



**Der Präsident des
Thüringer Rechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -

Jahresbericht 2015

Der Präsident des
Thüringer Rechnungshofs
Überörtliche Kommunalprüfung
Waltersleben, Alte Chaussee 71, 99097 Erfurt
Telefon: 0361/34391-601
Fax: 0361/34391-603
E-Mail: poststelle@trhk.thueringen.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Verzeichnis der Übersichten	5
Verzeichnis der Schaubilder	5
Vorbemerkungen	6
A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen	7
I. Personal, Organisation	7
II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit	7
II.1. Rechnungsprüfung	7
II.2. Nachprüfung	9
II.3. Sozialprüfung	10
II.4. Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik	10
II.5. Vergleichende Prüfung (Querschnittsprüfung)	10
II.6. Kassenprüfung	11
II.7. Prüfungsdichte	11
III. Haushalts- und Finanzlage der Kommunen	14
III.1. Einnahmen und Ausgaben	14
III.2. Personalbestand	20
III.3. Schulden	22
III.4. Ausblick	23
B. Aktuelle Prüfungen	23
I. Beispielhaftes Prüfungsergebnis aus einer Verwaltungsgemeinschaft	23
II. Sozialprüfung	26
III. Querschnittsprüfung zur Beauftragung freiberuflicher Leistungen	27
IV. Querschnittsprüfung der kommunalen Aufgabenträgerschaft für die Schülerbeförderung und den öffentlichen Personennahverkehr	31
V. Querschnittsprüfung „Finanzierung kommunaler Musikschulen“	33

VI.	Unzulässige Finanzgeschäfte eines Wasserver- und Abwasserentsorgers	34
VII.	Umgang mit kontaminiertem Material	41
VIII.	Unzulässige Zahlung einer Stellenzulage an Amtsleiter	43
IX.	Unzulässige Ausgaben für private Zwecke	44
X.	Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge	46
XI.	Besoldung des Bürgermeisters	48
XII.	Zahlung von Gehaltsvorschüssen an Beschäftigte	49
XIII.	Vermeidbare Mehrausgaben bei der Abrechnung von Architektenleistungen	51
XIV.	Straße als Freianlage	52
XV.	Fehlende Ausschreibung nach VOF	54
XVI.	Fehlerhafte Ingenieurverträge und -abrechnungen	56
XVII.	Umbauzuschlag	58
XVIII.	Grundlagen zum Honoraranspruch bei Instandsetzungsmaßnahmen	60
XIX.	Keine Mediation mangels Einigungswillen	62
XX.	Mangelhafte Beteiligungsverwaltung	63
XXI.	Darlehensgewährungen an eine Beteiligungsgesellschaft	65
XXII.	Unzulässige Eilentscheidung für ein schuldrechtliches Nutzungsverhältnis	68

Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BAT-O	Bundes-Angestelltentarifvertrag in der für die neuen Bundesländer geltenden Fassung
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BesÜV	Besoldungsüberleitungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DIN	Deutsche Industrienorm
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGB	Handelsgesetzbuch
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informationstechnik
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürDaufwEV	Thüringer Dienstaufwandsentschädigungsverordnung
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürKWBG	Thüringer Gesetz über kommunale Wahlbeamte
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürVR	Thüringer Vorschussrichtlinie
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
ÜP	Überörtliche Kommunalprüfung
ÜP BaUT	Überörtliche Kommunalprüfung für die Bereiche Bau, Umwelt und Technik

VG	Verwaltungsgemeinschaft
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Jahresbericht, Nachprüfungen	9
Übersicht 2	Vollzeitäquivalente in Gemeinden und Gemeindeverbänden je 1.000 Einwohner	21

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Geprüfte kreisangehörige Gemeinden	12
Schaubild 2	Geprüfte Landkreise und kreisfreie Städte	13
Schaubild 3	Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben	14
Schaubild 4	Finanzierungssaldo	16
Schaubild 5	Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten	17
Schaubild 6	Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten	18
Schaubild 7	Entwicklung des Personalbestands	20
Schaubild 8	Entwicklung der Schulden	22

Vorbemerkungen

Der nachfolgende Bericht ist der zehnte Jahresbericht der Überörtlichen Kommunalprüfung. Seine Ergebnisse beziehen sich vor allem auf den Prüfungszeitraum 2007 bis 2012, der bei überörtlichen Prüfungen in den Jahren 2013 und 2014 den zeitlichen Prüfungsrahmen vorgab. Er geht darüber hinaus auf die Haushalts- und Finanzlage der Thüringer Kommunen ein.

A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen

I. Personal, Organisation

Zu Beginn des Jahres 2014 gab es im Freistaat Thüringen 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 843 kreisangehörige Gemeinden, 69 Verwaltungsgemeinschaften¹ und 118 Zweckverbände². Mithin war die ÜP im Berichtszeitraum für 1.059 Körperschaften zuständig. 699 der kreisangehörigen Gemeinden verfügen allerdings nicht über einen eigenen Verwaltungsapparat³. Sie sind entweder Mitglied einer VG oder gehören zu den 98 Gemeinden, die einer der 39 sog. erfüllenden Gemeinden ihre Aufgaben übertragen haben.

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs hat für die Prüfung und Beratung der Kommunen 21 Beamte⁴ und Beschäftigte der Abteilung „Überörtliche Kommunalprüfung“ zugeordnet. Darüber hinaus prüft die auch für die staatliche Prüfung zuständige Abteilung III des Thüringer Rechnungshofs die Bereiche Bau, Umwelt und Technik der Kommunen.

Perspektivisch ist beabsichtigt, die Überörtliche Kommunalprüfung in den Rechnungshof zu integrieren und dadurch die Kommunalprüfung zu stärken. Aufgrund von Prüfungserfahrungen erscheint es sinnvoll, künftig noch intensiver als bisher auf kommunaler Ebene zu prüfen und zu beraten.

II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit

Zum besseren Verständnis der unterschiedlichen Prüffelder und Prüfungsansätze werden diese im Folgenden vorgestellt.

II.1. Rechnungsprüfung

Den wesentlichen Prüfungsgegenstand der ÜP nennt § 4 ThürPrBG: die Rechnungsprüfung. Hier gilt es, die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze⁵ zu überwachen.

Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, ob die geprüften Stellen

¹ Alle Angaben des TLS zum 31. Dezember 2013.

² Angabe des TLS zum 31. März 2014.

³ Vgl. Thüringer Kommunalhandbuch, 6. Auflage 2014, B 2, Rdnr. 14.

⁴ Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

⁵ Vgl. § 84 ThürKO.

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

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

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

Auf der Grundlage dieser Prüfungen hatte die ÜP auch im Berichtsjahr eine Vielzahl von Sachverhalten zu beanstanden. Nicht in jedem Fall können diese Beanstandungen mit konkreten Zahlen unterlegt werden. Soweit dies aber möglich ist, konnten allein aus den Stichproben der hier erfassten Prüfungen folgende wirtschaftliche Auswirkungen ermittelt werden:

direkte:	4.114.000 Euro
auf das Haushaltsergebnis selbst:	68.000 Euro und
sonstige:	5.270.000 Euro.

Die Abteilung ÜP⁶ hat im zurückliegenden Berichtsjahr an Rechnungsprüfungen

- eine Sozialprüfung bei einem Landkreis
- eine Prüfung einer gemeinsamen Beteiligung eines Landkreises und zweier Städte
- die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei drei Verwaltungsgemeinschaften sowie
- die Haushalts- und Wirtschaftsführung sechs kreisangehöriger Gemeinden
- durchgeführt und dabei 58 Haushaltsjahre betrachtet.

⁶ Ohne die Bereiche Bau, Umwelt und Technik; dazu die gesonderte Abrechnung unter II.4.

Insgesamt hat die Abteilung ÜP damit seit ihrem Bestehen in 165 kommunalen Körperschaften die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 1.178 Haushaltsjahren stichprobenartig geprüft⁷.

II.2. Nachprüfung

Einen Unterfall der unter II.1. beschriebenen Prüfungen bildet deren Nachprüfung. Sie erfolgt einige Jahre nach der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, um ausreichend Gelegenheit zur Umsetzung von Prüfungsergebnissen zu geben. Die ÜP kontrolliert hierbei, ob die ihr nach der Prüfung zugesagten künftigen Änderungen auch tatsächlich erfolgten.

Im Jahr 2014 hat die Abteilung ÜP erstmals diese Nachprüfungen betrieben. Zwischen dem Prüfungsbericht und der Nachschau vor Ort lagen dabei mindestens zwei und höchstens zehn Jahre. Die folgende Übersicht 1 gibt u.a. Auskunft über die Zeitspanne zwischen den Prüfungen, die Anzahl der überprüften Textnummern des Erstberichts und den Erfüllungsgrad der seinerzeit von der geprüften Stelle zugesagten Änderungen.

Übersicht 1

Nachprüfungen

HHJ	geprüfte Stelle	Erstbericht vom	Anzahl der Tn./Fälle	Zusicherungen eingehalten*			Prozentsatz der Erfüllung
				voll	zum Teil	nicht	
2013	Stadt	5.2.04	16	5	0	9	31
2013	Stadt	9.6.06	6	3	1	2	58
2013	Gem.	20.7.06	8	2	3	3	44
2013	Gem.	23.2.07	6	6	-	-	100
2013	VG	18.4.08	6	3	3	-	75
2014	Stadt	16.4.07	16	7	1	8	47
2014	Stadt	22.9.10	12	10	1	1	88
2014	Stadt	11.1.10	17	9	1	7	56
2014	VG	4.3.11	11	5	4	2	63
2014	VG	4.1.12	8	5	3	-	81

* Bewertung: voll = 100 %, teilw. = 50 %, nicht = 0 %

Die Übersicht 1 zeigt, dass die vollständige Erledigung aller zugesagten bzw. erbetenen Maßnahmen die Ausnahme darstellt. Zudem ist nicht bewertet, inwieweit gerade schwerwiegende Feststellungen nicht umgesetzt wurden. Vier

⁷ Siehe das Zehnjahresergebnis dargestellt im Jahresbericht 2014, S. 10 ff.

von zehn geprüften Körperschaften befolgten wenigsten 75 Prozent der Empfehlungen der ÜP.

II.3. Sozialprüfung

Die sog. Sozialprüfung bildet einen weiteren Unterfall der unter II.1. beschriebenen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Wegen der benötigten umfassenden Spezialkenntnisse, z. B. der SGB, beschränkt sich die ÜP bei dieser Prüfung auf den Einzelplan 4 des jeweiligen Haushaltsplans der Kommunen. Unter B.II. wird das Ergebnis einer solchen Prüfung beispielhaft vorgestellt.

II.4. Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik

Die auf die Bereiche Bau, Umwelt und Technik spezialisierte ÜP BaUT führte im Berichtszeitraum bei 47 Kommunen Einzelprüfungen zu Investitionen durch. Zudem setzte sie die 2013 begonnene vergleichende Prüfung zur Beauftragung freiberuflicher Leistungen fort. Bei neun Landkreisen, zwei kreisfreien Städten und einer kreisangehörigen Stadt prüfte sie die kommunale Aufgabenträgerschaft für die Schülerbeförderung i. V. m. dem öffentlichen Personennahverkehr. Diese Prüfungen umfassen jeweils die Haushaltsjahre 2008 bis 2012. Bei sechs kreisfreien Städten und 217 kreisangehörigen Gemeinden hat die ÜP BaUT 2014 mit einer vergleichenden Prüfung zur kommunalen Straßenbeleuchtung begonnen. Diese Prüfung beruht auf den Daten der Haushaltsjahre 2009 bis 2013. Unter Abschnitt B berichten wir über besondere Ergebnisse der Einzelprüfungen sowie die Ergebnisse der 2013 durchgeführten vergleichenden Prüfungen.

II.5. Vergleichende Prüfung (Querschnittsprüfung)

Eine Prüfungsart ergänzte der Gesetzgeber 2013 mit § 4a im ThürPrBG. Er stellte dadurch klar, dass abweichend von den oben unter II.2. ff. beschriebenen Prüfungen nach § 4 ThürPrBG auch sog. Vergleichende bzw. Querschnittsprüfungen durchgeführt werden dürfen. In diesem Fall beschränkt sich die Prüfung regelmäßig auf eine oder mehrere bestimmte Aufgaben der geprüften Körperschaften. Unter B. V. wird eine in 2014 begonnene Querschnittsprüfung vorgestellt.

II.6. Kassenprüfung

Eine weitere Prüfungsart der ÜP ist die unvermutete Kassenprüfung nach § 84 Abs. 5 ThürKO. Dabei ist die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und das Zusammenwirken der Kassen mit der Verwaltung zu untersuchen. Darüber hinaus erstreckt sich die Kassenprüfung auf die Verwahrung von Wertgegenständen und anderen Gegenständen.

Bei den 21 im Berichtszeitraum durchgeführten Kassenprüfungen betraf der überwiegende Teil der Beanstandungen organisatorische, formale und Kassensicherheitsbelange. Auch nach mehr als zehn Jahren Überörtlicher Kassenprüfung war festzustellen, dass die Kommunen immer noch nicht

- ausreichende Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten geschaffen hatten,
- Einnahmen und Ausgaben zeitnah buchten und Tagesabschlüsse zeitgerecht erstellten,
- ihre Rücklagenmittel, die nicht zur Kassenbestandsverstärkung benötigt werden, aus der Haushaltswirtschaft heraus und in den Vermögenshaushalt hinein nehmen,
- örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO ausreichend oder im gebotenen Umfang durchführten.

II.7. Prüfungsdichte

Die folgenden Schaubilder 1 und 2 werden fortgeschrieben. Sie verdeutlichen die jeweils erreichte Prüfungsdichte. Über die hierin erkennbaren Prüfungen hinaus hat die ÜP mit den oben als Prüfungsart vorgestellten Querschnittsprüfungen alle Thüringer Gemeinden bereits mehrfach angesprochen und in ihre Prüfung einbezogen⁸.

⁸ So z. B. die Querschnittsprüfungen „Kommunale Bauhöfe“, „Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen“, „Demografiebezogene Zuschüsse“, „Musikschulen in kommunaler Trägerschaft“, „Wie halten es Thüringer Kommunen mit ihrem Energieverbrauch?“, „Wirtschaftlichkeit dörfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen“, „Beauftragung von freiberuflichen Leistungen“ und „Kommunale Straßenbeleuchtung“.

Schaubild 1

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

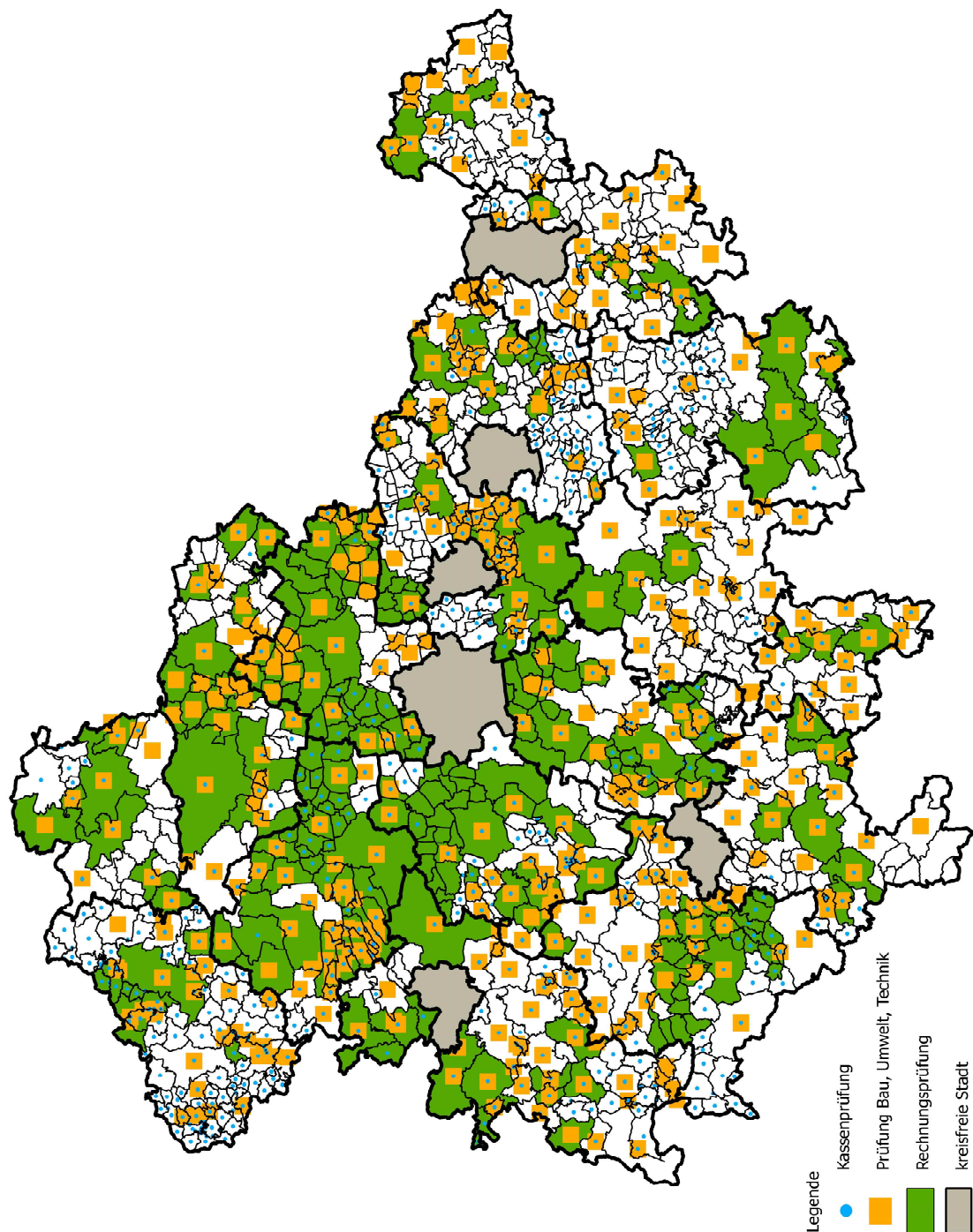
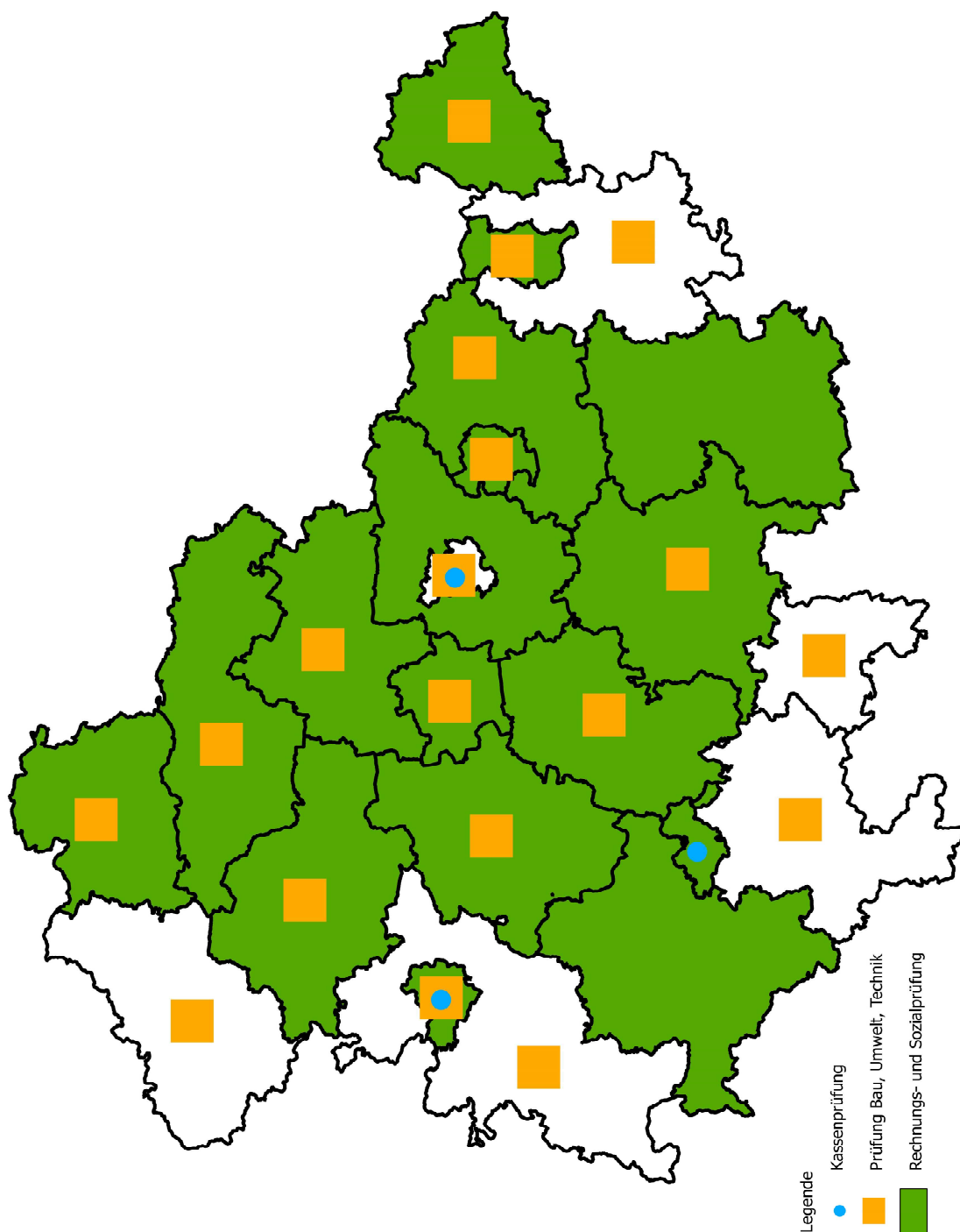


Schaubild 2

Landkreise und kreisfreie Städte

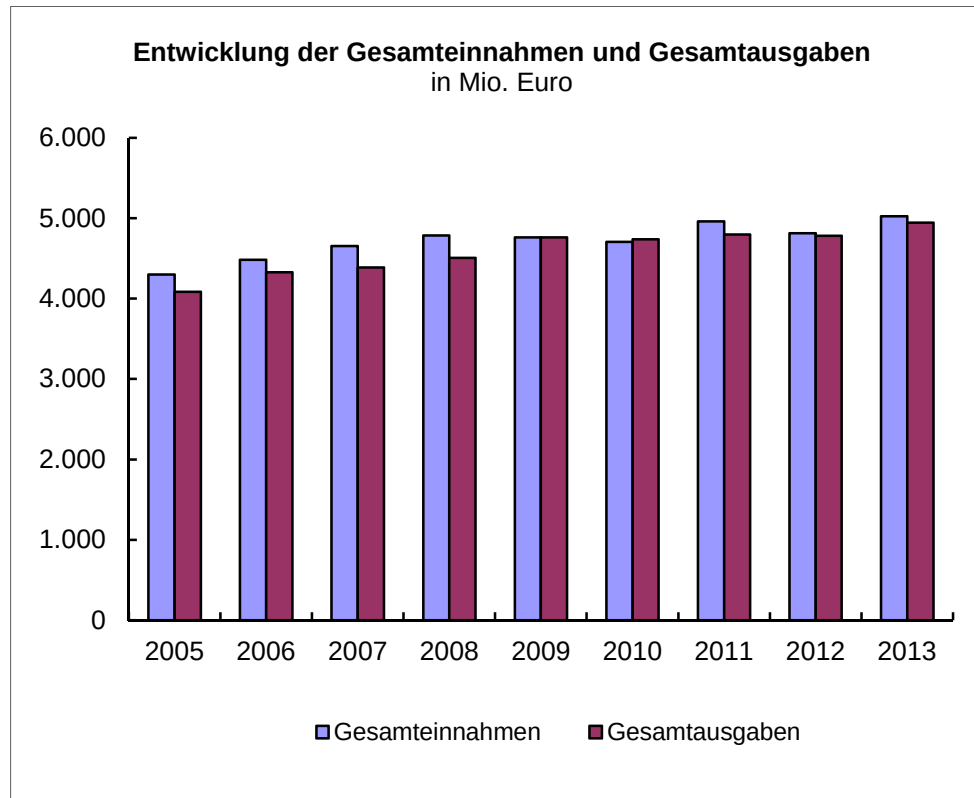


III. Haushalts- und Finanzlage der Kommunen

III.1. Einnahmen und Ausgaben

Das folgende Schaubild 3 gibt die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben (laufende Rechnung und Kapitalrechnung ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Jahre 2005 bis 2013 wieder:

Schaubild 3



Die Übersicht zeigt einen Anstieg von Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben. Über alle betrachteten Jahre betrug der Anstieg der Gesamteinnahmen rund 720 Mio. Euro, der der Gesamtausgaben sogar 858 Mio. Euro. Der jährlich erzielte Überschuss der Gesamteinnahmen gegenüber den Gesamtausgaben lag bis 2008 stetig weit über 150 Mio. Euro. 2009 fiel er auf nur noch 2 Mio. Euro, und 2010 lag sogar ein Fehlbetrag vor. Seit dem konnten wieder Überschüsse erzielt werden. 2013 beträgt dieser 162 Mio. Euro. Da die Einnahmen 2013 zum Vorjahr um 210 Mio. Euro bzw. 4,4 Prozent stiegen, überschritten sie erstmals in der Geschichte Thüringens die Grenze von 5 Mrd. Euro.

Die günstige konjunkturelle Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit wird sich - ausweislich der Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2014 - allerdings in den nächsten Jahren wieder abschwächen⁹. Zwar können danach Bund, Länder und Gemeinden auch in den nächsten Jahren mit wachsenden Steuereinnahmen rechnen. Diese werden sich entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung von 641 Mrd. Euro (2014) auf rund 760 Mrd. Euro (2019) erhöhen. Aber gegenüber seiner letzten Prognose vom Mai 2014 hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen seine Erwartungen für 2015 und die Folgejahre leicht nach unten korrigiert: Bei den Kommunen gehen die Steuereinnahmen gegenüber der Mai-Schätzung um 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2015, 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2016, 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2017 und 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2018 zurück.¹⁰ Das TFM erwartet für Thüringen in den kommenden vier Jahren niedrigere Einnahmen der Gemeinden und Städte von 25 bis 30 Mio. Euro gegenüber der Maiprognose¹¹.

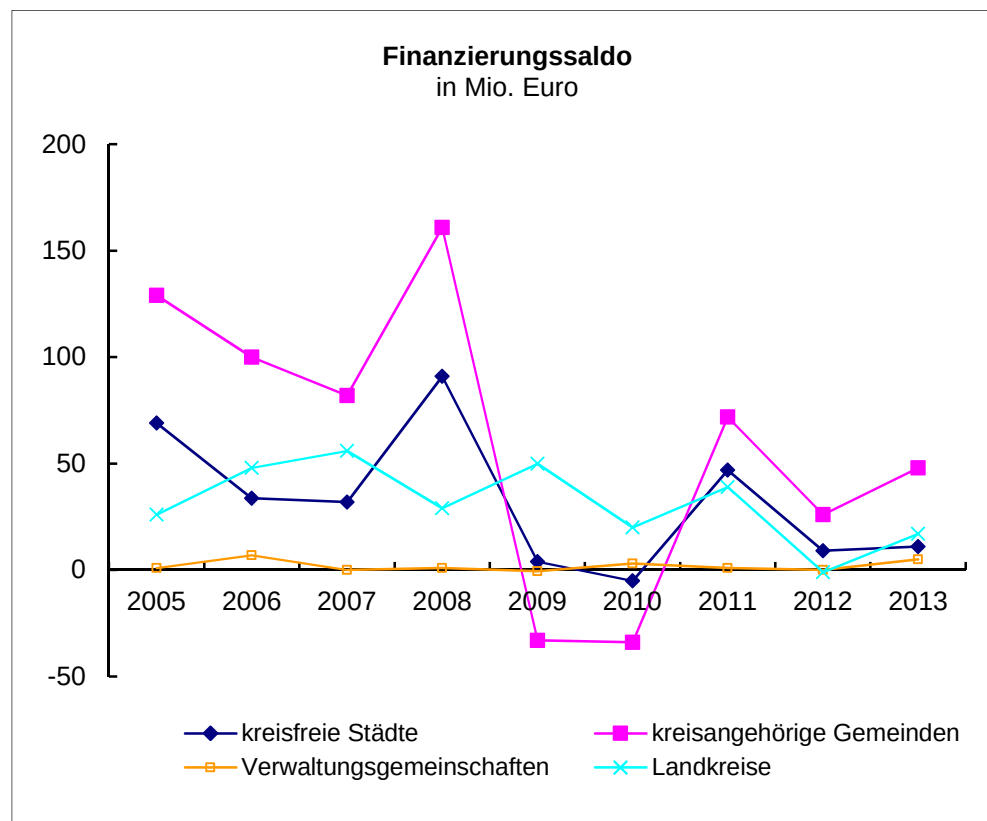
Im nachfolgenden Schaubild 4 wird die Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben (Finanzierungssaldo) für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie Landkreise dargestellt:

⁹ Siehe Pressemitteilung 46/2014 des BMF.

¹⁰ Siehe Anlage 1 zu Pressemitteilung 46/2014 des BMF.

¹¹ Südthüringer Zeitung vom 12.11.2014, Seite 1.

Schaubild 4



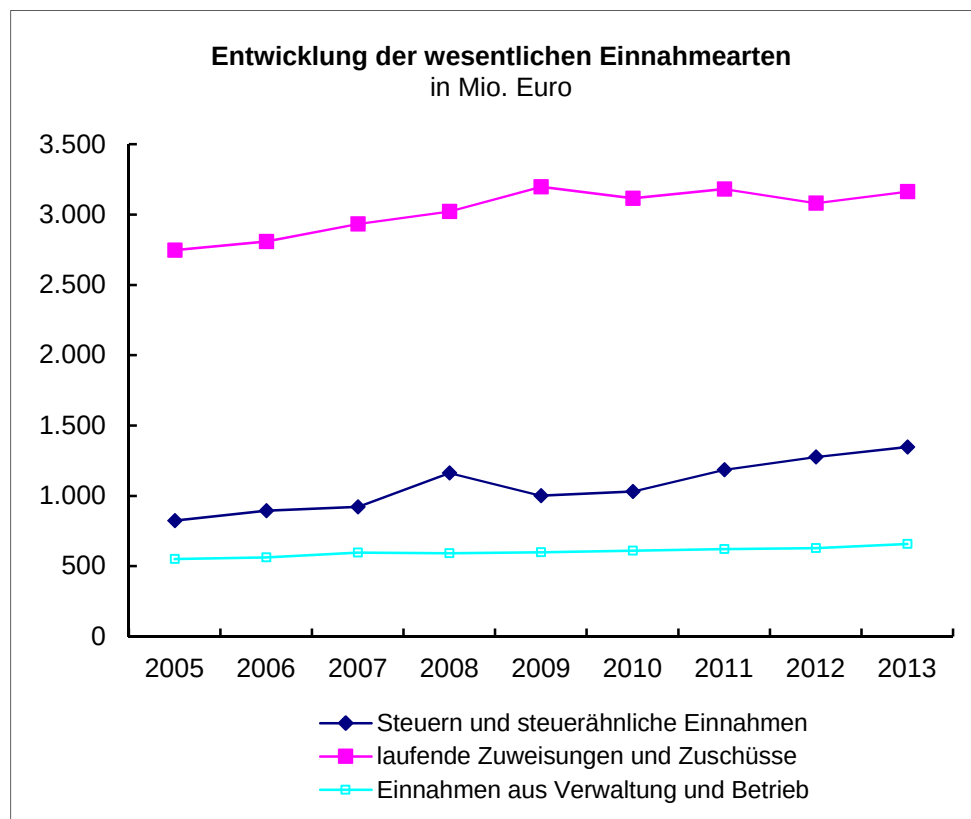
Die Schwankungen des Finanzierungssaldos bei den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden wird im Schaubild deutlich. Während sich die Umlagefinanzierung der Kreise und VG stabilisierend auf den Saldo auswirkten, beeinflussen die konjunkturell bedingten Steuermehr- oder -mindereinnahmen den Gemeinde- und Stadthaushalt unmittelbar.

Der durchschnittliche Finanzierungssaldo pro Kopf in Thüringen 2013 beträgt 37 Euro. Er liegt unter dem Durchschnitt der neuen Länder (49 Euro). Der durchschnittliche Finanzierungssaldo der Kommunen der alten Länder beträgt dagegen nur 17 Euro pro Einwohner.¹²

Das nachfolgende Schaubild 5 zeigt die drei wesentlichen Einnahmearten der Kommunen:

¹² Vgl. BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 – 2013 (Stand: August 2014).

Schaubild 5



Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse, die vom Bund und dem Land kommen, machen weiterhin den überwiegenden Anteil der Gesamteinnahmen aus (rund 60 Prozent). Sie sind seit 2005 um 13 Prozent gestiegen. Den größten Anteil der Einnahmen bildeten auch 2013 die laufenden und investiven Zuweisungen des Landes mit einem Volumen von 2.616 Mio. Euro. Das entspricht einem Anteil von 52,1 Prozent an den Gesamteinnahmen. Der Anteil der Landeszuweisungen an den laufenden Einnahmen ist 2013 in Thüringen 18 Prozentpunkte höher als im Schnitt der alten Bundesländer. Bei den Einnahmen für investive Zwecke sind es sogar 29 Prozentpunkte.

Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen wuchsen auf 1.347 Mio. Euro und waren damit um 70 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer (32 Mio. Euro) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (29 Mio. Euro) waren die Hauptgründe hierfür.¹³ Die Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte je Einwohner stieg in 2013 um 45 Euro auf 674 Euro, die der kreisangehörigen Gemeinden lag bei 594 Euro (+47 Euro). Dennoch liegt Thüringen mit 622 Euro Einnahmen aus Steuern je Einwohner unter dem Durchschnitt der neuen Länder von 645 Euro je Einwohner. Die

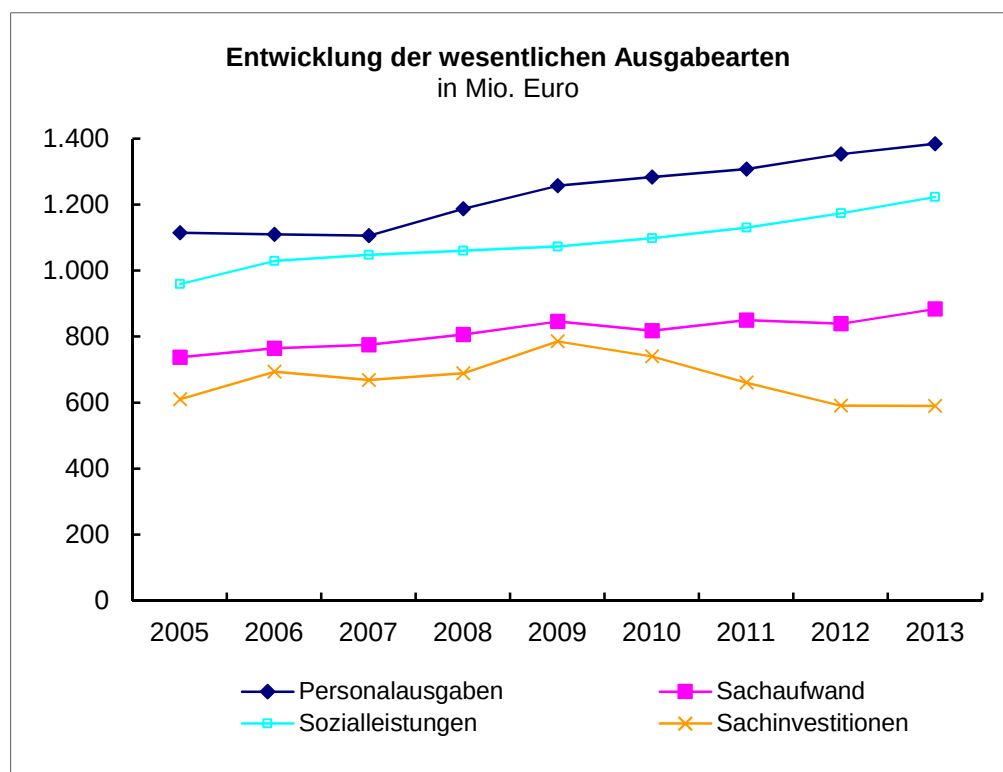
¹³ Vgl. Fn. 10.

alten Länder erzielten 1.103 Euro je Einwohner, wobei Hessen mit 1.219 Euro Steuereinnahmen je Einwohner an der Spitze liegt.¹⁴

Anders als in den Vorjahren war bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb 2013 ein etwas stärkeren Anstieg, diesmal 30 Mio. Euro statt 7,4 Mio. in 2012, auf nunmehr 658 Mio. Euro zu verzeichnen.

Die Ausgabeseite ist von folgenden im Schaubild 6 dargestellten Ausgabearten bestimmt:

Schaubild 6



Dem Trend der Jahre folgend sind auch 2013 die Ausgaben für soziale Leistungen und für Personal angestiegen.

Bei den Sozialausgaben machte dies 49 Mio. Euro aus, wovon alleine 30 Mio. Euro auf die Sozialhilfe entfielen und weitere 9 Mio. Euro auf die Jugendhilfe¹⁵. Vergleicht man die Sozialausgaben 2013 mit denen der Kommunen anderer

¹⁴ Vgl. BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 – 2013 (Stand: August 2014).

¹⁵ Vgl. TLS, Pressemitteilung 064/2014 vom 26. März 2014.

Länder, so ist feststellbar, dass Thüringen mit 529 Euro Ausgaben je Einwohner unter dem Durchschnitt der neuen Länder (547 Euro) liegt. So betragen die Sozialausgaben der Kommunen je Einwohner in Sachsen-Anhalt 406 Euro, aber in Mecklenburg-Vorpommern 743 Euro. In den alten Ländern betragen die Sozialausgaben im Schnitt 644 Euro je Einwohner.¹⁶ Auch in den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Kostenanstieg zu rechnen. Die Kommunen gehen bundesweit von einer jährlichen Steigerung von 3,6 Prozent aus¹⁷. Für diese Annahme spricht z. B. auch der Anstieg um 6,8 Prozent bei der Anzahl der Empfänger von Sozialhilfe in Form der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung¹⁸ bzw. um 6,1 Prozent bei den Leistungsempfängern nach SGB XII¹⁹ in Thüringen von 2012 auf 2013.

Bei den Personalausgaben führten die tariflichen Anpassungen und eine geringe Personalmehrung zu einer Erhöhung um 2,3 Prozent bzw. 31 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Sie betragen damit 640 Euro je Einwohner in Thüringen gegenüber durchschnittlich 671 Euro in den neuen bzw. 669 Euro in den alten Ländern.²⁰

Die Ausgaben für die Sachinvestitionen verblieben nahezu auf dem geringen Vorjahresniveau (- 0,1 Prozent). Thüringen investiert trotz der Stagnation im Vergleich zu anderen Ländern dennoch aner kennenswert. So investierten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern nur 147 Euro (-66 Euro) je Einwohner, die in Sachsen-Anhalt 201 Euro (-38 Euro) je Einwohner und die in Rheinland-Pfalz 244 Euro (-23 Euro) je Einwohner. In Thüringen sind es wie im Vorjahr 273 Euro je Einwohner. Das ist in 2013 der Spitzenwert unter den neuen Ländern. Stellt man die Investitionsquote der Kommunen Thüringens derjenigen anderer Länder gegenüber, so beträgt diese 12,1 Prozent und ist damit hinter Bayern und Baden-Württemberg und knapp vor Sachsen auf Platz drei.²¹

Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand betragen nun 884 Mio. Euro. Sie sind um 44 Mio. Euro gestiegen.

¹⁶ Alle Daten nach BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 2004 – 2013 (Stand: August 2014).

¹⁷ Vgl. Deutscher Städtetag, Städtetag aktuell 6/14 S. 5.

¹⁸ Vgl. TLS, Pressemitteilung 227/2014 vom 14. August 2014.

¹⁹ Vgl. TLS, Pressemitteilung 211/2014 vom 4. August 2014.

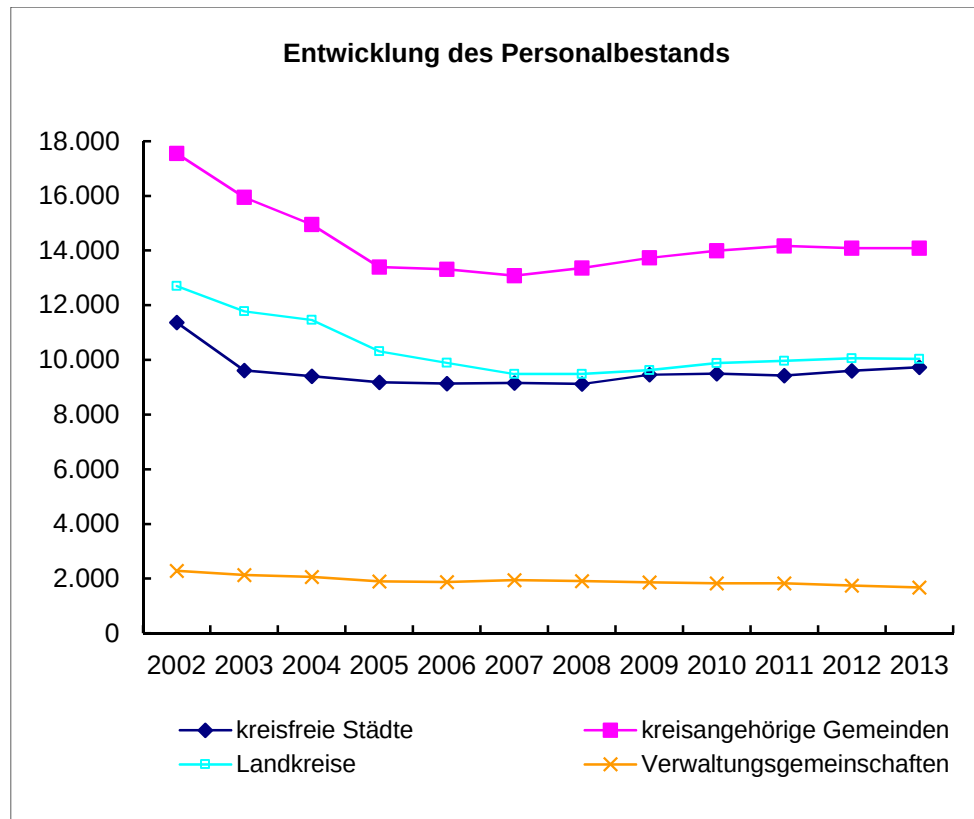
²⁰ Vgl. BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 2004 – 2013 (Stand: August 2014).

²¹ Vgl. TFM, Lage der Kommunal финанzen 2013, Regierungskonferenz am 6. Mai 2014.

III.2. Personalbestand

Das Schaubild 7 verdeutlicht die Entwicklung des Personalbestands:

Schaubild 7



Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Personalbestand um 32 Bedienstete erhöht. Damit kann die Frage aus dem Vorjahresbericht, ob der Personalabbau 2012 von 80 Personen (minus 0,6 Prozent) zukunftsweisend sein wird, verneint werden. Bei den kreisangehörigen Gemeinden (-6 Bedienstete) gab es kaum Veränderungen, während das dritte Jahr hintereinander bei den kreisfreien Städten (nach +175 Bedienstete im Vorjahr nun +126 Bedienstete) der Personalbestand anwuchs. Die Landkreise (-21 Bedienstete) und Verwaltungsgemeinschaften (-67 Bedienstete) bauten weiter Personal ab. Ursächlich bei den Verwaltungsgemeinschaften mag nicht zuletzt die Auflösung einiger Verwaltungsgemeinschaften sein. Allerdings stieg die Beschäftigtenzahl beim Rechtsnachfolger, den kreisangehörigen Gemeinden, wie beschrieben nicht an.

Insgesamt ist der Personalbestand das sechste Jahr in Folge, nämlich insgesamt um fast 1.900 Personen, gestiegen. Dieser Anstieg sowie Tarif- und Gehaltserhöhungen führten zu gestiegenen Personalausgaben (vgl. Schaubild 6).

Die folgende Übersicht 2 widerspiegelt ebenfalls den Anstieg des Personalaufwuchses. Sie weist die Anzahl der so genannten Vollzeitäquivalente kommunaler Beschäftigter aus und setzt diese ins Verhältnis zur Anzahl der Einwohner Thüringens²²:

Übersicht 2

Vollzeitäquivalente in Gemeinden und Gemeindeverbänden je 1.000 Einwohner

	Einwohner*	VZÄ	VZÄ je 1.000 Einwohner
2005	2.345.127	30.424,7	12,97
2006	2.323.210	30.047,0	12,93
2007	2.300.538	29.451,6	12,80
2008	2.278.136	29.679,9	13,03
2009	2.257.063	30.378,7	13,46
2010	2.241.157	30.231,0	13,49
2011	2.187.128	30.740,3	14,06
2012	2.175.035	31.096,0	14,30
2013	2.163.683	31.356,0	14,49

* Laut TLS zum 30. Juni eines Jahres. Ab Berichtsjahr 2011 liegt der Datenbasis der Zensus 2011 zugrunde.

Die Übersicht 2 verdeutlicht ferner, dass die Kommunen nach Jahren einer Abnahme der VZÄ nunmehr wieder mehr Personal vorhalten. Im Vergleich zu 2007 liegt die Kennzahl „VZÄ je 1.000 Einwohner“ nun um fast zwei VZÄ höher. Allerdings würde die Kennzahl auch bei gleichbleibendem Personalbestand aufgrund des Einwohnerrückgangs ansteigen.

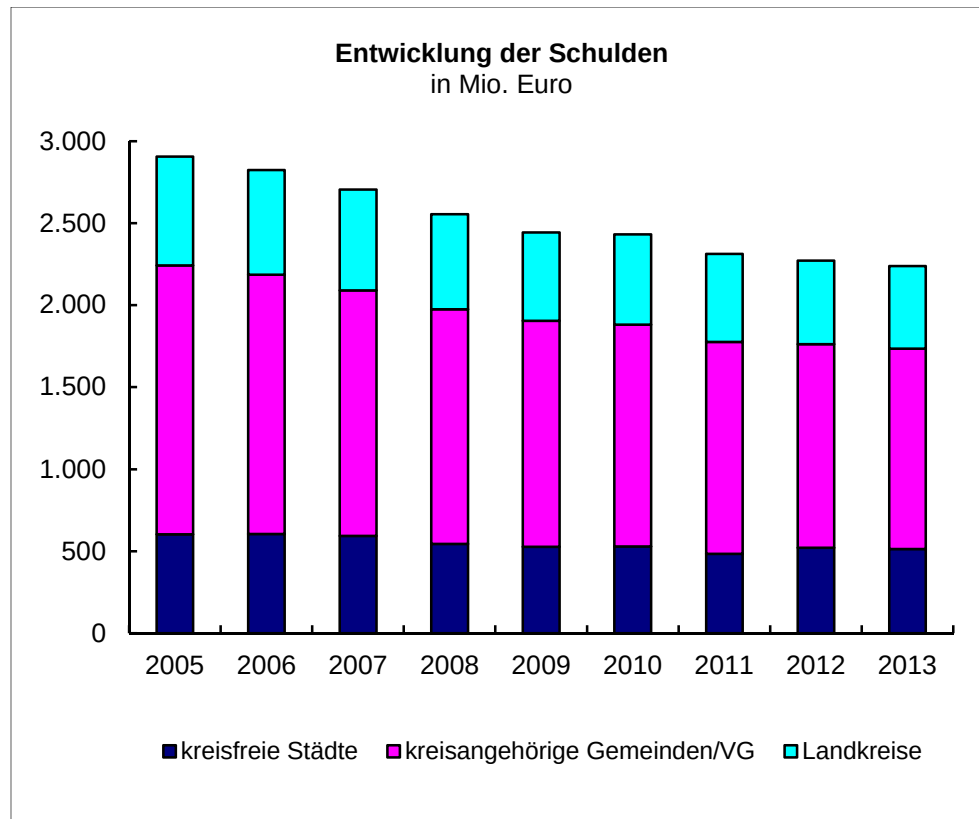
Jeder Vollzeitbeschäftigte kostete die Kommunen 2013 durchschnittlich 44.138 Euro. Bei rund 2,2 Mio. Einwohnern verursacht also die Steigerung 2013 um 0,19 VZÄ je 1.000 Einwohner über 18 Mio. Euro Mehrausgaben. Die Steigerung um 1 VZÄ je 1.000 Einwohner von 2010 zu 2013 beläuft sich sogar auf über 95,5 Mio. Euro.

²² Durch den Zensus 2011 änderte sich die Einwohnerzahl (rückwirkend) erheblich. Die Angaben früherer Jahresberichte berücksichtigte den Zensus noch nicht.

III.3. Schulden

Das Schaubild 8 zeigt die Entwicklung der Schulden nach Körperschafts-typen und die Gesamtverschuldung:

Schaubild 8



Auch 2013 bauten die Thüringer Kommunen - wie im gesamten Betrachtungszeitraum - ihre Schulden ab. Das betrifft alle Körperschaftstypen. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2013 allerdings immer noch auf 2,238 Mrd. Euro (Vorjahr: 2,272 Mrd. Euro). Die Verschuldung pro Kopf betrug 1.034 Euro.

Je 0,5 Mrd. Euro Schulden entfallen auf die Landkreise (312 Euro je Einwohner) und kreisfreien Städte (941 Euro je Einwohner). Die verbleibenden Schulden der kreisangehörigen Gemeinden von 1,2 Mrd. Euro führen zu einer Pro-Kopf-Verschuldung von 754 Euro²³. Bei der dargestellten Verschuldung ist zudem zu berücksichtigen, dass die Verschuldung der Eigenbetriebe, der kommunalen Eigengesellschaften und der kommunalen Beteiligungen hinzuzurechnen sind. Berücksichtigt man auch diese, so verdreifacht sich die Verschuldung auf 7,35 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2012). Allerdings fehlt dann immer noch die anteilige Verschuldung von Unternehmen, an denen

²³ Vgl. TLS Pressemitteilung 201/2014 vom 29. Juli 2014.

eine oder mehrere Kommunen zusammen nur minderheitlich beteiligt sind; diese Verschuldung wird statistisch nicht erfasst.

Im Ländervergleich lagen die Thüringer Kommunen 2013 bei der Verschuldung vor Sachsen und Bayern an vierter Stelle²⁴. Zum Stand 30. Juni 2014 hat sich die Verschuldung je Einwohner in Thüringen um 437 Euro (43 Prozent) erhöht, so dass es nun mit 1466 Euro je Einwohner weit über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (1153 Euro) liegt.²⁵ Ausschlaggebend dafür ist der kreditfinanzierte Ankauf der E.ON-Thüringen-Anteile sowie die dabei vereinbarte Übernahme von Schulden.

III.4. Ausblick

Nicht zuletzt durch Erhöhung ihrer Realsteuerhebesätze und damit ihrer Einnahmebasis haben die Thüringer Kommunen in 2013 Mehreinnahmen erzielen können (allein plus 32 Mio. Euro Gewerbesteuer). Nachhaltiger als durch Steuererhöhungen können kommunale Haushalte dagegen entlastet werden, wenn die von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben einer Aufgabenkritik unterzogen, also die Aufgabenquantität und -qualität unter den Gesichtspunkten der Effektivität, Effizienz und Sparsamkeit neu justiert werden. Die kommunalen Vertretungen sollten dabei mit Hilfe der Verwaltung geeignete Vorschläge zur Aufgabenreduzierung erarbeiten. Dabei sollte vorrangig da angesetzt werden, wo die Kommune selbständig über die Aufgabe bzw. den Leistungsumfang entscheidet. Dies betrifft vor allem freiwillige Aufgaben sowie die von Bürgern bzw. Ratsgremien gesetzten Standards. Beispielhaft wird auf den Zeittakt in ÖPNV-Fahrplänen oder Anzahl und Größe von Bürgerhäusern hingewiesen. Der auf den ersten Blick damit einhergehende Komfortverlust für die Bürger ist sicherlich zu bedenken, wird aber häufig überschätzt.

B. Aktuelle Prüfungen

I. Beispielhaftes Prüfungsergebnis aus einer Verwaltungsgemeinschaft

Eine kleinere VG und eine ihrer Mitgliedsgemeinden waren nicht in der Lage, das notwendige qualifizierte Personal zur Bewältigung ihrer Aufgaben ausrei-

²⁴ Vgl. TFM, Lage der Kommunalfinanzen 2013, Regierungskonferenz am 6. Mai 2014.

²⁵ Vgl. Destatis, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentl. Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2.

chend vorzuhalten. Daraus ergaben sich noch keine Auswirkungen auf die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Allerdings zog dies eine unverhältnismäßig hohe Zahl an Fällen nach sich, in denen die VG zum Teil grob rechtswidrig handelte:

- Die VG und die Gemeinde führten vor Anschaffungen weder Vergabeverfahren noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Im Innenverhältnis beteiligten sie weder die Gemeinschaftsversammlung noch den Gemeinderat. Rechtsaufsichtliche Genehmigungen lagen nicht vor.
- Es kam zu unzulässigen Aufgabenüberschneidungen. So nahm z. B. die Kämmerin gleichzeitig die Aufgaben der IT-Administratorin wahr und hatte dadurch u. a. im Kassenbereich unzulässige Zugriffsrechte. Darüber hinaus beachtete die Verwaltung den wirksamsten Grundsatz zur Verhinderung von Manipulationen – den Kassengrundsatz der Trennung von Anordnung und Ausführung – nicht uneingeschränkt.
- Die VG und die Gemeinde richteten ohne Rechtsgrundlage Zahlstellen und „sonstige Kassen“ ein.
- Die Kasse verwahrte zurückgelegtes Geld (Rücklagemittel) der VG und ihrer Mitgliedsgemeinden unzulässigerweise in den jeweiligen Kassenbeständen. Darüber hinaus legte sie in erheblichem Umfang ihre Rücklagemittel und die ihrer Mitgliedsgemeinden in geldmarktnahen Investmentfonds an, obwohl damit weder der Kapitalstock noch der Ertrag gesichert waren. Der Kapitalstock des Geldvermögens der Gemeinde reduzierte sich im fünfjährigen Prüfungszeitraum um rund 9.000 €. Im Falle von Liquiditätsproblemen griff die Gemeinde nicht in jedem Fall vorübergehend auf die Rücklagemittel zu, sondern nahm Kassenkredite in Anspruch. Dadurch sind vermeidbare Zinsaufwendungen von rund 2.000 Euro entstanden.
- Die Gemeinde prolongierte unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht ein Kommunaldarlehen, statt es durch verfügbare Rücklagemittel abzulösen. Dadurch fielen vermeidbare Kreditzinsen von rund 2.600 Euro an.
- Die im Wesentlichen durch die VG-Umlage finanzierte Verwaltung bildete über mehrere Jahre ohne Grund eine über die Mindestrücklage weit hinausgehende allgemeine Rücklage, die die Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden damit unnötig schwächte.
- Die VG zahlte ihren Beschäftigten eine zu hohe Wegstreckenentschädigung bei Fortbildungsreisen.

- Die Verwaltung war nicht in der Lage, ihre Verträge für die Pflege und Wartung der angeschafften Software bei der Prüfung vollständig vorzulegen.
- Die Gemeinde erließ trotz gesetzlichem Erfordernis nicht für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung.
- Die einzelnen Gemeinderatsmitglieder handelten entgegen den gesetzlich vorgegebenen Organzuständigkeiten als Gesellschafter der gemeindeeigenen GmbH.
- In Bezug auf die Jahresabschlüsse der gemeindeeigenen GmbH und deren Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer hielten sich weder die GmbH noch die Gemeinde an grundlegende rechtliche Vorgaben aus dem HGB und dem GmbH-Gesetz. Für mehrere Wirtschaftsjahre lagen jeweils verschiedene Jahresabschlüsse vor, deren Bilanzdaten teilweise voneinander abwichen. Die Gemeinde und die GmbH waren im Prüfungszeitraum nicht in der Lage, die jeweils finalen Jahresabschlüsse festzustellen. Bei Änderung der Jahresabschlüsse nach Vorlage der Abschlussprüfungsberichte erfolgte keine erneute Prüfung durch den Abschlussprüfer.
- Der Gemeinderat beschloss Kostensätze für das Anlegen von Loipen und Winterdienstleistungen durch die Betreiber-GmbH, ohne dass diesen eine Kostenkalkulation zugrunde lag. Inwieweit diese Kostensätze kostendeckend sind oder es sich sogar aufgrund einer Kostenüberdeckung um eine verdeckte Bezuschussung der GmbH handelte, war mangels entsprechender Unterlagen nicht prüffähig.
- Die Gemeinde bzw. die VG verfügten über keine organisierte Beteiligungsverwaltung. Beteiligungsberichte erstellte die Gemeinde trotz bestehender gesetzlicher Pflicht nicht.

Der Verwaltung fehlte das notwendige Rechtsbewusstsein. Sie besitzt nicht das nach § 33 ThürKO geforderte Personal, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Wegen des Zusammenhangs von Einnahmekraft der Gemeinden und deren Einwohnerzahl ist bei einem weiteren Bevölkerungsverlust zu erwarten, dass sich die bereits bestehenden Probleme verschärfen werden. Schon der Status quo spricht dafür, dass sich die VG bzw. ihre Mitgliedsgemeinden mit einer größeren Verwaltungseinheit zusammenschließen sollten, um zu leistungsfähigeren Strukturen zu kommen. So

wäre es möglich, Aufgaben zu bündeln und Spezialwissen vorzuhalten, um sämtlichen anstehenden Aufgabenstellungen gerecht zu werden.

II. Sozialprüfung

Der im Berichtsjahr durchgeführten Sozialprüfung lag zugrunde, dass Leistungsberechtigte, die erwerbsfähig sowie hilfebedürftig sind und ein bestimmtes Alter nicht überschritten haben, Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§§ 19 ff SGB II) erhalten. Auch vorübergehend erwerbsunfähige Leistungsberechtigte erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff SGB XII) oder, wenn sie dauerhaft erwerbsunfähig sind und ein bestimmtes Alter erreicht haben, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff SGB XII). Elementare Bestandteile dieser Leistung sind neben der Regelleistung die Bedarfe für die Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII). Die Leistungsberechtigten haben dabei grundsätzlich einen Anspruch auf Übernahme der tatsächlichen Kosten, soweit diese Aufwendungen nicht einen als angemessen festgesetzten Wert überschreiten.

Die ÜP prüfte, inwieweit einmal bewilligte Leistungen bei Änderungen an die tatsächlichen Verhältnisse im erforderlichen Maß angepasst wurden.

Festzustellen war unter anderem:

- Die Leistungsträger bewilligten Heizkostenzuschüsse aufgrund veralteter Heizkostenabrechnungen. Insbesondere feste Brennstoffe schafften die Leistungsberechtigten bereits an, bevor sie Anträge stellten. Eine nachträgliche Übernahme ist nicht zulässig.
- In jeder fünften Akte fehlten die Betriebskostennachweise, so dass die Leistungsträger nicht prüfen konnten, ob die Leistungsempfänger die Leistungen zweckentsprechend verwendeten.
- In anderen Fällen hat der Leistungsträger nachgewiesene Guthaben aus Betriebskosten nicht auf den Bedarf bzw. als Einkommen angerechnet. Hier hätte die (Ursprungs-)Bewilligung aufgehoben und die überzahlten Leistungen zurückgefordert werden müssen.
- Umgekehrt blieben mitunter auch nachgewiesene Nachzahlungen zu Lasten des Leistungsberechtigten unberücksichtigt. In beiden Fällen blieben diese Einzelfallentscheidungen häufig undokumentiert.

- Das Jobcenter machte zwar von der Möglichkeit, Bescheide vorläufig zu erlassen, z. B. bei schwankendem Einkommen der Leistungsberechtigten Gebrauch, hob dann aber erforderlichenfalls den Bescheid unter Nennung der falschen Rechtsgrundlage auf. Die Bescheide waren daher rechtswidrig und das Sozialgericht hob sie auf. Damit sind dem Leistungsträger Einnahmen entgangen.
- Ferner hat das Jobcenter in allen Fällen, in denen es Bescheide vollständig aufgehoben hatte, die Sonderregelung des § 40 SGB II nicht beachtet. Nach dieser Norm sind 56 Prozent der bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II und des Sozialgeldes berücksichtigten Bedarfe für Unterkunft nicht zu erstatten. Der Leistungsträger forderte stattdessen sämtliche Leistungen zurück. Er hatte damit von den Leistungsberechtigten zu hohe Leistungen zurückgefordert.
- Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII hat der Leistungsträger in mehr als einem Drittel der Fälle die Sondervorschrift § 40 Abs. 1 S. 4 SGB XII nicht beachtet. Danach ist eine Veränderung, die zu Lasten des Leistungsberechtigten geht, erst ab dem Folgemonat zu berücksichtigen. Die Leistungsberechtigten haben dadurch zu niedrige Leistungen erhalten.

III. Querschnittsprüfung zur Beauftragung freiberuflicher Leistungen

Die ÜP BaUT hat 2013 die Vergabe freiberuflicher Leistungen in Thüringer Kommunen unter 50.000 Einwohnern vergleichend geprüft. Erste Ergebnisse dazu hatte sie bereits im Jahresbericht 2014 veröffentlicht.

In einem zweiten Schritt hatte die ÜP BaUT bei insgesamt 46 Kommunen örtliche Erhebungen zur Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen anhand konkreter Einzelmaßnahmen durchgeführt. Die Prüfungsergebnisse zu insgesamt rund 160 Projekten hat die ÜP BaUT den Verwaltungen bereits mitgeteilt.²⁶ Die Erhebungen ergaben rund 40 unterschiedliche Fehlerquellen. Unterschiede zwischen großen und kleinen Bauverwaltungen konnten nicht festgestellt werden.

²⁶Der Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Beauftragung freiberuflicher Leistungen“ ist unter www.rechnungshof.thueringen.de veröffentlicht.

In keiner der geprüften Verwaltungen hat die ÜP BaUT die Leistung der Freiberufler durchgehend als vollständig und im Wesentlichen als mangelfrei bewertet. Meistens fehlten Kostenschätzungen, -berechnungen, -anschläge und -feststellungen nach DIN 276. In einigen Fällen reichten die Freiberufler individuelle Kostenermittlungen bei den Verwaltungen ein, die nicht den Anforderungen entsprachen. Die geprüften Verwaltungen erkannten darin keinen Mangel. Die vorliegenden Kostenaufstellungen enthielten nicht anrechenbare Kosten und führten regelmäßig zu überhöhten Honoraren. Auch die von Freiberuflern vorgelegten Erläuterungsberichte gaben lediglich den Inhalt der Bauzeichnungen wieder oder waren als Begründung zum Fördermittelantrag formuliert. Erläuterungsberichte und Objektbeschreibungen sollen das erläutern, was nicht zeichnerisch dargestellt ist. Diesen Anspruch erfüllten die erstellten Dokumente in der Regel nicht.

Überdurchschnittlich mangelhaft war die Dokumentation der Bauausführung. In den meisten Fällen lag kein Bautagebuch für die realisierten Projekte vor. In der Regel protokollierten die Freiberufler lediglich Bauberatungen. Einfachste Angaben, wie Wetterlagen, Baustellenbesetzung und Baukontrollen (vor allem zwischen den Bauberatungen), waren nicht dokumentiert. Freiberufler sind verpflichtet, die Herstellung ihres Planwerks auf Rechtskonformität und korrekte technische Ausführung zu kontrollieren. Dies haben sie regelmäßig im Rahmen der Leistungsphase 8 nach HOAI oder der örtlichen Bauüberwachung als eigenen Leistungsnachweis und Beweismittel, z. B. bei Bauzeitverlängerungen oder Mängelansprüchen, als Bautagebuch zu führen. Ihre Aufgabe erfüllen sie jedoch nicht, wenn sie nur zu fest abgesprochenen Terminen auf der Baustelle zugegen sind. Die Verwaltungen haben erheblichen Nachholbedarf, die Arbeit beauftragter Freiberufler zu prüfen und deren auftragsgemäße Leistungserbringung sicherzustellen. Dies gehört zu den ureigenen Bauherrenaufgaben, die Verwaltungen wahrnehmen müssen und nicht delegieren dürfen.

Erhebliche Defizite der Freiberufler hat die ÜP BaUT in deren Fachkunde im Vergaberecht festgestellt. Die Verwaltungen beauftragten die Freiberufler in der Regel u. a. mit der Anfertigung der Verdingungsunterlagen gemäß der Leistungsphase 6 HOAI sowie der Prüfung und Wertung der Bieterangebote nach Leistungsphase 7 HOAI. Dazu hatten die Freiberufler u. a. die einschlägigen Vergabebestimmungen VOB, VOL und das Thüringer Vergabegesetz zu beachten. Die ÜP BaUT hat Mängel in nahezu jedem Vergabeverfahren für

Bauleistungen festgestellt, die auf fehlende Sachkenntnis der Freiberufler zurückzuführen waren.

Gleichzeitig kritisierte die ÜP BaUT die Verwaltungsleistung aufgrund der mangelnden Transparenz in den Vergabeverfahren. Nach § 20 VOB/A 2012 haben die Verwaltungen die Vergabeverfahren für Bauleistungen umfassend und nachvollziehbar zu dokumentieren. Dieser Pflicht kamen die geprüften Verwaltungen nur im Ausnahmefall nach. Die Bewertungen der Freiberufler waren oft nicht vergaberechtskonform und die Dokumentation der Verwaltungen mangelhaft oder nicht vorhanden. In vielen Fällen hätte ein Nachprüfungsverfahren zur Rückversetzung oder zur Aufhebung des Vergabeverfahrens und damit zu erheblichen Verzögerungen und unnötigen Kosten geführt.

Das Handeln von Freiberuflern ist in jeder Phase eines Bauvorhabens in hohem Maße qualitäts- und kostenrelevant. In drei Viertel der geprüften Verwaltungen hat die ÜP BaUT das Auswahlverfahren für geeignete Freiberufler kritisiert. Die Verwaltungen verglichen im Regelfall nicht Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit. Entscheidend war in den meisten Fällen ausschließlich das veranschlagte Honorar oder die örtliche Nähe des Freiberuflers. Dessen Eignung trat dabei vollkommen in den Hintergrund. In dem verbleibenden Viertel war eine vergleichende Betrachtung zumindest in Ansätzen vorhanden.

Die HOAI soll einen ruinösen Preiswettbewerb im Sinne hoher planerischer Qualität verhindern. Rund die Hälfte der Verwaltungen tolerierte aber Honorare, die die Mindestsätze nach HOAI unterschreiten. Sie nahmen diesbezügliche Vereinbarungen ebenfalls in ihre Verträge auf. Mindestsätze können nach § 7 HOAI 2013 nur in Ausnahmefällen unterschritten werden. Die Voraussetzungen dafür lagen in keinem der geprüften Verträge vor. Nicht auskömmliche Honorare gehen regelmäßig zu Lasten der Qualität. Die Verwaltungen gingen damit das Risiko von unausgereiften Lösungen, Honorarklagen, unvorhergesehenen Kosten und Abmahnungen durch Kammervverbände ein.

Architekten und Ingenieure haben sich angemessen gegen Haftpflichtschäden abzusichern. Die Höhe der Absicherung ist nach dem projektspezifischen Schadenspotential festzulegen, darf aber die Mindestdeckungssummen nach § 29 ThürAIKG nicht unterschreiten. Ein Drittel der Freiberufler legte keine Bestätigung ihrer Haftpflichtversicherung vor. Die Verwaltungen forderten

diese trotz der vertraglichen Regelung und gesetzlichen Verpflichtung nicht an. Gleichzeitig schränkte ebenfalls ein Drittel der Freiberufler ihre Haftung gegenüber den öffentlichen Auftraggebern per Vertrag ein; dies ist unzulässig.

Für Fahrt-, Telefon-, Druck- und Kopierkosten vereinbarten die Freiberufler in den Verträgen mit den Bauverwaltungen für gewöhnlich pauschale Nebenkostensätze, die dem Honorar hinzugerechnet werden. In den meisten Fällen ließen sich die Freiberufler Teile der Druck- und Kopierkosten zweimal vergüten. Bieter mussten Geldbeträge an die Freiberufler auszahlen, um die Ausschreibungsunterlagen für den öffentlichen Wettbewerb zu erhalten. Die Verwaltungen tolerierten das regelmäßig und nahmen entsprechende Bedingungen in ihre Veröffentlichungen auf.

In rund 25 Prozent der Fälle hat die ÜP BaUT für die Verwaltungen ungünstige Verträge, ungerechtfertigte Umbauzuschläge, falsch angesetzte Honorarzonen und grundsätzliche Fehler in Planungsvergaben beanstandet.

In 20 der örtlich geprüften Verwaltungen hat die ÜP BaUT eine Überzahlung von Freiberuflern festgestellt. In acht Fällen zahlte die öffentliche Hand insgesamt rund 168.000 Euro zu viel an Honorar. In den 12 weiteren Verwaltungen war eine genaue Berechnung aufgrund der unvollständigen Aktenlage nicht möglich. Die Verwaltungen hätten in diesen Fällen die Rechnungen als nicht prüffähig zurückweisen müssen. Sie beglichen die Rechnungen dennoch unbeanstandet.

Bei den o. g. 20 Kommunen (43 Prozent der örtlich geprüften Verwaltungen) liegt mindestens eine Überzahlung von insgesamt rund 200.000 Euro vor. Hochgerechnet auf die Gesamtanzahl der Kommunen in Thüringen bedeutet das vermeidbare Ausgaben von rund 3,7 Mio. Euro im Prüfungszeitraum bei der Beauftragung freiberuflich Tätiger durch Thüringer Kommunen.

Die Kritik der ÜP BaUT richtet sich an die Verwaltungen, die angehalten sind,

- ihre Freiberufler sorgfältig auszuwählen,
- ausgewogene, dem verbindlichen Preisrecht der HOAI entsprechende Verträge zu schließen und
- die vertraglich vereinbarte Leistung einzufordern.

Die Verwaltungen müssen aktiv handeln und ihre nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben wahrnehmen. Sie müssen klare Vorgaben formulieren und die

Leistung ihrer Auftragnehmer kritisch prüfen, im Zweifel hinterfragen und objektiv bewerten. Dazu müssen sie die verwendungsgerechte Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten sicherstellen.

Die Kritik richtet sich gleichlautend an die Fördermittel bewilligenden Stellen, die Verträgen und Abrechnungen von Freiberuflern zustimmten und darüber hinaus Verstöße gegen das per Fördermittelbescheid beauftragte Vergaberecht nicht sanktionierten. Gleichzeitig sind die Freiberufler selbst und auch deren Architekten- und Ingenieurkammern in Thüringen angehalten dafür zu sorgen, dass der Vertrauensvorschuss eingetragener Architekten und Ingenieure nicht ungerechtfertigt ist.

IV. Querschnittsprüfung der kommunalen Aufgabenträgerschaft für die Schülerbeförderung und den öffentlichen Personennahverkehr

Die ÜP BaUT hat 2013 zwei kreisfreie Städte, eine kreisangehörige Stadt und neun Landkreise, die sowohl Aufgabenträger für die Schülerbeförderung als auch für den öffentlichen Personennahverkehr sind, vergleichend geprüft. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Wahrnehmung der Aufgabe und die Wirtschaftlichkeit der Schülerbeförderung. Die Prüfung ergab die folgenden wesentlichen Ergebnisse:

Organisation

Mindestens drei Verwaltungen verfügten zum Prüfungszeitpunkt nicht über aktuelle Nahverkehrs- und Schulnetzplanungen. Nach dem Thüringer Schulgesetz haben die staatlichen Schulträger einen Schulnetzplan für ihr Gebiet aufzustellen und (bedarfsgerecht) fortzuschreiben. Neben der Bedeutung einer aktuellen Schulnetzplanung für den fünfjährig fortzuschreibenden Nahverkehrsplan hat die ÜP BaUT empfohlen, sich erneut mit gestaffelten Unterrichts- bzw. Schulanfangszeiten auseinanderzusetzen. Das hohe Aufkommen von zu befördernden Schülern vor Unterrichtsbeginn bestimmt die Anzahl der im Linienverkehr insgesamt vorzuhaltenden Fahrzeuge. Hier besteht eine wichtige Einflussmöglichkeit auf die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs. Die ÜP BaUT hat z. B. empfohlen, stärker auf die Staffelung der Unterrichtsanfangszeiten zu achten.

Auftragsvergabe

Acht Gebietskörperschaften haben kommunale Personenverkehrsgesellschaften bzw. auch langjährige private Auftragnehmer bei der Vergabe von Leistungen im sogenannten Freigestellten Schülerverkehr (insbesondere mit Omnibussen) bevorzugt. Mit den Auftragnehmern bestehen langfristige, teils unbefristete Verträge. Diesen sind jedoch nur bei sechs Aufgabenträgern Vergabeverfahren vorausgegangen. Ein öffentlicher Wettbewerb fand zumeist nur im Bereich der Verkehre mit Taxi bzw. Mietwagen statt.

Acht der geprüften Aufgabenträger kamen den Dokumentationspflichten nicht ausreichend nach. Die ÜP BaUT hat gefordert, dass die für die Vergabe von Aufträgen maßgeblichen Rechtsgrundlagen und die einschlägigen Vorschriften zur Dokumentation beachtet werden.

Aufwendungen für die Schülerbeförderung

Die Dichte des Schulnetzes und die daraus resultierende Anzahl an Fahrschülern ist für die Aufwendungen der Schülerbeförderung entscheidend. Das entsprechende Kosten-Nutzen-Verhältnis ergibt sich in einer weitestgehend optimalen Abwicklung der Schülerbeförderung im eigenen Verantwortungsbereich. Hinsichtlich der Aufwendungen hat die ÜP BaUT in die Bereiche Linienverkehr, sonstiger Verkehr (jeweils ohne Schulen in freier Trägerschaft) und Verkehr an Schulen in freier Trägerschaft unterschieden. Dabei hat sie festgestellt, dass sich die finanziellen Ergebnisse der einzelnen Aufgabenträger sehr unterscheiden. Hier gilt es, weiter nach Optimierungsmöglichkeiten der Schülerbeförderung zu suchen.

Die ÜP BaUT hat das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur über die Ergebnisse der Prüfung informiert. Insbesondere hat sie auf

- fehlende Vorgaben des Landes zur Schulnetzplanung,
- fehlende Vorgaben zur Klassen- und Kursbildung (Mindestzügigkeit und Mindestschülerzahl),
- unterschiedliche finanzielle Belastungen der staatlichen Schulträger aus der Schülerbeförderung an Schulen in freier Trägerschaft sowie
- die Bedeutung der Unterrichts- bzw. Schulanfangszeiten im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Gestaltung der Schülerbeförderung

hingewiesen.

V. Querschnittsprüfung „Finanzierung kommunaler Musikschulen“

Im Berichtszeitraum hat die ÜP die vergleichende Prüfung Finanzierung kommunaler Musikschulen begonnen. Sie soll einen Überblick darüber geben, wie sich die derzeit 25 Musikschulen in kommunaler Trägerschaft finanzieren. Die Prüfung soll aber auch zur Diskussion darüber anregen, ob und inwieweit sich die Musikschulen vor allem organisatorisch neu orientieren bzw. welche Veränderungen vorgenommen werden sollten. Nur so können den rund 22.500 Musikschülern diese Bildungsmöglichkeiten auch künftig weiter geboten werden.

Die ÜP hat in einem ersten Schritt für die Jahre 2009 bis 2012 von allen kommunalen Musikschulen Kennzahlen zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, insbesondere zum Zuschussbedarf, zu Schülerzahlen und zur Angebotsnachfrage auf der Basis einer Selbstauskunft gebildet. Diese sog. Orientierungserhebung ergab zunächst, dass die Musikschulen rund 24 Mio. Euro benötigen, um ihre laufenden Kosten bestreiten zu können. Da sie durch Unterrichts-, Leih- und Aufnahmegebühren lediglich 7,8 Mio. Euro (entspricht 32,6 Prozent) einnehmen, bedarf es der Bezuschussung, wobei die kommunalen Träger 15,4 Mio. Euro übernehmen. Bricht man die einzelnen kommunalen Zuschüsse auf die Musikschüler runter, ergibt sich folgendes Bild: von 2009 bis 2012 stiegen der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschuss um 3,7 Prozent von 704 Euro auf 730 Euro, wobei der niedrigste Wert in 2012 bei 428 Euro und der höchste bei 1.049 Euro lag.

Die Ausgaben der Musikschulen werden entscheidend, nämlich zu 80 Prozent, von den Personalausgaben und der Organisation des Unterrichts bestimmt. Um die Auslastung des Lehrpersonals zu ermitteln, hat die ÜP die Schülerzahlen dem pädagogischen Personal, umgerechnet in Vollzeitäquivalenten, gegenübergestellt. Danach unterrichtet ein vollbeschäftigter Lehrer durchschnittlich 49 Schüler, wobei der Durchschnitt an den einzelnen Musikschulen von 32 bis 84 Schülern je Lehrer reicht.

Im weiteren Verlauf der Querschnittsprüfung sollen in einem zweiten Schritt bei acht Musikschulen die bereits vorliegenden Kennzahlen näher untersucht und weitere erhoben werden. Die ÜP geht dabei gezielt der Frage nach, welche Ursachen zu den unterschiedlich hohen Zuschüssen führten.

VI. Unzulässige Finanzgeschäfte eines Wasserver- und Abwasserentsorgers

Durch eine durchgängig unwirtschaftliche Handhabung von Zinsderivaten entstanden einer Stadt in ihrer Kernverwaltung und in ihrem Eigenbetrieb Zusatzkosten von rund 3,2 Mio. Euro. Diese Zusatzkosten haben im Bereich des Eigenbetriebs die Gebührenzahler über die Wassergebühren sowie der Steuerzahler über vom Land ausgereichte Fördermittel refinanziert.

VI.1. Die ÜP untersuchte den Einsatz von Finanzderivaten in der Stadtverwaltung und im Eigenbetrieb (vormals ein Wasser- und Abwasserzweckverband), die Ausgestaltung eines Nebenleistungsmodells zwischen Stadtverwaltung, einer städtischen Eigengesellschaft und einem Kreditinstitut, die Auswahl verschiedener Geldanlagen im Eigenbetrieb und die Refinanzierung des Eigenbetriebes aus Fördermitteln. Es ist festzuhalten, dass keiner der Verantwortlichen der Stadtverwaltung in der Lage war, über die abgeschlossenen Geschäfte umfassend zu informieren. Die ÜP hat deshalb die entsprechenden Unterlagen selbst aufarbeiten müssen.

Im Einzelnen werden nachfolgend die Themenkreise Zinsswaps, Nebenleistungsmodell, Finanzanlagen und Finanzhilfen zusammengefasst dargestellt und gewürdigt.

Zinsswaps

Der Eigenbetrieb hatte im Prüfungszeitraum zwei Zinsswaps im Bestand, die Stadt einen.

Die Beteiligten beherrschen die Thematik der Swapgeschäfte nicht. In einer gemeinsamen Beratung mit der ÜP zur Aufklärung der Sachverhalte am 17. Juli 2012 verneinten

- die Vertreter der Stadt (Bürgermeisterin, Kämmerin, Controllerin) und
- die Vertreter des Eigenbetriebes (Werkleiter, kaufmännische Leiterin)

Kenntnisse über Swap-Konstruktionen.

Die Stadt und der Eigenbetrieb wollten über einen festen Swapsatz Planungssicherheit bei den jährlichen Zinsausgaben bzw. bei der Gebührenkalkulation haben.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor dem Abschluss bzw. der Verlängerung von Swaps konnten nicht vorgelegt werden. Weder die Stadt noch der Eigenbetrieb führten Berechnungen durch, zu welchen Konditionen die Grundgeschäfte vor oder mit Ablauf der Zinsbindungsfristen umgeschuldet werden können (z. B. in fest verzinsliche Kommunalkredite). Sie verfolgten die Entwicklung der Marktwerte nicht kontinuierlich. Prüfungen, ob bzw. wann der Ausstieg aus Swapgeschäften angeraten erscheint, gab es nicht. Auch nicht, als nicht mehr zu übersehen war, dass das Zinsniveau auf dem Kreditmarkt immer weiter fiel. Dass die Grunddarlehen mit durchgängig niedrigeren Zinsen als die Swaps keine Wirkung entfalten konnten, ließen die Verantwortlichen außer Acht. Sie führten die Derivatgeschäfte auch dann weiter und verlängerten diese, als bereits über einen längeren Zeitraum beträchtliche Zahllasten angefallen waren.

Die Stadt und der Zweckverband/Eigenbetrieb nutzten damit die möglichen Vorteile von Swapgeschäften nicht.

Ob die Beratung und Aufklärung durch das Kreditinstitut ausreichend und richtig war, um die künftige Entwicklung richtig einzuschätzen, konnte im Rahmen der Prüfung aufgrund unzureichender Unterlagen nicht geklärt werden und bleibt daher zweifelhaft.

Die Stadt und der Zweckverband/Eigenbetrieb führten sämtliche Derivatverträge sukzessive bei einem Kreditinstitut zusammen. Dabei handelt es sich um das Institut, bei dem der Zweckverband/Eigenbetrieb auch den weit überwiegenden Teil der umfangreichen Finanzanlagegeschäfte tätigte.

Die Wirtschaftsprüfer wiesen in ihren Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse des Zweckverbandes/Eigenbetriebes mehrfach darauf hin, dass in Bezug auf derivative Finanzgeschäfte ein „Regelungsbedarf“ besteht. Die Stadt und der Zweckverband/Eigenbetrieb veranlassten nichts.

Die Beschlussvorlagen an den Stadtrat bzw. an die vormalige Versammlung enthielten bei weitem nicht alle entscheidungsrelevanten Informationen (z. B. umfassende Übersichten über die wirtschaftlichen Auswirkungen), um eine substantiierte Entscheidung treffen zu können.

Die ÜP führte zu sämtlichen Verträgen über Zinsswaps Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass im Vergleich zu einem fest verzinslichen Kommunalkredit ein Zinsswap der Stadtverwaltung bis De-

zember 2011 zu einem um 124.000 Euro höheren Zinsaufwand führte. Im Vergleich mit dem zugrundeliegenden, variabel verzinsten Darlehen ohne Swapaufwand verursachte das Zinsderivat bis Dezember 2011 sogar einen Mehraufwand von 392.000 Euro.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der ÜP im Eigenbetrieb kamen zu ähnlichen Ergebnissen. Im Vergleich zu einem fest verzinslichen Kommunaldarlehen haben die beiden im Eigenbetrieb bestehenden Zinsswapverträge bis Oktober 2012 insgesamt 1.940.000 Euro an Zusatzaufwand verursacht. Im Vergleich mit den zugrundeliegenden Darlehen wird die Unwirtschaftlichkeit noch deutlicher. Aufgrund der Swapverträge hat der Eigenbetrieb, wiederum betrachtet bis Oktober 2012, 2.817.000 Euro mehr Zinsen zahlen müssen, als aufgrund sämtlicher zugrundeliegender variabler Darlehen erforderlich gewesen wäre.

Die drei Swaps laufen bis 2016, 2018 (Eigenbetrieb) und 2019 (Nebenleistungsmodell) weiter und werden bis dahin zusätzliche, teilweise gravierende Kosten verursachen, falls sich die wirtschaftliche Entwicklung am Finanzmarkt nicht umkehrt. Zu den im Eigenbetrieb potenziell anfallenden Kosten hat die ÜP eine prognostische Berechnung durchgeführt. Das Ergebnis beläuft sich auf mindestens weitere 614.000 Euro bzw. 326.000 Euro.

Mit dem Abschluss der Derivatverträge wurde nachhaltig und dauerhaft gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aus § 53 Abs. 2 ThürKO verstoßen. Der Ansatz, Swaps unter den vorliegenden Voraussetzungen zur Zinssicherung zu verwenden, geht an der Grundausrichtung dieses Finanzinstrumentes vorbei. Zinsswaps verlangen ein jederzeitiges und kurzfristiges Handeln und Entscheiden. Da diese Voraussetzungen hierfür durch ein fehlendes Finanzmanagement nicht vorlagen, wären fest verzinsliche Kommunalkredite die richtigere Variante der Zinsabsicherung gewesen.

Nach Einschätzung der ÜP entwickelte sich zu dem Kreditinstitut, bei dem die Handelnden sukzessive alle Swapverträge zusammenführten, ein regelrechtes Abhängigkeitsverhältnis.

Aufgrund der getroffenen Prüfungsfeststellungen wird erwartet, dass die Stadt unverzüglich ein funktionierendes Finanzmanagement etabliert. Dazu wird es erforderlich sein, vorübergehend externen Sachverstand hinzuzuziehen, da das vorhandene Personal dafür nicht ausreichend qualifiziert genug erscheint.

In Bezug auf die abgeschlossenen Derivate ist zu prüfen, inwieweit auf juristischem Wege ein Ausstieg aus den Verträgen möglich ist, u. a. auch eine Rückabwicklung aufgrund fehlender, aber ggf. erforderlicher rechtsaufsichtlicher Genehmigung oder aufgrund unzureichender Beratung. Sollte dies nicht möglich sein, ist die Ablösung zu einem wirtschaftlich günstigen Zeitpunkt zu prüfen.

Nach § 33 Abs. 1 ThürKO haben Gemeinden fachlich geeignetes Verwaltungspersonal vorzuhalten, um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten. Der erforderliche Sachverstand zur Abwicklung, Steuerung und Kontrolle der Risiken derivativer Finanzinstrumente kann aufgrund des hohen finanziellen Aufwandes und der damit verbundenen Risiken wirtschaftlich und effektiv nur mit geeignetem Personal beherrscht werden. Sollte die Stadt entsprechendes Personal nicht vorhalten können, sollte sie zukünftig von derartigen Finanzinstrumenten Abstand nehmen.

Nebenleistungsmodell

Auch hier wurde mit einer Swap-Konstruktion gearbeitet, die alle zuvor geschilderten Probleme impliziert.

Bezüglich der fehlenden Kreditwürdigkeit der städtischen Eigengesellschaft wurde ein unwirtschaftlicher Umgehungstatbestand gewählt, um einen Kredit zu erhalten.

Finanzanlagen

Der Eigenbetrieb legte und legt Millionenbeträge in unterschiedlichsten Finanzanlagen an. Ausweislich der Bilanzen des Eigenbetriebes von 2005 bis 2010 umfassten die Bilanzposten „Wertpapiere des Anlagevermögens“, „Sonstige Wertpapiere“ des Umlaufvermögens und „Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten“ minimal 4.425.000 Euro und maximal 5.436.000 Euro. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen im Eigenbetrieb nicht vor.

Die Anlageformen wählte der Eigenbetrieb aus einer breiten Palette unterschiedlichster Finanzprodukte. Freie Finanzmittel gelangten z. B. in Inhaberanteile an offenen Immobilienfonds, Pfandbriefe, Inhaberschuldverschreibungen, ausländische Wertpapiere, Spread ACE Sammelkuponanleihen und Inhaberanteile an Geldmarktfonds. 2012 verfügte der Eigenbetrieb bspw. über 1.157.000 Euro in Inhaberanteilen an einem offenen Immobilienfonds. Im Zu-

sammenhang mit dem Erwerb dieser Finanzprodukte waren regelmäßig Zahlungen fällig, bspw. in Form von „Zins-Aufwand“. Diese konnten im Einzelfall fünf- bis sechstellige Eurobeträge erreichen.

Die Geldanlagegeschäfte rügten die Jahresabschlussprüfer bereits 1999. Ein Großteil dieser Geldanlagen ist nach Kommunalrecht unzulässig. Sie entsprechen nicht durchgängig den aus § 66 Abs. 3 ThürKO abgeleiteten Sicherheitsanforderungen für kommunale Anlagen. Eine Vielzahl der Anlagen ist zudem von spekulativen Elementen geprägt, die u. a. mit Blick auf den Kapitalerhalt risikobehaftet sind und keinen planbaren Zinsertrag darstellen können.

Der Zweckverband/Eigenbetrieb verstieß vielfach gegen die im Beschluss der damaligen Verbandsversammlung vom 2. April 2001 selbst gesetzte Regel der Mündelsicherheit.

Die angelegten Gelder wurden auch nicht genutzt, um die im Eigenbetrieb bestehenden Darlehen zurückzuführen. Damit hätten die durch die Swaps verursachten überhöhten Zinsaufwendungen wenigstens partiell reduziert werden können.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die immer wieder neu getätigten, teilweise nach Kommunalrecht unzulässigen Geldanlagen und der mangelhafte bis kaum nachvollziehbare Informationsfluss zwischen den verantwortlichen Funktionsträgern in der städtischen Kernverwaltung und im Eigenbetrieb sind nach Einschätzung der ÜP für das äußerst mangelhafte Finanzmanagement der Stadt verantwortlich.

Die ÜP fordert die Stadt auf, im Zuge des Aufbaus eines effektiven Finanzmanagements sämtliche Finanzanlagen des Eigenbetriebes individuell zu untersuchen, zu beurteilen und nicht ausreichend gesicherte spekulative Papiere unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes abzustoßen. Das Anlageverhalten des Eigenbetriebs ist auf die Anforderungen des Kommunalrechts, wie sie oben umfassend dargestellt sind, umzustellen.

Der Eigenbetrieb als rechtlich unselbständiger Teil der Stadt ist bei Finanzanlagen in seinem Handlungsspielraum auf Grundbefugnisse zu beschränken. Per Eigenbetriebssatzung ist sicherzustellen, dass ein von der Stadt losgelöstes, selbständiges Handeln in Bezug auf Finanzanlagen nicht erfolgt. Eine kontinuierliche Kontrolle ist durch die Stadtverwaltung durchzuführen.

Finanzhilfen

Die Höhe der Zinsen aus den Swapgeschäften wirkte sich beim Eigenbetrieb auf die Gebührenhöhe aus. In den Jahren 1997 bis 2006 erhielt der Zweckverband/Eigenbetrieb Finanzhilfen von 9.138.000 Euro. Die den Anträgen des Eigenbetriebes auf Finanzhilfen beigefügten Gebührenkalkulationen beinhalteten auch die (überhöhten) Zinsen aus Swapgeschäften. Es ist nicht auszuschließen, dass durch die hohen Swapzinsen die Förderfähigkeit künstlich aufrechterhalten wurde. Die überhöhten Swapzinsen wurden in Form von Finanzhilfen durch den Steuerzahler über das notwendige Maß hinaus erstattet. Der Rechtsaufsichtsbehörde stand es frei, entsprechend des allgemeinen Informationsrechtes (§ 119 ThürKO) in Bezug auf die Swapgeschäfte prüfend tätig zu werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender allgemeiner Kritik an derartigen Geschäften.

Die ÜP bat die zuständigen Stellen, eine mögliche Haftung bzgl. aller beteiligten Personen zu prüfen. Es sollte sichergestellt werden, dass die Haftungsfrage auf allen Ebenen geprüft wird. Erforderlichenfalls sollten rechtzeitig verjährungshindernde Maßnahmen ergriffen werden.

VI.2. Im Anhörungsverfahren teilte die Stadt mit, bisher kein Finanzmanagement etabliert zu haben. Auch die empfohlene anwaltliche Beratung in Bezug auf den Ausstieg oder die Rückabwicklung sämtlicher geschlossener Derivatverträge habe sie bisher nicht eingeholt. Es existiere keine Stellungnahme der Stadt zu den festgestellten Sachverhalten im Eigenbetrieb. Die Stadt bestätigte, wie schon mündlich im Sachstandsgespräch vom 17. Juli 2012 angekündigt, eine Dienstanweisung erlassen zu wollen, die den Abschluss von Derivatverträgen zukünftig untersagen soll. Im Abschlussgespräch teilten die Vertreter der Stadt der ÜP weiterhin mit, dass das Kreditinstitut dasjenige Personal umgesetzt habe, das mit den Verantwortlichen im ehemaligen Zweckverband und nunmehrigen Eigenbetrieb sowie in der Stadtverwaltung die hier beanstandeten Swap-Verträge geschlossen hat.

VI.3. Die Stadt zeigt nicht die gebotene Konsequenz und Ernsthaftigkeit im Umgang mit den Prüfungsfeststellungen der ÜP. Die ÜP kann nicht nachvollziehen, warum es die Verantwortlichen bisher versäumten, die Derivatverträge rechtlich untersuchen zu lassen. Sie verweist daher bereits an dieser Stelle darauf, dass bei Eintritt der Verjährung bestehender Ansprüche gegen die Verantwort-

lichen wegen der Verletzung von Dienstpflichten zu ermitteln ist. Schadenersatzansprüche wären ggf. gegenüber denjenigen geltend zu machen, die durch ihr Nicht-Handeln die Verjährung eintreten ließen. Die ÜP wertet das Fehlen einer Stellungnahme der Stadt zu den Feststellungen im Eigenbetrieb als gravierenden Verstoß der Bürgermeisterin gegen ihre Pflichten aus § 29 ThürKO. Dass auch vom Eigenbetrieb keine substantielle Stellungnahme abgegeben wurde, wirft bei der ÜP die Frage auf, inwieweit hier arbeitsrechtliche Verfehlungen und Pflichtverletzungen gegenüber dem Arbeitgeber vorliegen, die wiederum durch die Bürgermeisterin zu prüfen wären. Dieses Verfahren spricht für mangelnden Respekt der Handelnden im Eigenbetrieb gegenüber der Stadtverwaltung. Den Erlass einer nun seit längerem schon beabsichtigten Dienstanweisung zum Ausschluss künftiger Derivatverträge wertet die ÜP als notwendigen und folgerichtigen Schritt. Keiner der Handelnden in der Stadtverwaltung oder im Eigenbetrieb konnte den Nachweis einer entsprechenden Qualifikation zum Umgang mit derartigen Finanzinstrumenten erbringen. Auch der Hinweis auf personelle Umbesetzungen bei dem entsprechenden Kreditinstitut ist nicht geeignet, bestehende Unsicherheiten über das Zustandekommen und die Handhabung der Verträge auszuräumen.

Die ÜP empfiehlt daher der Stadt nochmals dringend, die Derivatverträge rechtlich prüfen zu lassen. Es ist zu untersuchen, ob ein Ausstieg aus den geschlossenen Derivatverträgen oder auch ggf. eine Rückabwicklung dieser möglich ist.

Die Stadt hat bislang nicht substantiell auf die Prüfungsfeststellungen der ÜP reagiert. Eine Stellungnahme zu den Finanzgeschäften hat sie nicht abgegeben. Die ÜP hält ihre Prüfungsfeststellungen daher in vollem Umfang aufrecht.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat die ÜP bisher nicht, wie erbeten, über den weiteren Sachstand informiert. Die Frist endete am 31. Juli 2014.

VII. Umgang mit kontaminiertem Material

Für den Ausbau und die Entsorgung deponiepflichtigen Abfalls unterbreitete ein Bieter auffallend niedrige Preise. Die Gemeinde erteilte den Zuschlag ungeprüft. Das belastete Material wurde nicht entsorgt, sondern im ländlichen Wegebau wiederverwendet.

- VII.1.** Eine Gemeinde erneuerte 2007 eine innerörtliche Straße. Als Grundlage für die Planung gab sie ein Schadstoffgutachten in Auftrag. Dieses bestätigte für den auszubauenden Straßenkörper Grenzwertüberschreitungen verschiedener Stoffe, die u. a. krebserregende, erbgutverändernde und/oder fortpflanzungsgefährdende Eigenschaften haben können. Die Entsorgung des belasteten Materials wurde im anschließend erstellten Ausschreibungsleistungsverzeichnis entsprechend berücksichtigt.

Im späteren Vergabeverfahren erteilte die Gemeinde dem preisgünstigsten Bieter den Auftrag. Der Preisvorsprung zu den Mitbewerbern resultierte im Wesentlichen aus den auffällig niedrigen Preisen bei der Entsorgung des deponiepflichtigen Materials. Die angebotenen Einheitspreise der Mitbewerber lagen teilweise um das 20-fache höher. Die Baumaßnahme wurde wie geplant ausgeführt und das kontaminierte Material ausgebaut. Laut der Schlussrechnung kamen die auffälligen Positionen aber nicht zur Abrechnung; Entsorgungsnachweise lagen auch nicht vor.

- VII.2.** Die ÜP BaUT hat zum einen das Vergabeverfahren für die Bauleistung kritisiert. Die Gemeinde hat den Zuschlag trotz auffälliger Preise ungeprüft erteilt. Bauleistungen sind zu angemessenen Preisen zu vergeben. Auf ein Angebot mit einem unangemessenen hohen oder niedrigen Preis darf der Zuschlag nicht erteilt werden. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend. Nach einer Recherche der ÜP BaUT liegt bereits der Entsorgungspreis für derart belastetes deponiepflichtiges Material bei dem dreifachen Wert des angegebenen Einheitspreises für Ausbau, Transport und Entsorgung.

Die ÜP BaUT hat zum anderen das Fehlen notwendiger Entsorgungsnachweise beanstandet. Der Baubetrieb hatte das kontaminierte Material nachweislich ausgebaut. Dessen Verbleib, d. h. die umweltgerechte Entsorgung, blieb jedoch ungeklärt bzw. wurde nicht nachgewiesen. Abfallerzeuger, -beförderer und -entsorger sind grundsätzlich verpflichtet, einen Nachweis über die umweltgerechte Entsorgung von gefährlichen Stoffen zu führen. Be-

reits vor Beginn der Entsorgung ist durch eine Erklärung des Erzeugers, Besitzers, Sammlers oder Beförderers sowie einer Annahmeerklärung des Abfallentsorgers über die geplante Entsorgung abzugeben. Die zuständige Behörde muss die Zulässigkeit der vorgesehenen Entsorgung bestätigen. Nach der Entsorgung müssen bspw. Annahmebestätigungen von Deponien oder Abfallbehandlungsanlagen über die entsorgten Abfälle vorgelegt werden. Die Annahmemengennachweise müssen mit den vor Ort ausgebauten Mengen übereinstimmen. Der Ausbau, der Transport und die umweltgerechte Entsorgung sind insgesamt schlüssig zu dokumentieren.

VII.3. Zur fehlenden Aufklärung der Preise hat sich die Gemeinde nicht geäußert. Sie gab an, dass ein Teil des Ausbaumaterials in die Packlage geschotterter ländlicher Wege verbracht und eingewalzt worden sei. Der verbleibende Rest sei in einer Verbindungsstraße eingebaut worden. In welchem zeitlichen Zusammenhang und in welcher Verantwortung der Einbau erfolgt sei, ließ die Gemeinde in ihrer Stellungnahme offen.

VII.4. Vom ausgeschriebenen Abbruchgut waren nur ein Teil unter bestimmten Voraussetzungen und besonders guten hydrologischen Bedingungen für einen Wiedereinbau geeignet. Bei etwa 40 Prozent des Ausbaumaterials handelte es sich laut Schadstoffgutachten und Ausschreibung um deponiepflichtiges Material.

Abfallerzeuger sind für die umweltgerechte Entsorgung ihrer Abfallgüter verantwortlich und müssen den Entsorgungsweg nachweisen. Dementsprechend haben sie bei Ausschreibungen besondere Sorgfalt im Umgang mit Abfallgütern zu üben. Vor allem im Zusammenhang mit kontaminierten Abbruchgütern ist eine Aufklärung der angebotenen Einheitspreise für die Vergabestellen zwingend, wenn Angebote auffällige Preisunterschiede in betreffenden Leistungspositionen zu Mitbewerbern aufweisen. Auf die Differenz zwischen den Gesamtangebotspreisen kommt es dabei nicht an. Die Gemeinden haben bereits im Ausschreibungsverfahren sicherzustellen, dass eine umweltgerechte Entsorgung durch die Bieter kalkuliert wird. Dies erfolgt (wenn nicht im Leistungsverzeichnis bereits gefordert) spätestens bei der Angebotsprüfung durch Abforderung der Annahmeerklärungen von Abfallbehandlungsanlagen oder Deponien, die der Bieter innerhalb seines Angebots über die Entsorgungskosten berücksichtigt. In Abhängigkeit von der Art der Belastung kommen unter Umständen nur wenige Deponien für eine Annahme in Frage. Ein Angebot ist

nur dann für den Zuschlag geeignet, wenn es neben den sonstigen Anforderungen zweifelsfrei eine umweltgerechte Entsorgung des kontaminierten Gutes erwarten lässt. Im Laufe der Abbau- und Entsorgungsleistung sind dann korrekte Mengen auf der Baustelle zu erfassen und von der Annahmestelle als Übergabemenge zu bestätigen. Versäumen Gemeinden, sich Entsorgungswege im Bieterangebot nachweisen zu lassen, kommen sie Ihrer Sorgfaltspflicht nicht nach.

Die Gemeinde hat die entsprechenden Entsorgungsnachweise für das deponiepflichtige Material vorzulegen. Für das bedingt wiederverwendbare Material hat sie nachzuweisen, dass es sich um zulässige Einbauverfahren im behördlichen Einvernehmen handelte.

VIII. Unzulässige Zahlung einer Stellenzulage an Amtsleiter

Eine Stadt zahlte einem verbeamteten Amtsleiter für die Leitung eines zusätzlichen Amtes eine Stellenzulage. Die gesetzliche Zulagenregelung war aber bereits seit zwei Jahren weggefallen.

- VIII.1.** Die Stadt zahlte dem verbeamteten Ordnungsamtsleiter für die zusätzliche Übernahme der Amtsleiteraufgaben des Hauptamtes vom 1. Oktober 2009 bis zum 30. April 2010 eine Stellenzulage von insgesamt rund 2.200 Euro.
- VIII.2.** Mit dem Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz vom 24. Juni 2008 wurde das Besoldungsrecht geändert und bereinigt. Die Zulagenregelungen nach den §§ 45 oder 46 BBesG, „Zulagen für die Wahrnehmung befristeter Funktionen“ oder „Zulagen für die Wahrnehmung eines höherwertigen Amtes“, wurden hierbei nicht in das ThürBesG übernommen. Lediglich Beamte, die am Tag vor dem Inkrafttreten des Thüringer Besoldungsüberleitungsgesetzes bereits eine der genannten Zulagen erhielten, hatten für die Dauer der entsprechenden Verwendung Anspruch auf Weiterzahlung.
- VIII.3.** Die Stadt hat die Feststellungen der ÜP bestätigt und die Rückforderung der gezahlten Stellenzulage veranlasst.

IX. Unzulässige Ausgaben für private Zwecke

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

IX.1. Von 2005 bis 2010 zahlte eine Stadt aus den Haushaltsstellen für „Repräsentationsmittel, Ehrengeschenke an Bürger und Vereine“ (HHSt 0000.6370) bzw. „Veranstaltungen“ (HHSt 0270.5901) Beträge von 5.300 Euro für Teilnahmen des Bürgermeisters nebst Begleitung an Veranstaltungen wie etwa Opernbällen.

IX.2. Die Ausgaben für die genannten Veranstaltungen gehören nicht zum Aufgabenbereich einer Kommune, sondern sind der Privatsphäre des Bürgermeisters zuzuordnen. Denn die Besuche dieser Veranstaltungen sind keine „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“²⁷. Repräsentationsmittel können zwar für die würdige Ausgestaltung von Empfängen oder ähnlichen Veranstaltungen veranschlagt bzw. in Anspruch genommen werden. Die Inanspruchnahme solcher Mittel ist dabei aber auf besondere Anlässe zu beschränken. Soweit es sich um persönlichen Aufwand handelt, dürfen hierfür keine Haushaltsmittel verwendet werden. Der Bürgermeister erhält für die durch das Amt bedingten Mehraufwendungen in der Lebensführung eine monatliche Dienstaufwandsentschädigung von 200 Euro. Diese dient dazu, gerade solche privaten Ausgaben, die – jedenfalls auch – aus der Funktion eines Bürgermeisters herrühren, abzudecken.

IX.3. Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf mit, zu den genannten Veranstaltungen seien ausschließlich der Bürgermeister und seine Frau oder der erste Beigeordnete und dessen Frau, in seltenen Ausnahmen auch der Bürgermeister mit Frau und der erste Beigeordnete mit Frau, zugegen gewesen. Zudem seien die Einladungen immer an die Stadt und nie an eine Privatperson gerichtet gewesen.

Die Stadt führte ferner an, die ÜP habe bei der Beurteilung der genannten Veranstaltungen die dazugehörigen Einladungen und Begründungen nicht mit einbezogen.

²⁷ Vgl. § 2 Abs. 1 ThürKO.

Schließlich müsse eine Bezugnahme auf die Dienstaufwandsentschädigung ausscheiden, da diese die Aufwendungen nicht abdecke. Zudem sei die Teilnahme des Ehegatten üblicher Standard und bei gesellschaftlichen Anlässen werde dies erwartet. Zur Begründung übersandte die Stadt Auszüge aus den Mitteilungen 8/2010 der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg sowie aus einer Gesetzeskommentierung.

- IX.4.** Die ÜP bleibt bei ihrer Auffassung. Die Ausgaben für die genannten Veranstaltungen sind mit der Dienstaufwandsentschädigung an den Bürgermeister abgedeckt. Nach § 1 Satz 1 ThürDaufwEV erhalten die hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit für die durch das Amt bedingten Mehraufwendungen in der Lebensführung eine „angemessene Dienstaufwandsentschädigung“. Als angemessen gelten hiernach 50 Prozent der nach § 2 Abs. 1 ThürDaufwEV in Betracht kommenden Höchstbeträge. Die Höhe der Dienstaufwandsentschädigung beschließt der Stadtrat unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der voraussichtlichen Höhe des Aufwands. Der Höchstbetrag der Dienstaufwandsentschädigung bei einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 20.000 lag in 2011 bei 230 Euro. Angemessen war hiernach eine Dienstaufwandsentschädigung von 115 Euro monatlich, da die Stadt am unteren Ende der nötigen Einwohnerzahl liegt. Der Bürgermeister erhielt allerdings eine Dienstaufwandsentschädigung von 200 Euro.

Bei dem von der Stadt übersandten Auszug aus den Mitteilungen der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg hat die Stadt den letzten, aber entscheidenden Absatz dieses Beitrages nicht mit übersandt. Aus ihm ergibt sich, dass auch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg dieselbe Auffassung vertritt wie die ÜP in Thüringen. Danach reicht die „bloße Begleitung durch den Ehegatten, die unter ‚normalen‘ gesellschaftlichen Aspekten durchaus geboten erscheinen kann, für eine Kostenübernahme durch die Kommune nicht aus. Solcherlei Kosten sind typischerweise durch die Dienstaufwandsentschädigung abgedeckt.“

Die Dienstaufwandsentschädigung ist eine pauschalierte Entschädigung für den sich aus der Stellung eines Bürgermeisters ergebenden privaten Mehraufwand. Infolge der Pauschalierung ist es hinzunehmen, dass dieser private Mehraufwand die Höhe der Entschädigung übersteigt. Ebenso erhält nämlich der Bürgermeister diese Entschädigung auch dann, wenn ihm tatsächlich kein privater Mehraufwand gegenüber stehen sollte.

Unabhängig davon muss gefragt werden, ob die Teilnahme des Bürgermeisters und seiner Frau sowie ggf. weiterer Begleiter an Veranstaltungen fernab der Stadt in einem anderen Bundesland notwendig war. Die Gesamtausgaben für Veranstaltungen etwa in Dresden – ohne Reise- und Übernachtungskosten – belaufen sich im Prüfungszeitraum immerhin auf 4.322 Euro. Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung des § 53 Abs. 2 ThürKO wird damit jedenfalls nicht eingehalten.

X. Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge
Eine Stadt vereinbarte im Kündigungsverfahren mit einer Mitarbeiterin deren Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Dienstbezüge bis zum Kündigungstermin, obwohl deren Stelle bzw. Aufgabe nicht, wie in der Kündigung begründet, weggefallen ist. Die Stadt hatte die Stelle verwaltungsintern ausgeschrieben. Bis zur Entscheidung über die endgültige Stellenbesetzung übertrug sie die Aufgaben einer Mitarbeiterin der Finanzverwaltung. Die Personalkosten für den Zeitraum der Freistellung unter Fortzahlung der Bezüge betrugen ca. 26.000 Euro.

X.1. Die Stadt kündigte zum 30. Juni 2012 das Arbeitsverhältnis mit einer Beschäftigten aus betriebsbedingten Gründen (Personalabbau) ordentlich. Dazu schloss sie mit ihr eine Abwicklungsvereinbarung, die eine Kündigung nach den Grundsätzen des § 1 a KSchG und die gesetzliche Abfindung von 33.746 Euro für 24 Beschäftigungsjahre vorsah. Zudem wurde die Mitarbeiterin vereinbarungsgemäß vom 14. November 2011 bis zum 30. Juni 2012, unter Anrechnung noch bestehenden Urlaubsanspruchs, bei Fortzahlung der bisherigen Bezüge vom Dienst freigestellt. Die Personalkosten für diese 7,5 Monate betrugen ca. 26.000 Euro.

Die Stelle bzw. die Aufgaben der gekündigten Arbeitnehmerin waren nicht, wie in der Kündigung begründet, weggefallen. Die Stadt hatte die Stelle „Sachbearbeiter/in Steuern“ verwaltungsintern ausgeschrieben. Bis zur endgültigen Stellenbesetzung erledigte eine Mitarbeiterin der Finanzverwaltung die Aufgaben. Es war nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Stadt auf die Arbeitsleistungen der freigestellten Beschäftigten verzichtete.

X.2. Die Zahlung der Bezüge trotz Freistellung von der Arbeit ist als außertariflich einzustufen. Sie hätte daher nach § 33 Abs. 3 Satz 3 ThürKO vom dafür zuständigen Innenministerium genehmigt werden müssen. Sofern die Genehmigung nicht erteilt wird, ist die entsprechende Vereinbarung rechtlich unwirksam und das Geld zurückzufordern bzw. der dafür Verantwortliche zum Schadensersatz heranzuziehen. Insoweit ist auch eine Amtspflichtverletzung der handelnden Person(-en) zu bejahen.

X.3. Die Stadt teilte mit, die Abwicklungsvereinbarung sei getroffen worden, um eine langwierige Auseinandersetzung vor dem Arbeitsgericht zu vermeiden. Zwischen der Beschäftigten und anderen Mitarbeitern habe es seit einiger Zeit Probleme gegeben.

In der weiteren Begründung stellte die Stadt auf ein seit Mai 2012 laufendes Kündigungsschutzverfahren einer anderen Beschäftigten ab, das in erster Instanz zu Ungunsten der Stadt entschieden worden sei. Da die Stadt hiergegen Rechtsmittel einlegen werde, sei mit einer Entscheidung nicht vor 2014 zu rechnen. Auch diese Beschäftigte sei zur Wahrung des Betriebsfriedens bis dahin von der Verpflichtung zur Arbeitsleistung freigestellt.

X.4. Der von der Stadt behauptete – wirkliche – Beendigungsgrund des Arbeitsverhältnisses „Störung des Betriebsfriedens“ ist weder dem Kündigungsschreiben noch der Abwicklungsvereinbarung zu entnehmen. Sollte dies jedoch der tatsächliche Beendigungsgrund des Arbeitsverhältnisses gewesen sein, wäre unter Ausnutzung arbeitsrechtlicher Schritte eine personen- bzw. verhaltensbedingte Kündigung erforderlich gewesen.

Hätte die Stadt ein rechtssicheres Verfahren für eine personen- bzw. verhaltensbedingte Kündigung eingeleitet, wäre auch die Abfindungszahlung über 33.746 Euro entbehrlich gewesen. Mit ihrer Verfahrensweise hat die Stadt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 53 Abs. 2 ThürKO) verstoßen.

XI. Besoldung des Bürgermeisters

Der Bürgermeister einer Stadt erhielt in der Zeit von 2000 bis 2012 überhöhte Bezüge von insgesamt rund 50.000 Euro.

- XI.1.** Der Bürgermeister erhielt ununterbrochen seit seiner erstmaligen Wahl am 1. Juli 2000 die volle Besoldung nach dem BBesG. Da er erstmalig in Thüringen zum Beamten mit Anspruch auf Dienstbezüge ernannt worden ist, standen ihm – bezogen auf die im bisherigen Bundesgebiet jeweils geltenden Dienstbezüge – nur anteilige Bezüge zu. Die Höhe des Anteils richtete sich bis zum 31. Dezember 2009, dem Auslaufen der 2. BesÜV, nach den in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV aufgeführten Prozentsätzen. Die für den genannten Zeitraum zu viel gezahlten Bezüge belaufen sich auf rund 50.000 Euro.

Die ÜP hatte die Stadt aufgefordert, diese Überzahlungsbeträge zurückzufordern. Die Rückforderung zu viel gezahlter Bezüge gegenüber dem Beamten richte sich nach den §§ 1 Abs. 1 Satz 2 ThürKWBG, 13 Abs. 2 ThürBesG i. V. m. den §§ 812 ff. BGB. Soweit die Rückforderung nicht durchsetzbar sein sollte, müsse die Stadt den Schaden gegenüber der Eigenschadenversicherung geltend machen. Ist auch der Anspruch gegenüber der Eigenschadenversicherung nicht durchsetzbar, habe die Stadt den Schaden gegenüber dem die Zahlungen sachlich richtig Zeichnenden geltend zu machen.

Die ÜP informierte den zuständigen Landrat als Rechtsaufsichtsbehörde bereits am 8. Dezember 2011 über die Sach- und Rechtslage.

- XI.2.** Die Stadt bat darum, die endgültige Feststellung dieses Falles einer gerichtlichen Überprüfung zu überlassen, da das hierzu notwendige Verfahren durch die Kommunalaufsicht bereits eingeleitet worden sei.

- XI.3.** Die ÜP sieht sich aufgrund der Stellungnahme nicht veranlasst, von ihrer Bewertung abzugehen.

XII. Zahlung von Gehaltsvorschüssen an Beschäftigte

Eine Stadt zahlte Vorschüsse an Beamte und Arbeitnehmer, ohne dabei in jedem Fall die Verrechnung der Vorschusszahlungen zu regeln und zu überwachen. So behielt sie einen gezahlten Vorschuss erst vier Jahre später ein. Ferner waren die von den Beschäftigten angegebenen Gründe, sofern sie diese bei Beantragung des Vorschusses überhaupt angaben, keine besonderen Umstände im Sinne der Vorschussrichtlinien. Überdies blieben Vorschüsse unversteuert.

XII.1. Eine Stadt gewährte in mehreren Fällen Vorschüsse auf zukünftige Gehaltszahlungen an Beamte und Arbeitnehmer. Bei der Auszahlung blieben die Vorschüsse unversteuert.

Eine Arbeitnehmerin beantragte aus „dringenden persönlichen Gründen“ für Oktober 2005 einen Vorschuss von 300 Euro, den die Stadt gewährte. Bei der Entgeltabrechnung im November 2005 behielt die Stadt 300 Euro vom Nettoentgelt ein.

Eine Beamtin erhielt im Juli 2003 einen Vorschuss von 400 Euro. Erst mit der Besoldung für März 2007 behielt die Verwaltung den Betrag vom Nettoentgelt ein.

Im November 2005 zahlte die Stadt einer Beamtin antragsgemäß einen Vorschuss von 900 Euro. Laut handschriftlichem Vermerk des Bürgermeisters auf dem Antrag wird der Vorschuss zur Finanzierung von Gerichtskosten bis Ende Dezember 2005 gewährt. Den gezahlten Vorschuss behielt die Stadt von der Bruttobesoldung für Dezember 2005 ein. Im Juli 2006 beantragte die Beamtin einen erneuten Vorschuss von 1.000 Euro, um Notar und Anwaltskosten zu begleichen. Diesen Vorschuss behielt die Stadt von der Bruttobesoldung für August 2006 ein.

XII.2. Vorschusszahlungen an Arbeitnehmer sind seit dem Inkrafttreten des TVöD im Jahr 2005 tarifvertraglich nicht mehr geregelt. Nach § 33 Abs. 3 ThürKO sind Leistungen an Beschäftigte über den Rahmen tarifvertraglicher Regelungen hinaus unzulässig. In begründeten Fällen kann hiervon nur das Innenministerium Ausnahmen zulassen. Eine derartige Ausnahmegenehmigung für die Vorschusszahlung der Stadt lag nicht vor.

Für Beamte fanden gemäß § 83 i. V. m. § 141 Abs. 2 ThürBG bis zum 1. April 2009 die Vorschussrichtlinien des Bundes vom 28. November 1975 Anwendung. Anschließend richtete sich das Verfahren nach der ThürVR, deren Anwendung nach ihrer Nr. 9 auch den Gemeinden empfohlen wird. Bei Vorliegen besonderer Umstände nach Nr. 1 Abs. 3 a bis g der Vorschussrichtlinie kann danach ein Dienstherr einen unverzinslichen Vorschuss gewähren.

Die von den genannten Beschäftigten angeführten Gründe, sofern sie welche angaben, stellen keine besonderen Umstände im Sinne der Richtlinie dar. Vorschusszahlungen an Beamte über den Rahmen der ThürVR hinaus waren und sind aufgrund der Sperrklausel des früheren § 6 ThürBesG bzw. des jetzigen § 62 ThürBesG unzulässig.

Der Einbehalt dieser beiden Vorschusszahlungen durch Minderung der BruttoBezüge führte dazu, dass 900 Euro der Besoldung für den Monat Dezember 2005 und 1.000 Euro der Besoldung für den Monat August 2006 unversteuert blieben. Dementsprechend wurden in diesen Monaten überhöhte Nettobezüge an die Beamtin ausgezahlt. Für beide Monate hat die Stadt insgesamt rund 560 Euro zu wenig Lohnsteuer (incl. Solidaritätszuschlag) einbehalten bzw. abgeführt. Die Stadt hat damit rechtswidrig Vorschüsse an Beschäftigte gezahlt und deren ordnungsgemäße Tilgung nicht in jedem Fall überwacht. Die handelnden Personen haben dadurch ihre Amtspflichten verletzt. In zwei Fällen führte der Einbehalt der Vorschüsse zu einer geringeren Besteuerung der Bezüge. Die ÜP hatte angeregt, die Stadt solle die Zahlung von Vorschüssen einstellen bzw. nur im Rahmen der ThürVR vornehmen.

- XII.3.** Die Stadt teilte mit, die unversteuerten Lohnvorschüsse beim zuständigen Finanzamt angezeigt zu haben. Gleichzeitig nehme sie die Hinweise zur Kenntnis und werde künftig Vorschusszahlungen nur in Ausnahmefällen und entsprechend der ThürVR vornehmen.

- XIII. Vermeidbare Mehrausgaben bei der Abrechnung von Architektenleistungen**
- Ein Freiberufler berechnete einer Stadt rund 100.000 Euro zu viel Honorar. Er legte für seine Forderungen die Gesamtkosten des Projektes zugrunde, obwohl sein Vertrag nur die Leistungen für ein Teilobjekt beinhaltete.**
- XIII.1.** Eine Stadt beauftragte im November 2007 ein Landschaftsarchitekturbüro mit der Planung und der Bauüberwachung eines Platzes einschließlich zwei angrenzender Straßen. Die anrechenbaren Kosten für die Planungs- und Überwachungsleistungen ermittelte der Landschaftsarchitekt auf der Grundlage der Kosten aller Objekte im Leistungsbild Freianlagen. Daraufhin forderte er ein Honorar von insgesamt rund 217.000 Euro, das die Stadt unbeanstandet zahlte.
- XIII.2.** Für die Ermittlung des Honoraranspruchs²⁸ sind die anrechenbaren Kosten für mehrere Objekte getrennt zu berechnen und der Honoraranspruch nach den Vorgaben in den jeweiligen Leistungsbildern nach HOAI zu ermitteln. Eine Zusammenfassung der anrechenbaren Kosten kommt nur in besonderen Ausnahmefällen²⁹ (z. B. Wiederholungen unter gleichen Bedingungen) in Betracht; solche lagen aber nicht vor. Eine überschlägige Vergleichsberechnung ergab einen Honoraranspruch von nur rund 117.000 Euro. Die Stadt überzahlte den Freiberufler damit um rund 100.000 Euro. Die ÜP BaUT forderte die Stadt auf, den Honoraranspruch unter Beachtung der gegebenen Hinweise und die Möglichkeit einer Rückforderung des zu viel bezahlten Honorars zu prüfen.
- XIII.3.** Die Stadt führte an, dass zum Auftragszeitpunkt die Aufgabenstellung komplex und für den Bereich kein erkennbares Gestaltungsprinzip vorhanden war. Auf die Rückforderung des überzahlten Betrages ging die Stadt in ihrer Stellungnahme nicht ein.
- XIII.4.** Im Leistungsbild Freianlagen werden - gemessen an den anrechenbaren Kosten - die höchsten Honorare erzielt. Tatsächlich lagen nach HOAI fünf unterschiedliche Objekte vor, deren Honorar getrennt zu berechnen ist und zu einem erheblich geringeren Gesamthonoraranspruch führt. Es handelte sich um

²⁸ §§ 22 und 52 Abs. 8 HOAI 2002.

²⁹ § 22 HOAI 2002.

eine Straße im Leistungsbild Verkehrsanlagen, ein Gewölbe und eine Grabenverrohrung im Leistungsbild Ingenieurbauwerke sowie um Elektrotechnik im Leistungsbild technische Ausrüstung. Lediglich die Bepflanzung konnte dem Leistungsbild Freianlagen zugeordnet werden. Für eine überschlägige Vergleichsberechnung des Honoraranspruches verwendete die ÜP BaUT die Kostenberechnung des Landschaftsarchitekten. Diese hatte er in die fünf genannten Objekte unterteilt.

Grundsätzlich beeinflussen die Anforderungen an die Planungsleistung die Auswahl des geeigneten Freiberuflers. Besteht zunächst Unklarheit über den Umfang der benötigten Planungsleistungen, ist ein fachkundiger Berater hinzu zu ziehen. Ein Freiberufler hat überdies eine Aufklärungspflicht zum gesamten benötigten Leistungsbedarf³⁰. Das heißt, er hatte über die verschiedenen Einzelobjekte aufzuklären und die Stadt zu deren Planung zu befragen. Die Stadt hatte ihm gegenüber zu entscheiden, ob sie den Vertrag erweitert oder weitere Fachplaner hinzuzieht. Wenngleich der Freiberufler für mehrere Objekte plante und überwachte, berechnet sich sein Anspruch nach den in der HOAI definierten Leistungsbildern. Die Abrechnung des Landschaftsarchitekten ist mangelhaft und führte zu vermeidbaren Mehrausgaben für die Stadt. Der überzahlte Betrag ist zurückzufordern.

XIV. Straße als Freianlage

Ein fehlerhafter Honorarvertrag zur Neugestaltung eines Bahnhofsbereichs führte zur Zahlung eines überhöhten Honorars. Der Mehrbetrag gegenüber der honorarrechtlich zustehenden Vergütung beträgt rund 30.000 Euro.

- XIV.1.** Eine Stadt schloss 2006 mit einem Architekturbüro einen Vertrag über die erforderlichen Ingenieurleistungen zur Neugestaltung des Bereichs vor dem Bahnhof ab. Neben den sogenannten Freianlagen umfasste der Auftrag auch Verkehrsanlagen, wie Straßen und Stellplätze. Der Vertrag legte zur Honorarermittlung das Leistungsbild der Freianlagen nach HOAI³¹ mit durchschnittlichen Planungsanforderungen für den gesamten Bereich fest. Damit waren

³⁰ § 15 Abs. 2 Nr. 1 HOAI 2002.

³¹ HOAI 2002.

auch die Verkehrsanlagen diesen Planungsanforderungen unterstellt. Die Honorarschlussrechnung aus 2011 betrug rund 61.600 Euro (netto ohne Nebenkosten). Die Stadt akzeptierte und beglich diese.

Der neu gestaltete Bereich vor dem Bahnhof setzt sich aus verschiedenen Anlagen zusammen. Neben Bereichen, die den Fußgängern vorbehalten bleiben, sind auch mit Bussen oder LKW befahrbare Flächen angeordnet. Ausweislich des Leistungsverzeichnisses handelt es sich um folgende Gestaltungselemente:

- Rasenflächen,
- Straßen, Stellplätze,
- Mauern, Wände,
- Wege, Rampen, Treppen.

XIV.2. Nach der HOAI sind Wege nur dann als Freianlagen anzusehen, wenn

- sie keine Eignung für den regelmäßigen Fahrverkehr besitzen,
- sie als Gestaltungselement von Freianlagen oder von verkehrsberuhigten Bereichen anzusehen sind und sie nicht statisch bemessen werden müssen³².

Andernfalls ist zur Abrechnung das Leistungsbild für Verkehrsanlagen heranzuziehen. Auch Rampen und Mauern zählen nur dann als Gestaltungselement einer Freianlage, wenn keine statischen Berechnungen erforderlich sind. Sonst sind sie gebührenrechtlich als Ingenieurbauwerk anzusehen.

Die Straßen und Stellplätze des Bahnhofsvorplatzes sind als Verkehrsanlage zu behandeln. Die Mauern, Wände und Rampen sind – je nach Erfordernis einer statischen Bemessung – als Ingenieurbauwerk oder Freianlage abzurechnen. Nur die restlichen Anlagenteile gelten als Freianlagen.

Die ÜP BauT hat eine überschlägige Vergleichsberechnung vorgenommen. Dabei hat sie die Straßen und Parkflächen aufgrund der geringen Anforderungen als Verkehrsanlage der Honorarzone II zugeordnet. Danach ergab sich für die Maßnahme ein Honoraranspruch von rund 35.000 Euro (netto). Die Stadt hat das Ingenieurbüro mit rund 26.600 Euro (netto) überzahlt.

³² § 10 i. V. m. § 54 Abs. 2 sowie § 14 Nr. 4 HOAI 2002.

Die ÜP BaUT hatte die Stadt aufgefordert, das Honorar anhand der gegebenen Hinweise sowie die Möglichkeit einer Rückforderung des zu viel gezahlten Honorars zu prüfen. Zudem hatte sie darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der Rückforderung der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren unterliegt. Im vorliegenden Fall endete die Frist am 31. Dezember 2014.

XIV.3. Die Stadt teilte mit, dass die Maßnahme Bestandteil der Umgestaltung des gesamten Stadtgebiets gewesen sei. Da die hier in Rede stehenden Verkehrsanlagen nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtmaßnahme darstellen, seien alle Maßnahmen in Absprache mit dem Fördermittelgeber als Grünanlage gewertet worden. Die Bewertung als Freianlage sei damit „nicht ganz falsch“ gewesen.

XIV.4. Die Wertung der gesamten Neugestaltung des Gebiets innerhalb des Förderverfahrens als Freianlage rechtfertigt nicht die Verstöße gegen die Regelungen der HOAI. Die HOAI ist verbindliches, leistungsbezogenes Preisrecht und gilt für Auftraggeber und Auftragnehmer. Für die Einordnung der einzelnen Objekte in die Leistungsbilder nach HOAI sind nicht die Kriterien des Förderverfahrens maßgebend. Hierbei sind allein die Bestimmungen der HOAI anzuwenden. Danach waren die o. g. Anlagenteile zwingend als Verkehrsanlage bzw. Ingenieurbauwerk abzurechnen. Die festgestellte Überzahlung beruht auf preisrechtlichen Verstößen gegen die Vorschriften der HOAI. Die Stadt ist aufgefordert, den überzahlten Betrag zurückzufordern.

XV. Fehlende Ausschreibung nach VOF
Durch die stufenweise vorgenommene Beauftragung aller Ingenieurleistungen zur Planung und zum Bau einer Fußgängerbrücke über Bahngleise umging eine Stadt den Wettbewerb.

XV.1. Im Zusammenhang mit der Umgestaltung eines innerstädtischen Gebiets plante eine Stadt den Bau einer Fußgängerbrücke über Bahngleise. Die Stadt schloss mit einem Architektenbüro insgesamt vier Verträge, u. a. für die Objekt- und Tragwerksplanung sowie die örtliche Bauüberwachung getrennt nach einzelnen Leistungsphasen, ab. Die Summe der Nettohonorare der Verträge ergab ein Honorar von rund 249.000 Euro. Unberücksichtigt sind in die-

sem Betrag die weiteren Honorare für Besondere Leistungen, Baugrunduntersuchungen und Vermessungsleistungen, welche die Stadt an dasselbe Büro übertrug. Diese umfassen weitere rund 42.300 Euro.

Die Stadt führte vor der Auftragsvergabe weder ein Verfahren nach VOF durch noch holte sie mehrere Angebote ein.

- XV.2.** Als öffentliche Auftraggeberin hat die Stadt die Pflicht, vor der Entscheidung über eine Auftragsvergabe den Auftragswert zu schätzen. Anhand des Auftragswerts hat sie unter Beachtung der anzuwendenden Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge das entsprechende Vergabeverfahren festzulegen. Dieses ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Nach § 3 VgV ist dabei vom Gesamtwert der zu vergebenden Leistung auszugehen. Der Wert des Auftrags darf nicht mit der Absicht geschätzt oder untergliedert werden, den Auftrag einer europaweiten Ausschreibung zu entziehen. Je näher der prognostizierte Auftragswert am Schwellenwert liegt, desto genauer ist dieser zu schätzen.

Die o. g. freiberuflichen Leistungen waren aufgrund des Gesamtauftragswerts nach den Regelungen der VOF zu vergeben.

- XV.3.** Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme dazu aus, dass nach der ursprünglichen Schätzung der Baukosten von rund 1,33 Mio. Euro (netto) sich ein Honorar von lediglich 184.000 Euro ergeben hätte. Dies hätte unter dem damals gültigen Schwellenwert von 200.000 Euro gelegen. Insoweit sei kein formales Vergabeverfahren notwendig gewesen. Dass sich die Baukosten nach der Submission weit erhöhen würden, sei zunächst nicht absehbar gewesen.

- XV.4.** Die Stadt bezieht sich in ihrer Stellungnahme lediglich auf die Honorare der Objekt- und Tragwerksplanung für die Brücke. Es ist davon auszugehen, dass die Stadt von Beginn an beabsichtigte, auch die Leistungen der örtlichen Bauüberwachung an dasselbe Büro zu übertragen. Daher war auch dieses Honorar bei der Berechnung des Auftragswerts zu berücksichtigen. Das Honorar der örtlichen Bauüberwachung beträgt rund 30.000 Euro, so dass sich mit rund 210.000 Euro ein Nettohonorar oberhalb des Schwellenwertes von 200.000 Euro ergibt. Zudem waren die absehbar notwendigen Leistungen für die Vermessung und das Baugrundgutachten für rund 42.300 Euro in die Ermittlung des Auftragswerts einzubeziehen.

XVI. Fehlerhafte Ingenieurverträge und -abrechnungen

Eine Stadt missachtete bei Verträgen mit einem Ingenieurbüro die Vorschriften der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure. Sie zahlte rund 152.000 Euro, ohne dass die Voraussetzungen zur Zahlung vorlagen.

XVI.1. Eine Stadt beauftragte 2004 ein Ingenieurbüro mit den Leistungen der Gebäude- und Tragwerksplanung nach HOAI³³ sowie der Sicherheits- und Gesundheitskoordination. Für die Planung der Freianlagen lag kein Vertrag vor. Das Ingenieurbüro rechnete die vereinbarten Teilleistungen einschließlich der Freianlagenplanung gegenüber der Stadt mit 25 Rechnungen ab und erhielt dafür rund 152.000 Euro. Eine Schlussrechnung legte es nicht vor. Für die Honorarermittlung notwendige Unterlagen, wie Kostenanschlag, Kostenfeststellung und anrechenbare Kosten fehlten, bzw. waren fehlerhaft.

Die Planung der Freianlagen rechnete es nach der Honorarzone III einschließlich Umbauzuschlag und Nebenkostenpauschale ab.

XVI.2. Das Honorar wird fällig, wenn die Leistungen vertragsgemäß erbracht und eine prüffähige Honorarschlussrechnung überreicht worden ist (§ 8 Abs. 1 HOAI). Bei Gebäuden, Freianlagen und der Tragwerksplanung richtet sich das Honorar nach den anrechenbaren Kosten des Objekts, der Honorarzone und nach den entsprechenden Honorartafeln³⁴.

Ohne Vorlage einer Honorarschlussrechnung, des Kostenanschlages und der Kostenberechnung ist die Honorarrechnung nicht prüffähig und zu beanstanden. Liegen der Stadt die Kostenermittlungen nicht vor, sind diese durch das Ingenieurbüro im Rahmen der Erfüllung seiner Grundleistungspflichten nachzuliefern. Hieraus ist das geschuldete Honorar zu ermitteln und mit den bereits ausgezahlten Teilhonorarbeträgen zu verrechnen.

Die Leistungen für die Freianlage sind nach den gegebenen Anforderungen in die Honorarzone II einzuordnen (§ 14 Abs. 2 HOAI). Da keine schriftliche Vereinbarung vorliegt, ist das Honorar nach den Mindestsätzen zu ermitteln (§ 4 Abs. 4 HOAI). Da die Stadt keine pauschale Abrechnung der Nebenkosten vereinbart hatte, waren diese auf Einzelnachweis abzurechnen (§ 7 HOAI). Die Berechnung eines Umbauzuschlages setzt voraus, dass ein vorhandenes

³³ HOAI 2002

³⁴ §§ 10 Abs. 1 und 62 Abs. 1 HOAI.

Objekt unter wesentlichem Eingriff in Konstruktion oder Bestand umgebaut und nicht neu erstellt wird (§ 3 Nr. 5 HOAI). Demzufolge war der geforderte Umbauzuschlag nicht zulässig.

Die Fehler bei der Honorarberechnung führten zu einem überhöhten Gesamthonorar. Es ist nicht auszuschließen, dass das Ingenieurbüro überzahlt ist. Die ÜP BaUT forderte die Neuberechnung des Honoraranspruchs. Der überzahlte Honorarbetrag ist zurückzufordern.

XVI.3. Die Stadt begründete die teilobjekt- und bauabschnittsweise Abrechnung der Ingenieurleistungen mit der Unsicherheit, ob und in welchem Umfang der nächste Bauabschnitt gefördert bzw. begonnen würde. Sie räumte ein, eine Gegenüberstellung mit einer Abrechnung auf der Grundlage der Schlussrechnung könne zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Ihr sei jedoch kein finanzieller Schaden entstanden. Die Stadt begründete die Tekturen inhaltlich, sah jedoch keinen Anlass für eine mögliche Überzahlung des Ingenieurbüros. Die Kostenberechnungsarten wollte sie nachfordern. Die Wahl der höheren Honorarzone begründete die Stadt mit äußeren Rahmenbedingungen, wie Trinkwasserschutzzone, Wasserstand, Wasserläufe.

XVI.4. Die ÜP BaUT stellte klar, dass bei sich überschneidenden Bauabschnitten am selben Objekt eine bauabschnittswise Honorarberechnung nicht zulässig ist. Treten in Außenanlagen erhöhte Planungsanforderungen auf, muss davon ausgegangen werden, dass es sich um eine Fachplanungsaufgabe handelt, die einer separaten Vertragsvereinbarung bedarf. Öffentliche Auftraggeber müssen wirtschaftlich und sparsam mit ihren Mitteln umgehen und ihre Erfüllungsgehilfen leistungsgerecht vergüten. Dies setzt voraus, dass der Auftraggeber den genauen Umfang der Leistungen bestimmt und die Art der Vergütung entsprechend den Bestimmungen der Honorarordnung wählt. Die Stadt konnte die Angemessenheit des gezahlten Honorars nicht nachweisen. Die ÜP BaUT forderte die Neuberechnung des Honoraranspruchs entsprechend den gegebenen Hinweisen. Der überzahlte Honorarbetrag ist zurückzufordern.

XVII. Umbauzuschlag

Durch falsche Interpretation des Begriffs Umbauten nach HOAI zahlt jede fünfte Thüringer Kommune zu viel Honorar an Architekten und Ingenieure.

XVII.1. Bei der Querschnittsprüfung „Beauftragung freiberuflicher Leistungen“ hat die ÜP BaUT im Durchschnitt bei jeder fünften geprüften Kommune die Zahlung von Umbauzuschlägen zum Grundhonorar für Architekten- und Ingenieurleistungen kritisiert. Die Zuschlagszahlungen waren nicht gerechtfertigt, da es sich bei den beauftragten Leistungen nicht um Umbautatbestände nach der einschlägigen Honorarordnung handelte.

Beispielsweise beauftragten eine Süd- und eine Mittelthüringer Stadt 2009 bzw. 2010 Freiberufler mit den Planungs- und Bauüberwachungsleistungen für innerstädtische Straßenbaumaßnahmen. Beide Straßen waren bereits vorhanden und mussten aufgrund ihres desolaten Zustandes grundhaft ausgebaut werden. In beiden Fällen war die Straße erst komplett zurückzubauen und anschließend neu herzustellen. Die Städte vereinbarten mit dem Freiberufler die Zahlung eines Umbauzuschlages von 20 Prozent. Die Mittelthüringer Stadt zahlte rund 5.100 Euro, die Südthüringer Stadt rund 7.700 Euro als Umbauzuschlag

XVII.2. Umbauten sind Umgestaltungen eines vorhandenen Objekts mit Eingriffen in dessen Konstruktion oder Bestand. Die Definition bezieht sich nicht auf das Objektfeld und ist nicht anwendbar auf einen vollständigen Rück- und anschließenden Neubau. Damit sind vermeidbare Mehrausgaben von insgesamt rund 12.800 Euro entstanden. Die ÜP BaUT hat gefordert, das jeweils zu viel bezahlte Honorar zurückzufordern.

XVII.3. Die Südthüringer Stadt hat den Umbauzuschlag mit dem neuen Erscheinungsbild der Straße begründet. Diese hätte eine neue Gliederung in Fahrbahn, Stellflächen, Gehwege und Verweilgelegenheiten erhalten. Außerdem sei der Zuschlag durch erhöhte Anforderungen an die Planung aufgrund des Ausgleichs von Höhenunterschieden, der Anpassung von Einfahrten, Gehwegen und Stellflächen sowie der Berücksichtigung bestehender Grünflächen gerechtfertigt. Schließlich sei durch die Neugliederung in die unter der Straße verlaufende technische Infrastruktur eingegriffen worden. Da dies nicht in die Verantwortung der Straßenplaner falle, könne diesen der Umbauzuschlag nicht abgesprochen werden.

Die Mittelthüringer Stadt hat ähnlich argumentiert. Sie begründete die Vereinbarung des Umbauzuschlags im Wesentlichen mit der vorhandenen Straßenbeleuchtung, dem vorhandenen Straßenentwässerungskanal und den Erdarbeiten für Trinkwasserleitungen des Zweckverbands sowie der Wiederverwendung des vorhandenen Natursteinpflasters.

Beide Städte sahen keinen Anlass, auf Grundlage der Hinweise der ÜP BaUT die Honorarrückforderung zu prüfen.

XVII.4. Entgegen der umgangssprachlichen Bedeutung eines Umbaus definiert sich der Honorartatbestand zum Ansatz eines Umbauzuschlags abweichend. Die Definition des Honorartatbestands bezieht sich auf den Umbau eines vorhandenen Objekts.

Für jedes Objekt hält die HOAI zur Berücksichtigung erhöhter Planungsanforderungen als Bemessungshilfe eine Punktebewertungsmatrix vor. Danach handelt es sich bei den o. g. Objekten um innerstädtische Straßen. Die Matrix enthält fünf Bewertungskriterien. Planerischen Anforderungen zur Einbindung des Objekts in seine Umgebung oder anspruchsvolle geologische und baugrundtechnische Rahmenbedingungen können hier berücksichtigt werden. Erhöhte Anforderungen haben Einfluss auf die Honorarzone und den Honorarsatz. Sie sind nicht maßgebend für den Umbauzuschlag.

Der Ansatz eines Umbauzuschlags ist bei grundhaften Straßenausbaumaßnahmen ungerechtfertigt, da das gesamte Objekt erst zurückgebaut und anschließend neu hergestellt wird. Die städtischen Einreden zur technischen Infrastruktur der Straße in Bezug auf den Untergrund gehen fehl. Auch ohne den Neubau der Ver- und Entsorgungsleitungen hätte der Straßenkörper einen einheitlich tragfähigen Neubau des Unterbaus erforderlich gemacht, um Schäden durch ungleichmäßige Setzungen zu vermeiden. Ebenfalls bleibt bei der Entscheidung über einen Umbauzuschlag das Umfeld der Straße außer Acht. Zu dessen Berücksichtigung dienen u. a. die genannten Kriterien zur Punktebewertung.

Ein Umbau von Straßen liegt honorarrechtlich z. B. beim nachträglichen Einbau einer Abbiegespur, dem nachträglichen Einbau von Parkbuchten in einer Straße oder der baulichen Veränderung einer Kreuzung, wenn diese nicht vollständig neu erstellt wird, vor.

Die HOAI ist für beide Vertragsparteien verbindliches Preisrecht. Sie soll eine hohe Planungsqualität gewährleisten und einen ruinösen Preiswettbewerb unter den Architektur- und Ingenieurbüros verhindern. Sie schützt gleichzeitig Auftraggeber vor ungerechtfertigten Honorarforderungen.

Die von den Städten angeführten Begründungen rechtfertigen nicht die Vereinbarung von Umbauzuschlägen. Die überzahlten Beträge sind von den Städten zurückzufordern.

XVIII. Grundlagen zum Honoraranspruch bei Instandsetzungsmaßnahmen
Das für die Instandsetzung eines Gebäudes einschließlich Terrasse vereinbarte Honorar war um fast 10.000 Euro zu hoch.

XVIII.1. Eine Stadt hat 2010 einen freiberuflich Tätigen mit den Planungen für eine Gebäudesanierung einschließlich Terrasse beauftragt. Sie ordnete die Anforderungen an die Architektenleistung der Honorarzone III zu und vereinbarte darüber hinaus einen Umbauzuschlag von 20 Prozent. Der Freiberufler rechnete seine Leistungen vertragsgemäß ab. Die Stadt zahlte den geforderten Betrag.

XVIII.2. Zunächst ist vor der Entscheidung über einen Honorarzuschlag klarzustellen, ob erhöhte Anforderungen an die Planung gestellt werden. Die HOAI unterscheidet dabei zwischen den Tatbeständen Umbau, Modernisierung und Instandsetzung. Der Zuschlag für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen bezieht sich auf die Leistungsphasen 1 bis 9. Der Zuschlag für Instandsetzungen bezieht sich ausschließlich auf die Leistungsphase 8. Die Honorarzone wird in beiden Fällen unabhängig vom Objekt ausschließlich anhand der Anforderungen der Einzelmaßnahmen ermittelt. Im Vergleich zum Objekt kann die Einordnung unterschiedlich sein. Bei der Maßnahme handelte es sich um Arbeiten am Fassadenputz, einer Stützwand, einer Terrasse sowie die Gestaltung der Freiflächen mit Entwässerungs- und Drainagearbeiten. Im dargestellten Fall sind diese Arbeiten aufgrund ihrer geringen planerischen Anforderung durchgehend der Honorarzone II zuzuordnen. Die erbrachten Arbeiten stellen keinen Eingriff in die Konstruktion oder den Bestand nach der HOAI dar. Sie erhöhen ebenfalls nicht den Gebrauchswert. Die Maßnahmen dienen lediglich der Aufrechterhaltung der Funktion und der Wiederherstellung des Sollzustands der Bausubstanz. Die Vereinbarung des Umbauzuschlags war nicht

gerechtfertigt. Die nicht gerechtfertigte Honorarzone und der Umbauzuschlag von 20 Prozent führten für die Stadt zu vermeidbaren Mehrausgaben von rund 9.500 Euro. Die ÜP BaUT hat gefordert, das zu viel bezahlte Honorar zurückzufordern.

XVIII.3. Die Stadt hat mitgeteilt, dass nach ihrer Ansicht die erbrachten Leistungen am Gebäude einen wesentlichen Eingriff in die Konstruktion oder den Bestand darstellen. Der Ein- und Ausbau sämtlicher Fenster und Außentüren sei von außen erfolgt. Dabei sei es notwendig gewesen, die Bauöffnungen in der Bauphase statisch zu sichern. Bei der Sanierung der Terrasse sei der gesamte Belag einschließlich Unterbau aufgenommen worden. Nur die Stützwände sowie die freigelegten Außenwände der Terrasse seien stehen geblieben. Diese seien statisch gesichert worden. Damit seien die Eingriffe in die Konstruktion und den Bestand enorm und der Umbauzuschlag somit jederzeit gerechtfertigt. Zur vereinbarten Honorarzone III äußerte sich die Stadt nicht.

XVIII.4. Die Einrede der Stadt geht fehl. Die beschriebenen Arbeiten stellen aufgrund ihrer Eigenart keinen Umbautatbestand nach HOAI dar. Innerhalb dieser Arbeiten wurde nicht im Sinne der HOAI in die Konstruktion oder den Bestand eingegriffen. Es waren weder Auswirkungen auf das Bauwerk gegeben noch statische Berechnungen erforderlich. Die Stadt hat das Gebäude trotz der Baumaßnahmen ununterbrochen genutzt. Bei der Terrasse war der alte Belag vollständig zu entfernen und ein neuer Belag inklusive Unterbau einzubauen. Dies entspricht einem Neubau. Bei den Stützwänden handelt es sich nach Ansicht der ÜP BaUT eher um Umfassungswände. Ein Standsicherheitsnachweis erfolgte nicht.

In allen Fällen baute die Stadt ein abgrenzbares Bauteil, welches sich auf das Bauwerk nicht auswirkt, vollständig zurück und anschließend neu auf und ein. Erhöhte Anforderungen an die Planung und Bauüberwachung sind daher im Sinne eines Umbaus mit dementsprechend verbundenem Umbauzuschlag auf alle Leistungsphasen nicht abzuleiten.

Die HOAI ist für beide Vertragsparteien verbindlich. Sie setzt für einen Umbau die Umgestaltung eines vorhandenen Objekts voraus. Dafür muss nach der Umbaudefinition ein Eingriff in dessen Bestand und Konstruktion erfolgen. Die genannten Einzelmaßnahmen erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Sie rechtfertigen keinen erhöhten Honoraranspruch in allen Leistungsphasen. Die Maßnahmen dienten lediglich dem Erhalt der Funktion und des Werts sowie

zur Wiederherstellung des Sollzustands. Es handelte sich um Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

Die nach den Anforderungen des Objekts unzutreffend festgelegte Honorarzone III und die fehlgeleitete Interpretation der Umbaudefinition nach HOAI führten zu vermeidbaren Mehrausgaben von rund 4.700 bzw. 4.800 Euro.

Die Stadt überzahlte den Freiberufler insgesamt mit rund 9.500 Euro. Sie hat den überzahlten Betrag zurückzufordern.

XIX. Keine Mediation mangels Einigungswillen

Jahrelange Streitigkeiten kommunaler Gesellschafter belasteten die Körperschaften mit Anwalts- und Gerichtskosten von 80.000.- Euro in zwei Jahren.

XIX.1. Die ÜP hat die Betätigung von drei kommunalen Gebietskörperschaften in einer Beschäftigungsgesellschaft und ihrer Tochtergesellschaft geprüft. Sie stellte fest, dass viele Probleme in den Gesellschaften überwiegend auf Uneinigkeiten zwischen den kommunalen Gesellschaftervertretern zurückzuführen waren. Vor Gericht waren mehrere Rechtsstreitigkeiten anhängig. Gesellschafterversammlungen konnten nur noch im Beisein von Rechtsanwälten durchgeführt werden. Dies verursachte unnötige Rechtsanwalts- und Gerichtskosten. Sie beliefen sich in den Jahren 2012 und 2013 (bis 21. August 2013) auf insgesamt rund 80.000 Euro. Die ÜP schlug daher den kommunalen Gesellschaftervertretern ein Mediationsverfahren vor. Zunächst signalisierten alle Beteiligten ihre Bereitschaft, dem Vorschlag zu folgen. Einer der Gesellschaftervertreter hielt sich jedoch nicht an die Absprache, so dass das Mediationsverfahren nicht zustande kam.

XIX.2. Die kommunalen Gesellschaftervertreter schafften es nicht, für ordnungsgemäße und transparente Verhältnisse in den Beteiligungsgesellschaften zu sorgen. Nach Wahrnehmung der ÜP waren die persönlichen Verwerfungen unter den Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften so groß, dass dies auch nicht mehr zu erwarten war. Es verstößt gegen den Grundsatz des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln, interkommunale Streitigkeiten über Jahre unter Einsatz erheblicher Haushaltsmittel für Rechtsberatungsleistun-

gen auszutragen. Vielmehr wäre es geboten gewesen, Meinungsverschiedenheiten gütlich beizulegen, z. B. durch Einschaltung der Rechtsaufsichtsbehörden oder eines professionellen Mediators.

- XIX.3.** Ein kommunaler Gesellschafter führte im Stellungnahmeverfahren aus, dass ein Mediationsverfahren mangels Mitwirkungswillens der übrigen kommunalen Gesellschafter keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätte. Die ÜP bleibt bei ihrer Auffassung, dass durch die vielen Streitigkeiten öffentliche Gelder unwirtschaftlich ausgegeben wurden. Mittels einer professionellen Mediation hätten Lösungswege gefunden werden können, um bestehende Friktionen zu überwinden und weitere Rechtsanwalts- und Gerichtskosten zu vermeiden.

Die ÜP hält daher ihre Feststellungen in vollem Umfang aufrecht. Ihre Prüfung war mit ursächlich dafür, dass zwei Gebietskörperschaften ihre Beteiligungen in diesem Bereich vollständig veräußert haben.

XX. Mangelhafte Beteiligungsverwaltung
Die Beteiligungsverwaltung gewährleistete weder wirtschaftliches Handeln noch die Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen.

- XX.1.** Die Beteiligungsverwaltungen von drei geprüften kommunalen Gebietskörperschaften waren weder personell noch strukturell so aufgestellt, dass sie ihren Aufgaben vollumfänglich gerecht werden konnten. In den einzelnen Verwaltungen befassten sich mehrere Struktureinheiten mit Aufgaben der Beteiligungsverwaltung. Unterlagen zu Beteiligungsunternehmen mussten „im ganzen Haus zusammengesucht“ bzw. direkt bei den Beteiligungsgesellschaften abgefordert werden. Teilweise hatten die gewählten Vertreter der Kommunen als kommunale Gesellschaftervertreter die Unterlagen an sich gezogen und die eigentliche Beteiligungsverwaltung von einer Bearbeitung der Vorgänge ausgeschlossen. Im Ergebnis waren alle geprüften Beteiligungsverwaltungen nicht in der Lage, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Dies zeigte sich besonders bei einem Unternehmen, an dem die drei geprüften kommunalen Gebietskörperschaften beteiligt waren. Nach den Feststellungen der ÜP haben die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften:

- nicht auf einen Aufsichtsrat als koordinierendes Gremium bei den Gesellschaften hingewirkt, obwohl kommunale Gremien den Auftrag hierzu erteilt hatten,

- nicht auf die gesellschaftsvertragliche Einräumung der gesetzlich vorgesehenen Prüfungsrechte nach §§ 53 und 54 HGrG hingewirkt,
- sich nicht um die kommunalrechtlich zwingend erforderliche rechtsaufsichtliche Genehmigung der Beteiligung an einem Tochterunternehmen bemüht,
- nicht auf die rechtzeitige Einberufung der Gesellschafterversammlungen hingewirkt,
- fehlerhafte Beschlüsse der Gesellschafterversammlung nicht angefochten,
- die Geschäftsführerin der Beteiligungsgesellschaften nicht effektiv überwacht. Diese kam ihren steuerrechtlichen Pflichten nicht oder nur eingeschränkt nach. Im Ergebnis entstanden erhebliche Säumniszuschläge und Verzugszinsen.
- mehrfach rechtsgrundlos Zahlungen an die Geschäftsführerin der Tochtergesellschaft gebilligt. Die von der Gesellschafterversammlung selbst gesetzten Voraussetzungen hierfür lagen aber nicht vor.
- mehrfach fehlerhafte Jahresabschlüsse gebilligt, die seit 2003 nicht fristgerecht vorlagen.
- nicht auf die nach § 75 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ThürKO erforderliche Prüfung der Jahresabschlüsse des Tochterunternehmens durch einen Wirtschaftsprüfer hingewirkt.
- nicht sichergestellt, dass die Mitglieder der kommunalen Organe alle erforderlichen Informationen für sachgerechte Entscheidungen erhielten. Es mangelte an vollständigen und inhaltlich aussagekräftigen Beteiligungsberichten.

XX.2. Die gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften sind unmittelbar verantwortlich für ihre Verwaltungen. Sie hatten den wirtschaftlichen Umgang mit den Beteiligungen an beiden Firmen unter Zuhilfenahme des Sachverständes der Verwaltung sicher zu stellen.

Eine institutionalisierte Beteiligungsverwaltung ist wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Steuerung und Kontrolle von Beteiligungen. Sie umfasst auch das Instrument eines Beteiligungscontrollings. Die Beteiligungsverwaltung übernimmt eine Informations-, Kontroll- und Dokumentationsfunktion, d.h. alle Gesellschafterakten der Gebietskörperschaft und die wesentlichen Unterlagen zu den Unternehmen sind von ihr in einer einheitlichen Struktur zu

führen. Des Weiteren obliegt ihr die Überwachung der Einhaltung formaler Kriterien, wie rechtzeitige Vorlage und ordnungsgemäße Feststellung des Jahresabschlusses, Entlastung der Geschäftsführung, Bestellung der Wirtschaftsprüfer bzw. Vorlagen an die Rechtsaufsichtsbehörde. Zu den sonstigen wichtigen Angelegenheiten der Beteiligungsverwaltung gehören neben der Bewertung wirtschaftlicher Risikoentscheidungen und von Entscheidungen mit Haushaltsrelevanz alle Angelegenheiten, die die öffentliche Zweckbindung der Unternehmen nachhaltig berühren (Steuerungsfunktion). Des Weiteren obliegt ihr die fachliche Unterstützung der in Gremien von Unternehmen von der Gebietskörperschaft entsandten Mitglieder.

XX.3. Im Stellungnahmeverfahren äußerten sich die Gebietskörperschaften entweder gar nicht zu den Prüfungsfeststellungen oder mit dem pauschalen Hinweis, etwas ändern zu wollen. Konkrete Maßnahmen nannten sie nicht. Zwei der drei Gebietskörperschaften folgten dem Vorschlag der ÜP und gaben die Beteiligung an den Unternehmen auf. Die Probleme der jeweiligen Beteiligungsverwaltung bestehen aber bezüglich weiterer Beteiligungen fort. Der Fall verdeutlicht, wie notwendig funktionierende Beteiligungsverwaltungen sind.

XXI. Darlehensgewährungen an eine Beteiligungsgesellschaft
Eine Stadt gewährte ihrer Eigengesellschaft mehrere Darlehen von insgesamt 3.856.000 Euro. Überwiegend gewährte der Bürgermeister die Darlehen per Eilbeschluss, obwohl eine Eilbedürftigkeit nicht vorlag. Darüber hinaus überwies die Stadtkasse die Darlehensbeträge teilweise noch vor der jeweiligen Bewilligung. Die benötigten Mittel entnahm die Stadt der allgemeinen Rücklage. Änderungen von Darlehenskonditionen vereinbarte sie teilweise ohne Beschlüsse des Stadtrats. Überfällige Rückzahlungsverpflichtungen der Gesellschaft nahm die Stadt tatenlos hin und kam schließlich selbst in Liquiditätsschwierigkeiten. Sie musste deshalb einen Kassenkredit über 300.000 Euro aufnehmen.

XXI.1. Die Stadt gewährte der Gesellschaft von 2008 bis 2010 mehrere „Darlehen zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen“ über insgesamt 3.856.000 Euro. Allein 2.100.000 Euro gewährte der Bürgermeister per Eilbeschluss, obwohl Gründe für eine Unaufschiebbarkeit der Entscheidung nicht erkennbar waren.

In einem Fall fand die nächste Stadtratssitzung sogar nur zwei Tage nach dem Eilbeschluss statt.

Im Einzelnen stellte die ÜP fest:

- Für die 2008 und 2009 per Eilbeschluss gewährten Darlehen wurde erst mit dem Nachtragshaushalt 2009 im Oktober 2009 eine teilweise Ausgabeermächtigung über 1.850.000 Euro geschaffen. Für weitere Darlehen über 1.056.000 Euro fehlt jede haushaltsrechtliche Grundlage.
- Ein Darlehen über 800.000 Euro gewährte die Stadt zur Zwischenfinanzierung für geplante Investitionen, weil die Kommunalaufsicht eine Bürgschaftsübernahme der Stadt nicht genehmigt hatte und daher ein von der Gesellschaft aufgenommener Bankkredit nicht zur Auszahlung gekommen war.
- Bei einem ausdrücklich als „Liquiditätsdarlehen“ über 406.000 Euro gewährten Darlehen handelt es sich tatsächlich um einen Investitionskredit. Er wurde gewährt, obwohl eine Bank wegen – dem Stadtrat bekannter – Überschuldung der Gesellschaft ihre Kreditzusage zurückgezogen hatte.
- Darlehensbeträge über 1.506.000 Euro überwies die Stadtkasse noch vor der Darlehnsbewilligung durch den Bürgermeister bzw. den Stadtrat.
- In den Jahren 2008 und 2009 entnahm die Stadt aus der allgemeinen Rücklage 2.906.000 Euro, um damit die Darlehnsauszahlung zu ermöglichen. Auch nach teilweiser Rückzahlung durch die Gesellschaft bestanden Ende des Jahres noch offene Forderungen von 1.500.000 Euro.
- 2010 gewährte der Stadtrat weitere Darlehen über insgesamt 950.000 Euro, obwohl die Finanzverwaltung darauf hingewiesen hatte, dass der Kassenbestand der Stadt selbst derzeit lediglich 2.500.000 Euro betrage. Trotz bestehender Rückzahlungsverpflichtung bis zum 31. Dezember 2010 zahlte die Gesellschaft nicht. Die Stadt hat dies hingenommen.
- Da die Darlehenszahlungen rücklagefinanziert waren, standen der Stadtkasse nicht ausreichend Mittel zur Verfügung. Mit Eilbeschluss des Bürgermeisters im Dezember 2010 nahm die Stadt einen kurzfristigen Kassenkredit über 300.000 Euro auf. Der Stadt entstanden durch die Bereitstellung des Kredites Ausgaben über 697,50 Euro.

- Am 1. März 2011 senkte die Stadt den Zinssatz für die noch offenen Kredite über 2.450.000 Euro auf 0,97 Prozent. Allein für das 1. Quartal 2011 bedeutete das geringere Zinserträge von 4.302,50 Euro. Ein Stadtratsbeschluss zur Änderung der Darlehenskonditionen erging jedoch nicht.

XXI.2. Die Eilentscheidungen des Bürgermeisters sind nicht nachvollziehbar. Die Verwaltungsakten enthielten keine Hinweise, die eine Eilbedürftigkeit gestützt hätten. Unabhängig davon hätte bei einer Darlehensgewährung im Umfang von 2.100.000 Euro nicht der Zeitdruck, sondern eine umfassende Maßnahmenplanung hinsichtlich der Liquiditäts- und Ertragslage der Gesellschaft vorrangig sein müssen.

Ferner haben sowohl der Bürgermeister als auch der Stadtrat bei den Entscheidungen, wie bspw. die rücklagenfinanzierte Darlehensgewährung, die Finanzsituation der eigenen Stadt, nämlich die Notwendigkeit der Aufnahme des Kassenkredits, außer Acht gelassen.

Auch zeigt der Bedarf der Gesellschaft an Finanzmitteln nicht nur ihre mangelnde Liquidität und zu geringe Eigenkapitalausstattung, sondern auch die mangelhafte Finanzplanung der Investitionsvorhaben.

Die Gewährung der Darlehen in 2008 und 2009 ohne ausreichende Ermächtigung im Haushalt war unzulässig. Soweit für Ausgaben im Haushalt keine Mittel veranschlagt sind, handelt es sich um außerplanmäßige Ausgaben im Sinne des § 87 Nr. 4 ThürGemHV. Sie sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Sind sie erheblich, so sind sie vom Stadtrat vorher – vor Leistung der Mehrausgaben – durch Nachtragshaushalt zu beschließen.

Auch die 2010 vorgenommene Änderung der Darlehenskonditionen ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung und hätte aufgrund ihrer Bedeutung eines Stadtratsbeschlusses bedurft.

Die Darlehensgewährung mit einer Verzinsung von zuletzt nur noch 0,97 Prozent ist unwirtschaftlich. Die Stadt selbst hat 2007 langfristige Kredite mit Zinssätzen von 3,85 Prozent bzw. 4,67 Prozent aufgenommen. Die allgemeine Rücklage stammt in Höhe von 1.370.000 Euro aus diesen Krediten. Die Kreditvergabe mit weit unter den eigenen Kosten liegenden Zinserträgen hat

bei der Stadt zu deutlichen Zinsschäden geführt. Zudem ist eine kreditfinanzierte Rücklage unzulässig und unwirtschaftlich.

XXI.3. Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme zum Berichtentwurf mit, die ÜP habe den Werdegang zur Gründung der Gesellschaft, das technische Konzept und den sich durch die nicht erfolgten Genehmigungen der Kommunalaufsicht zu den Bürgschaften ergebenden Schaden bei den Prüfungsfeststellungen nicht berücksichtigt. Als Anlage fügte sie daher einen zeitlichen Ablauf der Entwicklung der Gesellschaft und das Klageschreiben gegen die Kommunalaufsicht bei.

XXI.4. Die ÜP hatte im vorliegenden Fall nur das Verwaltungshandeln der Stadt bei der Darlehensgewährung geprüft. Hier werden die mangelnde Stadtratsbeteiligung, die Darlehensgewährung ohne Ausgabeermächtigungen, fehlende Überwachung von Rückzahlungsverpflichtungen, fehlerhafte Zinsberechnungen, kein ordnungsgemäßer Nachweis der Darlehen im Haushalt usw. beanstandet. Die Notwendigkeit der Darlehensgewährung an die Gesellschaft war nicht Gegenstand der Prüfung.

XXII. Unzulässige Eilentscheidung für ein schuldrechtliches Nutzungsverhältnis
Ein Bürgermeister entschied über ein mietzinsfreies Nutzungsverhältnis für Wohn- und Nebenflächen. Die unzulässige Entscheidung hatte für die Stadt langfristig Einnahmeverluste von insgesamt rund 470.000 Euro zur Folge.

XXII.1. Eine Stadt ging im Juli 2004 einen Erbpachtvertrag ein. Auf der Grundlage einer Eilentscheidung des Bürgermeisters begründete sie am gleichen Tag ein schuldrechtliches Nutzungsverhältnis für Wohn- und Nebenflächen einschließlich Außenanlagen zu Gunsten der Eigentümer des Objektes. Sie räumte dem Eigentümer ab Januar 2017 ein preisreduziertes Nutzungsrecht über 13 Jahre und danach ein unentgeltliches Nutzungsrecht von insgesamt 74 Jahren ein. Eine überschlägige Vergleichsberechnung ergab, dass die Stadt damit auf Mieteinnahmen von fast 1,4 Mio. Euro verzichtete. Der Kapitalwert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses betrug rund 470.000 Euro.

XXII.2. Unter der Annahme eines Eilfalles verschiebt sich die Zuständigkeit des Gemeinderates nur ausnahmsweise auf den Bürgermeister (§ 30 ThürKO). Dabei sind die Grenzen der Eilbedürftigkeit eng auszulegen. Eine Angelegenheit ist dann dringlich, wenn ohne ein schnelles Handeln ein Schaden oder Nachteil für die Gemeinde, die Allgemeinheit oder einzelne Betroffene eintreten würde. In einem solchen Fall muss der zu erwartende Schaden oder Nachteil erheblich sein. Unaufschiebbar ist die Angelegenheit jedoch erst, wenn eine fristgerechte Einberufung des Gemeinderats bzw. beschließenden Ausschusses nicht mehr möglich ist.

Die Begründung eines Nutzungsverhältnisses, das ab Januar 2017 beginnen soll, war nicht eilig im Sinne des § 30 ThürKO. Auch war die schuldrechtliche Vereinbarung eines Nutzungsverhältnisses keine Bedingung für den Abschluss des Erbbaupachtvertrages zwischen der Stadt und den Objekteigentümern. Aus den Beschlussvorlagen für den Erbbaupachtvertrag für den Hauptausschuss (22. April 2004) und den Stadtrat (6. Mai 2004) ist zu schließen, dass durchaus eine fristgerechte Einberufung des Stadtrates möglich gewesen wäre. Damit war auch das Eingehen des Erbpachtvertrages nicht eilbedürftig. Die Eilentscheidung war aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht gerechtfertigt.

Der Verzicht auf die Einnahmen aus der Nutzung der Räume ist unzulässig und widerspricht den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 53 Abs. 2 S. 1 ThürKO). Die Verwaltung der Vermögensgegenstände dient dem Ziel, diese nutzbringend einzusetzen, weshalb ihre unentgeltliche Überlassung unzulässig ist (§ 67 Abs. 4 ThürKO).

XXII.3. In ihrer Stellungnahme verwies die Stadt darauf, sie habe dem Stadtrat die Eilentscheidung in seiner nächsten Sitzung zur Kenntnis gegeben. Einwendungen und Nachfragen habe es nicht gegeben. Zur unter Wert eingeräumten bzw. unentgeltlichen Nutzungsüberlassung gab sie an: „Die kostenlose Überlassung ergibt sich aus der Rückführung der seitens der Stadt in das Objekt investierten Mittel für die nach Ablauf der Zweckbindung der Fördermittel durch den Grundstückseigentümer zu nutzenden Räumlichkeiten.“

XXII.4. Die Stellungnahme der Stadt kann die Prüfungsfeststellung nicht entkräften. Nach den der ÜP BaUT vorliegenden Unterlagen hatte der Stadtrat den Bürgermeister aufgefordert, die Eilentscheidung zu erläutern. Der Inhalt und das

Ergebnis dieser Erläuterungen sind im Protokoll nicht vermerkt. Für eine Eilentscheidung im Juli 2004, sieben Tage vor der nächsten (planmäßigen) Stadtratssitzung, zur Sicherung eines Nutzungsverhältnisses ab Januar 2017 fehlen die nach § 30 ThürKO notwendigen Voraussetzungen.

Die Ausführungen zu den Nutzungsentgelten sind nicht nachvollziehbar. Die unentgeltliche bzw. eine dem ortsüblichen Mietzins nicht entsprechende, preisreduzierte Überlassung von Gemeindevermögen kommt der unentgeltlichen Überlassung eines Objektes gleich. Die ÜP BaUT bleibt bei ihrer Feststellung, dass die von der Stadt vereinbarte Nutzungsüberlassung nicht zulässig war. Die Stadt hat infolgedessen Mindereinnahmen von insgesamt rund 470.000 Euro.

Rudolstadt, 5. Februar 2015

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette