

Der Pressesprecher

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

Dirk Mammen

Durchwahl:

Telefon 03672 446-110

Telefax 03672 446-998

dirk.mammen@
trh.thueringen.de

Rudolstadt
25. Februar 2019

Jahresbericht 2019 der Überörtlichen Kommunalprüfung¹

Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts. Er berät die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.

Verschiedene Prüfungsarten werden auf S. 10 und 11 des Berichts erläutert. Besondere Prüfungsgebiete (Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts, Bau und bauliche Infrastruktur, IT-Infrastruktur, Forsten, Umwelt und Naturschutz sowie Soziales) werden auf S. 12 bis 14 vorgestellt.

Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen

Die Thüringer Kommunen konnten insgesamt ihre finanzielle Lage weiter verbessern. Jedoch gilt das nicht für alle Kommunen. Bei der Auswertung der haushaltswirtschaftlichen Daten sah der Rechnungshof viel Licht, aber auch Schatten.

Die Einnahmen stiegen 2017 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 91 Mio. EUR auf 5,53 Mrd. EUR. Haupteinnahmequellen sind die Steuereinnahmen mit 1,685 Mrd. EUR und die Zuweisungen und Zuschüsse vom Land mit 2,743 Mrd. EUR. Die Ausgaben stiegen auch, jedoch nicht so stark wie die Einnahmen. Sie nahmen 2017 gegenüber 2016 um 49 Mio. EUR zu. Vor allem Personalausgaben mit 1,502 Mrd. EUR und soziale Leistungen mit 1,391 Mrd. EUR waren hierfür ursächlich. Der Finanzierungssaldo – Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben – stieg damit auf 168 Mio. EUR.

Einige Kommunen wiesen dagegen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Bei etwa 43 % überstiegen die Ausgaben die Einnahmen. Bei 88 Kommunen bewilligte das Landesverwaltungsamt Bedarfszuweisungen von 55 Mio. EUR.

¹ Der Bericht und diese Medieninformation sind im Internet abrufbar.

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

Die Kernhaushalte der Thüringer Kommunen waren 2017 mit 1,739 Mrd. EUR verschuldet. Sie lagen damit 178 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert. Gegenüber 2012 bauten sie 530 Mio. EUR Schulden ab. Das galt nicht für alle Kommunen. 95 Kommunen bauten zwischen 2012 und 2017 Schulden auf.

Zu den Schulden der Kernhaushalte kommen weitere Schulden der sog. Extrahaushalte hinzu. Sie summieren sich auf insgesamt 6,9 Mrd. EUR. Das entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 3.223 EUR. Im Vergleich mit Kommunen anderer Länder befinden sich die Thüringer im Mittelfeld auf Platz 7.

Die mit den Schulden in Zusammenhang stehenden Zinsen sanken zwischen 2016 und 2017 ebenfalls um 10 Mio. EUR. Die Kommunen mussten insgesamt Ausgaben von 44 Mio. EUR für Zinsen leisten.

Fazit

Die finanzielle Situation der Thüringer Kommunen entwickelte sich insgesamt weiterhin positiv. Die Einnahmen stiegen schneller als die Ausgaben und die Verschuldung konnte abgebaut werden. Dennoch wies ein doch recht beträchtlicher Teil der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo auf. Einige Kommunen bauten weitere Schulden auf. Festzustellen war außerdem, dass kleinere Kommunen tendenziell höhere Zinsen zahlten als größere Kommunen.

Zu einzelnen Prüfungsfeststellungen:

Ab S. 21 enthält der Jahresbericht im Abschnitt C insgesamt 24 Beiträge zu verschiedenen Prüfungsverfahren. Ab S. 67 sind im Abschnitt E beispielhaft sechs vergleichende Prüfungsverfahren dargestellt. Für diese Medieninformation sind die folgenden Beiträge ausgewählt.

1. Ein Bürgermeister erhält 60.000 EUR zu geringe Besoldung (S. 29)

Der Bürgermeister einer Stadt erhielt eine zu geringe Besoldung. Er bekam seit seinem Amtsantritt 2012 und nach Wiederwahl 2018 durchgängig das Grundgehalt nach der Erfahrungsstufe sechs. Hierfür lag keine Berechnung und förmliche Festsetzung für den Beginn des Aufstiegens in den Erfahrungsstufen vor. Dass der Bürgermeister Grundgehalt nach der falschen Erfahrungsstufe erhielt, fiel auch nicht auf, als die Regelung zum Aufsteigen in den

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

Erfahrungsstufen 2017 neu gefasst und eine Neufestsetzung vorzunehmen war.

Er hat durch die fehlerhaft festgesetzte Erfahrungsstufe von 2012 bis 2017 insgesamt rund 60.000 EUR zu wenig erhalten. Die Stadt hat den Bürgermeister aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs erneut beschieden und nicht verjährte Beträge nachgezahlt.

2. O‘zapft is! – Brauerei gewährt Gemeinde Darlehen (S. 30)

Eine Gemeinde schloss mit einer Brauerei einen Darlehensvertrag. Sie finanzierte damit die Ausstattung eines Mehrzweckgebäudes. Gleichzeitig verpflichtete sie sich, dort nur das Bier der Brauerei auszuschenken. Mit dem Bierumsatz sollten Darlehensverpflichtungen von insgesamt 12.000 EUR getilgt werden. Um das Darlehen vollständig zu tilgen, hätten die Nutzer des Mehrzweckgebäudes Bier im Wert von 81.000 EUR trinken müssen. Der Getränkeumsatz von drei Jahren reichte jedoch nicht aus. Zum 1. Januar 2017 valutierte das Darlehen noch mit rund 6.000 EUR, das sind 50 % des Darlehensbetrags.

Der Rechnungshof stellte fest, dass:

- das vorliegende kreditähnliche Rechtsgeschäft nicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt war,
- der Gemeinderat dem Darlehensvertrag nicht zugestimmt hatte,
- der Bürgermeister den Vertrag nicht unterzeichnet hatte,
- die Gemeinde die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Bedarf und Menge nicht ausreichend geprüft hatte und
- sie keine Vergleichsangebote eingeholt hatte.

Die Vertragsbeziehungen bestanden bis September 2018. Die Gemeinde ist in allen Punkten den Feststellungen des Rechnungshofs gefolgt. Sie teilte mit, zum damaligen Zeitpunkt nicht erkannt zu haben, dass es sich hierbei um kreditähnliche Rechtsgeschäfte handelt. Künftig werde sie derartige Verträge nicht mehr abschließen.

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

3. Beachtung des Vergaberechts in Kommunen (S. 33, 34, 36, 39, 40)

Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln bei der Vergabe von 486 Bauaufträgen querschnittlich geprüft. Er hat festgestellt, dass Kommunen

- Auftragswerte nicht oder fehlerhaft schätzten,
- unzulässige Vergabearten wählten,
- ihren Informationspflichten vor, während und nach der Vergabe nicht nachkamen,
- unvollständige, mangelhafte und widersprüchliche Vergabe- und Vertragsunterlagen verwendeten,
- Bewerber willkürlich auswählten,
- Eröffnungstermine nicht, nicht vollständig oder so dokumentierten, dass die Unterlagen vor Veränderungen nicht geschützt waren,
- die Eignung und Angebote der Bieter nicht prüften,
- auf Angebote den Zuschlag erteilten, die vom Vergabeverfahren auszuschließen waren,
- Unternehmen beauftragten, die ihre Eignung nicht nachwiesen oder ungeeignet waren und
- mit Zuschlägen die Bedingungen des Auftrages so änderten, dass die Leistung hätte erneut ausgeschrieben werden müssen.

Zudem bereicherten sich Architekten und Ingenieure unzulässig an Vergabeverfahren, indem sie sich die Vervielfältigung der Vergabe- und Vertragsunterlagen von den Kommunen und nochmals von den Bauunternehmen vergüten ließen.

Die geprüften Kommunen hatten zumeist in mehreren Verfahren und vielfacher Hinsicht gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen.

Der Rechnungshof hat den Kommunen empfohlen, das mit Beschaffungen betraute Personal zu qualifizieren. Größeren Verwaltungen hat er das Einrichten einer zentralen Vergabestelle empfohlen.

Die Ergebnisse der Querschnittsprüfung sind in einem gesonderten Gesamtbericht² zusammengefasst.

² Bericht zur Querschnittsprüfung „Vergabe von Bauaufträgen in Kommunen“ vom 31. Januar 2019, ebenfalls im Internet abrufbar unter → Berichte → Ausgewählte Prüfungen.

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

4. Zweckverfehlung von Haushaltssicherungskonzepten (S. 44 in Verbindung mit Beitrag S. 42)

Der Rechnungshof hat Haushaltssicherungskonzepte eines Landkreises und deren Umsetzung geprüft. Er hat festgestellt, dass der Landkreis der Verpflichtung, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, nicht, nicht fristgerecht oder nicht in geeigneter Form nachgekommen war bzw. deren Umsetzung abgebrochen oder neue aufgestellt hatte. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass der Landkreis in der Umsetzung der Konzepte mehrfach von seinen Konsolidierungszielen abgewichen war und lediglich 16 der 69 Maßnahmen in diesem Sinn vollständig realisiert hatte. Seine Fehlbeträge³ wuchsen zwischen 2006 und 2016 um weitere 24,5 Mio. EUR.

Der Landkreis hat den Prozess der Konsolidierung nicht konsequent verfolgt. Der Kreistag hatte einzelne Beschlüsse zur Haushaltskonsolidierung nicht herbeigeführt bzw. wieder aufgehoben. Nach Aussage des Landkreises seien seine Konsolidierungsziele nicht umzusetzen gewesen. Alternativen habe es nicht gegeben. Gegenmaßnahmen zu steigenden Fehlbeträgen und Ursachen der strukturellen Defizite habe er selbst nicht ermitteln können.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass der Landkreis realistische Haushaltssicherungskonzepte aufstellt und konsequent umsetzt.

5. Auf Einnahmepotentiale nicht verzichten (S. 50)

Der Rechnungshof hat die Umlage von Bauunterhaltungs- und Baunutzungskosten für die Nutzung der Sportanlagen und Schulsporthallen eines Landkreises geprüft. Er hat umlagefähige Bauunterhaltungs- und Baunutzungskosten von bis zu 920.000 EUR jährlich ermittelt, die der Landkreis nicht einnahm. Im geprüften Zeitraum von elf Jahren summierte sich der Einnahmeverlust auf rund 10,1 Mio. EUR.

Der Landkreis hatte seinen Einnahmeverzicht im Wesentlichen damit begründet, dass er aufgrund des Sportfördergesetzes dazu verpflichtet gewesen sei, seine Sportanlagen Vereinen kostenfrei zu überlassen. Sanierungsarbeiten habe er aufgrund der angespannten Haushaltslage, der fortdauernden Haushaltskonsolidierung und der späten Beschlüsse ausgeglichener Haushaltssatzungen nicht veranlassen können.

³ Betrachtung ohne Bedarfszuweisungen des Landes.

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

Nach Ansicht des Rechnungshofs hat der Landkreis Ermessensspielräume gesehen, die nach seiner Haushaltslage faktisch nicht vorhanden waren. Die Möglichkeit, von Vereinen Einnahmen für Bauunterhaltungs- und Betriebskosten zu erheben, hatte er nicht genutzt.

Die Feststellung des Rechnungshofs zeigt, welche Bedeutung Einnahmen von Nutzungsgebühren für anteilige Baunutzungs- und Unterhaltungskosten oder der Verzicht darauf auf einen kommunalen Haushalt haben können.

6. Kommunale Beteiligungen: Wenn Kommunen sich in Unternehmen betätigen (S. 52 ff.)

Kommunen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen. Sie benötigen dafür die Genehmigung der Rechtsaufsicht und müssen im Gesellschaftsvertrag bestimmte Prüfungsrechte verankern. Ihre Gesellschafterrechte sollen sie aktiv wahrnehmen. Auch sollte eine Beteiligung möglichst einen Ertrag für den kommunalen Haushalt abwerfen.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung u. a. festgestellt:

- Eine Stadt gründete zur Verwaltung ihrer Beteiligungen eine Holdinggesellschaft. Diese übernahm für ihre Tochterunternehmen verschiedene Verwaltungsarbeiten (Personalabrechnung, Buchführung u. Ä.). Das Mutterunternehmen berechnete den Töchtern aber nicht alle dafür anfallenden Kosten. Die Mutter subventionierte so ihre Töchter mit rund 140.000 EUR. Profitieren davon aber auch Dritte, die Anteile an den Tochtergesellschaften halten. Die Stadt teilte mit, dass die in Rechnung gestellten Kosten kalkuliert seien. Die Berechnung stehe im Spannungsfeld zwischen marktüblichen Entgelten und Anforderungen des Konzernrechnungswesens. Eine Rabattierung sei gerechtfertigt (S. 52).
- Eine Stadt gründete eine gemeinnützige Gesellschaft, die ein Seniorenheim betreibt. Mit Zustimmung ihres Aufsichtsrats gewährte die Heimgesellschaft einer anderen Gesellschaft der Stadt jährlich zwei Darlehen als Liquiditätshilfen. Diese Darlehen wurden stets zu Jahresbeginn ausgereicht und kurz vor Jahresende zurückgezahlt. Im Jahresabschluss der Heimgesellschaft war daher nie eine Darlehensfor-

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

derung sichtbar. Der Wirtschaftsprüfer wies auf eventuell mögliche negative Folgen für die Gemeinnützigkeit der Gesellschaft hin. Ob diese Information den Aufsichtsrat erreichte, ist nicht klar. Die Stadt hält die Gemeinnützigkeit der Heimgesellschaft durch das gewählte Verfahren für nicht gefährdet (S. 54).

- Eine Stadt lässt ihre Pflichtaufgaben bei Abfallentsorgung, Straßenreinigung und -beleuchtung von einem kommunalen Unternehmen erledigen. Dieses Unternehmen spendete und sponserte in den Jahren 2012 bis 2016 insgesamt etwas mehr als 100.000 EUR. Größter Empfänger dieses Geldes war die Stadt selbst. Spenden und Sponsoring aus Gebühren für Leistungen, für die ein Anschluss- und Benutzungszwang der Bürger besteht, sind rechtlich problematisch. Soweit das kommunale Unternehmen mit seinen Leistungen nicht im Wettbewerb mit privaten Dritten steht, ist eine Werbung über Spenden und Sponsoring zur Imageförderung nicht nötig. Der Rechnungshof kritisiert auch, dass Spenden an die Stadt als verdeckte Gewinnausschüttung gewertet werden könnten. Die Stadt teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht (S. 57).
- Eine Stadt hält Anteile an einer Gesellschaft, die ein Bestattungsinstitut betreibt. Bereits 2006 beschloss der Stadtrat den Wegfall des öffentlichen Zwecks des Unternehmens (Fiskalisierung). Damit hat die Verwaltung ihre Unternehmensbeteiligung in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen oder aber zu verkaufen. 2007 folgte ein vergleichbarer Beschluss des Stadtrats für ein Verkehrsunternehmen. Die Stadtverwaltung unternahm bis heute keine Anstrengungen, die beiden Beschlüsse ihres Stadtrats umzusetzen. Die Stadt führte an, dass es keine Frist gäbe, bis zu der die Beschlüsse umzusetzen seien. Bezüglich der Beteiligung am Bestattungsunternehmen wies sie auf ein von der Gesellschaft betriebenes historisches Krematorium hin, das aus kulturhistorischen Gründen erhaltenswert sei (S. 62).

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

7. Wie verwalten kleine Gemeinden ihre Kredite und Schulden? (S. 67)

Der Rechnungshof hat das Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern querschnittlich geprüft.

Das Gesamtvolumen der Kreditabschlüsse betrug im genannten Zeitraum 86,4 Mio. EUR, die sich auf 134 Einzelverträge aufteilen. Die Höhe der aufgenommenen Kreditbeträge war dabei sehr unterschiedlich. Etwa die Hälfte lag zwischen 100.000 EUR und 500.000 EUR. Kreditverträge über 1 Mio. EUR sind eher die Ausnahme. Der Rechnungshof stellte fest, dass einige Banken bei geringen Kreditvolumen keine Angebote abgaben.

Der Rechnungshof fragte ab, inwieweit die Kreditaufnahme für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen genutzt wird. Lediglich eine Gemeinde nahm diese Möglichkeit in Anspruch und konnte die Wirtschaftlichkeit des Projekts nachweisen. Ihre Energieausgaben sanken deutlich.

Der überwiegende Teil der Gemeinden nutzte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze. Es gibt jedoch auch Ausnahmen. In 2017 lagen sie bei drei Verträgen zwischen 1,46 % und 1,90 %, obwohl die Gemeinden in diesem Jahr einen durchschnittlichen Festzinssatz von 0,74 % vereinbarten. Gründe für die Abweichungen vom durchschnittlichen Festzinssatz lagen hauptsächlich in abgeschlossenen Forward-Darlehen. Der Rechnungshof hält außerdem unzureichende Marktinformationen für ursächlich.

Dienstanweisungen für das Kredit- und Schuldenmanagement haben die wenigsten Gemeinden. Lediglich fünf gaben an, solche erlassen zu haben.

Die kommunale Gemeinschaftsarbeit war ein weiteres Prüffeld. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben 16 Gemeinden an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen. Hierbei handelt es sich meist um einen unregelmäßigen Austausch zwischen den Kämmerern benachbarter Gemeinden.

Mit dem aktiven Management von Krediten und Schulden kann eine Gemeinde ihre Haushalte deutlich entlasten. Das kann sie beispielsweise durch die Optimierung von Zinskonditionen erreichen oder auch durch eine bestmögliche Abstimmung von Liquiditätsbedarf und Kreditaufnahme. Durch eine interkommunale Zusammenarbeit können weitere Effizienzgewinne generiert

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

werden. Professionell arbeitende Mitarbeiter können die Ausgaben durch einen aktiven Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie einer verstärkten Bündelung von Aufgaben weiter senken.

8. Informationssicherheit in vielen Kommunen mangelhaft (S. 77)

Alle Kommunalverwaltungen sind heute auf die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik angewiesen. Diese birgt aber auch erhebliche Risiken. Daher müssen die Kommunen für eine ausreichende Sicherheit ihrer Informations- und Kommunikationstechnik sowie den Schutz der personenbezogenen Daten sorgen. Viele Kommunen haben hier erhebliche Defizite.

Zahlreiche Gemeinden haben keinen Verantwortlichen für die Informationssicherheit benannt. Dort, wo Verantwortlichkeiten geregelt sind, fehlt den Mitarbeitern häufig die Zeit sowie den Kommunen das Geld, um diese Aufgabe angemessen zu erfüllen. Ebenso werden die Verwaltungsmitarbeiter häufig zu wenig zur Sicherheit am PC geschult.

In vielen Kommunen sind die Konzepte und Unterlagen zur Informationssicherheit nicht vorhanden oder sehr lückenhaft. Die Technik-Räume sind oft schlecht gesichert, erfüllen nicht die Brandschutzvorschriften oder sind ungenügend klimatisiert.

Neben den Risiken für die Arbeitsfähigkeit der Kommunalverwaltungen ergeben sich dadurch auch immense Gefahren im Bereich Datenschutz.

Allen geprüften Kommunen ist bewusst, dass sie weitere Maßnahmen ergreifen müssen. Allerdings fehlt sehr vielen Verwaltungen das Know-how sowie das Personal, um diese Probleme allein zu lösen. Die Kommunen sollten hier deutlich besser zusammenarbeiten. Bundesweit finden sich viele Beispiele erfolgreicher interkommunaler Zusammenarbeit im IT-Bereich, von kleinen Kooperationen über regionale Verbände bis hin zu leistungsfähigen übergreifenden Dienstleistern in kommunaler Hand. Hier hat Thüringen enormen Nachholbedarf.

Medieninformation

Nr. 2/2019

Thüringer Rechnungshof

9. Kommunen beachten bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben in vielen Fällen nicht die dafür bestehenden Rechtsvorschriften (S. 80)

Eine Querschnittsprüfung bei 155 Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern ergab zu deren Beteiligungen folgende Erkenntnisse

- von den 155 Kommunen halten 118 Kommunen insgesamt 543 Unternehmensbeteiligungen, im Durchschnitt ist also jede Kommune mindestens an vier Unternehmen beteiligt;
- kleinere Kommunen verfügen über kein Personal, um ihre kommunalen Unternehmen zu kontrollieren und deren Aufgabenerfüllung zu überwachen;
- vielfach waren die Beteiligungen von der Rechtsaufsicht nicht genehmigt bzw. dort nicht bekannt;
- oft fehlten in den Gesellschaftsverträgen die Prüfungsrechte;
- knapp drei Viertel der Beteiligungen erwirtschafteten keinen Gewinn für den kommunalen Haushalt;
- für ein Viertel der Beteiligungen mussten die Kommunen einen Verlustausgleich zahlen.

Die Kommunen haben häufig gegen die rechtlichen Vorgaben für die Verwaltung ihrer Unternehmensbeteiligungen verstoßen. Auch die zuständigen Behörden haben die Rechtsaufsicht in diesem Bereich zu intensivieren.