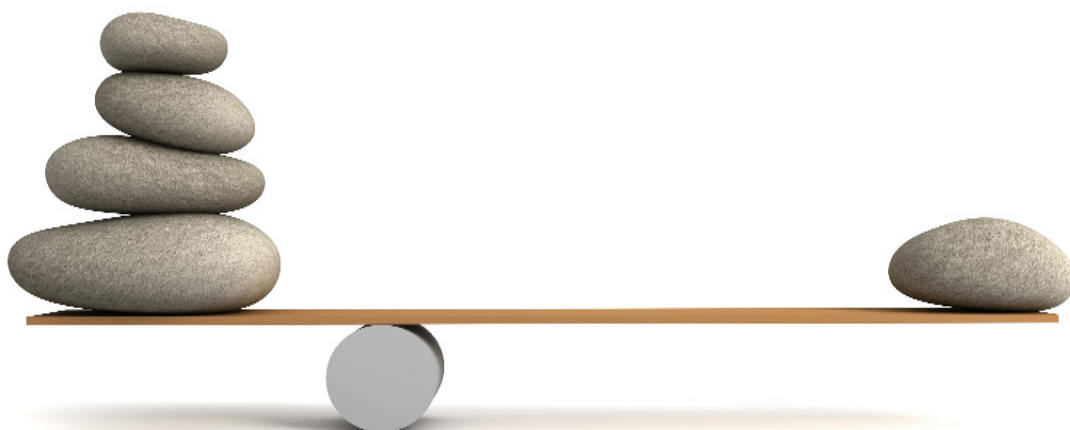


Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten Bedarf, Wirtschaftlichkeit, Folgekosten

Bericht zur Querschnittsprüfung



Thüringer Rechnungshof

3. Senat



Bericht*

über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“

Rudolstadt, 1. Februar 2018
Az.: ÜP 3.1-QPVAuVE-30/16 (266)

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998

* Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	7
2	Gegenstand und Ziel der Prüfung	7
3	Haushaltsrechtliche Grundlagen	7
4	Ablauf und Umfang der Prüfung	9
5	Ergebnisse der Prüfung	10
5.1	Allgemeine Feststellungen der Orientierungserhebung	10
5.2	Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung	10
5.3	Feststellungen bei den örtlichen Erhebungen	12
5.4	Ausgewählte Einzelfeststellungen bei den örtlichen Erhebungen	13
6	Abgrenzungen von Investitionen und Unterhalt	18
6.1	Investitionen im kameralen Haushalt	19
6.2	Erhaltungsaufwand im kameralen Haushalt	19
6.3	Erläuterungen des Bundesfinanzministeriums	20
6.4	Ausnahmeregelung für energetische Sanierungs-/ Unterhaltungsmaßnahmen	21
6.5	Unterscheidung bei Straßenbaumaßnahmen	22
7	Abgrenzung von Investitionen nach ihrer finanziellen Bedeutung	23
8	Leitfaden für die Vorbereitung von Baumaßnahmen	25
8.1	Analyse der Ausgangslage und Bedarfsermittlung	27
8.2	Eignungstest mittels statischer Amortisationsrechnung (optional)	29
8.3	Nachweis der Wirtschaftlichkeit	30
8.4	Beschluss und Dokumentation	37
9	Veranschlagung im kommunalen Haushalt	38
10	Fazit	39
11	Anlagen	41
11.1	Anlagen zu Tn. 5.1	41
11.2	Anlage zu Tn. 5.2	41
11.3	Anlage zu Tn. 8.3.1	42
11.4	Informationsquellen	43

Abkürzungsverzeichnis

AllgZVGemGrP	Allgemeine Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BStBl	Bundessteuerblatt
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
ERA	Empfehlungen für Radverkehrsanlagen
ESTG	Einkommenssteuergesetz
ESTR	Einkommensteuer-Richtlinien
EW	Einwohner
GGK	Gemeindegrößenklassen
GGK 1	Gemeinden mit 0 – 500 Einwohnern
GGK 2	Gemeinden mit 500 – 1.000 Einwohnern
GGK 3	Gemeinden mit 1.000 – 2.000 Einwohnern
GGK 4	Gemeinden mit 2.000 – 3.000 Einwohnern
GGK 5	Gemeinden mit 3.000 – 5.000 Einwohnern
GGK 6	Gemeinden mit 5.000 – 7.000 Einwohnern
GGK 7	Gemeinden mit 7.000 – 10.000 Einwohnern
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i. S. d.	im Sinne des
o. a.	oben angegeben
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
RAL	Richtlinien für die Anlage von Landstraße
RASt	Richtlinien für die Anlage von Stadtstraße
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes
Tn.	Textnummer
VV	Verwaltungsvorschrift
WDVS	Wärmedämmverbundsystems
ZVGemGrPI	Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan

0 Zusammenfassung

Der Thüringer Rechnungshof hat vom 16. Februar 2016 bis zum 17. August 2017 die Veranschlagung von baulichen Investitionen querschnittlich nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO geprüft. Gegenstand der Prüfung war es zu untersuchen, wie Thüringer Kommunen ihre Investitionen planen und ob sie dabei die anzuwendenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachten.

Die Erhebung erfolgte zunächst in 49 Kommunen mit einem standardisierten Fragebogen. Danach hat der Rechnungshof in sieben Kommunen der Gemeindegrößenklassen (GGK) 2 bis 5 örtliche Erhebungen durchgeführt. Im Wesentlichen hat die Prüfung Folgendes ergeben:

- 0.1** Die Kommunen beachten die Bestimmungen für die Vorbereitung von Investitionen hinsichtlich des Vergleichs möglicher Handlungsalternativen nicht. Sie unterscheiden bei Investitionsvorhaben nicht nach erheblicher oder geringer finanzieller Bedeutung.
(Tn. 5.2 und 5.3)
- 0.2** 69 % der geprüften Kommunen haben keinen Grenzwert für finanziell erhebliche Investitionen angegeben. Die Kommunen, die über eine solche Grenze verfügen, haben sie nicht anhand ihres Haushalts begründet.
(Tn. 5.2 und 5.3)
- 0.3** Die Kommunen führen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Vorbereitung von Investitionen entweder nicht durch oder dokumentieren diese nicht. Als Begründung haben die Kommunen überwiegend angegeben, die Baumaßnahmen seien unabweisbar und erforderlich gewesen.
(Tn. 5.3)
- 0.4** Die Kommunen verschaffen sich kein objektives Bild vom Nutzen und Aufwand ihrer Investitionsentscheidungen. Mit dieser Herangehensweise entsprechen sie nicht dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 53 Abs. 2 ThürKO.
(Tn. 5.3)
- 0.5** Die Kommunen haben die Entscheidungsgrundlagen für kommunale Investitionen nicht hinreichend dokumentiert.
(Tn. 5.3)

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse seiner Erhebungen zum Anlass genommen, die wesentlichen Arbeitsschritte zur Vorbereitung der Veranschlagung einer Baumaßnahme als Leitfaden zusammenzufassen. (Tn. 8 bis 9)

1 Vorbemerkungen

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen haben aufgrund ihrer finanziellen Auswirkungen eine besondere Bedeutung für die kommunale Haushaltswirtschaft. Der Rechnungshof hat bei seinen regelmäßigen überörtlichen Prüfungen wiederholt Mängel bei der Planung, Vorbereitung, Veranschlagung und Durchführung von Investitionen festgestellt. Die Kommunen sind den Verpflichtungen der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) größtenteils nicht oder nicht vollumfänglich nachgekommen. Sie konnten in der Regel zu finanziell erheblichen Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen. Auch haben sie die zu erwartenden Folgekosten der Investitionen auf ihre Haushalte nicht in die Planungen einbezogen. Soweit die Verwaltungen Untersuchungen durchgeführt hatten, hat der Rechnungshof vielfach methodische Defizite festgestellt.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten bei ausgewählten Kommunen überörtlich geprüft. Dieser Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse über die Querschnittsprüfung. Er soll darüber hinaus Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung von Baumaßnahmen geben.

2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Gegenstand der Prüfung war das Verwaltungshandeln beim Vorbereiten, Planen und Veranschlagen von kommunalen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen unter Beachtung der dabei anzuwendenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Die geprüften Kommunen sollten zeitnah das bei ihnen festgestellte Verbesserungspotential im Sinne einer rechtsicheren, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungspraxis mitgeteilt bekommen.

3 Haushaltsrechtliche Grundlagen

Die Kommunen haben bei ihrer Haushaltswirtschaft die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Sie sind verankert im Grundgesetz, im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), in der Thüringer Landeshaushaltsverordnung (ThürLHO) und in der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) und in der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV).

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO haben die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV sind sie verpflichtet, für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV sollen für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden. Nach Nr. 3 der VV zu § 10 ThürGemHV ist die voraussichtliche Haushaltsbelastung sorgfältig zu schätzen. Es muss rechtzeitig Klarheit darüber bestehen, mit welchem Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwand zu rechnen sein wird und welche Einnahmen erwartet werden können.

Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Investitionen von erheblicher und geringer finanzieller Bedeutung. Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung dürfen nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV erst dann beschlossen werden, wenn die Kommune die wirtschaftlichste Lösung aus mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ermittelt hat.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Bauunterlagen (Pläne, Berechnungen, Erläuterungen) vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung im

Einzelnen ersichtlich sind (§ 10 Abs. 3 Thür GemHV). Diese Unterlagen sind sorgfältig zu erstellen, um dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gerecht zu werden. Hiervon sind bei Baumaßnahmen von geringer finanzieller Bedeutung oder bei dringenden Instandsetzungen nach § 10 Abs. 5 ThürGemHV Ausnahmen zulässig. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen.

Um den Anforderungen nach § 10 Abs. 2 und 5 ThürGemHV gerecht werden zu können, muss die Kommune festlegen, wann eine Investition von erheblicher finanzieller Bedeutung ist. Hat die Kommune nicht festgelegt, wann Investitionen finanziell erheblich bzw. finanziell von geringer Bedeutung sind, hat sie alle Investitionen als finanziell erheblich zu behandeln. Zur Abgrenzung von Investitionen nach ihrer finanziellen Bedeutung verweisen wir auf Tn. 7.

Die Thüringer Kommunen haben 2014 rund 75 % der Investitionsausgaben für Baumaßnahmen eingesetzt.¹ Damit haben die Bauausgaben ca. 10 % der Gesamtausgaben² betragen. Wenngleich Fördermittel und Zuschüsse die Haushaltsbelastungen durch Baumaßnahmen verringern, entstehen durch Folgekosten aus den Investitionen erhebliche finanzielle Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren. Diese Ausgaben müssen die Kommunen regelmäßig allein aufbringen. Folgekosten ergeben sich aus Personal-, Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltungskosten sowie Zinsen. Die Bewirtschaftungskosten richten sich neben dem betriebsüblichen Aufwand bei Gebäuden nach deren Technisierungsgrad. Nicht selten übersteigen die Folgekosten im Laufe der Nutzungsdauer die ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bereits bei der Planung von Investitionen werden die wesentlichen Entscheidungen über die Betriebskosten und den Instandhaltungsaufwand getroffen. Deshalb verlangt der Gesetzgeber von den Kommunen in dieser frühen Phase eine besondere Sorgfalt bei Vorbereitung der Baumaßnahmen, um die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Wirtschaftlichkeit besteht bei einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln. Bei einem vorgegebenen Ziel soll das Vorhaben mit dem geringsten Aufwand erreicht werden (Minimalprinzip). Die Kommune ist verpflichtet, im Vorhinein zu klären, ob eine vorgesehene Maßnahme ein funktionales, politisches oder gesellschaftliches Ziel erreicht und ob die eingesetzten Ressourcen und Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis stehen.

Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können je nach Lage des Einzelfalls statische und dynamische Methoden angewandt werden. Wirtschaft, Immobiliensektor, Bund und Länder verfügen über langjährige Erfahrungen und Richtwerte für Investitionen und deren Folgekosten. Diese sind auf kommunale Baumaßnahmen übertragbar.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei einem engen finanziellen Spielraum in besonderem Maße notwendig. Die Kommunen müssen deshalb Ausgaben umso mehr auf den Prüfstand stellen und nach Einspar- und Optimierungsmöglichkeiten suchen.

¹ Quelle: TLS „Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten“; Ausgaben für Baumaßnahmen (480,771 Mio. EUR) im Verhältnis zu den Gesamtausgaben Kapitalrechnung (638,285 Mio. EUR).

² Quelle: TLS „Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten“; Ausgaben für Baumaßnahmen (480,771 Mio. EUR) im Verhältnis zu den Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (5.003,767 Mio. EUR).

4 Ablauf und Umfang der Prüfung

Die Querschnittsprüfung erfolgte in zwei Schritten. Sie begann im Februar 2016 mit einer Orientierungserhebung anhand eines elektronischen Fragebogens bei 50 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die Auswahl der Kommunen erfolgte nach dem Zufallsprinzip.

In die Prüfung waren

- zwei Kommunen der GGK 1,
- vier Kommunen der GGK 2,
- vierzehn Kommunen der GGK 3,
- vierzehn Kommunen der GGK 4,
- acht Kommunen der GGK 5,
- sechs Kommunen der GGK 6 und
- zwei Kommunen der GGK 7

einbezogen. Der Rechnungshof hat u. a. gefragt, welche Baumaßnahmen die geprüften Kommunen im Zeitraum 2011 bis 2015 geplant hatten und wie hoch die damit verbundenen Ausgaben waren.

Die von den Kommunen ausgefüllten Fragebögen waren bis zum 25. April 2016 beim Rechnungshof eingegangen. Eine Kommune der GGK 6 hat sich trotz mehrmaliger Aufforderung nicht an der Orientierungserhebung beteiligt. Der Rechnungshof wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Kommune gesondert prüfen. Im Weiteren bezieht sich die Auswertung der Orientierungserhebung auf die Angaben der 49 beteiligten Kommunen.

Der Rechnungshof hat die Angaben in den Fragebögen auf Plausibilität geprüft und missverständliche Eintragungen aufgeklärt. Im Anschluss hat er die Angaben in einer Datenbank erfasst und ausgewertet.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Orientierungserhebungen hat der Rechnungshof in einem zweiten Schritt jeweils zwei Kommunen der GGK 2, 5 und 6 sowie eine der GGK 7 für örtliche Erhebungen ausgewählt. Dabei war das Folgende ausschlaggebend:

- Regelungen und Festlegungen zu Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung,
- das veranschlagte Ausgabevolumen,
- Verpflichtungsermächtigungen,
- Maßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstreckten und
- Baumaßnahmen, die nach Auffassung des Rechnungshofs von erheblicher finanzieller Bedeutung waren.

Bei den in die Orientierungserhebung einbezogenen Kommunen der GGK 1 hat der Rechnungshof von örtlichen Erhebungen abgesehen, da sie im Prüfungszeitraum lediglich zwei Baumaßnahmen mit einem Ausgabevolumen über 10.000 EUR veranschlagt hatten.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise das Verwaltungshandeln bei der Vorbereitung von insgesamt 33 Baumaßnahmen geprüft. Die örtlichen Erhebungen bei den ausgewählten Kommunen fanden vom 3. August 2016 bis zum 17. August 2017 statt.

5 Ergebnisse der Prüfung

5.1 Allgemeine Feststellungen der Orientierungserhebung

Die an der Befragung beteiligten Kommunen haben von 2011 bis 2015 für Baumaßnahmen insgesamt 179.978.188 Euro³ veranschlagt. Dies entspricht einem Jahresdurchschnitt von ca. 35.996.000 EUR bzw. 278 EUR/EW.⁴ Von 2.425 Baumaßnahmen waren 1.610 mit Ausgaben von mehr als 10.000 EUR veranschlagt⁵ (vgl. Tabelle 8 und Tabelle 9 in den Anlagen).

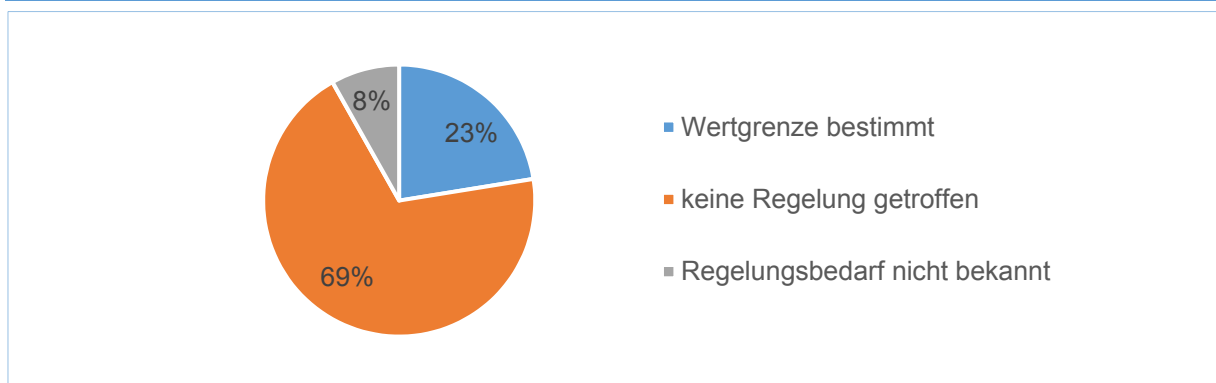
Die Investitionstätigkeit der Thüringer Kommunen war von 2011 bis 2015 rückläufig. Die Kommunen haben ihre Bauausgaben in diesem Zeitraum jährlich um durchschnittlich 6,6 %⁶ reduziert. Auch die an der Querschnittsprüfung beteiligten Kommunen haben seit 2012 jährlich 6,4 % weniger Ausgaben veranschlagt. Sie haben überwiegend die folgenden Baumaßnahmen durchgeführt:

1. Straßen-, Wege- und Brückenbau,
2. Straßenbeleuchtungsmaßnahmen,
3. Baumaßnahmen an Kindertagesstätten,
4. Baumaßnahmen an Dorfgemeinschaftshäusern und Jugendclubs,
5. Baumaßnahmen für Freiwillige Feuerwehren,
6. Baumaßnahmen auf Spielplätzen und in Bädern,
7. Baumaßnahmen in Schulen, Turnhallen und auf Sportplätzen,
8. Baumaßnahmen im Wohnungsbau und
9. Gewässerschutzmaßnahmen.

5.2 Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung

Elf (23 %) Kommunen haben bei der Orientierungserhebung angegeben, Regelungen zu finanziell erheblichen Investitionen nach § 10 ThürGemHV getroffen zu haben. Hingegen haben 34 (69 %) Kommunen den Sachverhalt nicht betrachtet. Vier (8 %) Kommunen gaben an, dass ihnen nicht bekannt sei, ob eine Regelung vorliegt.

Abbildung 1 – Regelungen zu finanziell erheblichen Investitionen



³ In den Gruppierungen 94 bis 96.

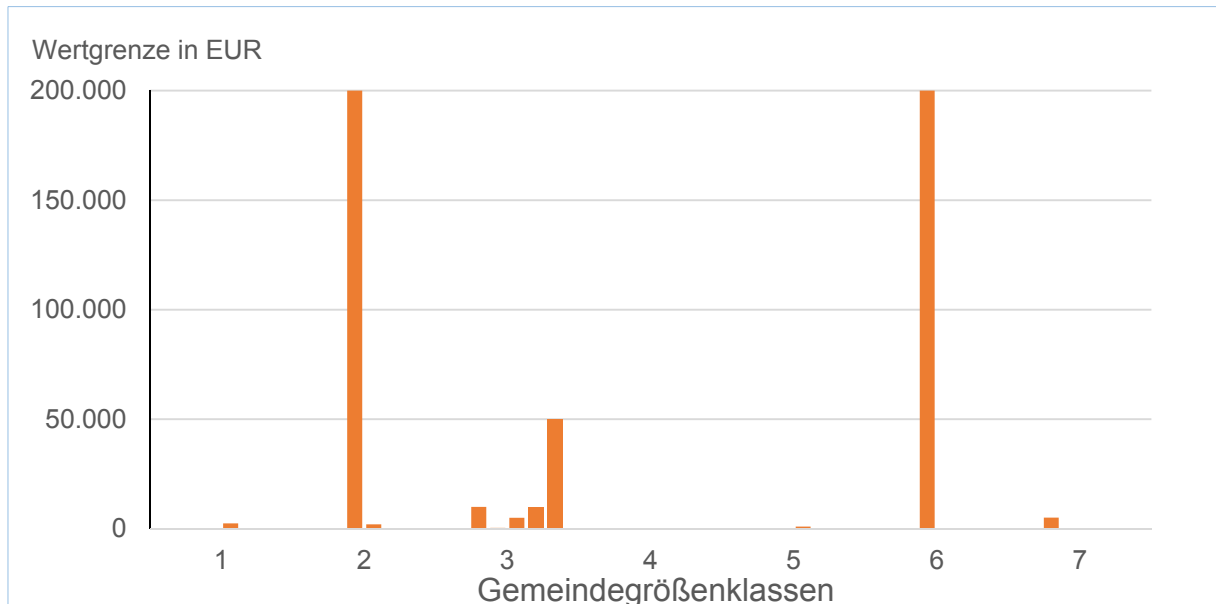
⁴ Grundlage der Berechnung ist die Einwohnerzahl der 49 befragten Kommunen zum 31. Dezember 2013 mit insgesamt 129.392 EW.

⁵ Einzelne Maßnahmen basieren auf Fördermittelanträgen. Sofern diese nicht bewilligt wurden, sind diese nicht durchgeführt und in späteren Jahren erneut im Haushalt veranschlagt worden. Dadurch treten vereinzelt Mehrfachnennungen auf.

⁶ Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik „Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten in Thüringen“.

Die befragten Kommunen haben unterschiedliche Beträge für die Grenze finanziell erheblicher Investitionen angegeben (vgl. Tabelle 10 in den Anlagen). Eine Kommune der GGK 2 hat als Erheblichkeitsgrenze 200.000 EUR angegeben. Dieser Wert lag weit über den durchschnittlichen Investitionsausgaben der Jahre 2011 bis 2015. Der Rechnungshof erachtet ihn deshalb als nicht plausibel. Die niedrigste Wertgrenze einer Kommune der GGK 3 lag bei 400 EUR. Sechs Kommunen haben Werte angegeben, ab denen Investitionen als erheblich gelten sollen, ohne dass hierzu eine Festlegung getroffen worden ist.

Abbildung 2 – Wertgrenze für finanziell erhebliche Investitionen nach GGK



Eine Kommune der GGK 7 hat die Wertgrenze der Hauptsatzung für Beschlüsse des Gemeinderates zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach § 58 Abs. 1 ThürKO angegeben. Eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung hatte sie nicht festgelegt. Andere Kommunen haben beispielsweise als Grenze die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 29 ThürKO angegeben.

Die befragten Kommunen hatten die Möglichkeit, unter Nr. 2.1.3 des Fragebogens Bemerkungen zur Veranschlagung von Investitionen einzutragen. Eine Gemeinde ohne Regelung zur Abgrenzung hat hier angegeben, die Unterscheidung von erheblicher und unerheblicher Bedeutung erfolge nach Lage des Einzelfalls und nach dem Umfang des Finanzwesens der Gemeinde.

Dieser Auffassung folgt der Rechnungshof nicht, weil die Kommune im Haushaltsaufstellungsverfahren und im laufenden Geschäftsbetrieb vor jeder Investitionsentscheidung zunächst ihre Finanzlage analysieren und dokumentieren muss. Zudem muss sie entscheiden, ob es sich um eine Investition von erheblicher oder geringer finanzieller Bedeutung handelt. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Tn. 7.

Der Rechnungshof hat auf der Grundlage seiner Orientierungserhebung erhebliche Zweifel, ob die Kommunen die Tragweite und die unterschiedlichen Folgen der Einordnung von Investitionen nach § 10 ThürGemHV erkannt haben und die Vorschrift erfüllen.

5.3 Feststellungen bei den örtlichen Erhebungen

Der Rechnungshof hat im zweiten Schritt seiner Querschnittsprüfung 33 Baumaßnahmen hinsichtlich der folgenden Fragen untersucht:

- Haben die Kommunen die jeweiligen Investitionsmaßnahmen i. S. d. § 10 ThürGemHV nach erheblicher oder geringer finanzieller Bedeutung unterschieden?
- Haben die Kommunen bei finanziell erheblichen Investitionen nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV Alternativen betrachtet und durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt?
- Sind im Vermögenshaushalt veranschlagte Ausgaben unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften keine Investitionen, sondern Erhaltungsaufwand?
- Haben die Kommunen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, im Haushalt ordnungsgemäß veranschlagt?
- Welche Unterlagen und Entscheidungshilfen stellen die Verwaltungen den kommunalen Gremien hinsichtlich der Kosten und des Nutzens geplanter Investitionsmaßnahmen zur Verfügung?

Der Rechnungshof hat das Folgende festgestellt:

Lediglich eine der sieben örtlich geprüften Kommunen hatte allgemeingültige und sachlich begründete Grenzen für Investitionen von wesentlicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung bestimmt.

Wenngleich die befragten Kommunen den Werdegang der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung für Investitionen schildern konnten, waren sie nicht in der Lage, ihr Verwaltungshandeln nachzuweisen. Die von der Kommune getroffenen Entscheidungen waren überwiegend nicht oder nicht vollständig dokumentiert.

Die Kommunen haben dem für Investitionsentscheidungen zuständigen Gremium regelmäßig nur die abschließenden Entscheidungen der Verwaltung als Beschlussvorlage vorgelegt.

Die Kommunen haben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entweder nicht durchgeführt oder nicht dokumentiert. Lediglich für zwei der 33 geprüften Maßnahmen konnten die Verwaltungen dem Rechnungshof Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlegen. Meist haben sie angegeben, die Baumaßnahmen seien unabweisbar und erforderlich gewesen. Nachweise für die Wirtschaftlichkeit geplanter Baumaßnahmen haben sie nicht vorgelegt. Folgekosten ermittelten die Kommunen nicht.

Insbesondere die Kommunen der GGK 2 bis 5 haben angegeben, dass das vorhandene Personal für fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Folgekostenbetrachtungen nicht ausreiche und zudem fachlich nicht hinreichend qualifiziert sei. Zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind lediglich größere Verwaltungen in der Lage.

Die Kommunen treffen keine sachgerechte Unterscheidung zwischen Erhaltungs-/Sanierungs- und Herstellungsaufwand. In der Regel beurteilen sie lediglich nach der Höhe der Ausgaben, ob die Baumaßnahme dem Bauunterhalt dient oder eine Investition ist. Ein nach Auffassung der Verwaltungen „geringes“ Ausgabevolumen führe zu einer Veranschlagung im Verwaltungshaushalt. „Größere“ Ausgaben haben die Kommunen regelmäßig im Vermögenshaushalt vorgesehen.

Einige der geprüften Baumaßnahmen erstreckten sich über mehrere Haushaltsjahre. Der Rechnungshof hat insbesondere bei den Kommunen der GGK 2 bis 4 festgestellt, dass sie umfangreichere Baumaßnahmen „gestückelt“ haben. Dazu haben sie die geplanten Ausgaben

in Jahresscheiben aufgeteilt und einzeln veranschlagt. In den meisten Fällen lagen den Kommunen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch keine Unterlagen mit konkreten Angaben zum Gesamtumfang einer Maßnahme vor. Die Kommunen haben angegeben, die Maßnahme entsprechend den vorhandenen Haushaltsmitteln durch bzw. weiterzuführen. Deshalb hätten sie die Bauabschnitte einzeln veranschlagt.

Die Kommunen haben die besonderen haushaltsrechtlichen Vorschriften für Investitionen nicht hinreichend beachtet. Die im Haushaltsplan und seinen Anlagen vorgeschriebenen Angaben für Investitionen haben die Verwaltungen teilweise nicht, nicht vollständig oder nicht korrekt dargestellt. Sie haben Ausgaben veranschlagt, ohne dass die Veranschlagungsreife erreicht war. Nachvollziehbare Unterlagen zu langfristigen Auswirkungen der Investitionen auf zukünftige Haushaltsjahre lagen nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang vor.

Die Veranschlagung von Ausgaben für Investitionen richtet sich nach § 10 ThürGemHV. Für die Beschlussfassung sind die Gesamtkosten einer Baumaßnahme nach dem für den Zeitpunkt aktuellen Kostenstand zu ermitteln. Für mehrjährige Baumaßnahmen sind nach § 10 Abs. 1 und 3 ThürGemHV die zu erwartenden Baupreissteigerungen in die Kostenermittlung einzubeziehen. Nach den Grundsätzen der Klarheit und Wahrheit des Haushaltsplans sind die Ausgaben anhand nachprüfbar ermittelte Kostenangaben zu veranschlagen. Dies sind die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben aufgrund einer Kostenberechnung nach DIN 276.⁷

5.4 Ausgewählte Einzelfeststellungen bei den örtlichen Erhebungen

5.4.1 Gemeindefusion mit Investitionsversprechen

Eine aus einer Verwaltungsgemeinschaft im Jahr 2011 gegründete Landgemeinde mit rund 5.000 Einwohnern hat in der Vereinbarung über den Gemeindezusammenschluss erklärt, die bereits geplanten und beantragen Maßnahmen sowie sonstige Fördermaßnahmen der ehemaligen selbständigen Gemeinden weiterzuführen. Die örtlichen, öffentlichen, kulturellen, sozialen und sportlichen Einrichtungen sollten den Vereinen der bisherigen Gemeinden in der üblichen Art und Weise weiter zur Verfügung gestellt werden. Das Bestehen und der Betrieb der in den bisherigen Gemeinden vorhandenen kommunalen Einrichtungen sollten weiter gewährleistet und die Anlagen den Erfordernissen entsprechend weiterentwickelt werden. Dem Vertrag ist eine Anlage von den in den bisherigen Gemeinden geplanten Investitionsvorhaben beigelegt. Die Liste soll im Rahmen der Haushaltsmöglichkeiten nach Maßgabe einer sinnvollen Gesamtplanung abgearbeitet werden.

Die Verwaltung hat angegeben, sie sehe hierin einen verpflichtenden „Fahrplan“ für den Bedarf und das Unterhalten kommunaler Immobilien. Die Gemeinde betreibt und unterhält damit 14 Bürgerhäuser. Sie hat angegeben, die Notwendigkeit von Investitionen in Bezug auf das jeweilige Gebäude zu prüfen. Sie nehme keine übergeordnete Bedarfsplanung für alle kommunalen Einrichtungen vor. Die Gemeinde stellt aufgrund der Vereinbarung keine Nutzen-Kosten-Untersuchungen an. Sie bezieht die Möglichkeiten einer Kooperation mit anderen Gemeinden oder Alternativen nicht in ihre Untersuchungen ein.

Die Vereinbarung über den Gemeindezusammenschluss entbindet die Gemeinde nicht von der Pflicht zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 53 Abs. 2 ThürKO. Die Gemeinde hat nach § 10 ThürGemHV alle Handlungsalternativen in ihre Untersuchungen einzubeziehen. Dazu gehört auch, die Nutzungsbeziehungen zwischen gleichartigen Gebäuden zu betrachten und den Bedarf für den gesamten Flächenbestand nachzuweisen.

Die Kommunen müssen bei Neuordnungen und Körperschaftszusammenschlüssen alle Verwaltungsgebäude, kulturellen, sozialen und sportlichen Einrichtungen, öffentliche Bäder, Bibliotheken, Bauhöfe usw. hinsichtlich des Bedarfs, des Nutzens, des Sanierungsbedarfs, der

⁷ Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, 5. Lieferung (Stand: September 2014), Rn 6 zu § 10 ThürGemHV.

Betriebs- und Folgekosten untersuchen. Andernfalls verstoßen sie gegen kommunal- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen der §§ 53 ThürKO und 10 ThürGemHV.

5.4.2 Bürgerhäuser und Gemeinschaftseinrichtungen

Eine Stadt mit rund 6.000 Einwohnern unterhält neun öffentliche Räume bzw. Gemeinschaftshäuser. Die Verwaltung hat zur Prüfung eine Übersicht über die Nutzung der Objekte vorgelegt. Danach waren die Gebäude zwischen 2011 und 2015 an 14 bis 18 Kalendertagen ganztägig oder stundenweise gegen ein Entgelt in Betrieb. Hinzu kamen ggf. kostenfreie Nutzungen, beispielsweise durch die Verwaltung oder Vereine, die die Verwaltung jedoch nicht dokumentiert hat. Die Stadt hat für alle Einrichtungen regelmäßig Ausgaben für Zuschüsse veranschlagt. Die Nutzungsgebühren habe sie nicht kalkuliert: Sie orientierten sich an „ortsüblichen“ Vergleichspreisen. Bei einer Kalkulation der Gebührensätze mit Abschreibungen, Bauunterhalt und Betriebskosten würde die Nutzung der Räume zu teuer.

Die in Tn. 5.4.1 genannte Landgemeinde betreibt und unterhält 14 Bürgerhäuser. Sie hat die Nutzungen der Gebäude dokumentiert. Die Einrichtungen wurden zwischen 2009 bis 2014 an rund 15 Kalendertagen ganz oder stundenweise genutzt. Die Verwaltung hat angegeben, die Kalkulationen der Nutzungsgebühren orientierten sich an den laufenden Betriebskosten. Sie berücksichtige jedoch keine Ausgaben für Bauunterhaltung.

Eine andere Kommune betreibt ein Kulturhaus mit Gaststätte und Saal mit rund 600 m² Nutzfläche. Zwischen 2012 und 2015 sei das Gebäude 67-mal genutzt worden. Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben der Kommune für das Gebäude in die Prüfung einbezogen. Er hat festgestellt, dass die Einnahmen lediglich circa 26 % der Ausgaben gedeckt haben.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass alle an den örtlichen Erhebungen beteiligten Kommunen Bürgerhäuser, Vereinsräume, Säle usw. betreiben. Dabei haben alle Kommunen Vereinen und anderen öffentlichen Einrichtungen die kostenfreie Nutzung gewährt. Lediglich für sporadisch auftretende kommerzielle oder private Nutzungen haben sie Entgelte erhoben. Der Rechnungshof hat die Nutzungsgebühren der Kommunen in die Prüfung einbezogen. Er hat festgestellt, dass die Kommunen die Aufwendungen für den Bauunterhalt bei der Kalkulation der Gebühren nicht berücksichtigt haben. Sie haben sich überwiegend an „ortsüblichen“ Preisen – in einem Fall in DM – orientiert.

Die geprüften Kommunen haben Unterhaltungsmaßnahmen an den Gemeinschaftseinrichtungen vorgenommen. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs bzw. Handlungsalternativen haben sie nicht untersucht. Sie haben angegeben, sie konzentrierten sich auf das Erhalten der Einrichtungen. Dabei strebten sie das Reduzieren ihrer Ausgaben durch einen möglichst hohen Anteil staatlicher Förderungen an.

Nach § 53 Abs. 2 S. 1 ThürKO muss die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich planen und führen. Das unentgeltliche Überlassen von Gemeindevermögen ist unzulässig. Das Überlassen von Gemeindevermögen in Erfüllung von Gemeindeaufgaben oder herkömmlichen Anstandspflichten fällt nicht unter dieses Verbot (§ 67 Abs. 5 Satz 2 ThürKO). Diese Ausnahme dient solchen Einrichtungen, Unternehmen und Körperschaften, die die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben unterstützen oder sie durch die Übernahme von Aufgaben entlasten, z. B. Träger der örtlichen Kultur- und Wohlfahrtspflege oder Breitensportvereine.

Sofern sich die Gemeinde gegen kostendeckende Nutzungsentgelte entscheidet, muss sie die Entscheidung über die Höhe des Defizites begründen und dokumentieren, da es sich indirekt um eine Zuwendung an den Nutznießer handelt. Die Verwaltung von Vermögensgegenstän-

den dient dem Zweck, diese nutzbringend einzusetzen. Die Vermietung gemeindlicher Gebäude bzw. Räume hat dabei regelmäßig nur zum vollen Wert der ortsüblichen Miete oder eines marktgerechten Pachtzinses zu erfolgen (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 1 ThürKO).

Wenngleich kostendeckende Nutzungsgebühren die Chancen auf eine hohe Auslastung der Gemeinschaftseinrichtungen schmälern können, ist die Kommune verpflichtet, die mit dem Objekt verbundenen Kosten zunächst wahrheitsgemäß zu ermitteln. Das zuständige Gremium muss dann über den Kostendeckungsgrad der Entgelte entscheiden.

Der Rechnungshof verkennt keinesfalls die Bedeutung zentraler Begegnungsorte für die Gemeinschafts- und Brauchtumspflege. Dennoch müssen die Kommunen sich ihrer Werte und langfristigen Verpflichtungen bewusst machen und die damit verbundenen Kosten transparent darstellen.

5.4.3 Bibliotheken

Die überwiegende Anzahl der an der Orientierungserhebung beteiligten Kommunen der Größenklassen 5 bis 7⁸ betreiben Bibliotheken. Eine geprüfte Kommune beabsichtigt, zur Unterbringung einer Bibliothek umfangreiche Investitionen zu tätigen. Der Gemeinderat habe über den Standort und die zu erwartenden Baukosten umfangreich beraten. Die Kommune hat zur Prüfung keine Unterlagen über das Untersuchen von Handlungsalternativen und den damit verbundenen Folgekosten vorgelegt.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO muss die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich planen und führen. Vor der Veranschlagung von Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung hat sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV).

Gerade für den Bibliotheksbetrieb sollten sich die Kommunen mit den zu erwartenden Folgekosten auseinandersetzen. Der Zuspruch für Bibliotheken ist wesentlich vom Angebot aktueller und teilweise kostenintensiver Bücher, Zeitschriften und Digitalmedien abhängig. Dafür ist eine angemessene Erneuerungsrate der Bestände einzuplanen. Mit dem dynamischen Ausbau elektronischer Medien und der Online-Kommunikation sind klassische Printprodukte in den multimedialen Wettbewerb mit TV und Internet getreten. Das zwingt zu beständigem Aufwand, um die Nutzer an die Bibliotheken zu binden. Der Deutsche Bibliotheksverband⁹ hat über einen Wandel der Bibliothek zum Lernort für alle Generationen und zum Begegnungsort der Bürger berichtet. Die Anforderungen an eine Bibliothek sollten daher bereits heute zwingend baulich berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, sich bei ihrer strategischen Entscheidung für ihre Bibliothekswesen intensiv mit der Zukunftsfähigkeit ihres Konzepts auseinanderzusetzen. Ohne Wirtschaftlichkeitsanalysen verstoßen die Kommunen gegen die kommunalrechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Darüber hinaus setzen sie sich der Gefahr aus, nicht zukunftsfähige Einrichtungen zu betreiben.

⁸ Von den 16 beteiligten Gemeinden der Größenklassen 5 bis 7 betreiben 13 eine Bibliothek.

⁹ <http://www.bibliotheksportal.de/bibliotheken/strategie-und-vision.html>

5.4.4 Straßenbeleuchtung

Nahezu alle örtlich geprüften Kommunen haben sich mit kostensenkenden Maßnahmen an ihrer Straßenbeleuchtung auseinandergesetzt. Sie haben sowohl technische als auch organisatorische Möglichkeiten verfolgt, um den Energieverbrauch zu senken. Beispielsweise haben sie Einzel- und Gruppenabschaltungen vorgenommen, die Beleuchtungsstärke in verkehrsschwachen Zeiten gedimmt und LED-Leuchtmitteln eingesetzt.

Eine Kommune hat sich in der Haushaltskonsolidierung befunden. Sie hat mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde einen rentierlichen Kommunalkredit von rund 22.000 EUR aufgenommen. Die Kommune hat angegeben, dass sich die Ausgaben für die Anlagentechnik durch das Dimmen der Beleuchtungsstärke in den späten Nachtstunden innerhalb von drei Jahren amortisierten. Sie senkten dauerhaft die Energiekosten. Die Einsparung sei tatsächlich sogar höher als es die Kommune in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt habe.

Der Rechnungshof würdigt die Bemühungen dieser Kommune, Energie einzusparen und die laufenden Ausgaben für die Straßenbeleuchtung zu reduzieren.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht zur Querschnittsprüfung ‚Kommunale Straßenbeleuchtung‘. Er enthält Handlungsempfehlungen zur energieeffizienten Straßenbeleuchtung. Er kann kostenfrei von der Internetseite des Rechnungshofs heruntergeladen werden.¹⁰

5.4.5 Bahnhöfe

Eine Gemeinde hat beabsichtigt, einen städtebaulichen Missstand im Umfeld ihres Bahnhofs zu beseitigen und sogenannte Park-and-Ride-Flächen zu schaffen. Sie musste entscheiden, ob das Empfangsgebäude des Bahnhofs erhalten oder abgerissen werden soll.

Die Gemeinde hat ein Ingenieurbüro hinzugezogen. Das Ingenieurbüro hat zwei planerische Varianten untersucht und die Kosten für den Abriss und die Sanierung des Gebäudes gegenübergestellt. Das Ingenieurbüro ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Sanierung des Gebäudes rund 85.000 EUR günstiger als der Abriss sei. Der Gemeinderat ist mit seinem Beschluss dem Vorschlag gefolgt, das Gebäude zu erhalten.

Der Rechnungshof hat die Untersuchung des Ingenieurbüros in die Prüfung einbezogen. In beiden Varianten waren die Folgekosten nicht berücksichtigt. Während beim Abbruch des Gebäudes Grasmahd oder Reinigungskosten zu erwarten waren, hätte die Gemeinde in der anderen Variante die Kosten für den langfristigen Betrieb und Erhalt des Gebäudes berücksichtigen müssen. Im Ergebnis hätte sie die beiden Varianten anders beurteilen müssen.

Der Rechnungshof verweist auf § 53 Abs. 2 ThürKO und § 10 ThürGemHV. Die Gemeinde hat die Folgekosten bei ihrer Entscheidung nicht berücksichtigt. Sie hat gegen die kommunal- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen verstoßen und vermeidbare Mehrausgaben auf sich genommen.

¹⁰ http://thueringer-rechnungshof.de/files/1584E82A66A/06_pb-kommunale-strassenbeleuchtung.pdf.

5.4.6 Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten

Drei der örtlich geprüften Kommunen haben angegeben, dass sie aufgrund mangelnder dauerhafter Leistungsfähigkeit zum Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) verpflichtet sind.

Der Rechnungshof hat die HSK in die Prüfung einbezogen. Es handelte sich im Wesentlichen um Betrachtungen der bisherigen kommunalen Ausgabensituation mit weiteren Überlegungen zur Einnahmenerhöhung und Ausgabensenkung. Die Kommunen hatten überwiegend Überlegungen zur Gebührenerhöhung für kommunale Einrichtungen und Steuern angestellt. Darüber hinaus haben sie in Erwägung gezogen, bislang von Vereinen genutzte Objekte in deren Verwaltung abzugeben. Die Kommunen haben angegeben, dass sich das Veräußern von Immobilien häufig schwierig gestalte.

Kommunen besitzen Immobilien zum Erfüllen ihrer Pflichtaufgaben, beispielsweise für Kindertageseinrichtungen, für die Verwaltung, Feuerwehren, Bauhöfe, Friedhöfe, aber auch für freiwillige Leistungen zur Förderung kommunalpolitischer Zielstellungen. Der Bedarf kann sich unter anderem aus Zielen zur Tourismus-, Kultur- und Sportförderung sowie der Brauchtums- und Traditionspflege ableiten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kommunen ihren quantitativen und qualitativen Bedarf nicht nachgewiesen haben. Sie haben weder ihre Bestände aufgezeigt noch fehlende Flächen oder Flächenüberhänge bewertet.

Das HSK ist nach den Vorgaben des Thüringer Innenministeriums aufzustellen,¹¹ vom Gemeinderat zu beschließen und von der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen. Die Kommunen sind daran gebunden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keinem der geprüften HSK eine Analyse zum Zustand des kommunalen Vermögens zugrunde lag. Die Kommunen haben weder den Zustand ihrer Gebäude und technischen Anlagen noch den Sanierungsbedarf und die Folgekosten untersucht. Auf dieser Grundlage ist eine Instandhaltungs- und Instandsetzungsplanung nicht möglich.

5.4.7 Veranschlagung von Unterhaltungsaufwand

Mehrere geprüfte Kommunen haben angegeben, dass sie anhand der Höhe der geplanten Ausgaben entscheiden, ob eine Baumaßnahme eine Investition oder Bauunterhaltungsmaßnahme ist.

Eine Kommune hat erläutert, dass sie möglichst geringe Ausgaben für die Erhaltung und Instandsetzung veranschlagt. Sie habe im Sinne eines genehmigungsfähigen Haushalts ihren „Interpretationsspielraum tendenziell zu Gunsten von Investitionen“ genutzt.

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze gelten für alle Phasen des kommunalen Haushalts. Die Kommunen haben daher bereits bei der Haushaltsaufstellung darauf zu achten, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert¹² und die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen¹³ ist. Eine besondere Bedeutung im Veranschlagungsverfahren kommt neben der vollständigen Bedarfsplanung, einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie verlässlich ermittelter Kostenobergrenzen und Folgekosten der Abgrenzung der Sanierungs-/ Unterhaltungsmaßnahmen von den Investitionen zu.

¹¹ Verwaltungsvorschrift des Thüringer Innenministeriums zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 53a ThürKO oder § 4 ThürKDG, ThürStAnz Nr. 32/2012.

¹² § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

¹³ § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

Ausgaben für Unterhaltungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen sind Erhaltungsaufwand und nach Ziffer 2.33 ZVKommGrPI im Verwaltungshaushalt zu buchen. Hinsichtlich der Abgrenzung der Sanierungs-/Unterhaltungsmaßnahmen von Investitionen verweisen wir auf die Tn. 6 ff.

Mit der Vorschrift der Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt¹⁴ für einen Haushaltsausgleich (Kameralistik) müssen Kommunen die Ausgaben im Verwaltungshaushalt so veranschlagen, dass ausreichende Mittel (Überschuss) zur Übertragung an den Vermögenshaushalt zur Verfügung stehen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV). Die Zuführung zum Vermögenshaushalt muss mindestens so hoch sein, dass damit die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten gedeckt werden können (Pflichtzuführung), soweit dafür keine Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 ThürGemHV zur Verfügung stehen. Die Zuführung soll ferner die Bildung von Rücklagen, soweit diese nach § 20 erforderlich sind, ermöglichen und insgesamt mindestens so hoch sein, wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen (Sollzuführung).

Veranschlagen die Kommunen Sanierungs-/Unterhaltungsmaßnahmen im Vermögenshaushalt, verstoßen sie gegen die allgemeinen Haushaltsgrundsätze.

6 Abgrenzungen von Investitionen und Unterhalt

Stellt die Kommune fest, dass eine Baumaßnahme notwendig ist, muss sie entscheiden, ob die Maßnahme dem Bauunterhalt (Unterhaltung, Instandsetzung bzw. Sanierung) zuzurechnen ist, oder ob es sich um eine Investition handelt. Diese Unterscheidung ist sowohl für die richtige Darstellung im kommunalen Haushalt als auch für die Kreditgenehmigung von besonderer Bedeutung. Im Folgenden erläutert der Rechnungshof die Abgrenzungskriterien.

Nach § 87 Nr. 18 ThürGemHV sind Investition „Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens“. Nach § 87 Nr. 3 ThürGemHV besteht das Anlagevermögen im Einzelnen aus

- Grundstücken,
- beweglichen Sachen mit Ausnahme der geringwertigen Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes,
- dinglichen Rechten,
- Beteiligungen sowie Wertpapieren, die zum Zweck der Beteiligungen erworben wurden,
- Forderungen aus Darlehen, die aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt wurden,
- Kapitaleinlagen in Zweckverbänden oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen und
- dem in Sondervermögen mit Sonderrechnung eingebrachten Eigenkapital.

Die Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 7 ThürGemHV im Vermögenshaushalt zu veranschlagen.

Der laufende Aufwand an vorhandenen Vermögensgegenständen (Erhaltungsaufwand) gehört nach § 1 Abs. 2 ThürGemHV zum Verwaltungshaushalt. Eine Ausnahme gilt nur für Maßnahmen, welche nach Fertigstellung zu Einsparungen bei Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten führen (vgl. Tn. 6.4).^{15,16}

¹⁴ § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV.

¹⁵ § 63 Abs. 1, 1. Halbsatz ThürKO i. V. m. Nr. 1.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 22. Januar 2010.

¹⁶ Nr. 3.5 b) der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

Ausgaben für den Unterhalt (Erhaltungsaufwand) dienen unabhängig von ihrer Größe dazu, bauliche Anlagen und Grundstücke in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten. Sie sind im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen.

Hinsichtlich der Zuordnung von Ausgaben für Baumaßnahmen zum Verwaltungshaushalt oder Vermögenshaushalt können die Regelungen des EStG und des HGB herangezogen werden. Sie stellen zur Unterscheidung auf den Anschaffungs- und Herstellungsaufwand gegenüber dem Erhaltungsaufwand ab.

6.1 Investitionen im kameraleen Haushalt

Für Kommunen, die einen kameraleen Haushalt führen, ist nach Nr. 2.3.1 der ZVGemGrPI¹⁷ mit Verweis auf Abschnitt 157 der Einkommensteuerrichtlinien¹⁸ zwischen den Ausgaben für Investitionen (Herstellungsaufwand) und den Ausgaben für den Unterhalt (Erhaltungsaufwand) zu unterscheiden.

Die Ausgaben für Investitionen sind im Vermögenshaushalt in den Gruppen 94 bis 96 nachzuweisen.

Ausgaben für Investitionen liegen vor, wenn durch eine Baumaßnahme neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird. Sie haben in der Regel eine Veränderung des Anlagevermögens zur Folge.¹⁹ Des Weiteren gilt als Kriterium der Grundsatz der Substanzvermehrung, der Wesensveränderung, der Erweiterung oder der erheblichen Verbesserung (z. B. durch Anbau oder Umbau mit besseren Nutzungsmöglichkeiten wie z. B. der Erweiterung eines Kindergartens mit Funktionsräumen für Kleinkinder unter 3 Jahren). Fallen im Zusammenhang mit den Investitionen auch Ausgaben an, die in der Regel als Erhaltungsaufwand angesehen werden, so sind diese – wegen des wirtschaftlich einheitlichen Vorgangs – dem Herstellungsaufwand zuzurechnen (vgl. Nrn. 2.3.2, 2.4.1, 2.4.2 der ZVGemGrPI).

6.2 Erhaltungsaufwand im kameraleen Haushalt

Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass mehrere als Investitionen ausgewiesene Baumaßnahmen tatsächlich Unterhaltungsmaßnahmen waren.

Ausgaben für die Unterhaltung baulicher Anlagen (Erhaltungsaufwand) dienen unabhängig von ihrer Größenordnung dazu, bauliche Anlagen und Grundstücke in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten. Hauptmerkmal dieser Ausgaben ist, dass sie durch die gewöhnliche Nutzung veranlasst werden und wenigstens in bestimmten Zeitabständen regelmäßig wiederkehren (vgl. Nr. 2.3.3 der ZVGemGrPI).

Bauunterhaltung ist beispielsweise eine Fassaden- oder eine Dachsanierung, der Austausch der Wärmeerzeugungsanlage oder Türen und Fenster sowie Maler- und Fußbodenarbeiten. Die Maßnahmen dienen der Erhaltung der Funktionsfähigkeit. Lediglich im Zuge dieser Maßnahme vorgenommene Erweiterungen (z. B. Änderung der Dachkonstruktion durch Einbau von Gauben) oder wesentliche Verbesserung des ursprünglichen Zustandes berechtigen, die Ausgaben dem Vermögenshaushalt zuzuordnen.

Die Ausgaben für den Unterhalt sind im Verwaltungshaushalt in den Gruppen 50 und 51 nachzuweisen.

Fallen an einem Gebäude mehrere Erhaltungsmaßnahmen zusammen, kann die Summe der Einzelmaßnahmen eine Veranschlagung als Investition im Vermögenshaushalt rechtfertigen.

¹⁷ Anlage 4 zu den VV GemHaushaltssyst vom 20. November 2013, ThürStAnz Nr. 50/2013 S. 1931 – 2049.

¹⁸ R 157. Vgl. R 21.1 zu § 21 EStG.

¹⁹ § 1 Abs. 1 Nr. 7 ThürGemHV.

Für sich gesehen führt jede einzelne Baumaßnahme noch nicht zu einer wesentlichen Verbesserung des Bauwerkes. Sind die einzelnen Baumaßnahmen jedoch Teil einer Gesamtmaßnahme, die sich planmäßig in zeitlichem Zusammenhang über mehrere Veranlagungszeiträume erstreckt und führen sie insgesamt zu einer wesentlichen Verbesserung²⁰, können sie als Herstellungskosten i. S. d. § 255 Abs. 2 Satz 1 HGB zu werten sein. Von einer Sanierung in Raten ist grundsätzlich dann auszugehen, wenn die Maßnahmen innerhalb eines Fünfjahreszeitraums durchgeführt werden (BMF vom 18.7.2003, BStBl I 2003, 386, Rz. 31).

Zur Wertung als Herstellungskosten müssen die einzelnen Baumaßnahmen dann als Gesamtmaßnahme im Haushalt veranschlagt werden. Unterbleibt jedoch eine Veranschlagung der Gesamtmaßnahme sowohl im Haushalt als auch im Finanzplan und erfolgt eine Stückelung der Baumaßnahmen in Jahresscheiben nach jeweils vorhandenen Haushaltsmitteln, ist die Veranschlagung der Ausgaben für Einzelmaßnahmen als Investitionen unzulässig.

6.3 Erläuterungen des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat in seinem Schreiben vom 18. Juli 2003 die Problematik der Abgrenzung der Anschaffungs-/Herstellungskosten und Instandsetzungsaufwendungen²¹ aufgegriffen. Anschaffungs-/Herstellungskosten sind Aufwendungen, die geleistet werden, um ein Gebäude zu erwerben und es in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen. Weiterhin gehören Nebenkosten sowie die nachträglichen Anschaffungskosten nach § 255 Abs. 1 Satz 2 HGB zu den Anschaffungskosten.

Das BMF definierte die Betriebsbereitschaft eines Gebäudes als einen Zustand, in dem das Gebäude entsprechend seiner Zweckbestimmung genutzt werden kann. Sie ist für jeden selbständig nutzbaren Teil gesondert zu prüfen.²² Die Betriebsbereitschaft setzt nach Angabe des BMF die objektive und subjektive Funktionstüchtigkeit voraus. Ein Gebäude ist objektiv nicht funktionstüchtig, wenn wesentliche Teile nicht nutzbar sind. Aufwendungen zur Herstellung der Funktionstüchtigkeit (außer Reparaturen) führen regelmäßig zu Anschaffungs-/Herstellungskosten. Reparaturen aufgrund von Verschleiß einzelner Anlagenteile schließen die Funktionstüchtigkeit nicht aus. Die subjektive Funktionstüchtigkeit stellt auf den individuellen Nutzungszweck des Gebäudes ab. Aufwendungen für Baumaßnahmen zur Zweckerreichung des Nutzers sind Anschaffungskosten.

Zur Zweckbestimmung gehört auch der Standard des Gebäudes. Das BMF unterscheidet dabei nach einfachem, mittlerem, gehobenem und sehr gehobenem Standard. Kosten solcher Baumaßnahmen, die das Gebäude in einen höheren Standard versetzen, sind Anschaffungs-/Herstellungskosten. Das BMF geht davon aus, dass der Standard dann gehoben wird, wenn ein Bündel von Maßnahmen in mindestens drei Bereichen der zentralen Ausstattungsmerkmale zu einer Erhöhung und Erweiterung des Gebrauchswertes führt. Zentrale Ausstattungsmerkmale (Bereiche) sind bei Gebäuden beispielsweise die Fassaden, die Fenster und die Bodenbeläge.

²⁰ BFH Urteil vom 20. August 2002, IX R 73/99, BFH/NV 3/2003, 299.

²¹ Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003 (GZ: IV C3-S2211-94/03): „Abgrenzung von Anschaffungskosten, Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden“.

²² Ziffer I. Nr. 1 und 2 des Rundschreibens des BMF vom 18. Juli 2003.

Aufwendungen für Maßnahmen innerhalb eines Veranlagungszeitraums oder Wirtschaftsjahres sind Herstellungskosten, wenn

- die Maßnahmen für sich gesehen noch nicht zu einer wesentlichen Verbesserung führen,
- sie aber Teil einer Gesamtmaßnahme sind, die sich planmäßig in zeitlichem Zusammenhang über mehrere Veranlagungszeiträume erstreckt und
- diese insgesamt zu einer Hebung des Standards führen (Sanierung auf Raten).

Von einer Sanierung auf Raten sei grundsätzlich auszugehen, wenn die Maßnahmen innerhalb eines Fünfjahreszeitraums durchgeführt werden.

Die Erläuterungen und aufgeführten Beispiele im Schreiben des BMF bieten eine wichtige Arbeitshilfe zur Abgrenzung von Investitionen gegenüber Unterhaltungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen.

6.4 Ausnahmeregelung für energetische Sanierungs-/ Unterhaltungsmaßnahmen

Eine Besonderheit besteht für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind. Der Gesetzgeber hat im März 2014 aufgrund der gesellschaftspolitischen Ansprüche an die Energiewende Änderungen erlassen (§ 63 ThürKO²³, § 14 ThürKDG²⁴). Diese Änderungen ermöglichen den Kommunen befristet bis 2019²⁵ für diese Maßnahmen Kredite aufzunehmen. Mit der Erweiterung des Genehmigungstatbestandes sollen mehr Kommunen an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Energiewende mitarbeiten²⁶. Der Gesetzgeber gibt damit den Kommunen die Möglichkeit, wirtschaftlich entlastende Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen mit einem Kredit zu finanzieren.

Unter den Voraussetzungen des § 63 Abs. 1 und 2 ThürKO dürfen die Kommunen bis zum Haushaltsjahr 2019 die Ausgaben für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen im Vermögenshaushalt zum Zwecke der Kreditaufnahme veranschlagen, auch wenn es sich dabei nicht um Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen handelt.

Voraussetzung dafür ist, dass

1. die Maßnahme nicht die Tatbestandsmerkmale der Investition erfüllt,
2. die Einsparung der laufenden Kosten aufgrund der einzelnen Maßnahme den hierfür notwendigen Kapitalsdienst (Zins und Tilgung) übersteigt und
3. der Kredit für alle energetischen Sanierungs-/Unterhaltungsmaßnahmen zusammen ein Zehntel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen nicht übersteigt.²⁷

Nach § 63 Abs. 2 Satz 5 ThürKO müssen die Kommunen nachweisen, dass die Einsparungen der laufenden Kosten aufgrund der Maßnahmen höher sind als der aufzubringende Kapitalsdienst (Zins und Tilgung). Damit macht der Gesetzgeber die Kreditierung dieser Ausgaben vom Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Maßnahme abhängig.

²³ § 63 Thüringer Kommunalordnung i. d. F. vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 91, 95).

²⁴ § 14 Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik i. d. F. vom 19. November 2008 (GVBl. S. 381), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2016 (GVBl. S. 558).

²⁵ § 63 Abs. 1 ThürKO, Zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 91).

²⁶ Gesetzentwurf Landesregierung Thüringen, Drucksache 5/6711 vom 8. Oktober 2013.

²⁷ § 63 Abs. 2 ThürKO.

6.5 Unterscheidung bei Straßenbaumaßnahmen

Die Abgrenzung von Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen zur laufenden Unterhaltung und Instandsetzung bei bestehenden Anlagen hat nach Nr. 2.4.2 AllgZVGemGrPI für Tiefbaumaßnahmen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürKAG zu erfolgen. Dabei zählen zu den Tiefbaumaßnahmen auch alle Maßnahmen an Straßen, Wegen, Brücken, Unterführungen, Parkplätzen und der Straßenbeleuchtung. Danach wird bei bestehenden Anlagen nur dann von einer Investition ausgegangen, wenn die Straßenbaumaßnahme einer wesentlichen Verbesserung, Erweiterung oder Erneuerung des Bestands dient. Die Gemeinden können nach § 7 Abs. 1 ThürKAG zur Deckung des Aufwands für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung als Straßenausbaubeiträge erheben. Die Abgrenzungsregel gilt unabhängig davon, ob Straßenausbaubeiträge tatsächlich erhoben werden.

Die Begriffe „Erweiterung“ und „Verbesserung“ sind im Einzelfall objektiv bewertbar. Bei einer Verbesserung handelt es sich um Maßnahmen der Qualitätsverbesserung, wie der Einbau von Frostschutz-, Tragschichten, Fahrbahndecken oder Entwässerungseinrichtungen, die Beseitigung von Gefahrenstellen. Zur Verbesserung zählen auch Maßnahmen, bei denen sich der vorhandene Straßenkörper nach der Baumaßnahme in seiner verkehrstechnischen Funktion vom ursprünglichen Zustand unterscheidet und beispielsweise einer neuen Verkehrskonzeption (Trennung von Verkehrsströmen) mit höherer Nutzbarkeit dient. Von einer Erweiterung ist auszugehen, wenn durch die Baumaßnahme eine räumliche Veränderung z. B. durch Kurvenbegradigungen, Fahrstreifenverbreiterungen, Anbau von Fahrstreifen oder Kreuzungsänderungen stattfindet. In der Regel gehen diese Maßnahmen mit straßenplanerischen Entwürfen in Form von Lageplänen, Höhenplänen und Querprofilen einher und sind geeignet, den ursprünglichen Gebrauchswert (wieder-)herzustellen. Die Begriffe Erweiterung und Verbesserung umfassen daher die in den technischen Normen (z. B. RAS, RAL, ERA, u. a.) dargestellten Um- und Ausbaumaßnahmen.

Für die Auslegung und Abgrenzung des Begriffs „Erneuerung“ nach ThürKAG stehen der Verwaltung die technischen Normen für die Straßenerhaltung insbesondere die Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen (RPE-Stra) sowie die Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für die bauliche Erhaltung von Verkehrsflächen – Asphaltflächen (ZTV-BEA) zur Verfügung. Nach den ZTV-BEA ist die Erhaltung in die betriebliche und bauliche Erhaltung zu untergliedern. Zur betrieblichen Erhaltung zählen hiernach die Kontrolle und Wartung (betriebliche Unterhaltung). Die bauliche Erhaltung gliedert sich nach ZTV-BEA in Instandhaltung (bauliche Unterhaltung), Instandsetzung und Erneuerung. Allein Maßnahmen der Erneuerung nach RPE-Stra bzw. ZTV-BEA, die geeignet sind, den ursprünglichen Gebrauchswert wiederherzustellen, werden haushalterisch zu den Investitionen gezählt. Hierzu zählen Baumaßnahmen der Erneuerung der Decke (Deck- und Binderschicht), der Tragschichten oder des gesamten Oberbaus.

Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit und Ordnung, zur Pflege der Anlagen (Kontrolle, Wartung und Betriebsdienst), bauliche Sofortmaßnahmen und laufende Maßnahmen kleineren Umfangs ohne nennenswerte Wiederanhebung des Gebrauchswertes (Instandhaltung) oder Maßnahmen größeren Umfangs mit deutlicher Wiederanhebung des Gebrauchswertes (Instandsetzung) sind haushalterisch dem Bauunterhalt nach AllgZVGemGrPI zuzuordnen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um das Ausbessern beginnender Schäden, örtlich begrenzte Oberflächenbehandlungen, Wartung der Beleuchtungseinrichtungen mit Austausch einzelner Leuchtkörper, Beseitigung von Schlaglöchern, Unfallschäden im Randstreifenbereich oder von Spurrinnen, Aufbringen oder Ersatz von Deckschichten.

Für Kommunen mit doppelter Buchführung (Doppik) gibt es hinsichtlich der Abgrenzung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand sowohl im Bereich von bebauten Grundstücken (Gebäude) als auch beim Infrastrukturvermögen (insbesondere Straße und Kanal) für eine sachgerechte Aktivierung des Anlagevermögens zunehmende Hilfestellungen. So kann auch

für Kommunen mit kameraler Haushaltsführung die Veröffentlichung der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen „Abgrenzung von Herstellungskosten und Unterhaltungsaufwand beim Infrastrukturvermögen“²⁸ hilfreich sein.

7 Abgrenzung von Investitionen nach ihrer finanziellen Bedeutung

Der Rechnungshof hat in seiner Querschnittsprüfung festgestellt, dass die Kommunen die haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Veranschlagung von Investitionen nicht hinreichend beachten. Sie unterscheiden bei Investitionsvorhaben nicht nach erheblicher oder geringer finanzieller Bedeutung und führen die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durch.

Für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung gelten besondere Vorschriften. So sollen sie nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV erst dann beschlossen werden, wenn die wirtschaftlichste Lösung aus mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ermittelt worden ist. Dies erfordert eine eingehende Auseinandersetzung mit den Zielen, Kosten und Nutzen der Investition. Dazu ist zunächst die grundsätzliche Notwendigkeit der Investition, das Erfüllen der Ziele mit geringem Mitteleinsatz, die Möglichkeit alternativer Handlungsoptionen und eine eventuell wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit oder durch Dritte zu untersuchen. Hierzu hat die Kommune Variantenuntersuchungen mit Wirtschaftlichkeitsvergleichen durchzuführen. Nach der VV Nr. 1 zu § 10 ThürGemHV sollen für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden.²⁹ Dies ist nachvollziehbar zu dokumentieren und ggf. mit Beschlüssen des zuständigen Gremiums zu untersetzen.

Der Begriff der Investitionen von „erheblicher finanzieller Bedeutung“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Die Grenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung hat jede Kommune durch Beschluss des zuständigen Gremiums selbst festzulegen.

Die Kommunen haben beim Vollzug des Haushalts verschiedene Erheblichkeitsgrenzen zu beachten. Neben den Erheblichkeitsgrenzen für über- und außerplanmäßige Ausgaben³⁰ und denen für Ausnahmen zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung³¹ haben sie auch die für die Erheblichkeit von Investitionen (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV) festzulegen.

Beim Festlegen dieses Grenzwertes kann sich die Kommune in der Herangehensweise an der Erheblichkeitsgrenze des § 60 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO orientieren. So ist eine Nachtragshaushaltssatzung erforderlich, wenn die zusätzlichen Ausgaben einen zur Gesamtausgabe des Haushaltsplans erheblichen Umfang erreichen. Allerdings kann die Grenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung keinesfalls über der Erheblichkeitsgrenze für den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung im Sinne des § 60 Abs. 2 Nr. ThürKO liegen.³²

Investitionen beeinflussen die Ausgaben des Vermögenshaushalts nicht nur im Jahr ihrer Erstveranschlagung, sondern wirken sich auch auf künftige Haushaltsjahre aus. Der Rechnungshof empfiehlt daher, für die Abgrenzung der Erheblichkeit nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV das mögliche Investitionsvolumen einschließlich der Folgekosten im Nutzungszeitraum³³ heranzuziehen. Das so ermittelte Investitionsvolumen ist im Verhältnis zum Volumen des Vermögenshaushalts zu betrachten. Auf dieser Basis sollte als Grenzwert ein Prozentsatz bezogen auf

²⁸ Abrufbar unter http://gpanrw.de/media/1433144308_abgrenzung_von_herstellungskosten_und_erhaltungsaufwand_beim_infrastrukturvermoegen.pdf.

²⁹ Vgl. Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV.

³⁰ § 58 Abs. 1 Satz 2 und 3 ThürKO, § 58 Abs. 2 ThürKO, § 60 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO.

³¹ § 60 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 60 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO sowie § 60 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 60 Abs. 2 Nr. 3 ThürKO.

³² Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, 4. Lieferung (Stand: Mai 2009), Rn. 3 und 4 zu § 34 ThürGemHV.

³³ Der Nutzungszeitraum ist für den Einzelfall zu bestimmen. Er kann von wenigen Monaten (befristete Ausweichflächen) bis über 20 Jahre (Verwaltungsneubau) betragen.

das Ausgabevolumen des Vermögenshaushalts festgelegt werden. Die Höhe des Prozentsatzes ist nachvollziehbar zu begründen.

Ist wie in der Mehrzahl der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kommunen eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung nicht definiert, sind alle Vorhaben wie Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung zu behandeln. Das heißt, dass in jedem Fall vor der Beschlussfassung die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln und zu dokumentieren ist.

Der Rechnungshof hält Regelungen für Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung im Sinne des § 10 Abs. 2 ThürGemHV für dringend geboten. Er fordert die Kommunen auf, eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung in der Geschäftsordnung oder Hauptsatzung festzulegen.

8 Leitfaden für die Vorbereitung von Baumaßnahmen

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze gelten für alle Phasen des kommunalen Haushalts. Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO haben die Kommunen bereits bei der Haushaltsaufstellung darauf zu achten, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert und die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich geplant ist.

Bei allen Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Aufgrund der langfristigen Tragweite von Investitionen sieht das kommunale Haushaltsrecht für solche Maßnahmen besondere Vorschriften vor.

Die Kommunen dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen nach § 10 ThürGemHV in ihrem Haushalt erst veranschlagen, wenn Bauunterlagen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung im Einzelnen ersichtlich sind. Diesen Unterlagen ist u. a. auch eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO in Verbindung mit § 10 Abs. 2 ThürGemHV ist für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Besondere Bedeutungen sind im Veranschlagungsverfahren der vollständigen Bedarfsplanung, einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie verlässlich ermittelter Kosten und Folgekosten beizumessen. Nach Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV sollen dazu in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden. Nach § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik soll der Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Grundlage dynamischer Verfahren erfolgen.

Das Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht darin, die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ festzustellen. Dabei ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Ressourcen anzustreben.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist in Anlehnung an die Systematik des § 7 ThürLHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften aufzustellen. Diese Verwaltungsvorschriften beschreiben die Mindestanforderungen, die eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllen muss:

1. Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
2. Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
3. relevante Lösungsmöglichkeiten und methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
4. finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
5. Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung,
6. Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
7. Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

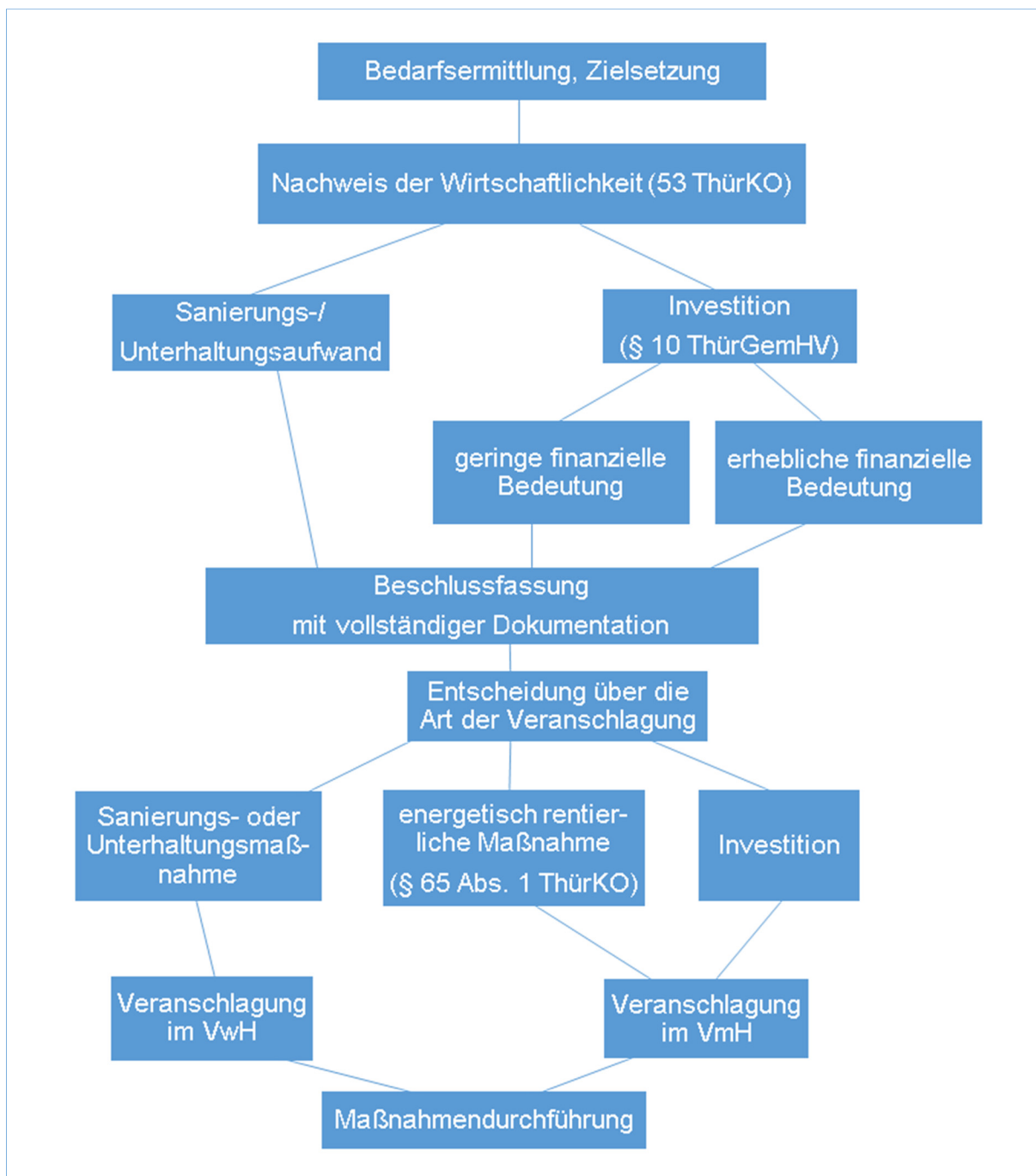
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nach statischen oder dynamische Verfahren aufzustellen. Statische Untersuchungen nehmen Jahresdurchschnittswerte zum Ansatz. Daraus wird die Variante mit den geringsten durchschnittlichen Jahreskosten ermittelt. Statische Verfahren sind nicht aufwendig. Sie berücksichtigen jedoch den Zeitpunkt der Einnahmen und Ausgaben nicht und sind deshalb ungenau. Dynamische Verfahren beheben diesen Mangel. Deshalb

sind sie für die Berücksichtigung der langfristigen Folgen von Investitionsmaßnahmen (Folgekosten) anzuwenden.

Der Rechnungshof beschreibt die Vorgehensweise für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Folgenden anhand eines Beispiels für die Sanierung von zwei Dorfgemeinschaftshäusern. Das Beispiel ist vereinfacht dargestellt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Fachliteratur und den Anhang (Tn. 11.4 in den Anlagen).

Die wichtigsten Schritte von der Bedarfsermittlung bis zum Beginn von Baumaßnahmen sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

Abbildung 3 – Vorbereitung einer Baumaßnahme



8.1 Analyse der Ausgangslage und Bedarfsermittlung

Unabhängig, für welche Handlungsmöglichkeit sich die Kommune später entscheidet, ist jeder Baumaßnahme eine Bedarfsermittlung voranzustellen. In der Regel ist der Bedarf von den Fachämtern festzustellen. Hilfreich ist es, die von der Verwaltung zu führenden Verzeichnisse und Übersichten heranzuziehen. Das können z. B. Anlagenachweise, Bestandsverzeichnisse, Instandhaltungs- und Sanierungspläne, Bewirtschaftungsverzeichnisse, Verbrauchsnachweise und Kennwertanalysen des Energiemanagements sein.

Die Kommune hat zunächst die Ausgangslage zu untersuchen. Sie muss feststellen, welche Umstände sie dazu veranlassen, tätig zu werden. Das können die Sanierungsbedürftigkeit eines Gebäudes oder der Wunsch nach einer bestimmten Funktion sein. Sie sollte zunächst die Erfordernisse, Wünsche und Vorstellungen formulieren und wertungsfrei aufzeichnen. Dazu sind beispielsweise Flächenbedarfs- oder Raumprogramme aufzustellen und alle quantitativen und qualitativen Anforderungen der Kommune und ggf. der späteren Nutzer zu formulieren. Der Rechnungshof empfiehlt, die Musterformblätter 12 und 13 ff. der Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes (RBBau)³⁴ zu verwenden.

Hat die Kommune ihren Bedarf messbar formuliert, ermittelt sie im nächsten Schritt die Differenz zu den vorhandenen Flächen und Qualitäten. Mit dieser Ausgangssituation identifiziert sie mögliche Varianten und Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung und Bedarfsdeckung. Das können Neubau, Ersatzbau oder Sanierung sein. Dabei ist zu bedenken, dass vorhandene Flächen bzw. Gebäude, die zur Deckung des Bedarfs nicht herangezogen werden, verwertet werden müssen.

Abbildung 4 – Beispiel Sanierung von zwei Dorfgemeinschaftshäusern

Eine Kommune verfügt nach einem Gemeindezusammenschluss in zwei benachbarten Ortsteilen jeweils über ein Dorfgemeinschaftshaus. Sie hat in den vergangenen Jahren in beiden Gebäuden Notreparaturen und kleine Baumaßnahmen – bspw. mit Mitteln des Konjunkturprogrammes – durchgeführt. Inzwischen ist der Sanierungstau angewachsen und die Nutzung ist eingeschränkt.

Für die weitere Funktion müssen die Häuser zeitnah in einen gebrauchsfähigen Zustand versetzt werden. Dabei sollen energie- und kostensparende Maßnahmen durchgeführt werden.

Angesichts der zu erwartenden Sanierungs- und Betriebskosten ist sich die Kommune unsicher, ob sie ggf. nur noch ein Dorfgemeinschaftshaus betreiben will. Dafür ist zu entscheiden, ob die bisherigen Nutzungen zusammengeführt werden können und welches der DGH dafür geeignet ist. Die bisherige Auslastung der Häuser an 30 bzw. 20 Kalendertagen pro Jahr ist Anlass für diese Überlegungen.

Die Kommune hat folgende Ausgaben für die DGH erfasst (Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre):

Ausgaben	DGH Ortsteil A	DGH Ortsteil B
Wärmeversorgung (Gas)	9.800 EUR	5.800 EUR
Stromkosten	480 EUR	510 EUR
Wasser/Abwasser	200 EUR	80 EUR
Versicherung	400 EUR	360 EUR
Unterhaltungsaufwand	16.300 EUR	8.500 EUR
Summe Ausgaben	27.180 EUR	15.250 EUR

Die Bauverwaltung hat Ortsbegehungen durchgeführt, den Gebäudezustand ermittelt und für die erforderlichen Sanierungen vorläufige Kostenberechnungen aufgestellt.

³⁴ Die RBBau stehen kostenfrei im Internet unter <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/gesetzgebung-und-leitfaeden/richtlinien/richtlinien-rbbau/> zum Download bereit.

DGH Ortsteil A

- Die Nutzfläche beträgt 400 m².
- Die Restnutzungsdauer beträgt 25 Jahre.
- Die Gemeinde hat das Dach und die Fenster vor fünf Jahren erneuert.
- Die Heizungsanlage aus dem Jahr 1992 ist störanfällig und überdimensioniert. Es können keine Heizzeiten eingestellt werden und der Wirkungsgrad ist offensichtlich schlecht. Ein neuer Heizkessel mit Anpassungsarbeiten wird ca. 16.500 EUR Kosten verursachen. Der Energieverbrauch mit einem neuen Brennwertkessel wird sich um 40 % reduzieren.
- Die Sanitäranlage muss erneuert werden. Die Kosten betragen ca. 32.000 EUR. Der Wasserverbrauch wird sich halbieren.
- Es werden sechs Besucherparkplätze benötigt. Sie kosten ca. 16.200 EUR.
- Die Fassade weist bereits Putzschäden auf. In spätestens fünf Jahren ist diese zu erneuern. Da die Dachbodenfläche und die Fenster gute Dämmwerte ausweisen, stellt sich die Frage nach einer Außenwärmedämmung und dem Zeitpunkt der Durchführung. Ein Wärmedämmverbundsystems (WDVS) für die 350 m² Außenfläche kostet zurzeit 52.500 EUR (150 EUR je m²). Der Heizenergieverbrauch wird sich voraussichtlich um 40 % reduzieren.

DGH Ortsteil B

- Die Nutzfläche beträgt 200 m².
- Die Restnutzungsdauer beträgt 25 Jahre.
- Mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket hat die Gemeinde vor sieben Jahren die Außenfassade energetisch saniert (WDVS).
- Die Heizungsanlage aus dem Jahr 1994 ist störanfällig und überdimensioniert. Es können keine Heizzeiten eingestellt werden und der Wirkungsgrad ist offensichtlich schlecht. Ein neuer Heizkessel mit Anpassungsarbeiten wird ca. 14.300 EUR Kosten verursachen. Der Energieverbrauch mit einem neuen Brennwertkessel wird sich um 40 % reduzieren.
- Das Dach ist undicht und muss für ca. 21.800 EUR erneuert werden.
- Die Fenster sind in einem schlechten Zustand. In spätestens fünf Jahren sind diese zu erneuern. Die 22 Fenster kosten zurzeit 17.600 EUR (800 EUR je Stück). Der Heizenergieverbrauch wird sich voraussichtlich um 10 % reduzieren. Wann ist der richtige Zeitpunkt für die Maßnahme?

Die Bauverwaltung hat für zu erwartende zukünftige Kosten folgende Werte ermittelt:

- Der Baupreissteigerungsindex beträgt 1 % jährlich.
- Die Gaspreise steigen jährlich um 2,48 %.³⁵
- Die Strompreise steigen jährlich um 3,92 %.³⁶
- Der jährliche Bauunterhalt beträgt 3 % des Neubauwertes. Der Neubauwert für Multifunktionsgebäude wird mit 2.500 EUR je qm Nutzfläche angenommen.
- Der Kalkulationszinssatz beträgt 3 %.

Aus dem Beispiel zur Sanierung von zwei Dorfgemeinschaftshäusern ergeben sich folgende voraussichtliche Kosten:

Tabelle 1 - Zusammenstellung der Einzelmaßnahmen

	DGH Ortsteil A	DGH Ortsteil B
Heizungsanlage	16.500 EUR	14.300 EUR
Sanitäranlage	32.000 EUR	
Besucherparkplätze	16.200 EUR	
WDVS	52.500 EUR	
Fenstertausch		17.600 EUR
Dacherneuerung		21.800 EUR
Summen:	117.200 EUR	53.700 EUR

³⁵ Durchschnitt der letzten 20 Jahre; Quelle: Statistisches Bundesamt.

³⁶ Durchschnitt der letzten 20 Jahre; Quelle: Statistisches Bundesamt.

Anhand des Beispiels für die Sanierungsentscheidung für zwei Dorfgemeinschaftshäuser geht die Verwaltung aufgrund der Größenordnung der anstehenden Baukosten von 117.200 EUR und 53.700 EUR sowie den dauerhaften Folgekosten unter Betrachtung ihres jährlichen Haushaltsvolumens von einer finanziell erheblichen Investitionen aus.

Die für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung geltenden besonderen Vorschriften erfordern nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV eine Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung aus den in Betracht kommenden Möglichkeiten. Dazu hat sich der Gemeinderat mit den Zielen, Kosten und Nutzen der Investition auseinanderzusetzen. Bei den ersten Beratungen hat sich ergeben, dass neben den einzelnen Sanierungsmaßnahmen auch die Frage besteht, ob beide Dorfgemeinschaftshäuser weiterbetrieben werden sollen oder ob zukünftig der Bedarf an einem Standort erfüllt werden kann. Weitere Alternativen, wie die Nutzung anderer kommunaler Gebäude, Anmietung von Räumlichkeiten oder die gemeinsame Nutzung von Dorfgemeinschaftshäusern der Nachbargemeinden, bestehen nicht.

Für eine fundierte Vorbereitung der Beschlusslage hat die Verwaltung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und § 7 der ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen.³⁷ Diese sollen nachvollziehbar dokumentiert und das Ergebnis dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt werden.

8.2 Eignungstest mittels statischer Amortisationsrechnung (optional)

Für die bei einer Sanierung möglichen energie- und kostensparenden Maßnahmen, dem Tausch der Wärmeerzeugungsanlagen, dem Anbringen eines WDVS und dem Einbau neuer Fenster, soll überschlägig ermittelt werden, welches Einsparungspotential besteht und ob sich die Ausgaben innerhalb der Restnutzungsdauer von 25 Jahren rentieren.

Zur Vorauswahl verschiedener technischer Lösungsmöglichkeiten kann die Kommune die (statische) Amortisationsrechnung anwenden. Mit ihrer Hilfe kann sie überschlägig ermitteln, innerhalb welcher Zeit das investierte Kapital über Erlöse/Einsparungen wieder zurückfließt (sog. Amortisationszeit). Dazu ermittelt die Verwaltung für jede Maßnahme das voraussichtlich einzusetzende Kapital und die möglichen jährlichen Einsparungen. Aus der Division beider ergibt sich die Amortisationszeit in Jahren.

Der Rechnungshof stellt in Tabelle 2 die Amortisationsrechnungen für die Heizungserneuerungen, das WDVS und den Austausch der Fenster für o. a. Dorfgemeinschaftshäuser dar:

Tabelle 2 – Amortisationsrechnung für Energiesparmaßnahmen

	DGH Ortsteil A Heizkessel- tausch	DGH Ortsteil B Heizkessel- tausch	DGH Ortsteil A WDVS	DGH Ortsteil B Fenstertausch
Kapitaleinsatz	16.500 EUR	14.300 EUR	52.500 EUR	17.600 EUR
Jährliche Einsparung	3.920 EUR	2.160 EUR	1.960 EUR	580 EUR
Amortisationszeit	4,2 Jahre	6,6 Jahre	26,8 Jahre	30,3 Jahre
Erläuterung am Beispiel 1: - Die jährliche Einsparung ermittelte der Rechnungshof aus der Multiplikation der Energiekosten (Bestand) mit dem Kosteneinsparungsfaktor von 40 % (9.800 EUR x 0,4). - Die Amortisationszeit ergibt sich aus der Division des Kapitaleinsatzes und der jährlichen Einsparung. <u>Rechnung:</u> 16.500 EUR / (9.800 x 0,4 EUR/Jahr) = ~4,2 Jahre.				

³⁷ Vgl. Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV.

Die Verwaltung kann prüfen, ob die Amortisationszeit kürzer als die Restnutzungs- bzw. verbleibende Lebensdauer des betrachteten Gebäudes ist. Ist dies der Fall, ist die Maßnahme grundsätzlich zur energetischen Optimierung des Gebäudes geeignet.

An den oben dargestellten Beispielen eignen sich nur die ersten beiden zur Reduzierung der Kosten. Sie amortisieren sich innerhalb der 25-jährigen Restlebensdauer des Gebäudes. Die Bauverwaltung hatte jedoch festgestellt, dass für weitere Nutzungen spätestens in 5 Jahren im DGH Ortsteil A die Fassade und im DGH Ortsteil B die Fenster zu erneuern sind. Damit werden die Sanierungen der Heizungsanlagen nur sinnvoll, wenn die Kommune bereits jetzt überblicken kann, ob sie die dafür erforderlichen Mittel aufbringen kann.

Die Amortisationsrechnung dient lediglich der Vorauswahl aus mehreren Varianten. Als alleinige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genügt sie den Anforderungen des § 10 ThürGemHV bzw. § 10 ThürGemHV-Doppik nicht.

8.3 Nachweis der Wirtschaftlichkeit

8.3.1 Kapitalwertmethode

Nachdem aus den Voruntersuchungen zum angeführten Beispiel erkannt wird, dass die Fassadendämmung und die Fenstererneuerung keine rentierlichen Maßnahmen innerhalb der Restnutzungsdauer sind, diese dennoch in absehbarer Zeit erforderlich sind, stellt sich die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt der Durchführung. Bei dem zu betrachtenden Zeithorizont ist von Kostenveränderungen sowohl der Bauleistungen als auch der Energiepreise auszugehen. Aufgrund der über den Zeitablauf veränderlichen Folgekosten wird für die monetäre Bewertung der Faktoren daher die Kapitalwertmethode angewendet.

Die Kapitalwertmethode ist für ein breites Spektrum von Anwendungsfällen geeignet. Es können alle die Wirtschaftlichkeit beeinflussenden Faktoren unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Wirkung angemessen berücksichtigt werden. Die Kapitalwertmethode sollte immer dann angewendet werden, wenn sich über längere Zeiträume erstreckende Maßnahmen in ihrer Wirkung auf den Haushalt untersucht werden sollen.

Die Methode bewertet einzelne Handlungsalternativen nach ihren finanziellen zukünftigen Auswirkungen. Dies erfolgt durch Berechnung eines Gegenwartswertes (Kapitalwert³⁸) für alle künftigen Ein- und Auszahlungen. Damit werden die einzelnen Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung vergleichbar. Mathematisch wird dies dadurch erreicht, dass künftige Zahlungen auf ihren aktuellen Wert abgezinst werden.

Zukünftige Zahlungen sind nach ihrer Höhe für den Haushalt weniger belastend, während frühzeitige Ersparnisse oder Einzahlungen von höherem Wert sind. Als Grundlage für den Kalkulationszinssatz (Zinsfuß) können die Angaben des Bundesministeriums der Finanzen³⁹ verwendet werden. Dieses veröffentlicht die Zinssätze jährlich zusammen mit der Personalkostentabelle.⁴⁰

Mit der Kapitalwertmethode können sowohl zukünftige Kostensteigerungen für Personal- und Betriebskosten als auch die Preissteigerungen von Baumaßnahmen bei Verschiebung in die Zukunft entsprechend berücksichtigt werden. Die Annahmen zu Preisentwicklungen, die zum

³⁸ Die Summe der Barwerte aller Ein- und Auszahlungen ergibt den Kapitalwert.

³⁹ Das BMF ermittelt auf der Grundlage der Finanzierungskosten des Bundes der letzten 5 Jahre einen Durchschnittszinssatz und bezeichnet diesen als (nicht preisbereinigten) nominalen Kalkulationszinssatz. abrufbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2015-anl.html?sessionid=A69FBEBF05DE548585DF18C454A0B968

⁴⁰ Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/Cotent/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze.html.

Beispiel von Indizes des Statistischen Bundesamts abgeleitet wurden, sind nachweisbar zu dokumentieren.

Mit dem errechneten Kapitalwert werden die Alternativen monetär vergleichbar. Die Differenz der Einzahlungsbarwerte und der Auszahlungsbarwerte wird als der Kapitalwert⁴¹ einer Investition bezeichnet. Betriebswirtschaftlich ist eine Investition rentierbar, wenn der Kapitalwert gleich null oder positiv ist. Beim Vergleich von Alternativen ist die mit dem höheren Kapitalwert vorteilhafter. Bei kommunalen Investitionen werden nur Ausgaben (negative Kapitalwerte) zu vergleichen sein. Hier ist die Alternative mit dem niedrigsten Kapitalwert die wirtschaftlichere.

Im nächsten Schritt untersucht die Kommune mit der Kapitalwertmethode die finanziellen Aspekte der möglichen Maßnahmen. Die Methode bildet die Grundlage für die darauf folgende Nutzen-Kosten-Untersuchung.

Zuerst ermittelt die Verwaltung sämtliche mit dem Betrieb der Dorfgemeinschaftshäuser verbundenen Ausgaben nach Jahren gegliedert. Für eine angemessene Berücksichtigung von Bauunterhaltungskosten ist der Lebenszyklus baulicher Anlagen heranzuziehen. Aufgabe der Verwaltung ist es, die teilweise sehr kostenintensiven Instandhaltungskosten über die Nutzungsdauer richtig zu kalkulieren. Dabei kommt es darauf an, zum richtigen Zeitpunkt – wenn noch keine Folgeschäden aufgetreten sind – diejenigen Arbeiten durchzuführen, die bei angemessenen Baukosten den dauerhaftesten Erfolg garantieren. Zu berücksichtigen ist, dass eine Anlage aus vielen verschiedenen Einzelbauteilen besteht, die unterschiedliche Funktionen besitzen und verschiedenen Abnutzungseinflüssen ausgesetzt sind. Ein „Reparaturstau“ kann erhebliche Folgeschäden an der Immobilie nach sich ziehen.

Zur Vereinfachung betrachtet man die Zahlung als am Ende des Jahres geleistet. Hilfreich ist das Eintragen der Angaben in eine Tabelle. Die Entwicklungen der Bau- und Energiepreise soll Berücksichtigung finden. Nutzbar sind hier die langjährigen Vergleichsreihen des Statistischen Bundesamts.

Danach sind alle Zahlungen auf den Zeitpunkt der Investition abzuzinsen.⁴² Die Abzinsungsfaktoren können Tabelle 11 in den Anlagen oder der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMF⁴³ entnommen werden.

Die Kommune will sich im Beispielfall entscheiden, ob und zu welchem Zeitpunkt das WDVS und der Fensteraustausch erfolgen sollen. Dazu ermittelt sie den Kapitalwert für alle in Betracht kommenden Varianten. Am Beispiel des WDVS ist eine Variante ggf. die sofortige Ausführung und die andere Möglichkeit die Weiternutzung des Gebäudes mit Kleinreparaturen durch den Bauhof (jährliche Reparaturen von 800 EUR) und Verschiebung der Maßnahme auf das fünfte Jahr. Im Vergleich kann sie darstellen, wie hoch die Kosten bezogen auf den Entscheidungszeitpunkt sind, die sie während der Nutzungsdauer insgesamt erzielt. Die Variante mit dem niedrigsten Kapitalwert ist die finanziell günstigste.

Zur Vereinfachung der Rechnung sind hier nur exemplarisch die Bau-, Energie- und Unterhaltungskosten berücksichtigt. Stellt die Verwaltung die Kapitalwertberechnung an, sollte sie Preissteigerungsfaktoren für Bau- und Energiekosten berücksichtigen und auch prüfen, ob weitere Ausgaben in den Nutzungsjahren anfallen.

⁴¹ Der Kapitalwert ist die Summe der Barwerte in den einzelnen Jahren des untersuchten Zeitraums.

⁴² Das Abzinsen wird auch Diskontieren genannt. Zur Betrachtung der Zahlungen zu einem späteren Zeitpunkt würde aufgezinzt.

⁴³ Gemäß Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, unter <http://www.olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf> oder http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm.

Tabelle 3 – Kapitalwertberechnung für ein WDVS

Jahr	Abzin- sungs- faktor ⁽¹⁾	Erläuterung	sofortige Baumaßnahme		Baumaßnahme in 5 Jahren	
			Betrag	Barwert	Betrag	Barwert
0	1,0000	Investition (2) (5)	52.500	52.500	800	800
1	0,9709	Heizenergiekosten (3)	5.880	5.709	9.800	9.515
		Bauunterhalt (4)	1.575	1.529	808	784
2	0,9426	Heizenergiekosten	6.047	5.700	10.078	9.500
		Bauunterhalt	1.591	1.499	816	769
3	0,9151	Heizenergiekosten	6.219	5.691	10.365	9.485
		Bauunterhalt	1.607	1.470	824	754
4	0,8885	Heizenergiekosten	6.395	5.682	10.659	9.470
		Bauunterhalt	1.623	1.442	832	740
5	0,8626	Heizenergiekosten	6.577	5.673	10.962	9.456
		Bauunterhalt	1.639	1.413	840	725
		Investition (6)			55.178	47.597
6	0,8375	Heizenergiekosten (7)	6.764	5.665	6.956	5.665
		Bauunterhalt (8)	1.655	1.386	1.655	1.386
~~~~~						
25	0,4776	Heizenergiekosten	11.515	5.500	11.515	5.500
		Bauunterhalt	2.000	955	2.000	955
		Kapitalwert		223.105		234.390
(1) Kalkulationszinssatz: 3 %						
(2) Kosten für das WDVS						
(3) Heizenergiekosten senken sich um 40 % bei sofortiger Baumaßnahme Heizenergiekosten steigen nach den Indizes des Statistischen Bundesamts jährlich um 2,84 %						
(4) jährlicher Bauunterhalt mit 3 % der Baukosten und Baupreissteigerungsindex mit 1 %						
(5) jährliche Reparaturen der unsanierten Fassade durch den Bauhof von 800 EUR						
(6) Kosten für das WDVS haben sich nach 5 Jahren um 5,1 % erhöht						
(7) Heizenergiekosten für die verschobene Baumaßnahme reduzieren sich um 40 %						
(8) jährlicher Bauunterhalt mit 3 % der Baukosten und Baupreissteigerungsindex mit 1 %						

Der Kapitalwert aller Ausgaben für die sofortige Durchführung der Baumaßnahme ist zum Entscheidungszeitpunkt rund 11.300 EUR niedriger als der Kapitalwert der Maßnahme mit späterem Baubeginn. Der Rechnungshof unterstellt an dieser Stelle, dass sich die Kommune für die nach der Kapitalwertberechnung wirtschaftlichere Lösung entscheidet. Im Übrigen ergibt die Anwendung der Kapitalwertmethode für den sofortigen oder späteren Austausch der Fenster (mit zwischenzeitlichem Unterhaltsaufwand von 800 EUR jährlich) einen Vorteil von 8.020 EUR für den sofortigen Realisierungszeitpunkt.

Nachdem die Verwaltung mit ihren Voruntersuchungen bestimmt hat, mit welchem Aufwand und zu welchem Zeitpunkt die einzelnen für den fortlaufenden Betrieb der Dorfgemeinschaftshäuser erforderlichen Teilmaßnahmen durchzuführen sind, sollen die gesamten finanziellen Folgen für den Erhalt der Dorfgemeinschaftshäuser zum Entscheidungszeitpunkt ermittelt werden. Auf dieser Grundlage soll die künftige kommunale Haushaltsbelastung transparent dargestellt und die Möglichkeit der finanziellen Leistbarkeit abgewogen werden.

**Tabelle 4 - Kapitalwertberechnung für zwei Dorfgemeinschaftshäuser**

Jahr	Abzin- sungs- faktor (1)	Erläuterung	DGH Ortsteil A		DGH Ortsteil B	
			Ausgabe	Barwert in Euro	Ausgabe	Barwert in Euro
0	1,0000	Kapitaleinsatz Heizkessel	16.500	16.500	14.300	14.300
		Kapitaleinsatz Sanitäranlage	32.000	32.000		
		Kapitaleinsatz Dacherneuerung			21.800	21.800
		Kapitaleinsatz Besucherpark- plätze	16.200	16.200		
		Kapitaleinsatz Fenstertausch			17.600	17.600
		Kapitaleinsatz WDVS	52.500	52.500		
		Heizenergiekosten (2)	9.800	9.800	5.800	5.800
		Stromkosten (3)	480	480	510	510
		Wasser/Abwasser (4)	200	200	80	80
		Versicherung (5)	400	400	360	360
		Bauunterhalt 3 % vom Neubau- wert (6)	30.000	30.000	15.000	15.000
		Verwaltungsaufwand 5h a 45 € (7)	225	225	225	225
1	0,9709	Heizenergiekosten	2.016	4.025	2.982	2.896
		Stromkosten	499	484	530	515
		Wasser/Abwasser	100	97	80	78
		Versicherung	404	392	364	353
		Bauunterhalt	30.300	29.417	15.150	14.709
		Verwaltungsaufwand	227	221	227	221
~~~~~						
25	0,4776	Heizenergiekosten	3.947	3.878	5.841	2.789
		Stromkosten	1.255	600	1.334	637
		Wasser/Abwasser	100	48	80	38
		Versicherung	513	245	462	221
		Bauunterhalt	38.473	18.375	19.236	9.187
		Verwaltungsaufwand	289	138	269	128
Kapitalwert			820.865		467.315	
Erläuterung:						
(1) Kalkulationszinssatz: 3 %.						
(2) Heizenergiekosten senken sich ab dem 1. Jahr durch energetische Sanierungsmaßnahmen um 80 % bzw. 50 %, zzgl. steigen die Heizenergiekosten nach den Indizes des Statistischen Bundesamts jährlich um 2,84 %.						
(3) Die Stromkosten steigen nach den Indizes des Statistischen Bundesamts jährlich um 3,92 %.						
(4) Der Wasserverbrauch halbiert sich im DGH Ortsteil A ab dem 1. Jahr durch die Erneuerung der Sanitäranlage.						
(5) Die Versicherungsbeiträge erhöhen sich jährlich um 1 %.						
(6) Der jährliche Bauunterhalt wird mit 3 % der Neubaukosten und einen Baupreissteigerungsindex von 1 % angenommen. Die Neubaukosten werden mit 2.500 Euro je m² Gebäudefläche errechnet.						
(7) Der Verwaltungsaufwand wird mit 1 % jährlicher Lohnkostensteigerung angenommen.						

Aus dem Ergebnis der Kapitalwertberechnung ergibt sich der auf den Entscheidungszeitpunkt abgezinste kommunale Aufwand für den Betrieb der DGH mit 820.865,40 EUR für Ortsteil A und 467.315,26 EUR für Ortsteil B.

8.3.2 Nutzwertanalyse

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Baumaßnahmen beruhen regelmäßig auf monetären Daten. Bei der Vielfältigkeit an Möglichkeiten baulicher Maßnahmen, wie beispielsweise Neubau, Ersatzbau, Erweiterungen und Sanierungen, ist der Untersuchungszeitraum jeweils auf den gesamten (Rest-)Lebenszyklus der baulichen Anlage abzustellen.

Daneben sind aber auch die finanziell nicht ausdrückbaren Aspekte zu berücksichtigen, um zwischen mehreren Alternativen eine Rangfolge festzulegen. Dabei handelt es sich um lokalpolitische Abwägungen mit Wirkungen für die Allgemeinheit, wie beispielsweise die Zielstellungen zentraler Begegnungsorte im ländlichen Raum zur Brauchtums- und Traditionspflege sowie zur Kultur-, Tourismus- und Sportförderung. Das kommunale Haushaltsrecht sieht Nutzen-Kosten-Untersuchungen vor. Sie werden unterschieden in die Kosten-Nutzen-Analyse und die Kosten-Wirksamkeits-Analyse. Grundlage für die Kosten-Wirksamkeits-Analyse bildet die Nutzwertanalyse.

Mit Hilfe der Nutzwertanalyse und den Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden die nicht monetären Größen erfasst und bewertet. Diese Verfahren verursachen gegenüber den monetären Untersuchungen einen zusätzlichen Aufwand. Sie rechtfertigen sich nur dann, wenn die Alternativen unterschiedlich starke, nicht monetäre Auswirkungen haben.

Eine Nutzwertanalyse ist ein Verfahren, um bei komplexen Handlungsalternativen neben den monetären auch die „weichen“ Faktoren bei einer Entscheidungsvorbereitung zu berücksichtigen. Die Methode ist ein systematisches, nachvollziehbares und überprüfbares Hilfsmittel für die Analyse einer Entscheidungsproblematik. Sie soll bei einer Vielfalt an Zielen oder fehlenden monetäreren Projektwerten angewendet werden. Unter anderem sollen die sozialen, psychologischen, politischen und technischen Bewertungskriterien hinsichtlich ihrer qualitativen Merkmale greifbar und objektiviert werden.

Dies erfolgt mittels einer Entscheidungsmatrix, in der relevante Teilnutzwerte der Entscheidungsvarianten gewichtet, benotet und anschließend summarisch verglichen werden. Bei der Bewertung ist sicherzustellen, dass diese möglichst objektiv erfolgt, da hier insbesondere die Gefahr der subjektiven Beeinflussung des Ergebnisses besteht. Für eine Berücksichtigung von Präferenzen der Entscheidungsträger oder ggf. der betroffenen Bürger sollten daher an den einzelnen Verfahrensstufen dem konkreten Projekt angemessen viele Personen beteiligt sein.

Im Ablauf der Nutzwertanalyse ist zunächst das Gesamtziel in einzelne Unterziele zu differenzieren. Dazu sammelt die Verwaltung alle für die Bewertung der Alternativen bedeutsamen Kriterien (vgl. Tabelle 5, erste Spalte). Sie müssen genau beschrieben, nachvollziehbar und messbar sein. Verschiedene Kriterien müssen auch unterschiedliche Merkmale beschreiben. Da nicht alle Ziele in gleichem Maße wichtig für den Gesamtnutzen sind, ist die Bedeutung der Kriterien ins Verhältnis zu setzen. Die Gewichtung der Kriterien wird als Faktor entsprechend ihrer Bedeutung angegeben (vgl. Tabelle 5, zweite Spalte). Danach wird für jede Variante der Maßstab der Zielerreichung festgelegt (vgl. Tabelle 5, dritte Spalte). Bewährt hat sich ein dimensionsloser Maßstab nach dem Prinzip der Schulnoten. Dabei sind auch Minuswerte zur Darstellung von Negativeffekten möglich. Die Zielerreichungsfaktoren sollten maximal 10 Skalenabstufungen enthalten. Darüber hinaus ist eine Differenzierbarkeit nicht mehr gegeben und führt durch den Nutzer zu Rundungen, bspw. auf volle 10er auf oder ab.

Eine übliche Skale könnte wie folgt festgelegt sein:

5 = sehr hoch	4 = hoch	3 = mittel	2 = gering	1 = sehr gering
---------------	----------	------------	------------	-----------------

Ergebnis dieses Schrittes ist eine Matrix, die in den Zeilen die Zielkriterien und in den Spalten die Alternativen aufführt. Durch direkte Bewertung der Unterziele jeder einzelnen Alternative durch Punkte 1 bis 5, Multiplikation mit den Gewichtungen und spaltenweiser Addition der

Teilnutzwerte ergeben sich zahlenmäßig differenzierbare Nutzwerte. Bei der beispielhaft angeführten Skale ist die Variante mit der höchsten Punktzahl ein Indikator für die vorteilhaftere Lösung.

Der Rechnungshof stellt für die Varianten des oben beschriebenen Unterhaltens von Dorfgemeinschaftshäusern eine Nutzwertanalyse auf. Sie geht dabei vereinfachend von nur drei Nutzungszielen aus, Identifikation mit der Gemeinde zur Heimatbindung und Reduzierung von Abwanderungen, Jugendarbeit zur Hinführung zu sozialem Engagement und zur gesellschaftlichen Mitverantwortung und kostengünstige Familienfeiern mit niedrigen kommunalen Gemeinschaftskosten. Die Dorfgemeinschaftshäuser werden in der Nutzwertanalyse hinsichtlich ihrer Eignung im derzeitigen Zustand bewertet. Dazu sind beispielhaft folgende Kriterien gewählt worden:

- variabler Versammlungsraum/Saal für Gemeinschaftsveranstaltungen, Versammlungen, Ausstellungen und Vorträge
- Erreichbarkeit mit ÖPNV
- Ausstattungsmerkmale des Jugendclubs
- Schalldämmung für Musikveranstaltungen zum Schutz der Anwohner
- Zugang zum Gebäude
- vorhandene Ausstattung mit Küche und Geschirr
- Anzahl der Parkflächen

Tabelle 5 – Nutzwertanalyse für zwei Dorfgemeinschaftshäuser

Kriterium	Gewichtung in %	Zielerreichungsgrad ⁽¹⁾		Nutzwert	
		DGH A	DGH B	DGH A	DGH B
variabler Großraum	10 ⁽²⁾	3	5	0,30	0,50
Erreichbarkeit mit ÖPNV	3	2	3	0,06	0,09
Ausstattung des Jugendclub	10 ⁽²⁾	3	5	0,30	0,50
Schalldämmung	5	3	1 ⁽³⁾	0,15	0,05
Zugang zum Gebäude	4	2	1	0,08	0,04
Gastronomieeinrichtung	8	3	2	0,24	0,16
Anzahl der Parkflächen	2	1 ⁽⁴⁾	5	0,05	0,10

Summen	100			2,80	3,45
---------------	------------	--	--	-------------	-------------

Erläuterung:

- 1) Zielerreichungsgrade sind in diesem Beispiel von 1 Punkt (nicht erfüllt) bis 5 Punkte (vollständig erfüllt) möglich.
- 2) Der Rechnungshof legte in diesem Beispiel fest, dass die Verfügbarkeit von Räumlichkeiten mit 10 % höher als die übrigen Kriterien gewichtet werden.
- 3) Die Lärmbelästigung in der Umgebung des DGH im Ortsteil B führte in der Vergangenheit bereits zu Beschwerden der Anwohner. Die Variante erfüllt deshalb das Kriterium nur mit der Note 1. Die Kommune kann beispielsweise die Lärmbelästigung der Anwohner auch zum Ausschlusskriterium erklären. Danach würde das DGH im Ortsteil B sogar aus der weiteren Betrachtung ausscheiden.
- 4) Die Anzahl erforderlicher Parkflächen hat die Gemeinde nach einem Schlüssel von 10 % der Besucherkapazität festgelegt. Am DGH im Ortsteil B steht in direkter Nähe der Marktplatz mit 100 Stellplätzen zur Verfügung. Die Zielerreichung wird daher mit 5 Punkten bestimmt.

8.3.3 Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse verbindet Elemente der Kosten-Nutzen-Analyse mit solchen der Nutzwertanalyse. Hier ist der Kapitalwert jeder Variante ins Verhältnis zum Nutzwert zu setzen. Damit werden die nicht monetären Aspekte, z. B. Lage, Ausstattungsmerkmale, variable Nutzungsmöglichkeiten und gut oder weniger etablierte Vereins- und Jugendclubnutzung, in die Betrachtung einbezogen. Die Variante mit dem kleinsten Kosten-Wirksamkeits-Quotienten ist unter Berücksichtigung der monetären und nicht monetären Aspekte insgesamt die vorteilhafteste.

Insbesondere die Verpflichtung zur Definition von Kriterien für die Nutzwertanalyse zwingt die Kommune, sich intensiv mit den Zielen der Investition auseinanderzusetzen. Die Kombination beider Teilschritte ermöglicht die Berücksichtigung nicht monetärer Aspekte, z. B. kommunalpolitische Ziele, Lage, Ausstattungsmerkmale und andere variable Nutzungsmöglichkeiten von Immobilien. Diese Kombination der Kosten-Nutzen-Analyse mit der Nutzwertanalyse ist ein Instrument zur Planung und auch zur Kontrolle laufender Maßnahmen.

Voraussetzung für eine realitätsnahe Investitionsentscheidung mittels der Kosten-Nutzen-Analyse ist ein ausreichendes Quantifizieren der einzelnen Kosten- und Nutzenfaktoren. Deshalb sollten auch zur Vereinfachung einer Kosten-Nutzen-Analyse möglichst viele Ziele monetisiert werden. Für eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse hat der Fachbereich der Verwaltung vorab Vorgaben für die zu erreichenden Ziele, zu berücksichtigende Kostenaspekte und Bewertungsmaßstäbe zu entwickeln. Der Dokumentation des Verfahrens und der dabei getroffenen Annahmen kommt besondere Bedeutung zu.

Tabelle 6 – Kosten-Wirksamkeits-Analyse für zwei Dorfgemeinschaftshäuser

	DGH Ortsteil A	DGH Ortsteil B
Nutzwert	2,8	3,45
Kapitalwert in EUR	820.865,40	467.315,26
Kosten-Wirksamkeits-Quotient	293.166	135.454
Erläuterung: Für das DGH im Ortsteil B beträgt der Nutzwert im o. g. Betreibungsbeispiel 3,45 Punkte. Der Kapitalwert beträgt 467.315,26 EUR. Der daraus gebildete Quotient ist 135.454. Diese Variante mit dem kleineren Quotienten ist die wirtschaftlichere. Der Vergleich der Dorfgemeinschaftshäuser mit Kosten-Wirksamkeits-Quotienten ergibt, dass – falls eine Entscheidung zwischen beiden Objekten zu treffen ist – das DGH im Ortsteil B die wirtschaftlichste Lösung darstellt.		

Mit der Kosten-Wirksamkeits-Analyse hat die Kommune die unter Berücksichtigung aller finanziellen und nicht monetären Aspekte wirtschaftlichste Handlungsalternative ermittelt. Sie kann sich nun für die Zusammenführung der bisherigen Nutzungen in das geeignetere Dorfgemeinschaftshaus im Ortsteil B entscheiden.

8.4 Beschluss und Dokumentation

Die Gemeinde- bzw. die Stadtratsmitglieder sind nach § 26 Abs. 2 ThürKO u. a. für die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung, die Nachtragshaushaltssatzungen, das Haushaltssicherungskonzept sowie über den Finanzplan nach § 62 ThürKO zuständig. Als Unterlage für die Finanzplanung ist nach § 62 Abs. 2 ThürKO ein Investitionsprogramm aufzustellen. Im Finanzplan sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten darzustellen.

Bei der Investitionsplanung sind die in diesem Bericht aufgezeigten Regelungen und Zielstellungen zu beachten. Verantwortungsvolle Kommunalpolitik berücksichtigt den Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Dazu ist in der Haushaltsplanung ein Ausgleich zwischen Ressourcenzugang und Ressourcenverbrauch zu schaffen. Nur damit wird nachfolgenden Generationen ein ungeschmälerter Vermögensbestand hinterlassen. Um einen schleichenden und nicht ausgewiesenen Ressourcenverzehr in der Kameralistik zu vermeiden, sind Zukunftslasten zu betrachten und auszuweisen. Der mit Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzwesens Thüringen“ (Doppik) im Jahr 2009 verfolgte Ansatz, den Werteverzehr des kommunalen Vermögens transparent herauszustellen, kommt durch die überwiegend weiterhin kameral buchenden Thüringer Kommunen nicht zum Tragen.

Deshalb ist es besonders wichtig, dass der Abwägungsprozess für eine Investitionsplanung unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen zu Nutzen und Aufwand erfolgt. Mit der Beschlussvorlage sollen alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte dargestellt werden. Dabei sind insbesondere auch die finanziellen Folgen und ggf. eine Unterdeckung bei erzielbaren Gebühren auszuweisen.

Aus dem Beispiel der Sanierung von zwei Dorfgemeinschaftshäusern ergibt sich, dass nach der Kapitalwertberechnung und der Kosten-Wirksamkeits-Analyse das kleinere Objekt vorzuziehen ist.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommune muss sich der Gemeinderat entscheiden, ob die wünschenswerten Ziele (Identifikation mit der Gemeinde zur Heimatbindung und Reduzierung von Abwanderungen, Jugendarbeit zur Hinführung zu sozialem Engagement und zur gesellschaftlichen Mitverantwortung und kostengünstige Familienfeiern) zukünftig mit einem oder mit beiden Objekten ausgestaltet werden sollen. Für den kommunalen Haushalt entstehen folgende Ausgaben:

Tabelle 7 – Ausgaben für zwei Dorfgemeinschaftshäuser

	DGH Ortsteil A	DGH Ortsteil B
Bauausgaben sowie Betriebs- und Unterhaltungskosten im nächsten Haushaltsjahr	158.305 EUR	80.475 EUR
fortlaufende jährliche Betriebs- und Unterhaltungskosten ab dem übernächsten Haushaltsjahr	33.545 EUR	19.333 EUR
Erläuterung: Die fortlaufenden jährliche Betriebs- und Unterhaltungskosten werden sich durch die verwendeten Preissteigerungsindexe jeweils um rd. 1,3 % erhöhen.		

Die Rechnung hinsichtlich der Generierung von Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung der Häuser führen dazu, dass für einen kostendendeckenden Betrieb über die Nutzungsdauer von 25 Jahren für das DGH im Ortsteil A rd. 45.000 EUR und für das DGH im Ortsteil B rd. 26.000 EUR jährlich zu vereinnahmen sind.

Selbst bei einer maximalen und bislang nicht erreichten kostenpflichtigen Nutzung an jeweils 50 Kalendertagen im Jahr (vormals 30 und 20) wären je Nutzung Gebühren in der Größenordnung von 900⁴⁴ bzw. 520 EUR zu verlangen. Dies wird als unrealistische Zielstellung verworfen. Daher entscheidet sich der Gemeinderat nach der Sanierung der beiden Objekte für DGH im Ortsteil A nunmehr 100 EUR und für DGH im Ortsteil B 90 EUR je Vermietung zu verlangen. Dabei ist sich der Gemeinderat des Risikos bewusst, dass die Einnahmesituation letztlich vielen nicht steuerbaren Faktoren unterliegt. Unter positiven Annahmen kann ein Deckungsgrad von 12 % bzw. 19 % erreicht werden. Es besteht die Chance, dass bei einer zukünftigen Konzentration auf ein Dorfgemeinschaftshaus eine höhere Auslastungsquote erreicht wird. In der Praxis werden die Einnahmen die kommunale Haushaltslage nicht wesentlich verbessern.

Auf dieser Grundlage muss sich der Gemeinderat entscheiden, ob die Kommune finanziellen Spielraum für beide Dorfgemeinschaftshäuser besitzt und ob der Aufwand mit dem erwarteten Nutzen gerechtfertigt ist. Ggf. könnten aus dem Abwägungsprozess auch andere alternative nutzstiftende finanzielle Maßnahmen resultieren. Werden mit der Mittelbindung für die Dorfgemeinschaftshäuser für weitere Investitionen der Kommune zusätzliche Kreditfinanzierungen erforderlich, sollte für das gebundene Kapital darüber hinaus die kalkulatorische Verzinsung beachtet werden.

Unterlässt die Verwaltung die vollständige Darstellung der Lösungsalternativen mit dazugehörigen Wirtschaftlichkeitsnachweisen, fehlen dem Gemeinderat nicht nur wichtige Informationen, vielmehr kann dieser seiner Verantwortung insbesondere bezüglich der Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung nicht nachkommen. Der Entscheidungshorizont der beschließenden Organe ist durch unvollständige oder eingegrenzte Gesamtinformationen zum Investitionsvorhaben durch die Verwaltungsvorgaben deutlich eingeengt.

Die Verwaltung hat eine Dokumentationspflicht. Diese erstreckt sich auch darauf, dem Gemeinderat ihre bisherige Arbeit darzustellen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Gemeinde- und Stadträten, von ihren Verwaltungen im Entscheidungsprozess entsprechende aussagefähige Analysen und Unterlagen abzufordern.

9 Veranschlagung im kommunalen Haushalt

Die Kommunen dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen nach § 10 ThürGemHV in ihrem Haushalt erst veranschlagen, wenn Bauunterlagen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung im Einzelnen ersichtlich sind. Diesen Unterlagen ist u. a. auch eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

Investitionen und Verpflichtungsermächtigungen sollen im Haushaltsplan besonders aufschlussreich dargestellt werden. Neue Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen sind zu erläutern. Sie gehören zu den in § 15 Abs. 1 ThürGemHV zwingend vorgeschriebenen Erläuterungsfällen. Investitionen sind auch gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 ThürGemHV im Vorbericht darzustellen.

Der Vorbericht muss Aufschluss über alle im Haushaltsjahr geplanten Investitionen und den sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen für die Folgejahre geben.⁴⁵ Der Vorbericht hat gerade für das Verstehen des Haushaltsplans für den ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger eine besondere Bedeutung. In ihm soll in verbaler Form ein Gesamtüberblick über

⁴⁴ Betriebskosten/Jahr dividiert durch Anzahl der Nutzungstage/Jahr (z. B.: 45.000 EUR/Jahr durch 50 Tage/Jahr gleich 900 EUR/Tag).

⁴⁵ § 3 Nr. 3 ThürGemHV.

den Stand und die künftige Entwicklung der Haushaltswirtschaft der Kommune gegeben werden. Er soll eine übersichtliche und verständliche Information zur finanziellen Gesamtsituation der Kommune vermitteln, insbesondere eine durch Kennzahlen gestützte, wertende Analyse der Haushaltslage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung enthalten. Zudem soll er insbesondere darüber informieren, welche Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Haushaltsjahr geplant sind und welche Auswirkungen sich hieraus für die Haushalte der folgenden Jahre ergeben werden.

10 Fazit

Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO gilt für alle Phasen des kommunalen Haushalts.

Die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs zeigen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den kommunalen Verwaltungen nicht die erforderliche Beachtung finden. Der überwiegende Teil finanzwirksamer Maßnahmen wird ohne sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchgeführt.

In den Kommunalverwaltungen und ihren politischen Entscheidungsgremien muss die Verantwortung für den sorgsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln im Sinne einer nachhaltigen Finanzplanung stärker in den Vordergrund gestellt werden. Verlässliches Zahlenmaterial kann nicht durch Bauchgefühl ersetzt werden.

Für das ordnungsgemäße Erledigen eigener Bauaufgaben unterhalten die Kommunen eine Bauverwaltung. Diese hat die Bauaufgaben in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu planen, zu leiten, zu koordinieren und zu steuern. Sie muss in der Lage sein, im Rahmen der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen die oftmals von Seiten der Fachverwaltungen gestellten hohen qualitativen Bedarfe, Anforderungen und Standards kritisch zu prüfen und in Frage zu stellen, um so ein wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten. Die Mitarbeiter der Bauverwaltung müssen Planungsunterlagen erstellen, Folgekosten ermitteln und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die gilt unabhängig davon, ob einzelne Aufgaben Dritten übertragen werden, da auch in diesen Fällen eine Kontrolle durch die Bauverwaltung zu erfolgen hat.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs geraten kleinere Kommunen mit umfangreicheren Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenbetrachtungen an die Grenzen ihres Leistungsvermögens. Im Regelfall werden freiberuflich Tätige mit diesen Aufgaben beauftragt. Wesentliche kommunale Entscheidungen dürfen aber nicht Dritten überlassen werden. Schon in einer sehr frühen Phase des Bauens – bei der Bedarfsplanung – muss die Kommune auf fachlichen Sachverstand zurückgreifen können. Sie muss bestimmte Ziele verbindlich vorgeben und das gewollte Bauprogramm in quantitativer und qualitativer Hinsicht definieren. Spezialisierungen sind in kleineren Verwaltungen infolge des geringeren Personalumfangs kaum möglich. Daher benötigen insbesondere kleine Kommunen hochqualifiziertes Personal, das über ein breites Spektrum an Fachwissen verfügt.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit intensiver zu nutzen. Jedem Mitteleinsatz sind eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit dessen Nutzen, wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaftesten Lösung voranzustellen. Dazu sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit normgerechten Qualitätsstandards durchzuführen. Die wesentlichen Kriterien für einen verantwortungsvollen Umgang mit Haushaltsmitteln sind:

- Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben,
- transparente Dokumentation der Vorgehensweise und der betrachteten Faktoren,
- Vollständigkeit der für die Beurteilung relevanten Alternativen,
- Objektivität im Hinblick auf Annahmen, Prognosen und Bewertung nicht-monetärer Faktoren,
- Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch einheitliche Bewertungsmaßstäbe und
- Berücksichtigung von Risiken und Chancen, die durch unbekannte oder zukünftige Einflussfaktoren hinzutreten werden.

Der Rechnungshof fordert, die aufgezeigten Defizite in den Kommunalverwaltungen für einen wirtschaftlicheren Umgang mit Steuergeldern zu beheben.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Michael Gerstenberger
Mitglied des Senats

11 Anlagen

11.1 Anlage zu Tn. 5.1

Tabelle 8 - Zahl der Baumaßnahmen 2011 bis 2015 nach GGK

GGK	2011	2012	2013	2014	2015	gesamt
1	2	1		2		5
2	20	11	12	16	14	73
3	81	66	73	77	102	399
4	143	146	152	125	132	698
5	82	108	118	100	88	496
6	91	92	136	122	133	574
7	20	24	40	37	59	180
gesamt	439	448	531	479	528	2425

Tabelle 9 - Veranschlagtes Ausgabevolumen 2011 bis 2015 in Euro nach GGK

GGK	2011	2012	2013	2014	2015	gesamt
1	8.000	2.000	0	72.715	0	82.715
2	1.027.490	440.690	383.555	813.416	340.380	3.005.531
3	5.924.310	6.588.489	6.287.408	7.523.983	7.775.125	34.099.315
4	10.970.560	10.783.140	9.340.103	8.391.440	8.140.870	47.626.113
5	5.374.210	6.671.281	8.054.352	5.916.520	7.221.425	33.237.788
6	7.410.052	14.030.978	11.625.052	8.812.244	6.222.650	48.100.976
7	2.617.000	2.096.500	2.387.900	3.130.250	3.594.100	13.825.750
gesamt	33.331.622	40.613.078	38.078.370	34.660.568	33.294.550	179.978.188

11.2 Anlage zu Tn. 5.2

Tabelle 10 - Regelungen zu Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung

Lfd. Nr. der Kommune	GGK	Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung in EUR
1	1	2.500
2	2	200.000
3	2	2.000
4	3	10.000
5	3	400
6	3	5.000
7	3	10.000
8	3	50.000
9	5	1.000
10	6	200.000
11	7	5.100

Tabelle 11 - Abzinsungsfaktoren

Tabelle einiger Abzinsungsfaktoren für eine Laufzeit bis zu n = 50 Jahren															
n	3%	3,5%	4%	4,5%	5%	5,5%	6%	6,5%	7%	7,5%	8%	8,5%	9%	9,5%	10%
1	0,9709	0,9662	0,9615	0,9569	0,9524	0,9479	0,9434	0,9390	0,9346	0,9302	0,9259	0,9217	0,9174	0,9132	0,9091
2	0,9426	0,9335	0,9246	0,9157	0,9070	0,8985	0,8900	0,8817	0,8734	0,8653	0,8573	0,8495	0,8417	0,8340	0,8264
3	0,9151	0,9019	0,8890	0,8763	0,8638	0,8516	0,8396	0,8278	0,8163	0,8050	0,7938	0,7829	0,7722	0,7617	0,7513
4	0,8885	0,8714	0,8548	0,8386	0,8227	0,8072	0,7921	0,7773	0,7629	0,7488	0,7350	0,7216	0,7084	0,6956	0,6830
5	0,8626	0,8420	0,8219	0,8025	0,7835	0,7651	0,7473	0,7299	0,7130	0,6966	0,6806	0,6650	0,6499	0,6352	0,6209
6	0,8375	0,8135	0,7903	0,7679	0,7462	0,7252	0,7050	0,6853	0,6663	0,6480	0,6302	0,6129	0,5963	0,5801	0,5645
7	0,8131	0,7860	0,7599	0,7348	0,7107	0,6874	0,6651	0,6435	0,6227	0,6028	0,5835	0,5649	0,5470	0,5298	0,5132
8	0,7894	0,7594	0,7307	0,7032	0,6768	0,6516	0,6274	0,6042	0,5820	0,5607	0,5403	0,5207	0,5019	0,4838	0,4665
9	0,7664	0,7337	0,7026	0,6729	0,6446	0,6176	0,5919	0,5674	0,5439	0,5216	0,5002	0,4799	0,4604	0,4418	0,4241
10	0,7441	0,7089	0,6756	0,6439	0,6139	0,5854	0,5584	0,5327	0,5083	0,4852	0,4632	0,4423	0,4224	0,4035	0,3855
11	0,7224	0,6849	0,6496	0,6162	0,5847	0,5549	0,5268	0,5002	0,4751	0,4513	0,4289	0,4076	0,3875	0,3685	0,3505
12	0,7014	0,6618	0,6246	0,5897	0,5568	0,5260	0,4970	0,4697	0,4440	0,4199	0,3971	0,3757	0,3555	0,3365	0,3186
13	0,6810	0,6394	0,6006	0,5643	0,5303	0,4986	0,4688	0,4410	0,4150	0,3906	0,3677	0,3463	0,3262	0,3073	0,2897
14	0,6611	0,6178	0,5775	0,5400	0,5051	0,4726	0,4423	0,4141	0,3878	0,3633	0,3405	0,3191	0,2992	0,2807	0,2633
15	0,6419	0,5969	0,5553	0,5167	0,4810	0,4479	0,4173	0,3888	0,3624	0,3380	0,3152	0,2941	0,2745	0,2563	0,2394
16	0,6232	0,5767	0,5339	0,4945	0,4581	0,4246	0,3936	0,3651	0,3387	0,3144	0,2919	0,2711	0,2519	0,2341	0,2176
17	0,6050	0,5572	0,5134	0,4732	0,4363	0,4024	0,3714	0,3428	0,3166	0,2925	0,2703	0,2499	0,2311	0,2138	0,1978
18	0,5874	0,5384	0,4936	0,4528	0,4155	0,3815	0,3503	0,3219	0,2959	0,2720	0,2502	0,2303	0,2120	0,1952	0,1799
19	0,5703	0,5202	0,4746	0,4333	0,3957	0,3616	0,3305	0,3022	0,2765	0,2531	0,2317	0,2122	0,1945	0,1783	0,1635
20	0,5537	0,5026	0,4564	0,4146	0,3769	0,3427	0,3118	0,2838	0,2584	0,2354	0,2145	0,1956	0,1784	0,1628	0,1486
21	0,5375	0,4856	0,4388	0,3968	0,3589	0,3249	0,2942	0,2665	0,2415	0,2190	0,1987	0,1803	0,1637	0,1487	0,1351
22	0,5219	0,4692	0,4220	0,3797	0,3418	0,3079	0,2775	0,2502	0,2257	0,2037	0,1839	0,1662	0,1502	0,1358	0,1228
23	0,5067	0,4533	0,4057	0,3634	0,3256	0,2919	0,2618	0,2349	0,2109	0,1895	0,1703	0,1531	0,1378	0,1240	0,1117
24	0,4919	0,4380	0,3901	0,3477	0,3101	0,2767	0,2470	0,2206	0,1971	0,1763	0,1577	0,1412	0,1264	0,1133	0,1015
25	0,4776	0,4231	0,3751	0,3327	0,2953	0,2622	0,2330	0,2071	0,1842	0,1640	0,1460	0,1301	0,1160	0,1034	0,0923
30	0,4120	0,3563	0,3083	0,2670	0,2314	0,2006	0,1741	0,1512	0,1314	0,1142	0,0994	0,0865	0,0754	0,0657	0,0573
35	0,3554	0,3000	0,2534	0,2143	0,1813	0,1535	0,1301	0,1103	0,0937	0,0796	0,0676	0,0575	0,0490	0,0417	0,0356
40	0,3066	0,2526	0,2083	0,1719	0,1420	0,1175	0,0972	0,0805	0,0668	0,0554	0,0460	0,0383	0,0318	0,0265	0,0221
45	0,2644	0,2127	0,1712	0,1380	0,1113	0,0899	0,0727	0,0588	0,0476	0,0386	0,0313	0,0254	0,0207	0,0168	0,0137
50	0,2281	0,1791	0,1407	0,1107	0,0872	0,0688	0,0543	0,0429	0,0339	0,0269	0,0213	0,0169	0,0134	0,0107	0,0085

11.4 Informationsquellen

Informationen und Handreichungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen befinden sich in den Publikationen des Bundes und der Länder.

- Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes
- <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/gesetzgebung-und-leitfaeden/leitfaeden/>
- Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, herausgegeben vom Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
 - <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-be-richte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/anforderungen-an-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen>
- Leitfaden für nachhaltiges Bauen, herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
 - http://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/pdf/Leitfaden_2015/LFNB_D_final-barrierefrei.pdf
- Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes (RBBau), herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
 - <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/gesetzgebung-und-leitfaeden/richtlinien/richtlinien-rbbau/>

Herausgeber:

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Telefon: 036 72 / 446-0
Telefax: 036 72 / 446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de