zusammenschlüsse sein, denn nur durch sie können letztlich die verbindlichen Strukturen geschaffen werden, die mehr Effizienz des gesamten Verwaltungshandelns ermöglichen.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Zu einzelnen Prüfungsfeststellungen:

Ab Seite 23 enthält der Jahresbericht im Abschnitt C insgesamt 14 Beiträge zu verschiedenen Prüfungsverfahren. Hiervon sind für diese Medieninformation elf ausgewählt.

1. Finanzielle Schieflage in Kommunen häufig selbst verursacht und keine konsequente Haushaltssicherung/Haushaltskonsolidierung (S. 23)

In einer Querschnittsprüfung wurden die Haushaltssicherungskonzepte kommunaler Gebietskörperschaften untersucht. Ursachen für Haushaltsschieflagen waren teilweise die Folgekosten geförderter Investitionen, die die kommunalen Gebietskörperschaften später finanziell überforderten. Die Folgekosten der Investitionen wurden falsch oder unvollständig eingeschätzt, die mit der Investition erhofften Einnahmen traten nicht oder nicht im vorgesehenen Umfang ein. Auch kam es zu hohen Verlusten aus Finanzderivatgeschäften. Die kommunalen Bediensteten konnten die Finanzierungsgeschäfte nicht beurteilen und vertrauten auf die Aussagen externen Dritter. Mussten die kommunalen Gebietskörperschaften ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, so konzentrierten sie sich überwiegend auf die Sicherung der Liquidität. Die Konzepte konnten daher keine nachhaltige Wirkung entfalten.

Die Ratsgremien unterstützten die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte häufig nur unzureichend. So verweigerten sie beispielsweise die Umsetzung von ursprünglich beschlossenen Maßnahmen, insbesondere wenn diese mit einer Belastung der Bürger verbunden war. Auch schrieben die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Konzepte nicht fort. So war eine Steuerung der Haushaltswirtschaft nicht durchgängig möglich und Erfolg oder Misserfolg ergriffener Maßnahmen waren nicht erkennbar.

Im Ergebnis stellte der Rechnungshof fest, dass das Krisenmanagement zur Beseitigung einer Haushaltsschieflage unzureichend ist. Die kommunalen Gebietskörperschaften hatten keine Information über die tatsächliche Kostenlage von kommunalen Einrichtungen oder es lagen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu geplanten Maßnahmen vor. Durch falsche Gebührenkalkulationen entgingen ihnen Einnahmen, durch unterlassene Instandsetzungen entstand höherer Sanierungsaufwand.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Der Rechnungshof fordert, vor der Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht nur den Bedarf zu prüfen, sondern auch alle damit verbundenen Folgekosten. Für die umfassende Beurteilung ist entsprechend ausgebildetes Personal vorzuhalten. Das Kommunalrecht ist bei der Aufstellung und Fortschreibung von Haushaltssicherungskonzepten strikt einzuhalten, die kommunalen Entscheidungsträger haben ihre Verantwortung wahrzunehmen.

2. Braucht eine kleine Stadt, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört, einen hauptamtlichen Bürgermeister? (S. 28)

Bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 3.000 bis 10.000 kann der Gemeinderat beschließen, dass der Bürgermeister ein Ehrenbeamter sein soll. In dieser Gemeindegrößenklasse rechtfertigt sich ein hauptamtlicher Bürgermeister, wenn die Gemeinde **nicht** einer Verwaltungsgemeinschaft angehört. Im vorliegenden Fall hatte die Gemeinde knapp über 3.000 Einwohner, sie gehört einer Verwaltungsgemeinschaft an und leistet sich einen hauptamtlichen Bürgermeister. Die VG erledigt für die Gemeinde die laufenden Aufgaben und die übertragenen Aufgaben. Für einen hauptamtlichen Bürgermeister besteht insoweit kein Bedarf.

Die Kostenbelastung durch das Hauptamt liegt bei über 85.000 EUR pro Jahr, die Aufwandsentschädigung für das Ehrenamt läge bei unter 20.000 EUR pro Jahr.

Der Rechnungshof hat die Gemeinde aufgefordert, die Stellung des Bürgermeisteramts zu prüfen. Er hat empfohlen, im Hinblick auf die VG-Zugehörigkeit das Bürgermeisteramt im Ehrenamt zu führen. Alternativ könnte erwogen werden, dass der hauptamtliche Bürgermeister zugleich als ehrenamtlicher Vorsitzender der VG tätig wird.

3. Betriebliches Eingliederungsmanagement in den Kommunalverwaltungen (S. 33)

Kommunen sind Arbeitgeber. Sie haben die gesetzlichen Vorschriften zu beachten. Seit 2004 regelt das SGB IX, dass der Arbeitgeber Langzeiterkrankten ein Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) anzubieten hat.

Der Rechnungshof stellte fest, dass bis 2010, also sechs Jahre nach Einführung der gesetzlichen Pflicht, erst ein Drittel der 15 geprüften Kommunen ihren

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Beschäftigten ein BEM anboten. Bis 2015 hatten sechs der geprüften Kommunen noch kein standardisiertes BEM betrieben.

Das Angebot eines BEM und dessen erfolgreiche Durchführung gelingen größeren Kommunen häufiger und besser als kleineren Kommunen. Die Erfahrungen aus der Nutzung eines BEM sind durchweg positiv: So konnten die Anzahl und die Dauer künftiger Fehlzeiten verringert werden. Dies wirkt sich positiv auf den Personalaufwand aus.

Der Rechnungshof weist die Kommunen auf ihre Pflicht zum Angebot eines BEM hin. Diese Pflicht besteht unabhängig von der Größe einer Kommune. Die positiven Erfahrungen der Kommunen, die das BEM bereits seit vielen Jahren praktizieren, belegen, dass der Vorteil dieses Instruments den damit verbundenen Aufwand mehr als rechtfertigt.

4. Verwaltungsgemeinschaften haben nicht das gesetzlich vorgeschriebene Personal (S. 36)

Die Thüringer Kommunalordnung schreibt vor, dass Verwaltungsgemeinschaften das fachlich geeignete Personal anstellen müssen. Sie müssen mindestens einen Beamten des gehobenen Dienstes beschäftigen.

Nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz sind hoheitliche Tätigkeiten (z. B. Tätigkeiten als Ordnungsbehörde, Festsetzung und Erhebung der Kommunalsteuern, der Gebühren und Beiträge) in der Regel Beamten zu übertragen. Daher fordert die Thüringer Kommunalordnung als Mindestausstattung einen Beamten mit der Befähigung zum gehobenen Verwaltungsdienst. Ob diese Mindestausstattung im Einzelfall reicht, hängt von Art und Umfang der konkreten Aufgaben ab.

Der Rechnungshof stellte in seiner Querschnittsprüfung bei den Verwaltungsgemeinschaften fest, dass rund 64 % der Verwaltungsgemeinschaften die Mindestanforderung der Thüringer Kommunalordnung an die personelle Ausstattung nicht erfüllen.

5. „Bekannt und bewährt“ ist riskant und verkehrt (S. 40)

Thüringer Kommunen gehören zu den Hauptauftraggebern im Bauwesen. Bei der Vergabe von Bauaufträgen haben sie das Vergaberecht zu beachten. Die-

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

ses soll sicherstellen, dass Bauaufträge in einem fairen Wettbewerb an geeignete Unternehmen zu angemessenen Preisen erteilt werden. Dies gilt auch, wenn sie zur Finanzierung der Baumaßnahmen Fördermittel erhalten. Andernfalls riskieren sie, bewilligte Fördermittel zurückzahlen zu müssen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Thüringer Kommunen trotz dieser Auflagen den Wettbewerb in unzulässiger Weise einschränken. Sie beteiligen im Regelfall dieselben Unternehmen an ihren Wettbewerben und missachten Informationspflichten an die Öffentlichkeit und weitere Marktteilnehmer vor und nach ihren Beschaffungen. Von dem eingeschränkten Kreis der Unternehmen, welche sie am Wettbewerb beteiligen, erhalten sie zum Teil nur ein Angebot. Sie prüfen weder die Angebote noch die Eignung der Bieter, obwohl sie dazu verpflichtet sind. Trotz weitreichender Hilfestellungen und Erklärungen der Verordnungsgeber führen sowohl die Kommunen als auch die beteiligten Architektur- und Ingenieurbüros die Eignungsprüfung von Baubetrieben nur unzureichend durch. Obwohl sie eine Vielzahl von Nachweisen abfordern, kennen sie die notwendigen Eignungsnachweise nicht. In der Folge erteilen sie Aufträge an Unternehmen, die für die benötigte Leistung nicht ausreichend qualifiziert sind. Dokumentationen von Vergabeverfahren sind lückenhaft bis hin zu nicht vorhanden.

Diese Verwaltungspraxis entspricht nicht den Haushaltsgrundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Sie verstößt darüber hinaus gegen die Auflagen der Zuwendungsgeber. Die Kommunen riskieren bei der Missachtung des Vergaberechts, dass sie die erhaltenen Zuwendungen zurückzahlen müssen.

6. Handlungsempfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (S. 45)

Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gilt für alle Phasen des kommunalen Haushalts. Die Kommunen sind daher verpflichtet, bereits 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 einschließlich der Folgekosten vergleichen und Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchführen.

Der Thüringer Rechnungshof hat bei 50 Thüringer Kommunen querschnittlich untersucht, wie sorgfältig sie bei der Planung von Investitionen verfahren und

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

ob sie die dabei anzuwendenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten. Dabei hat er festgestellt, dass die geprüften Verwaltungen die Voraussetzungen zur Veranschlagung von Baumaßnahmen nicht erfüllt haben. Sie haben u. a. 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.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse in einem Bericht³ zusammengefasst. Er hat seine Feststellungen zum Anlass genommen, den Kommunen Handlungsempfehlungen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Vorbereitung der Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushalt zu geben.

7. Rechtssicher und leistungsgerecht: Herausforderungen bei der Gebührenerhebung (S. 47)

Der Rechnungshof hat mehrere kommunale Aufgabenträger aus den Bereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung geprüft. Ein Aspekt der Prüfungen war die Gebührenerhebung durch die Aufgabenträger.

Die Aufgabenträger haben die Pflicht, nachzuweisen, dass sie die Gebühren der Bürger wirtschaftlich einsetzen. Deswegen dürfen die eingenommenen Gebühren die Kosten der Aufgabenerledigung nicht übersteigen. Um diesen Nachweis zu erbringen, müssen die Aufgabenträger eine Nachkalkulation am Ende jedes Gebührenkalkulationszeitraumes erstellen. Erst die Nachkalkulation zeigt, ob die Gebühreneinnahmen die Kosten decken.

Der Rechnungshof stellte unter anderem fest, dass ein Aufgabenträger dieser Forderung nicht nachkam. Somit konnte der geprüfte Aufgabenträger nicht nachweisen, dass er dem Kostendeckungsprinzip gerecht wird. Die korrekte Anwendung dieses Prinzips und weiterer Grundsätze des Gebührenrechts ist wichtig, da jeder gebührenpflichtige Bürger auf eine rechtssichere und leistungsgerechte Gebührenerhebung vertrauen können muss.

³ Der Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ ist unter www.rechnungshof.thueringen.de veröffentlicht.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

8. Behindertenfeststellungsverfahren uneinheitlich (S. 52)

Mit der 2008 realisierten Kommunalisierung in der Sozialverwaltung hat der Gesetzgeber den 17 Thüringer Landkreisen und 6 kreisfreien Städten Aufgaben im Bereich des Schwerbehinderten- und Integrationsrechts übertragen. 2016 hat der Rechnungshof das seither auf kommunaler Ebene etablierte Behindertenfeststellungsverfahren vergleichend betrachtet.

Durch die Verlagerung der bisher vom Land vorgenommenen Aktenbearbeitung in den Kommunalbereich sollte nach Intention des Gesetzgebers

- die Bürgernähe verbessert,
- das Behindertenfeststellungsverfahren beschleunigt,
- die staatliche Verwaltung in diesem Bereich gestrafft und
- dadurch Kosten des Landeshaushalts gesenkt werden.

Die Zielsetzungen des Landes waren praxisfern und konnten auf kommunaler Ebene bislang nur bedingt umgesetzt werden. So war es den Bürgern beispielsweise bereits vor dieser Aufgabenübertragung möglich, versorgungsrechtliche Anträge in ihren jeweils zuständigen Kommunalverwaltungen zu stellen. Durch Verlagerung der Aktenbearbeitung in den Kommunalbereich konnte daher keine Verbesserung der Bürgernähe in der Versorgungsverwaltung erreicht werden.

Da versorgungsmedizinisches Fachwissen in den kommunalen Verwaltungen regelmäßig nicht vorhanden ist, müssen versorgungsärztliche Beurteilungen von externen Gutachtern eingeholt werden. Drei Viertel der Versorgungsverwaltungen haben Schwierigkeiten, geeignete externe Gutachter mit versorgungsmedizinischen Kenntnissen zu finden. Dies hat u. a. auch Auswirkungen auf die Dauer der Verwaltungsverfahren.

Auch versäumten es die Landkreise und kreisfreien Städte vor der Beauftragung von Gutachtern oftmals, deren fachliche Qualifikationen und Eignung für die jeweilige Begutachtung der vorliegenden Behinderungen und des Behinderungsgrads ordnungsgemäß zu überprüfen.

Für den Rechnungshof war des Weiteren in der Regel nicht nachvollziehbar, dass für vergleichbare Leistungen unterschiedliche Vergütungssätze zwischen Gutachtern und Verwaltung vereinbart wurden und es teilweise sogar Unterschiede des Vergütungsniveaus innerhalb des gleichen Zuständigkeitsbezirks gab.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Ein Vergleich der Ausgaben für das Behindertenfeststellungsverfahren in den Versorgungsverwaltungen ergab, dass einzelne Verwaltungen bei grundsätzlich vergleichbaren Anforderungen bis zu 25 % höhere Ausgaben haben. Weiterhin hat der Rechnungshof qualitative Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Durchführung des Behindertenfeststellungsverfahrens festgestellt, z. B. bei der Erstberatung der Antragsteller.

Um die Aufgabenwahrnehmung in der Versorgungsverwaltung als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge qualitativ und quantitativ sicherzustellen, hat der Rechnungshof eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit in diesem Verwaltungsbereich empfohlen.

9. Förderung von Kinder- und Jugendschutzdiensten (S. 55)

Kinder- und Jugendschutzdienste (KJSD) sind seit 1993 ein Bestandteil der Thüringer Kinder- und Jugendhelfelandschaft. Aktuell haben sich 19 der insgesamt 23 örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Thüringen entschieden, einen KJSD einzurichten.

Der Rechnungshof hat 2016 die Förderung der KJSD vergleichend geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe von 2009 bis 2015 insgesamt rund 11 Mio. EUR zur Finanzierung der KJSD eingesetzt haben. Finanziert wurden hauptsächlich Personalkosten, die durchschnittliche jährliche Förderung pro Träger lag 2015 bei rund 90.000 EUR. Damit wurden durchschnittlich 1,7 Vollzeitkräfte pro KJSD finanziert.

Der Rechnungshof ist zu dem Schluss gekommen, dass – nach mehr als zwei 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. 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.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

10. Kommunale Beteiligungsprüfung I: Einflussnahme sichern (S. 60)

Kommunen können Unternehmen in den Rechtsformen des privaten Rechts gründen oder sich an solchen beteiligen. Voraussetzung ist unter anderem, dass sich die Kommunen in diesen Fällen einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat sichern. Zudem haben sie dafür Sorge zu tragen, dass im Gesellschaftsvertrag der für sie zuständigen (überörtlichen) Rechnungsprüfungsbehörde das Recht eingeräumt wird, sich im Beteiligungsunternehmen über Einzelsachverhalte zu informieren und Geschäftsunterlagen einzusehen.

Der Rechnungshof prüfte in einer Stadt, die an 13 Unternehmen des privaten Rechts beteiligt ist, die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit dem Schwerpunkt Beteiligungsverwaltung und Betätigung der Stadt in ihren Beteiligungsunternehmen. Zwei dieser Unternehmen weigerten sich, dem Rechnungshof die für seine Prüfung erforderlichen Unterlagen zugänglich zu machen.

An diesen beiden Unternehmen sind neben der geprüften Stadt eine weitere Stadt Gesellschafterin sowie ein privates Unternehmen, das 44,42 % der Anteile hält. Im Gesellschaftsvertrag sind die Informationsrechte der Rechnungsprüfungsbehörde nicht eingeräumt. Vielmehr ist die Erteilung von Auskünften in jedem Einzelfall von einem Beschluss der Gesellschafterversammlung mit einer Dreiviertelmehrheit erforderlich. Diese kam nicht zustande, sodass sich der Rechnungshof in diesen beiden Unternehmen nicht informieren konnte.

Die geprüfte Stadt ist aufgrund der Regelungen im Gesellschaftsvertrag nicht in der Lage, ihre Interessen und ihre rechtlichen Verpflichtungen angemessen umzusetzen. Obwohl beide kommunalen Gesellschafter mit 55,58 % die Mehrheit in der Gesellschafterversammlung haben, scheitern sie an der vertraglichen Festlegung, dass Gesellschafterbeschlüsse teilweise mit 75 % Mehrheit getroffen werden müssen. Damit entscheidet letztlich immer der private Dritte.

Die Stadt will sich bemühen, den Gesellschaftsvertrag entsprechend zu ändern, ist aber dazu auf die Mitwirkung des privaten Dritten angewiesen.

11. Kommunale Beteiligungsprüfung II: Absicherung eines Immobilienkredits (S. 62)

Die geprüfte Stadt hat zur Führung einzelner Unternehmensbeteiligungen eine BeteiligungsGmbH gegründet.

Diese BeteiligungsGmbH schloss zur Absicherung eines Immobilienkaufs ein Zinsderivatgeschäft ab, aus dem sich am Ende ein Verlust von fast 1 Mio. EUR ergab.

Medieninformation

Nr. 2/2018

Thüringer Rechnungshof

Zunächst nahm die GmbH Mitte 2006 zum Kauf einer Immobilie ein variabel verzinstes Darlehen über 50 Mio. EUR auf, das jährlich endfällig gestaltet war. Bis Mitte 2009 wurde dieses Darlehen mit jeweils neuer Zinsvereinbarung um ein Jahr verlängert.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Verlängerung des Darlehens 2009 bot die Bank eine Zinsabsicherung durch ein Zinsderivat (Swap) an. Ohne den Swap hätte die Bank einen höheren Zinssatz für das Darlehen verlangt. Der Swap sollte eine Laufzeit von 10 Jahren haben, das Darlehen weiterhin jährlich fällig bleiben.

Der Geschäftsführer der GmbH entschied sich für die Variante mit dem Swap und bat den Aufsichtsrat um Zustimmung. Dieser gab seine Zustimmung ohne eine Rückfrage.

Die Gründe, die den Geschäftsführer zu seiner Entscheidung führten, waren nicht dokumentiert und konnten auch im Nachhinein nicht aufgeklärt werden. 2013 konnte die GmbH das Darlehen vollständig ablösen; die Bank bot an, gleichzeitig auch den Swap zurückzukaufen. Dieses Angebot nahm der Geschäftsführer nicht an, obwohl zu diesem Zeitpunkt der Verlust aus dem Swap bereits etwas über 500.000 EUR betragen hätte.

Erst 2016 mit Auslaufen des Swaps wurde dieses Geschäft beendet, der Verlust betrug nun knapp 1 Mio. EUR.

Die unternehmerische Entscheidung, einen Swap zur Zinsabsicherung des Immobilienkredits einzugehen, hat sich im Nachhinein als unwirtschaftlich erwiesen. Diese Tatsache kritisiert der Rechnungshof nicht, da jede unternehmerische Entscheidung mit Risiken verbunden ist. Diese können eintreten oder aber nicht.

Der Rechnungshof kritisiert vielmehr, dass die ursprüngliche Entscheidung des Geschäftsführers hinsichtlich seiner Beweggründe und Überlegungen nicht dokumentiert ist. Auch die Entscheidung des Geschäftsführers zur Fortführung des Swaps trotz Beendigung des Darlehens kann nicht nachvollzogen werden. Zudem ist der Rechnungshof der Auffassung, dass der Aufsichtsrat nicht angemessen informiert wurde, bevor er seine Zustimmung zur Zinsabsicherung mittels eines Swaps gab. Über das Angebot der Bank, den Swap zeitgleich mit der Darlehenstilgung zu beenden, wurde der Aufsichtsrat erst gar nicht informiert.

Die Stadt folgt dem Rechnungshof in seiner Feststellung, dass es mehrere Zeitpunkte gab, zu denen der Swap hätte vorzeitig abgelöst werden können. Die Stadt ist nun in außergerichtlichen Verhandlungen um Ersatz des Schadens bemüht.