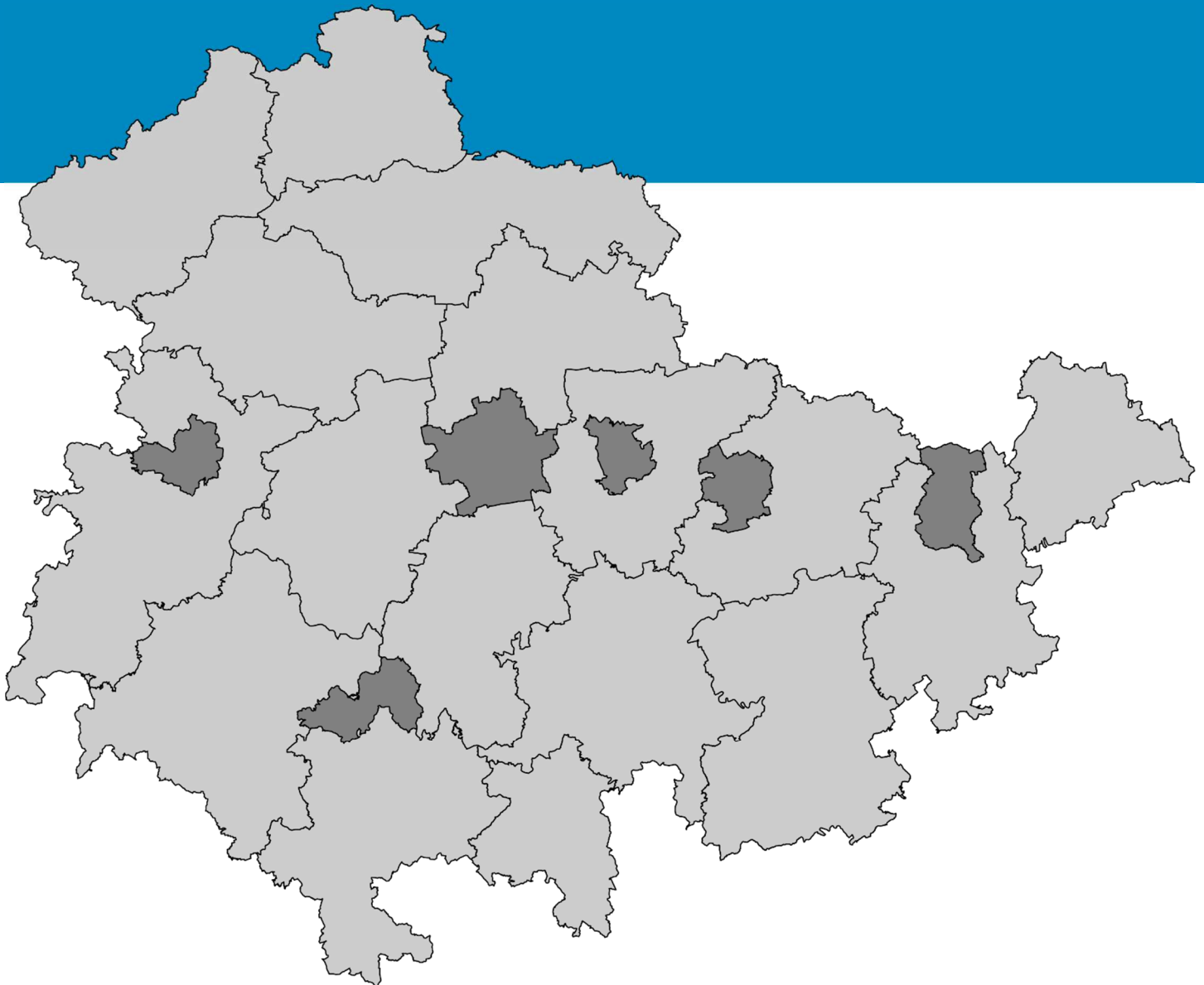


Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2019

Überörtliche Kommunalprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
A. Überörtliche Kommunalprüfung	9
I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet	9
II. Prüfungsarten	10
II.1 Überörtliche Rechnungsprüfung	10
II.2 Überörtliche Kassenprüfung	11
II.3 Vergleichende Prüfung	11
II.4 Nachprüfung	11
III. Besondere Prüfungsgebiete	12
III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts	12
III.2 Bau und bauliche Infrastruktur	12
III.3 IT-Infrastruktur	13
III.4 Forsten, Umwelt und Naturschutz	13
III.5 Sozialbereich	14
B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen	15
I. Entwicklung der Einnahmen	15
II. Entwicklung der Ausgaben	16
III. Entwicklung des Finanzierungssaldos	17
IV. Entwicklung des Schuldenstands	18
V. Fazit	20
C. Überörtliche Rechnungsprüfungen	21
I. Freies Tanken des Bürgermeisters	21
II. Überstunden leicht gemacht	22
III. Freiwillig oder Pflicht, kostenlos ist es nicht!	23
IV. Alles anders?	25
V. Eine Gemeinde verzichtete auf Einnahmen – Forderungsmanagement unzureichend	26
VI. Kinderkrankenpflege	28
VII. Ein Bürgermeister erhält 60.000 EUR zu geringe Besoldung	29

VIII.	O'zapft is! – Brauerei gewährt Gemeinde Darlehen	30
IX.	Tilgungsfreie Jahre auf Kosten langer Kreditlaufzeiten	31
X.	Doppelte Vergütung von Nebenleistungen	33
XI.	Fehlende Transparenz bei öffentlichen Aufträgen	34
XII.	Mangelhafte Vergabe- und Vertragsunterlagen	36
XIII.	Unzulässige Vergabeart durch fehlerhaft ermittelte Auftragswerte	39
XIV.	Zentrale Vergabestellen	40
XV.	„Klammer“ Landkreis – Wenn Wunsch, Wahrnehmung und Wirklichkeit auseinanderfallen	42
XVI.	Zweckverfehlung von Haushaltssicherungskonzepten	44
XVII.	Kassenkredite – „kurzfristig“ ist ein dehnbarer Begriff	46
XVIII.	Bedarf und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen	48
XIX.	Auf Einnahmepotentiale nicht verzichten	50
XX.	Unzulässige Vorteile für die Töchter?	52
XXI.	Mangelnde Transparenz als Taktik?	54
XXII.	Spendierhosen zulasten der Bürger	57
XXIII.	Sportstiftung der Stadtwerke: Konnte der Zweck nicht anders erreicht werden?	60
XXIV.	Oberbürgermeister ignorierte Stadtratsbeschluss	62
D. Überörtliche Kassenprüfungen		65
E. Vergleichende Prüfungen		67
I.	Wie verwalten kleine Gemeinden ihre Kredite und Schulden?	67
II.	Querschnittsprüfung zur Vergabe von Bauleistungen	70
III.	Barrierefreier Ausbau der öffentlichen Infrastruktur	72
IV.	Der gute Weg ist das Ziel	75
V.	Informationssicherheit in vielen Kommunen mangelhaft	77
VI.	Privat vor Staat?	80
F. Nachprüfungen		84

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVG	Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FG	Finanzgericht
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
hl	Hektoliter
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
HVA	Handbuch für die Vergabe und Ausführung
ISIS12	Informationssicherheitsmanagementsystem in 12 Schritten
ISMS	Informationssicherheitsmanagementsystem
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnik
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinien
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	pro anno
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PC	Personalcomputer
SGB	Sozialgesetzbuch
SiBe	Sicherheitsbeauftragter
sog.	sogenannte
StPNV	Straßenpersonennahverkehr
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürBesG	Thüringer Besoldungsgesetz

ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKitaG	Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch (Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz)
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürKomBesV	Thüringer Verordnung über die Besoldung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Thüringer Kommunal-Besoldungsverordnung)
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz)
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TOP	Tagesordnungspunkt
TRH	Thüringer Rechnungshof
USt	Umsatzsteuer
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VITAKO	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOB/C	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil C
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2012 bis 2017 in Mrd. EUR	15
Abbildung 2 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2012 bis 2017 in Mrd. EUR	16
Abbildung 3 - Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2012 bis 2017 in Mrd. EUR	17
Abbildung 4 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2012 bis 2017 in Mrd. EUR	18
Abbildung 5 - Durchschnittlicher Zinssatz nach Gemeindegrößenklassen 2016	19
Abbildung 6 - Entwicklung der jährlichen Fehlbeträge zwischen 2005 und 2016 in Mio. EUR	42
Abbildung 7 - Jährliche Gesamtbeträge der zwischen 2006 bis 2016 in Anspruch genommenen Kassenkredite in Mio. EUR	47
Abbildung 8 - Entwicklung der durchschnittlich vereinbarten Festzinssätze	68

A. Überörtliche Kommunalprüfung

I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet

Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise¹ sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts². Er berät die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.³

Im Freistaat Thüringen gibt es 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 658 kreisangehörige Gemeinden.⁴

418 Gemeinden sind in 47 Verwaltungsgemeinschaften organisiert.⁵ 100 kreisangehörige Gemeinden beauftragen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nehmen 41 Gemeinden wahr.⁶ 105 Gemeinden sind gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde. 26 Gemeinden haben die Form einer Landgemeinde gewählt.

Zudem lagerten die Kommunen Aufgaben in Unternehmen als Eigenbetrieb, als kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts oder in den Rechtsformen des Privatrechts aus. Dazu schlossen sie sich häufig zu Zweckverbänden zusammen. Das Landesamt für Statistik listet 127 Zweckverbände auf.⁷ Die Kommunen teilten dem Rechnungshof im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit, dass sie an 543 Unternehmen des privaten Rechts beteiligt sind.⁸

¹ Vgl. Artikel 103 Abs. 4 Thüringer Verfassung und § 1 Abs. 1 und 4 Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (ThürPrBG).

² Vgl. § 84 Abs. 4 ThürKO.

³ Vgl. § 1 Abs. 4 ThürPrBG.

⁴ TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen, Gebietsstand zum 1. Januar 2019, <https://statistik.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>, am 14. Januar 2019.

⁵ TLS: Verwaltungsgemeinschaften Thüringen, <https://statistik.thueringen.de/datenbank/auflistungVG.asp?anzahlH8=-1&XLS=&nr=&mitGem=x>

⁶ TLS: Erfüllende Gemeinden in Thüringen, <https://statistik.thueringen.de/datenbank/auflistungErf.asp>, am 9. August 2018.

⁷ TLS: Verzeichnis Zweckverbände, Stand 31. März 2018.

⁸ Der TRH befragte Körperschaften über 3.000 Einwohner. Die Kommunen meldeten 318 Beteiligungen und 225 Unterbeteiligungen. Siehe dazu E.VI.

II. Prüfungsarten

II.1 Überörtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 3 ThürPrBG erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung auf die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.⁹

Darüber hinaus prüft der Thüringer Rechnungshof die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen. Er achtet darauf, ob sie ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten erschließen und ausschöpfen. Dies gilt auch für die Wirtschaftsführung der kostenrechnenden Einrichtungen, der Eigenbetriebe und kommunalen Anstalten. Bei Investitionen prüft er, inwieweit diese wirtschaftlich vorbereitet und durchgeführt werden.

Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasst sowohl kameral buchende Gemeinden als auch Gemeinden, deren Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik) geführt wird.

Die überörtliche Prüfung baut grundsätzlich auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung auf.

⁹ Vgl. § 84 Abs. 1 ThürKO.

II.2 Überörtliche Kassenprüfung

Nach § 4 ThürPrBG führt der Rechnungshof im Rahmen von überörtlichen Prüfungen auch Kassenprüfungen durch.

Dabei prüft er die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und das Zusammenwirken mit der Verwaltung.¹⁰

Kassengeschäfte umfassen das Abwickeln von Zahlungen einschließlich Mahnwesen, das Einleiten der Vollstreckung und das Verwahren und Verwalten von Wertgegenständen. Der Gemeindekasse darf auch die Vollstreckung von Forderungen übertragen werden.¹¹ In diesen Fällen prüft der Thüringer Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.

II.3 Vergleichende Prüfung

Zu ausgewählten und eng abgegrenzten Schwerpunkten der überörtlichen Rechnungsprüfung führt der Thüringer Rechnungshof vergleichende Prüfungen (Querschnittsprüfungen) nach § 4a ThürPrBG durch. Hierdurch sind Vergleiche unterschiedlicher Formen der Aufgabenerfüllung bei den Kommunen möglich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können allen Kommunen als Orientierung dienen.

II.4 Nachprüfung

Eine besondere Form der überörtlichen Rechnungsprüfung stellt die sog. Nachprüfung dar. Diese führt der Rechnungshof einige Jahre nach einer überörtlichen Rechnungsprüfung durch. Er kontrolliert, ob die Gemeinden die festgestellten Rechtsverstöße abgestellt und ihre Zusagen eingehalten haben.

¹⁰ Vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO.

¹¹ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 und 4 ThürKDG.

III. Besondere Prüfungsgebiete

III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften¹² („Kommunen“) können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen. Die Thüringer Kommunalordnung sieht dafür bestimmte Voraussetzungen vor. Unter anderem benötigt die Kommune eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Des Weiteren hat die Kommune für sich selbst sowie für die überörtliche Rechnungsprüfungsbehörde Prüfrechte im Gesellschaftsvertrag zu verankern.¹³ Außerdem sollen die Unternehmensbeteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Soweit die Kommune aber Verluste aus ihren Beteiligungen zu tragen hat, müssen diese in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

III.2 Bau und bauliche Infrastruktur

Kommunen sind Bauherren. Sie bauen und unterhalten Gebäude, Freianlagen, Straßen und Brücken. Der Rechnungshof prüft als Schwerpunkt die kommunalen Verwaltungen in den Bereichen Bau und Infrastruktur. Dabei konzentriert er sich insbesondere auf die Frage, ob überhaupt ein Bedarf vorlag.

Unkenntnis, Fehler und Versäumnisse der Kommunen bei der Planung, Vorbereitung, Veranschlagung und Durchführung von Investitionen haben finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt. Der Rechnungshof prüft, ob die Verwaltungen die Bauaufgaben in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht planen, leiten, koordinieren und steuern. Dabei achtet er u. a. darauf, dass die Verwaltungen das Vergaberecht eingehalten haben.

¹² Gemeinden, Städte und Landkreise.

¹³ Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

III.3 IT-Infrastruktur

Auch im Kommunalbereich sind die Verwaltungsorganisation und der Einsatz von Informationstechnik (IT) Prüfungsgegenstände des Rechnungshofs. Typische Prüfungen im IT-Bereich umfassen beispielsweise den Einsatz, die Planung und die Beschaffung von IT, deren Infrastruktur, Sicherheit, Strategie, Steuerung sowie Organisation.

Als Prüfungsmaßstab werden, über kommunalrechtliche und andere gesetzliche Bestimmungen hinausgehend,

- die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der IT (luK-Mindestanforderungen) sowie
- das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement¹⁴

herangezogen. Die luK-Mindestanforderungen beschreiben die wesentlichen beim Einsatz der IT zu beachtenden Handlungsfelder. Sie benennen die grundlegenden Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren IT-Einsatz. Das Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement fasst die Prüfungserkenntnisse der Rechnungshöfe zusammen und gibt zu ausgewählten Aspekten des Informationssicherheitsmanagements Empfehlungen für Bund, Länder und Kommunen ab.

Der Rechnungshof führt querschnittliche IT-Prüfungen im Kommunalbereich durch. Er untersucht, wie die geprüften Kommunen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik aufgestellt und inwieweit sie in der Lage sind, die politischen Anforderungen (z. B. Nationale E-Government Strategie, Onlinezugangsgesetz, E-Government-Gesetz, Datenschutzgrundverordnung) umzusetzen.

III.4 Forsten, Umwelt und Naturschutz

Die Thüringer Kommunen nehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge auch zahlreiche Aufgaben in den Bereichen Forsten, Umwelt und Naturschutz für ihre Bürger wahr: Sie stellen Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung sicher, betreiben Gewässerunterhaltung und verantworten den Schutz zahlreicher Naturlandschaften.

¹⁴ Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs.

Der Rechnungshof prüft, wie die kommunalen Verwaltungen diese Aufgaben erfüllen. Er leistet so einen Beitrag, die Aufgabenerledigung im Sinne der Bürger zu optimieren – ergebnisorientiert und kosteneffizient. Dazu zählen beispielsweise der wirksame Schutz von Boden, Luft und Wasser vor Immissionen oder die korrekte Anwendung des Gebührenrechts bei der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Auch die Bewirtschaftung kommunalen Eigentums und der Umgang mit natürlichen Ressourcen stehen im Fokus seiner Prüfungen.

Der Thüringer Rechnungshof hat unter anderem die Basiserschließung des Waldes mehrerer Kommunen geprüft. Dabei stand nicht nur die nachhaltige Waldbewirtschaftung im Vordergrund. Der Rechnungshof hat auch Hinweise zur Erfassung der Waldwege als Vermögenswert gegeben. Ebenso thematisierte er die Beteiligung sonstiger Waldwegennutzer an der Wegeunterhaltung.¹⁵

III.5 Sozialbereich

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben auch den gesetzlichen Auftrag, in der gesundheitlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger tätig zu werden. Gerade in diesem Bereich verzeichnen die kommunalen Haushalte in den letzten Jahren einen enormen Ausgabenanstieg.¹⁶ Der Rechnungshof untersucht deshalb, wie die kommunalen Verwaltungen ihre vielfältigen Aufgaben in den verschiedenen sozialen Bereichen erfüllen. Die Prüffelder des Rechnungshofs im Sozialbereich können z. B. die kommunale Aufgabenwahrnehmung in der Kinder- und Jugendhilfe, in der Sozialhilfe, in der Grundsicherung oder bei Asylbewerberleistungen sein.

¹⁵ Vgl. E.IV.

¹⁶ Vgl. B.II.

B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen

I. Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen der Thüringer Kommunen sind 2017 im Vergleich zu 2016 gestiegen. Dazu haben insbesondere die Steuereinnahmen aufgrund der nach wie vor anhaltend guten Konjunkturlage beigetragen.

Abbildung 1 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2012 bis 2017 in Mrd. EUR

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Gesamteinnahmen	4,814	5,024	5,098	5,258	5,435	5,526
darin enthalten:						
Steuereinnahmen	1,276	1,347	1,359	1,478	1,573	1,685
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,530	2,616	2,647	2,735	2,759	2,743

* Quelle: TLS: Kassenmäßige Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten, Juni 2018.

Die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2017 im Vergleich zu 2016 um rund 91 Mio. EUR (+ 1,67 %) auf 5,526 Mrd. EUR. Damit setzt sich der positive Trend der vergangenen Jahre fort. Seit 2012 nahmen die Kommunen 712 Mio. EUR bzw. 15 % mehr ein. Die Einnahmeausstattung pro Einwohner stieg in diesem Zeitraum sogar noch deutlicher an. 2017 lag sie bei 2.566 EUR je Einwohner und damit um rund 353 EUR bzw. um 16 % höher als 2012. Diese Steigerung ist zusätzlich auch von der sinkenden Bevölkerung Thüringens beeinflusst.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen sind 2017 gegenüber dem Vorjahr um 112 Mio. EUR auf 1,685 Mrd. EUR gestiegen (+ 7,1 %). Die bedeutendste Steuer ist mit 693 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr um 36 Mio. EUR (+ 6 %) an. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wuchs 2017 auf 606 Mio. EUR an. Damit verzeichnete diese Steuerart mit 50 Mio. EUR den stärksten Zuwachs. Einen ebenfalls großen Zuwachs konnten die Gemeinden bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erzielen. Sie nahmen 2017 etwa 21 Mio. EUR mehr ein als 2016. Das entspricht einer Steigerung um 21 %. Die Grundsteuer bewegte sich mit 243 Mio. EUR (+ 0,59 %) beinahe auf dem Niveau des Vorjahres.

Die Hälfte ihrer Einnahmen erhalten die Kommunen als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 2,743 Mrd. EUR lagen diese in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Im Vergleich zu 2012 stiegen sie jedoch um 213 Mio. EUR (+ 8 %) an.

Für die ersten zwei Quartale 2018 zeigen die kassenmäßigen Einnahmen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen deutlichen Anstieg um 7,1 % (+ 172 Mio. EUR). Dieser beruht im Wesentlichen auf höheren Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen vom öffentlichen Bereich, die sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 96 Mio. EUR erhöht haben (+ 127,2 %). Aufgrund der Steuerschätzung vom November 2018 erwartet das Thüringer Finanzministerium Mehreinnahmen bei den kommunalen Steuern für 2018 von 33 Mio. EUR.¹⁷

II. Entwicklung der Ausgaben

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2017 unwesentlich. Sie lagen mit 5,358 Mrd. EUR lediglich um 49 Mio. EUR bzw. um 0,9 % höher als 2016.

Abbildung 2 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2012 bis 2017 in Mrd. EUR

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtausgaben	4,780	4,943	4,967	5,051	5,309	5,358
darin enthalten:						
Personalausgaben	1,353	1,384	1,429	1,457	1,492	1,502
Soziale Leistungen	1,174	1,223	1,245	1,328	1,409	1,391
Sachinvestitionen	0,591	0,590	0,559	0,532	0,534	0,600

* Quelle: TLS: Kassenmäßige Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten, Juni 2018.

Die größten Ausgabenarten entwickelten sich gegenüber 2016 unterschiedlich.

Die Personalausgaben lagen mit 1,502 Mrd. EUR um 10 Mio. EUR geringfügig über den Ausgaben 2016. Seit 2012 stiegen sie jedoch um 150 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerung um 11 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sanken gegenüber 2016 leicht um 18 Mio. EUR auf 1,391 Mrd. EUR. Seit 2012 sind sie um 217 Mio. EUR bzw. 18 % gestiegen.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen entwickelten sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen deutlich dynamischer. Sie sind 2017 mit 600 Mio. EUR etwa 66 Mio. EUR höher als 2016. Das entspricht einer Steigerung um 12 %. Dabei ist zu beachten,

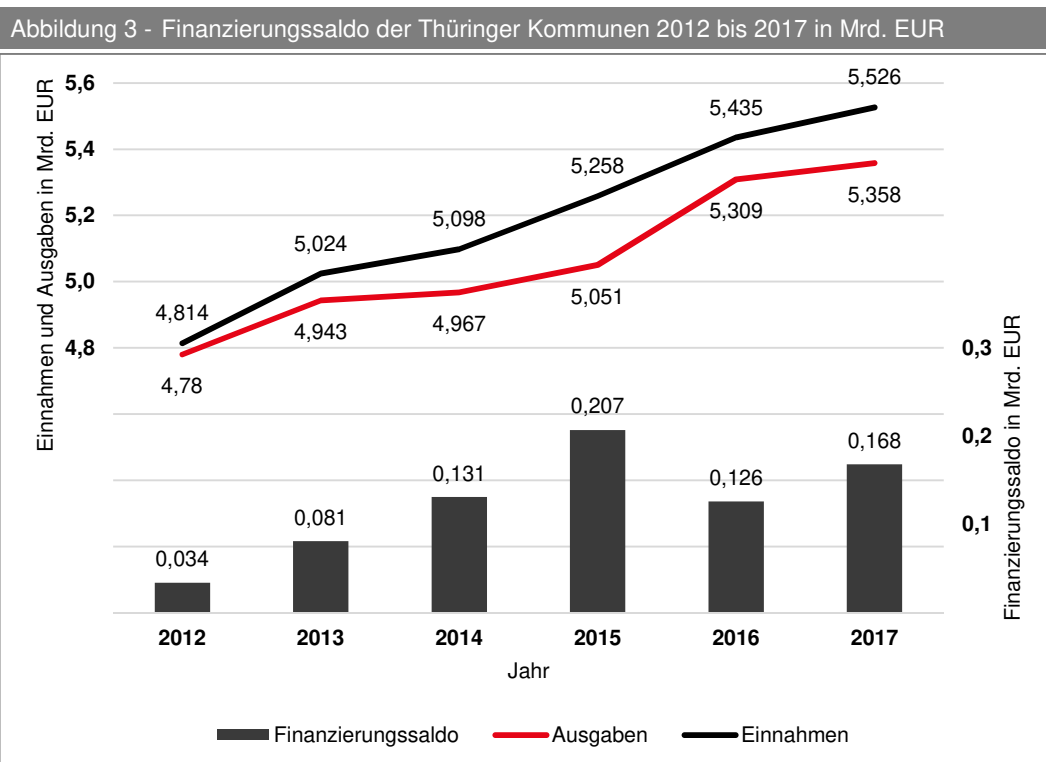
¹⁷ Vgl. Medieninformation des TFM Nr. 88/2018.

dass zwischen 2012 und 2015 die Ausgaben von 591 Mio. EUR auf 532 Mio. EUR sanken. Erst in den Jahren 2016 und 2017 stiegen sie wieder an. Das Niveau von 2017 überschreitet den Wert von 2012 mit 9 Mio. EUR nur unwesentlich.

In den ersten zwei Quartalen 2018 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 48,1 Mio. EUR auf 2,5 Mrd. EUR (+ 1,9 %).¹⁸ Die Ausgaben für die sozialen Leistungen sind um 4,3 Mio. EUR (- 0,6 %) zurückgegangen.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Wie in den vergangenen sechs Jahren lagen 2017 die Einnahmen der Kommunen wieder über den Ausgaben.



Insgesamt konnten die Kommunen einen Finanzierungssaldo von 168 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser lag damit im oberen Bereich der vergangenen Jahre. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen

¹⁸ TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1. Januar - 30. Juni 2018.

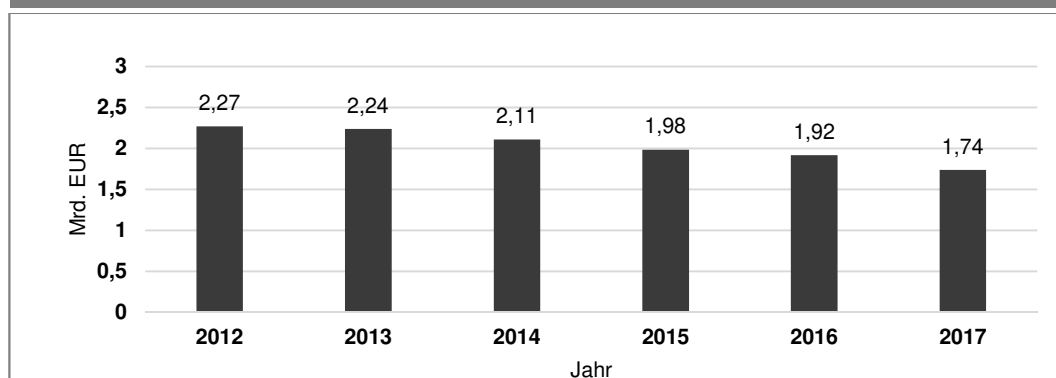
gleichmäßig davon betroffen sind. So weisen 43 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Bei einer Kommune überstiegen die Ausgaben pro Einwohner die Einnahmen pro Einwohner um 4.843 EUR.¹⁹

In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof darauf hin, dass 2017 das Landesverwaltungsamt 88 Kommunen etwa 55 Mio. EUR an Bedarfszuweisungen nach § 24 Thüringer Finanzausgleichsgesetz bewilligte. In den überwiegenden Fällen dienten diese zur Haushaltskonsolidierung.²⁰

IV. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden deutlich reduzieren. 2017 belief sich die Verschuldung auf 1,739 Mrd. EUR. Damit lag sie um 178 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 4 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2012 bis 2017 in Mrd. EUR



* Quelle: TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, Stand 15. August 2018.

Seit 2012 bauten die Kommunen ihre Schulden um mehr als 530 Mio. EUR bzw. um 23 % ab. Betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 2012 noch 1.044 EUR, sank sie 2017 auf 807 EUR.²¹

Bei dieser Betrachtung ist aber zu berücksichtigen, dass 95 Kommunen bzw. mehr als 10 % der Kommunen zwischen 2012 und 2017 Schulden aufbauten.

Zu den Schulden der Kernhaushalte kommen weitere Schulden hinzu. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder weisen bei den integrierten Schulden

¹⁹ TLS: Kassenstatistik Stand 31. Dezember 2017.

²⁰ Vgl. Thüringer Landtag - Drucksache 6/5942.

²¹ TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, Stand 15. August 2018.

der Gemeinden und Gemeindeverbände Thüringens 2017²² weitere 911 Mio. EUR Schulden der sog. Extrahaushalte²³ aus. Durch sie bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Zum Teil sichern die Kommunen diese Schulden durch Bürgschaften ab. Die Beanspruchung einer Bürgschaft kann bei einer bis dahin haushaltswirtschaftlich stabilen Kommune zu einer Haushaltsnotlage führen.

Insgesamt betragen die Schulden des kommunalen Bereichs 6,9 Mrd. EUR.²⁴ Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 3.223 EUR. Im Vergleich mit den Kommunen anderer Länder ist die Verschuldung als durchschnittlich zu bewerten. Thüringen belegte in diesem Ranking Platz 7 der 13 vergleichbaren Flächenländer. Die höchste durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung von 6.844 EUR wiesen die saarländischen Kommunen auf, die niedrigste mit 2.379 EUR die bayerischen.²⁵

Durch den Rückgang der Schulden und durch das niedrigere Zinsniveau sanken die Zinsausgaben für die Kernhaushalte. Gegenüber dem Vorjahr wurden die kommunalen Haushalte in Thüringen um 10 Mio. EUR entlastet. 2017 mussten die Kommunen 44 Mio. EUR für Zinsen zahlen. Das entspricht einem rechnerischen Zinssatz von 2,54 %.

Bei Auswertungen zum Haushaltsjahr 2016 stellte der Rechnungshof zudem fest, dass bei den Gemeinden ab 10.000 Einwohnern mit zunehmender Einwohnerzahl die durchschnittlich gezahlten Zinssätze sinken. In nachfolgender Tabelle sind die Zinssätze von 4 Gemeindegrößenklassen abgebildet:

Abbildung 5 - Durchschnittlicher Zinssatz nach Gemeindegrößenklassen 2016

Gemeindegrößenklasse in Einwohnern	Durchschnittlicher Zinssatz
5.000 - 10.000	3,67 %
10.000 - 20.000	3,56 %
20.000 - 50.000	3,06 %
> 50.000	3,00 %

* Quelle: TLS, eigene Berechnungen.

²² DESTATIS: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 31. Dezember 2017.

²³ Extrahaushalte sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

²⁴ Hier sind zusätzlich zu den Kernhaushalten und Extrahaushalten auch die Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit einbezogen.

²⁵ DESTATIS: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 31. Dezember 2017.

Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern zahlten mit durchschnittlich 3,67 % die höchsten Zinssätze. Der Rechnungshof hat das Kredit- und Schuldenmanagement dieser Gemeindegrößenklasse geprüft. Die ersten Ergebnisse hat er unter E.I zusammengefasst.

V. Fazit

Die finanzielle Situation der Thüringer Kommunen entwickelt sich insgesamt weiterhin positiv. Die Einnahmen steigen schneller als die Ausgaben und die Verschuldung konnte abgebaut werden.

Dennoch weist ein großer Teil der Kommunen keinen positiven Finanzierungssaldo auf. Einige Kommunen bauen weitere Schulden auf. Zudem ist festzustellen, dass kleinere Kommunen tendenziell höhere Zinsen zahlen als größere Kommunen.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. Freies Tanken des Bürgermeisters

Die Nutzung eines privaten Kraftfahrzeugs zur Erledigung dienstlicher Zwecke ist gesetzlich vorgesehen. Die Erstattung hierbei entstandener Aufwendungen auch. Nicht zulässig ist jedoch, dass Benzinkosten von der Stadt übernommen werden, ohne durch ein Fahrtenbuch belegt zu sein.

Der Bürgermeister einer Kommune nutzte für dienstliche Fahrten sein privates Kraftfahrzeug. Die Stadt stellte ihm hierfür eine Tankkarte zur Verfügung, die er in regelmäßigen Abständen einsetzte. Ein Fahrtenbuch führte der Bürgermeister nicht.

Schon das örtliche Rechnungsprüfungsamt hatte die Stadt nach Prüfung der Jahresrechnungen aufgefordert, die Benzinkosten durch ein Fahrtenbuch nachweisen zu lassen. Alternativ regte es an, die gefahrenen Kilometer nach reisekostenrechtlichen Vorgaben abzurechnen. Aber auch dann sei ein Nachweis, welche Kilometer dienstlich veranlasst sind, unverzichtbar.

Der Feststellung des Rechnungsprüfungsamts half die Stadt nicht ab. Der Bürgermeister tankte weiterhin mit der Tankkarte der Stadt, ohne ein Fahrtenbuch zu führen. 2016 und 2017 war hierfür ein hoher vierstelliger Betrag angefallen. Dabei nutzte der Bürgermeister die Tankkarte, ohne die dienstlich gefahrenen Kilometer nachzuweisen.

Der Rechnungshof stellte die angefallenen Kosten in Frage und forderte erneut, ein Fahrtenbuch als zahlungsbegründende Unterlage zu führen.

In ihrer Stellungnahme führte die Stadt aus, dass die angefallenen Kosten gerechtfertigt seien. Der Bürgermeister sei von Februar 2016 bis Mai 2018 insgesamt 70.000 km gefahren. Diese seien fast ausschließlich dienstlich veranlasst gewesen. Darüber hinaus habe das eingesetzte private Kraftfahrzeug einen sehr hohen Verbrauch von bis zu 14 Litern Diesel pro 100 km.

Dennoch habe der Bürgermeister mittlerweile die Tankkarte zurückgegeben, führe ein Fahrtenbuch und rechne die dienstlich veranlassten Fahrten nach dem Reisekostenrecht ab.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Stadt nunmehr die haushaltsrechtlichen Vorgaben einhält. Die Gemeindehaushaltsverordnung schreibt zwingend vor, dass

sämtliche Buchungen durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt, zu belegen sind. In diesem Fall dient als solcher Beleg das Fahrtenbuch, denn ohne die Unterscheidung zwischen privaten und dienstlichen Fahrten ist nicht sichergestellt, ob die Zahlungen auch gerechtfertigt sind.

II. Überstunden leicht gemacht

Nach dem Personalwechsel in einem städtischen Freibad erhöhte sich die Überstundenanzahl des Schwimmmeisters gegenüber seinem Vorgänger in einem Jahr um das 20-fache auf fast 500 Überstunden.

Die geprüfte Stadt betreibt als freiwillige Leistung ein Freibad. Der Rechnungshof stellte nach Sichtung der Jahresrechnungen erhebliche Steigerungen bei den Personalkosten fest. Diese waren aber nicht nur auf tarifliche Steigerungen, Höhergruppierungen und Stufenaufstiege zurückzuführen, sondern auch auf deutlich angestiegene Überstundenzuschläge.

Der 2012 beschäftigte Schwimmmeister rechnete gegenüber der Stadt knapp 25 Überstunden ab. Die Stadt zahlte ihm dafür etwa 100 EUR Überstundenzuschlag. Sein Nachfolger kam 2016 auf fast 500 Überstunden und 2017 auf mehr als 800 Überstunden in der Freibadsaison. Die Stadt zahlte an ihn 2016 rund 2.200 EUR und 2017 rund 4.100 EUR.

Die Stadt verzeichnete 2012 und 2016 in etwa gleich hohe Gebühreneinnahmen bei unveränderten Eintrittspreisen und Öffnungszeiten. Daraus schloss der Rechnungshof, dass es in den beiden Jahren ähnlich viele Sonnentage und damit Arbeit gegeben hatte und die Überstunden nicht nachvollziehbar sind. Außerhalb der Freibadsaison sollte der Schwimmmeister Dienst auf dem städtischen Bauhof verrichten.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Überstunden im Freibad beanstandet. Er wies darauf hin, dass neben der Zahlung der Zuschläge auch noch ein Freizeitausgleich erfolgte. Da der Schwimmmeister 2016 und 2017 so viele Überstunden aufzeichnete, stand er außerhalb der Saison für den Bauhof nur eingeschränkt zur Verfügung.

Hierzu teilte die Stadt mit, dass die Stundenerfassung im Freibad bis 2017 handschriftlich erfolgt sei. Als sich die wesentliche Erhöhung der Überstunden abzeich-

nete, sei der damalige Bürgermeister davon in Kenntnis gesetzt worden. Die eingetragenen Überstunden seien aber zunächst ungeprüft geblieben. 2018 habe die Stadt eine elektronische Zeiterfassung eingeführt und eine Dienstanweisung zur Regelung der Arbeitszeit für die Beschäftigten des Freibads erstellt. Daraufhin hätten sich die Überstunden in der Freibadsaison 2018 bereits halbiert, was die Stadt als ersten Erfolg gewertet habe.

Der Rechnungshof begrüßt die von der Stadt ergriffenen Maßnahmen, die dazu führten, das Überstundenaufkommen korrekt zu erfassen, zu kontrollieren und damit Kosten einzusparen.

III. Freiwillig oder Pflicht, kostenlos ist es nicht!

Die Unterstützung von Vereinen ist eine freiwillige Leistung der Kommune. Die Ausgaben dafür unterliegen den gleichen Regeln wie Pflichtaufgaben. Zwei geprüften Kommunen fehlte das Kostenbewusstsein bei der Finanzierung von Vereinen.

Anders als Pflichtaufgaben stehen freiwillige Leistungen im Ermessen der Kommune. Sie entscheidet, ob sie derartige Leistungen anbietet und hat dabei zu berücksichtigen, in welchem (finanziellen) Umfang es ihr möglich ist.

Der Rechnungshof hat in zwei Städten Zuschüsse an Vereine beanstandet:

Zwischen der Stadt A und einem Verein bestand ein Nutzungsvertrag über eine Sport- und Spielanlage. In diesem war ursprünglich geregelt, dass die Stadt den Verein mit einem jährlichen Zuschuss von 500 EUR unterstützt und der Verein alle laufenden Betriebskosten trägt. Der Zuschuss sollte der Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen dienen. Ferner war zwischen der Stadt und dem Verein geregelt, dass jährlich ein Jahresabschluss vorzulegen ist. Diesen legte der Verein in keinem der geprüften Jahre vor. 2015 erhöhte die Stadt den Zuschuss auf 3.000 EUR. Gleichzeitig befreite sie den Verein in diesem Jahr von den Betriebskosten.

Der Rechnungshof stellte bei der Stadt von 2013 bis 2017 Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke, Betriebskosten, Innere Verrechnungen und Zuschüsse von über 100.000 EUR fest.

Er wies darauf hin, dass die übernommenen Ausgaben nicht den Verträgen entsprachen. Die Stadt hat deutlich höhere Kosten erstattet. Insbesondere hatte die Stadt die Zusage zur Betriebskostenübernahme nur für ein Jahr gegeben. In den anderen Jahren war der Verein verpflichtet, diese Kosten zu tragen. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Stadt die Unterhaltungskosten nicht auf den Zuschuss anrechnet. So wäre deutlich geworden, dass in einigen Jahren gar kein zusätzlicher Zuschuss hätte gewährt werden dürfen. Der Rechnungshof monierte schließlich die fehlenden Jahresabschlüsse. Er forderte die Stadt auf, mit dem Verein eine neue Nutzungsvereinbarung abzuschließen. Dabei sollte sie ihre eigene finanzielle Leistungsfähigkeit im Rahmen der Haushaltskonsolidierung neu bewerten. Darüber hinaus empfahl der Rechnungshof eine Kostenbeteiligung des Vereins an den Betriebskosten, um ein Kostenbewusstsein herbeizuführen und wirtschaftliches Handeln zu fördern. Er forderte die Vorlage und Prüfung von Nachweisen.

In ihrer Stellungnahme führte die Stadt aus, sie beabsichtige, einen neuen Vertrag zu erarbeiten. Sie sicherte zu, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Insbesondere solle sich der Verein an den Betriebskosten beteiligen und die Höhe des Zuschusses sowie der Nachweis zur Mittelverwendung sollen geregelt werden.

Die Stadt B hatte einen Verein beauftragt, ein Jugendhaus zu betreiben, um Angebote für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Hierzu bestand ein Vertrag, nach dem der Verein das hierfür erforderliche Personal stellt.

Der Rechnungshof stellte fest, dass der Verein jährlich seine Ausgaben ohne zahlungsbegründende Unterlagen geltend machte. Der Verein rechnete Verwaltungskosten pauschal in Höhe von 10 % der Gesamtkosten ab. Das führte dazu, dass mit steigenden Kosten des Jugendhauses - wozu auch teure Anschaffungen gehörten - auch die Verwaltungskosten stiegen.

Der Rechnungshof beanstandete diese Abrechnungspraxis. Er forderte die Stadt auf, sich die Ausgaben nachweisen zu lassen. Dies wird zu einer höheren Kostentransparenz und einem wirtschaftlicheren Handeln führen.

Hierzu teilte die Stadt mit, sie beabsichtige, eine Folgevereinbarung mit dem Verein abzuschließen. Darin wolle sie u. a. regeln, Originalbelege stichprobenweise abzufordern und zukünftig keine Verwaltungskosten mehr zu zahlen.

IV. **Alles anders?**

Einnahmen und Ausgaben für Kindertageseinrichtungen bilden einen Schwerpunkt bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kommune. So stellte der Rechnungshof bei einer Stadt zahlreiche Abweichungen von den mit den freien Trägern geschlossenen Verträgen fest.

Die geprüfte Stadt hatte drei Kindertageseinrichtungen, die von zwei freien Trägern betrieben wurden. 2016 zahlte sie an beide Träger insgesamt einen Zuschuss zu den ungedeckten Betriebskosten von knapp einer Million Euro.

Vertragsgemäß sind die Träger verpflichtet, jährlich Haushaltspläne vorzulegen. Ein Träger legte der Stadt im geprüften Fünf-Jahres-Zeitraum in keinem Jahr seine Haushaltspläne vor. Der andere Träger stellte die Mittelanmeldungen nur in zwei von fünf Jahren zur Verfügung. Auch die Betriebskostenabrechnungen gingen überwiegend nicht oder nicht zum vereinbarten Zeitpunkt bei der Stadt ein. Die Träger rechneten Verwaltungskostenpauschalen ab, die vertraglich nicht vereinbart waren. Im Übrigen ließ sich die Stadt im geprüften Zeitraum nur in einem Jahr und von einem Träger Ausgaben nachweise vorlegen. Hierin waren die Positionen „Int. Kosten Buchhaltung“ und „Int. IT-Kosten“ vermerkt. Ferner fielen Ausgaben für Lebensmittel oder Betriebsveranstaltungen sowie ein fünfstelliger Betrag für Werbung und Marketing an. Nachvollziehbare Abrechnungen für das bei den Trägern beschäftigte Personal fehlten. Ein Träger führte Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden der Kindertageseinrichtung für mehr als 800.000 EUR durch. Der Finanzierung dienten Zuschüsse, Fördermittel, Eigenleistungen und ein Kredit. Die Tilgungsraten von knapp 25.000 EUR p. a. rechnete der Träger als Betriebskosten ab. Da die Stadt mit dieser Kostenposition nicht einverstanden war, forderte sie den Träger auf, neue Abrechnungen zu erstellen und dabei Abschreibungen auf die Investitionen geltend zu machen.

Der Rechnungshof verwies auf die Pflicht, Vereinbarungen einzuhalten. Die Vorlage von Haushaltsplänen ist notwendig, um den voraussichtlich zu erwartenden Zuschussbedarf der Einrichtung im städtischen Haushalt berücksichtigen zu können. Auch die Abrechnungen der Betriebskosten und dazugehörige Buchungslisten sind notwendig, um einen Überblick über die angefallenen Kosten zu erhalten. Zur Abrechnung von Verwaltungspauschalen ist eine vertragliche Vereinbarung notwendig. Im Übrigen verwies er auf die Neuregelung in § 22 ThürKitaG, wonach nur die angemessenen Personal- und Sachkosten, die für den Betrieb einer Kin-

dertageseinrichtung erforderlich sind, Betriebskosten darstellen. Der Rechnungshof regte an, sich die Verwaltungskosten im Einzelnen für jedes Haushaltsjahr nachweisen zu lassen. Nur so kann festgestellt werden, ob ein Einsparpotential besteht. Die Stadt soll in diesem Zusammenhang prüfen, ob die aufgelisteten Ausgaben auch erforderlich sind, um die Kindertageseinrichtung zu betreiben. Das bei den Trägern beschäftigte Personal darf keine höhere Vergütung erhalten als ein vergleichbarer Angestellter der Stadt (sog. „Besserstellungsverbot“). Aus diesem Grund sind Vergleichsberechnungen unerlässlich.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie habe die Verträge mit den freien Trägern gekündigt. Neue Vertragsentwürfe habe sie erstellt und darin Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend berücksichtigt. Die abgerechneten Verwaltungskosten des einen Trägers bezweifle sie ebenfalls und habe deshalb über die Abrechnung noch nicht entschieden. Sie bestätigte die Fehlerhaftigkeit der Betriebskostenabrechnungen. Sie habe den Träger aufgefordert, diese zu überarbeiten. Sie beabsichtige, stichprobenartig Belege abzufordern, um nachvollziehen zu können, ob die angegebenen Kosten dem Träger tatsächlich entstanden sind.

Die Stadt ist den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt und hat diese auch schon teilweise umgesetzt. Der neue Vertrag sollte dazu führen, dass künftig übernahmefähige Kosten unstreitig sind.

V. Eine Gemeinde verzichtete auf Einnahmen – Forderungsmanagement unzureichend

Der Rechnungshof prüfte im Rahmen von überörtlichen Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung auch das Forderungsmanagement bei einer Kommune. Dabei stellte er zum Teil erhebliche Mängel fest.

Die Gemeinde wies in ihren Haushalten hohe Bestände von Kasseneinnahmeresten aus. Bei Kasseneinnahmeresten handelt es sich um offene Forderungen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts, die bei den Kassen der Kommune noch nicht kassenwirksam geworden sind. Vergleichsweise hohe Bestände offener Forderungen bestanden bei der „Grundsteuer B“ der „Gewerbsteuer“ sowie bei den „Straßenausbaubeiträgen“. Diese betragen rund zwei Drittel der Gesamtforderungen. Die überjährig fortbestehenden Forderungen waren bei der geprüften Kommune teilweise seit mehr als 15 Jahren offen. Die jährlichen Hauptforderungen

erhöhten sich zusätzlich um die Nebenforderungen wie z. B. Verzugszinsen, Stundungszinsen, Säumniszuschläge und Mahngebühren (rund 10 % der Hauptforderungen).

Der Rechnungshof stellte bei seinen Prüfungen folgende Versäumnisse fest:

Mahnungen und Vollstreckungen wurden nicht zeitnah veranlasst. Mitunter vergingen mehrere Monate bis zu einigen Jahren, bevor die Forderungen gemahnt und Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet wurden. Teilweise war bereits die Verjährung eingetreten bzw. drohte einzutreten. Von Stundung, Niederschlagung oder Erlass der Forderungen machte die Gemeinde sehr differenziert Gebrauch.

Die Kommune begründete die Verzögerungen mit:

- einer unzureichenden Personalsituation in den für das Mahn- und Vollstreckungswesen zuständigen Sachgebieten,
- den wiederholt entstehenden Kosten bei erneut veranlassten Mahnungen und Beitreibungen und
- der teilweise ohnehin aussichtslosen Situation auf erfolgreiche Beitreibung.

Die seit Jahren bestehenden und immer wieder ins neue Haushaltsjahr vorgetragenen Reste widersprechen der Verpflichtung nach § 25 ThürGemHV, die Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen und deren Eingang zu überwachen. Durch die offenen Forderungen fehlten Haushaltsmittel, die der Gemeinde für ihre Aufgaben nicht zur Verfügung standen. Nicht zuletzt wurde das Rechnungsergebnis des abzuschließenden Haushaltsjahres durch (Soll-)Einnahmen verbessert, die voraussichtlich nicht, nicht in voller Höhe oder nicht in absehbarer Zeit eingehen.

Die Gemeinden sind verpflichtet, die fälligen Forderungen zeitnah zu mahnen. Nach erfolgloser Mahnung haben sie die Vollstreckung automatisiert anzukündigen und ggf. einzuleiten. Die Gemeinde sollte ein Forderungsmanagement einführen, das sich nicht nur auf die Kasse beschränkt. Es sollte sich auch auf die festsetzenden Stellen der Verwaltung erstrecken.

Der Rechnungshof hat der Gemeinde empfohlen, künftige Abläufe und Standards in einer Dienstanweisung zu regeln. Diese sollte alle Abläufe und Zuständigkeiten von der Rechnungsstellung über die Forderungserfassung, Sollstellung, Mahnung und Vollstreckung, einschließlich der Festlegung von Abläufen in der Zusammen-

arbeit mit anderen Behörden (Vollstreckungsbehörden, Finanzämter, Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichten), bis zur Stundung sowie ggf. der Niederschlagung oder dem Erlass von Forderungen enthalten. Ferner sollte die Dienstanweisung eine regelmäßige unterjährige Überprüfung der Entwicklung der offenen Forderungen vorsehen.

VI. Kinderkrankenpflege

Eine Beschäftigte war zur Pflege ihres erkrankten Kindes unentgeltlich von der Arbeit freigestellt. Auf Bitten der Stadt erschien sie dennoch stundenweise zum Dienst. Für diese Zeit bezog sie Kinderkrankengeld von der Krankenkasse und machte Überstunden bei der Stadt geltend.

Die Beschäftigte einer Stadt war nach Vorlage eines ärztlichen Attests mehrfach zur Pflege des erkrankten Kindes unentgeltlich von der Arbeit freigestellt. Sie bezog währenddessen von der Krankenkasse Kinderkrankengeld gemäß § 45 Abs. 4 SGB V. Sie erklärte, keine andere im Haushalt lebende Person könne die Pflege und Betreuung übernehmen. Dennoch hatte die Beschäftigte auf Bitten der Stadt an einigen dieser Tage Arbeitsleistungen erbracht. Für diese Zeit hat die Stadt Arbeitszeitausgleich gewährt.

Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer haben eine arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht zu beachten. Werden zur Pflege des Kindes Arbeitsbefreite trotzdem vom Arbeitgeber beschäftigt, ist die Fürsorgepflicht verletzt. Die Betreuung des erkrankten Kindes schließt eine Arbeitstätigkeit aus. Das Kinderkrankengeld dient dem Ausgleich des Verdienstaufschlags.

Die Stadt kam ihrer Fürsorgepflicht nicht nach. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass zwar nach § 611 BGB der Beschäftigten für die erbrachte Arbeitsleistung Vergütung zusteht, in diesen Fällen jedoch die Krankenkasse das Kinderkrankengeld kürzt.

Der Rechnungshof hat die Stadt aufgefordert, die Rückzahlung des anteiligen Kinderkrankengeldes zu veranlassen und künftig Beschäftigte bei bescheinigter Kinderkrankenpflege von der Arbeitsleistung freizustellen.

Die Stadt hat zugesichert, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

VII. Ein Bürgermeister erhält 60.000 EUR zu geringe Besoldung

Der Bürgermeister einer Stadt erhielt eine zu geringe Besoldung, weil die für das Grundgehalt maßgebliche Erfahrungsstufe fehlerhaft berechnet war.

Der Bürgermeister erhielt seit seinem Amtsantritt 2012 und nach Wiederwahl 2018 durchgängig das Grundgehalt nach der Erfahrungsstufe sechs. Hierfür lag keine Berechnung und förmliche Festsetzung für den Beginn des Aufsteigens in den Erfahrungsstufen vor. Dass der Bürgermeister Grundgehalt nach der falschen Erfahrungsstufe erhielt, fiel auch nicht auf, als die Regelung zum Aufsteigen in den Erfahrungsstufen 2017 neu gefasst und eine Neufestsetzung vorzunehmen war.

Nach der anzuwendenden Besoldungsverordnung²⁶ war der Beginn des Aufstiegs in den Erfahrungsstufen des Grundgehalts auf den ersten Tag des Monats festgesetzt, in dem der Beamte das 21. Lebensjahr vollendet. Für den Bürgermeister war das der 1. Juni 1987. Die Berechnung und die Festsetzung des Beginns des Aufsteigens durch Verwaltungsakt hat die Stadt versäumt.

Die Stufensteigerungen erfolgten nach § 24 Abs. 2 ThürBesG²⁷. Danach wäre der Bürgermeister zum Zeitpunkt seines Amtsantritts in Erfahrungsstufe zehn einzuordnen und ab 2015 das Grundgehalt nach der Erfahrungsstufe elf zu zahlen gewesen.

Auch nach der neuen Fassung des Thüringer Besoldungsgesetzes²⁸ verbleibt es bei dieser Festlegung. Danach wird der Bürgermeister 2019 die Endstufe erreichen. Er hat durch die fehlerhaft festgesetzte Erfahrungsstufe von 2012 bis 2017 insgesamt rund 60.000 EUR zu wenig erhalten.

Die Stadt hat den Bürgermeister aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs erneut beschieden und nicht verjährte Beträge nachgezahlt.

²⁶ Der bis zum 30. April 2017 geltende § 19 Satz 2 ThürBesG enthielt für kommunale Wahlbeamte eine Ermächtigung zu einer von § 24 ThürBesG abweichenden Regelung für den Beginn des Aufstiegs in den Erfahrungsstufen. Diese Ermächtigung setzte der Gesetzgeber in § 3 ThürKomBesV in der jeweils geltenden Fassung um.

²⁷ In der bis zum 30. April 2017 geltenden Fassung.

²⁸ Nunmehr beginnt das Aufsteigen in den Erfahrungsstufen in der Stufe zehn am Ersten des Monats, in dem das Amt des hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit beginnt (§ 19 Abs. 2 ThürBesG in der Fassung ab 1. Mai 2017). Für alle am 30. April 2017 „vorhandenen Beamten“ wurde mit § 65 ThürBesG eine Übergangsregelung geschaffen, wonach zum 1. Mai 2017 der Beginn des Aufstiegs für alle neu festzusetzen war. Diese Neufestsetzung konnte zu einer höheren oder niedrigeren Stufe führen. Die Sätze 2 und 3 enthalten deshalb eine Übergangsbestimmung, die gewährleistet, dass kein vorhandener kommunaler Wahlbeamter durch die Neuregelung schlechter gestellt wird.

VIII. O'zapft is! – Brauerei gewährt Gemeinde Darlehen

Eine Gemeinde schloss mit einer Brauerei einen Darlehensvertrag. Sie finanzierte damit die Ausstattung eines Mehrzweckgebäudes. Gleichzeitig verpflichtete sie sich, dort nur das Bier der Brauerei auszuschenken. Mit dem Bierumsatz sollte das Darlehen getilgt werden. Bis heute ist nicht genügend Bier getrunken worden, um den Darlehensbetrag zu tilgen.

Eine Gemeinde vereinbarte 2013 mit einer Brauerei ein zinsloses Darlehen von 7.000 EUR für den Kauf von Tischen für ein Mehrzweckgebäude. Durch den Vertrag verpflichtete sich die Gemeinde, in der Mehrzweckhalle nur Biere der Brauerei auszuschenken. Am Jahresende schreibt die Brauerei 20 EUR zzgl. USt pro hl Bier der Gemeinde als Tilgung gut. Der Darlehensvertrag sah eine Laufzeit von drei Jahren (bis zum 30. September 2016) vor. Sofern dann noch ein Restdarlehen besteht, verlängert sich der Vertrag oder die Gemeinde löst das Restdarlehen ab. Nach Vertragserfüllung geht das Mobiliar auf die Gemeinde über.

Die Gemeinde erhöhte während der Vertragslaufzeit die Darlehensverpflichtungen auf rund 12.000 EUR, weil sie noch Transportwagen benötigte und ein Ortsteilbürgermeister noch Bedarf an Stühlen sah. Die Entscheidung des Ortsteilbürgermeisters nahmen der Bürgermeister und die Verwaltung hin.

Um das Darlehen vollständig zu tilgen, hätten die Nutzer des Mehrzweckgebäudes somit Bier im Wert von 81.000 EUR trinken müssen. Der Getränkeumsatz von drei Jahren reichte jedoch nicht aus. Zum 1. Januar 2017 valutierte das Darlehen noch mit rund 6.000 EUR, das sind 50 % des Darlehensbetrags. Die Vertragsbeziehungen bestanden bis September 2018.

Der Rechnungshof hat folgende Verstöße festgestellt:

- Bei dem Darlehensvertrag handelte es sich um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft, dessen Abschluss nach § 64 Abs. 1 bis 3 ThürKO der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Diese Genehmigung konnte die Gemeinde nicht vorlegen. Er ist damit schwebend unwirksam.
- Ebenso fehlte der Beschluss des Gemeinderats zum Abschluss des Darlehensvertrags. Nach der Geschäftsordnung der Gemeinde ist ein Gemeinderatsbeschluss für Angelegenheiten erforderlich, zu deren Erledigung die Gemeinde der Genehmigung oder sonstiger Zustimmung bedarf.

- Hinsichtlich der nicht schriftlich fixierten Darlehenserrhöhung durch den Orts-
teilbürgermeister blieb § 31 Abs. 1 und 2 ThürKO unbeachtet, wonach aus-
schließlich der Bürgermeister die Gemeinde nach außen vertritt und ver-
pflichtende Erklärungen der Gemeinde nur bindend sind, sofern sie in schrift-
licher Form abgegeben werden.
- Die Gemeinde hat weder die Wirtschaftlichkeit (§ 53 Abs. 2 ThürKO) hin-
sichtlich des voraussichtlichen Bedarfs bei Veranstaltungen und der Geträn-
kebezugsmengen noch der Finanzierungsformen ausreichend geprüft.
- Die Gemeinde hat weder für den Getränkebezug Angebote von anderen
Brauereien noch für die beschafften Einrichtungsgegenstände Vergleichsan-
gebote vorgelegt. Sie hat gegen das Vergaberecht verstoßen, indem sie ihre
Leistungs- und Lieferaufträge direkt vergeben und den Wettbewerb unzuläs-
sig eingeschränkt hat.²⁹

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

IX. Tilgungsfreie Jahre auf Kosten langer Kreditlaufzeiten

Eine Gemeinde vereinbarte in Kreditverträgen tilgungsfreie Jahre, um ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern. Dadurch verteuerte sie jedoch ihre Kredite.

Eine Gemeinde nahm neue Kredite auf bzw. schuldete Kredite um. Sie vereinbarte regelmäßig tilgungsfreie Jahre. Bei einem Kredit waren es fünf tilgungsfreie Jahre zu Beginn der Laufzeit. Unter Beibehaltung gleicher Zinskonditionen wäre die Restschuld voraussichtlich nach einer Gesamtlaufzeit von 33 Jahren getilgt.

Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet. Sie steht dem Haus-
haltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entgegen.³⁰ Das Aussetzen
von Tilgungen führt zu einer Verlängerung der Gesamtlaufzeit des Kredits. Die

²⁹ Nach § 3 Abs. 6 VOL/A 2009 war ein Direktkauf bis zu einem Auftragswert von 500 EUR zulässig. Gründe und Zulässigkeit für die Einschränkung des Wettbewerbs hatte die Gemeinde nach § 20 VOL/A 2009 zu dokumentieren.

³⁰ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

Restschuld des Kredits wird langsamer abgetragen. Die Zinsen sind für die Restschuld des Kredits zu zahlen. Durch Tilgungsaussetzungen bzw. durch eine Verringerung der Tilgungsraten hat die Gemeinde über die gesamte Laufzeit des Kredits höhere Zinsausgaben zu leisten.

Den allgemeinen Finanzierungsgrundsatz, wonach Wirtschaftsgüter maximal zeitkongruent finanziert werden sollen, hat die Gemeinde nicht beachtet. Im Sinne einer generationengerechten Verteilung von Investitions-/Schuldenlasten sollte die vollständige Tilgung eines Kredits spätestens 20 Jahre nach seiner Aufnahme – einschließlich zwischenzeitlicher Umschuldungen – erfolgt sein. In vielen Fällen ist die Lebensdauer des Investitionsguts kürzer. Aber selbst bei langlebigen Investitionen sind bereits nach 15 bis 20 Jahren oftmals erhebliche Unterhaltungs- bzw. Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich (z. B. Straßen), die bei den Betrachtungen außen vorbleiben. Diese Belastungen wirken sich aber auf die Liquidität und damit unmittelbar auf die dauernde Leistungsfähigkeit sowie die stetige Aufgabenerfüllung aus. Soll eine gleichmäßige Belastung über den Lebenszyklus erreicht werden, muss die Gemeinde anfänglich höhere Tilgungen leisten. Später kann sie bei einer geringeren Rate für Zins- und Tilgung die finanziellen Spielräume für Instandsetzungen nutzen.

Mit dem Hinausschieben des Schuldendienstes um fünf Jahre werden auch Tilgungsverpflichtungen bei der Berechnung der „Dauernden Leistungsfähigkeit“ nicht erfasst bzw. berücksichtigt. Stattdessen konnte die Gemeinde die „Freie Spitze“ erhöhen und für den Finanzplanungszeitraum Überschüsse ausweisen. Diese Darstellung täuscht einen nicht vorhandenen Gestaltungsspielraum vor.

Die Gemeinde begründete ihr Vorgehen mit dem bei der Neugliederung übernommenen hohen Schuldenstand. Nur die Vereinbarung tilgungsfreier Jahre habe den Eigenanteil für das Dorferneuerungsprogramm ermöglicht. Tilgungsraten hätten die Finanzierung des Gesamthaushalts dagegen eingeschränkt. Künftig werde sie bei Kreditaufnahmen keine tilgungsfreien Jahre vereinbaren.

X. Doppelte Vergütung von Nebenleistungen

Kommunen lassen Vergabe- und Vertragsunterlagen für Baumaßnahmen von Freiberuflern gegen ein Entgelt an die Bewerber ausreichen, obwohl sie den Freiberuflern diese Nebenleistung bereits pauschal erstatten.

Zur Planung, Ausschreibung und Überwachung von Bauvorhaben schließen Kommunen Verträge mit Freiberuflern³¹. Für Fahrtkosten, Telefonate, das Kopieren von Unterlagen und Porto haben die Freiberufler gegenüber ihren Auftraggebern einen Anspruch auf die Vergütung von Nebenkosten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Kommunen und Freiberufler Nebenkostenvergütungen von pauschal 3 bis 5 % des sonstigen Honorars vertraglich vereinbarten. So vergüteten Kommunen etwa bei einem Honorar von 100.000 EUR bis zu 5.000 EUR Nebenkosten. Die Freiberufler erstellten für die Kommunen u. a. Vergabe- und Vertragsunterlagen für Öffentliche Ausschreibungen von Bauleistungen. Diese reichten sie jedoch nur gegen Entgelt an interessierte Bauunternehmen aus. Die Freiberufler erzielten daraus Einnahmen in vierstelliger Höhe.

Nach § 8b Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2016³² dürfen Auftraggeber bei Öffentlichen Ausschreibungen die Erstattung der Kosten für die Vervielfältigung der Vergabe- und Vertragsunterlagen sowie deren postalischen Versand verlangen.

Die Freiberufler erhielten Nebenkostenvergütungen von den Kommunen. Sie hatten keinen Anspruch, von interessierten Bauunternehmen Entgelte für das Vervielfältigen und Versenden der Vergabe- und Vertragsunterlagen zu verlangen. Der Rechnungshof forderte, dass die Kommunen die von den Freiberuflern vereinnahmten Beträge den Unternehmen zurückerstatten.

Die Kommunen kamen dieser Aufforderung überwiegend nicht nach. Sie begründeten dies mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand und behaupteten, dass die Vervielfältigungen nicht von den Nebenkostenvereinbarungen umfasst seien. Einige schrieben die Freiberufler an und baten um die Rückerstattung an die Bauunternehmen. Diese weigerten sich im Wesentlichen. Sie trugen vor, einen Anspruch auf die vereinnahmten Entgelte zu haben. Eine Kommune beabsichtigte, die Entgelte von den Freiberuflern zurückzufordern, um sie anschließend selbst zu vereinnahmen.

³¹ Architekten und Ingenieure.

³² Vgl. auch § 8 Abs. 7 Nr. 1 VOB/A 2009/2012.

Das Einholen von Angeboten gehört zu den Grundleistungen der Freiberufler.³³ Da alle Architekten- und Ingenieurverträge zu den geprüften Vergabeverfahren pauschale Nebenkostenvereinbarungen enthielten, waren die Aufwendungen für das Vervielfältigen und Versenden der Vergabe- und Vertragsunterlagen in den Nebenkostenvereinbarungen enthalten. Die Freiberufler hatten gegenüber den Kommunen keinen darüber hinausgehenden Vergütungsanspruch. Gegenüber den Bauunternehmen fehlte es ihnen an der Anspruchsgrundlage.

Bei pauschalen Nebenkostenvereinbarungen mit Freiberuflern können Kommunen nicht differenzieren, welchen Anteil die Kosten für das Vervielfältigen und Versenden der Vergabe- und Vertragsunterlagen an den Nebenkosten haben. Die Kommunen können gegenüber den Bauunternehmen daher keinen Anspruch nach § 8b Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2016 geltend machen.

Der Rechnungshof hat für die Rückerstattung der zu Unrecht vereinnahmten Entgelte die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden gemäß § 7 Abs. 2 ThürPrBG um weitere Veranlassung gebeten.

XI. Fehlende Transparenz bei öffentlichen Aufträgen

Die Kommunen halten bei Auftragsvergaben regelmäßig die Veröffentlichungspflichten nicht ein.

Kommunen vergeben rund die Hälfte ihrer Bauleistungen in Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändigen Vergaben. Durch die Wahl dieser Vergabearten verringern die Kommunen die Anzahl der Unternehmen, an die sie Vergabe- und Vertragsunterlagen versenden und die sie zur Abgabe von Angeboten auffordern. Sie schränken damit auch den Wettbewerb ein.

Die geprüften Kommunen gaben dabei weder im Vorfeld noch im Nachhinein öffentlich bekannt, Bauleistungen vergeben zu wollen oder vergeben zu haben.

Nach § 19 Abs. 5 VOB/A haben öffentliche Auftraggeber fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen zu informieren. Dies gilt ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 EUR ohne Ust (Ex-ante Transparenz).

³³ Vgl. Anlagen 10 bis 13 zu den §§ 34, 39, 43 und 47 HOAI 2013.

Sind Aufträge vergeben, haben die Kommunen nach § 20 Abs. 3 VOB/A ebenfalls auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen für die Dauer von sechs Monaten darüber zu informieren, welche Unternehmen Aufträge erhalten haben. Dies gilt bei Beschränkten Ausschreibungen ab einem Auftragswert von 25.000 EUR und Freihändigen Vergaben ab einem Auftragswert von 15.000 EUR, jeweils ohne Umsatzsteuer (Ex-post-Transparenz).

Die geprüften Kommunen waren den ihnen obliegenden Veröffentlichungs- und Informationspflichten nicht nachkommen.

Ein Teil der geprüften Kommunen erklärte, die entsprechende Verpflichtung nicht gekannt zu haben. Ein anderer Teil argumentierte, nicht über die technischen Voraussetzungen zu verfügen, um entsprechende Informationen bekanntzumachen. Einige Kommunen gaben an, der Informationspflicht künftig nachzukommen.

Die Regelungen zur Ex-ante- und Ex-post-Transparenz bestehen seit 2009. Sie sind als Kompensationsvorschriften zu § 3 Abs. 4 und 5 VOB/A zu verstehen. Danach können Kommunen bis zu bestimmten Auftragswerten vom haushaltsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung abweichen und den Bewerberkreis verkleinern. Durch die zusätzlichen Informationspflichten soll der eingeschränkte Wettbewerb kompensiert und die Transparenz der öffentlichen Auftragsvergaben gestärkt werden.

Nach einer Recherche des Rechnungshofs verfügten alle geprüften Verwaltungen über einen Internetauftritt. Damit besaßen sie auch die technischen Voraussetzungen, um die o. g. Informationen bekanntzumachen. Die stichprobenweise Kontrolle der zugesagten Veröffentlichungen ergab, dass diese Kommunen bis Oktober 2018 keine entsprechenden Informationen auf ihrer Internetpräsenz veröffentlicht hatten. Sie verstoßen damit weiter gegen die Informationspflichten nach § 19 Abs. 5 VOB/A bzw. § 20 Abs. 3 VOB/A.

Der Rechnungshof hat die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden gemäß § 7 Abs. 2 ThürPrBG um weitere Veranlassung gebeten.

XII. Mangelhafte Vergabe- und Vertragsunterlagen

Die Vergabe- und Vertragsunterlagen der Kommunen enthalten vergaberechtswidrige Regelungen und beschreiben die benötigte Leistung unzureichend.

Der Rechnungshof hat 486 Vergabeverfahren für Bauleistungen querschnittlich geprüft. Die Vergabe- und Vertragsunterlagen waren unvollständig und lückenhaft. Zum Teil waren sie auch mit entbehrlichen Informationen überfrachtet.

Nach den Vergabe- und Vertragsunterlagen hatten sich Bieter regelmäßig selbst Kenntnis über den Ort und die Bedingungen auf der Baustelle zu verschaffen, bei längerfristigen Bauvorhaben auf Ansprüche für Preisanpassungen zu verzichten, Bautagebücher für Architekten und Ingenieure zu führen, sich mit weiteren Baubetrieben auf der Baustelle selbstständig zu koordinieren, Lagerplätze zu finden, bauordnungsrechtliche Genehmigungen einzuholen und teilweise auf Ansprüche für Mehrleistungen zu verzichten. Sie sollten zum Teil bestätigen, eine Vielzahl von Gesetzen, Normen, sonstigen Vorschriften und Vertragsbedingungen zu beachten oder einzuhalten, die an Auftraggeber adressiert waren, nicht für den Auftragsgegenstand galten oder sich gegenseitig widersprachen.

Die Leistungsverzeichnisse enthielten regelmäßig Global-, Bedarfs-, Eventual-, Alternativ- und unbestimmte Stundenlohnpositionen. Die Leistungstexte waren ungenau und beschrieben die Leistungen nicht ausreichend. In vielen Fällen hatten Bieter pauschale Preise für globale Leistungspositionen abzugeben, die undifferenziert eine Vielzahl unterschiedlichster Arbeiten beinhalteten und die Kalkulation der Leistung nicht möglich machten. Die Leistungsbeschreibungen für marktgängige Produkte basierten häufig auf Fabrikaten bestimmter Hersteller. Zudem mussten Bieter zu einer Vielzahl von Leistungen die angebotenen Produkte angeben, obwohl diese Angaben bei der Wertung der Angebote keine Rolle spielten.

Die Vergabe- und Vertragsunterlagen waren oftmals nicht auf den Beschaffungsgegenstand abgestellt.

Als Ursachen dafür stellte der Rechnungshof vor allem fehlende Voruntersuchungen am Baugrund oder den vorhandenen Bauwerken sowie unausgereifte oder mangelhafte Planungen fest. Die geprüften Vergabe- und Vertragsunterlagen waren irreführend. Sie enthielten Regelungen, die Risiken einseitig auf die Bieter und den späteren Auftragnehmer übertrugen.

Nach § 8 VOB/A bestehen Vergabe- und Vertragsunterlagen aus

- der Aufforderung zur Angebotsabgabe, ggf. mit Teilnahmebedingungen³⁴,
- der Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis oder Leistungsprogramm sowie der Angabe technischer Spezifikationen³⁵ und
- den Allgemeinen, Besonderen und Zusätzlichen Vertragsbedingungen³⁶.

Die Allgemeinen und Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen der VOB/B und VOB/C sollen unverändert bleiben. Sie können jedoch um Zusätzliche Vertragsbedingungen ergänzt werden. Diese dürfen den Allgemeinen Vertragsbedingungen nicht widersprechen (§ 8a Abs. 2 Nr. 1 VOB/A). Werden für den besonderen Einzelfall Abweichungen von den Allgemeinen Vertragsbedingungen erforderlich, sind diese, soweit es die Eigenart der Leistung und Ausführung erfordern, in Zusätzlichen oder Besonderen Vertragsbedingungen zu regeln (§ 8a Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 8a Abs. 4 VOB/A³⁷). Leistungsbeschreibungen sollen nach § 7 VOB/A eindeutig und erschöpfend sein. Eine Preisermittlung muss danach möglich sein. Den Auftragnehmern darf kein ungewöhnliches Wagnis für Umstände und Ereignisse, auf die sie keinen Einfluss haben, aufgebürdet werden. Für das Aufstellen einer Leistungsbeschreibung ist die VOB/C zu beachten. Diese beinhaltet für eine Vielzahl von Gewerken alle Angaben, die in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen sind.

Die geprüften Kommunen verwiesen im Regelfall auf die beauftragten Freiberufler und gaben an, sich auf deren Leistung verlassen zu haben. Sie gaben auch an, die eigene Baustelle nicht beschreiben zu können, Preiserhöhungen ausschließen zu wollen und keine Zeit zur Suche von Lagerplätzen oder dem Einholen von Genehmigungen gehabt zu haben. Die Kommunen führten aus, entsprechende Vorschriften nicht gekannt oder die Arbeit der Freiberufler nicht geprüft zu haben. Wenn Kommunen aussagten, dass ihre Leistungen nicht genau beschrieben werden konnten, erklärten sie dies zumeist mit fehlenden Kenntnissen über das Bauwerk oder den Baugrund. Dass sie es versäumten, im Vorfeld der Baumaßnahmen Bestandsaufnahmen, Bauwerks- oder Baugrunduntersuchungen durchführen zu

³⁴ Vgl. § 8 Abs.1 Nr. 1 VOB/A.

³⁵ Vgl. § 8 Abs.1 Nr. 2 i. V. m. §§ 7 bis 7c VOB/A.

³⁶ Vgl. § 8a VOB/A.

³⁷ Betrifft insbesondere Unterlagen, die Benutzung von Lager- und Arbeitsplätzen, Zufahrtswegen, Anschlussgleisen, Wasser- und Energieanschlüssen, die Weitervergabe an Nachunternehmer, Ausführungsfristen, Haftungsfragen, Vertragsstrafen und Beschleunigungsvergütungen, die Abnahme, die Vertragsart, die Abrechnung, etwaige Stundenlohnarbeiten, Zahlungen, Vorauszahlungen, Sicherheitsleistung, der Gerichtsstand, Lohn- und Gehaltsnebenkosten sowie Änderung der Vertragspreise.

lassen, räumten die Kommunen nicht ein. Einige gaben an, dies aus Sparsamkeitsgründen unterlassen zu haben. Ihr Vorgehen rechtfertigten die Kommunen in der Regel auch damit, auf ihre Vergabe- und Vertragsunterlagen hin Angebote erhalten zu haben.

Leistungsbeschreibungen, die auf ungenauen und mangelhaften Voruntersuchungen aufbauen, rechtfertigen es nicht, zu den Allgemeinen Vertragsbedingungen abweichende Regelungen vorzusehen. Insbesondere Leistungsbeschreibungen,

- die die benötigte Leistung nicht eindeutig und erschöpfend beschreiben,
- auf deren Grundlage keine sichere Preisermittlung möglich ist und
- die die Wagnisse und Risiken den Auftragnehmern aufbürden,

sind vergaberechtswidrig (vgl. § 7 Abs. 1 VOB/A).

Vertragsbedingungen, welche eine Vielzahl von Regelungen enthalten, die nicht auf den Vertragsgegenstand abstellen, sind irreführend, intransparent und gleichermaßen vergaberechtswidrig (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A).

Die geprüften Vergabe- und Vertragsunterlagen widersprachen den Regelungen der VOB/A, VOB/B und VOB/C.

Es ist Bauunternehmen nicht zuzumuten, für das Erstellen der Angebote die Leistungsbeschreibung umfassend und detailliert auf Mängel zu überprüfen. Dies gilt auch für notwendige Ortbesichtigungen, um Preise sicher kalkulieren zu können. In der kurzen Zeit bis zum etwaigen Baubeginn kann den Bauunternehmen nicht aufgebürdet werden, geeignete Lagerplätze zu finden und notwendige Genehmigungen einzuholen.

Die Kommunen sind Bauherr und damit Herr des Verfahrens. Sie bestimmen, wie die Baumaßnahmen vorbereitet werden, wann und auf welchen Grundlagen die Vergabe- und Vertragsunterlagen erstellt werden. Sie haben für die Aufrechterhaltung der Ordnung auf der Baustelle zu sorgen und das Zusammenwirken der verschiedenen Unternehmen zu regeln. Sie können ihre Pflichten und Verantwortungen nicht in Gänze an Bauunternehmen übertragen. Die Kommunen haben die erforderlichen öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Genehmigungen und Erlaubnisse einzuholen.³⁸

³⁸ Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2016.

Eindeutige Vergabe- und Vertragsunterlagen, deren Inhalt sich auf das für den Auftrag Notwendige beschränken, sind die Grundlage für rechtssicheres Handeln. Sie tragen maßgeblich dazu bei, dass sich Bauunternehmen an öffentlichen Wettbewerben beteiligen. Beste Voraussetzung dafür sind Vertragsbedingungen und Leistungsbeschreibungen, die der VOB/B und VOB/C entsprechen.

Vergabe- und Vertragsunterlagen sind so zu fassen, dass sich keine Widersprüche ergeben. Kommunen haben die Arbeit ihrer Auftragnehmer keinesfalls ungeprüft zu verwenden. Verzichten die Kommunen auf öffentlich bereitgestellte und aufeinander abgestimmte Vergabe- und Vertragsunterlagen wie das VHB oder das HVA und lassen sie individuelle Formulierungen der Freiberufler zu, haben sie zu prüfen, ob diese stimmig sind und den für die Kommunen verbindlichen Vorschriften nicht widersprechen.

XIII. Unzulässige Vergabeart durch fehlerhaft ermittelte Auftragswerte

Infolge fehlerhaft geschätzter Auftragswerte vergeben Kommunen Leistungen innerhalb Beschränkter Ausschreibungen oder Freihändiger Vergaben, obwohl diese öffentlich auszuschreiben sind. Sie schränken den Wettbewerb unzulässig ein.

In Abhängigkeit von der Höhe des geschätzten Auftragswerts haben Kommunen für die Vergabe von Bauleistungen im nationalen oder im EU-weiten Wettbewerb die zutreffende Vergabeart auszuwählen.

Die geprüften Kommunen schätzten Auftragswerte nicht oder zum Teil Jahre vor der Vergabe, verwendeten als Auftragswert den Wert einzelner Lose, Teilleistungen oder Bauabschnitte. Sie verwendeten Ansätze aus den eigenen Haushaltssatzungen oder aus Fördermittelanträgen. Sie vernachlässigten Optionen, welche den Vertragsumfang erweiterten oder rechneten Lieferleistungen dem Gesamtauftragswert von Bauleistungen für ein Objekt nicht zu.

Nach § 1 Abs. 1 ThürVgG haben Kommunen den voraussichtlichen Auftragswert nach § 3 VgV zu schätzen. Danach ist vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung auszugehen. Bei Bauleistungen ist neben dem Auftragswert der Bauaufträge der geschätzte Gesamtwert aller Liefer- und Dienstleistungen zu berücksichtigen, die für die Ausführung der Bauleistungen erforderlich sind und

vom öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung gestellt werden. Kann das beabsichtigte Bauvorhaben oder die vorgesehene Erbringung einer Dienstleistung zu einem Auftrag führen, der in mehreren Losen vergeben wird, ist der geschätzte Gesamtwert aller Lose zugrunde zu legen. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Schätzung des Auftragswerts ist der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise eingeleitet wird. § 3 VgV setzt den Artikel 5 der Richtlinie 2014/24/EU in nationales Recht um. Darin sind die Methoden zur Berechnung des geschätzten Auftragswerts ausführlich erklärt.

Die geprüften Kommunen gaben an, sich auf die beauftragten Freiberufler verlassen oder Regelungen zur Schätzung des Auftragswerts nicht gekannt zu haben. Eine Kommune erklärte, gar nicht vorgesehen zu haben, eine Industriebranche vollständig zu revitalisieren und dadurch den Auftragswert abschnittsweise ermittelt zu haben. Gleichwohl hatte die Kommune auf Grundlage eines Gesamtkonzepts Jahre im Voraus zeitgleich drei Zuwendungsanträge gestellt, um die Industriebranche in Gänze zu revitalisieren.

Die Auftragswerte waren fehlerhaft ermittelt. Sie entsprachen nicht den anzuwendenden Methoden der Vergabevorschriften³⁹. Die Kommunen beschafften Bauleistungen daraufhin unzulässig innerhalb eingeschränkter Wettbewerbe in Freihändigen Vergaben oder Beschränkten Ausschreibungen. Sie verstießen gegen das Vergaberecht. Dieses dient der wirtschaftlichen Beschaffung und der Umsetzung haushaltsrechtlicher Vorgaben.

XIV. Zentrale Vergabestellen

Kommunen verstoßen regelmäßig gegen das Vergaberecht. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle kann die Fehlerhäufigkeit reduzieren.

Der Rechnungshof hat 2018 Vergabeverfahren für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen geprüft. Er hat regelmäßig festgestellt, dass Kommunen

- Auftragswerte nicht oder fehlerhaft schätzten,
- unzulässige Vergabearten wählten,
- ihren Informationspflichten vor, während und nach der Vergabe nicht nachkamen,

³⁹ Vgl. Artikel 5 der Richtlinie 2014/24/EU i. V. m. § 3 VgV.

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

Die Vergabeverfahren waren unzureichend dokumentiert.

Eine Kommunalverwaltung hatte für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Der Rechnungshof hat vergleichend festgestellt, dass die Fehlerhäufigkeit in den o. g. Phasen erheblich geringer war.

Das Vergaberecht ist ein komplexes Rechtsgebiet, das durch Novellierungen stetig überarbeitet und durch die Rechtsprechung beeinflusst wird. Der Rechnungshof hat regelmäßig empfohlen, Verfahren für Beschaffungen zu vereinheitlichen und zu zentralisieren. Durch das Standardisieren von internen Abläufen können zentrale Vergabestellen Leistungen effektiv beschaffen und die Beschaffungsvorgänge nachvollziehbar dokumentieren. Mitarbeiter von zentralen Vergabestellen können gezielt aus- und weitergebildet werden, sodass die Fehlerhäufigkeit in Verfahren insgesamt abnimmt. Sie können Zuarbeiten aus Fachabteilungen koordinieren, vergaberechtliche Bewertungen rechtssicher vornehmen und fundierte Vergabempfehlungen erarbeiten.

Zentrale Vergabestellen können nicht den Bedarf oder die Wirtschaftlichkeit für eine Beschaffung nachweisen. Sie können jedoch darauf hinwirken, dass die Fachabteilungen diese Nachweise dem Haushaltsrecht entsprechend führen, bevor ein Vergabeverfahren eingeleitet wird.

Durch zentrale Vergabestellen können Vergabeverfahren standardisiert, effizient und rechtssicher werden. Auch die Umstellung auf und die Durchführung von elektronischen Beschaffungsverfahren kann durch eine Zentralisierung wirtschaftlicher sein.

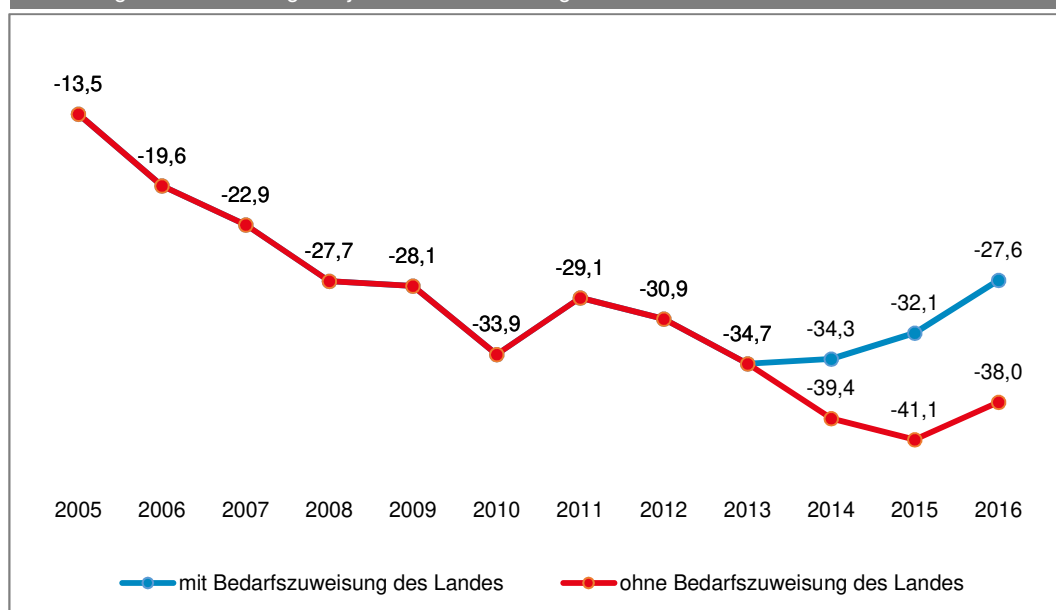
Die Kommunen sicherten dem Rechnungshof zu, Vergabeverfahren künftig sorgfältiger durchzuführen. Eine Stadt teilte mit, dass sie eine zentrale Vergabestelle einrichten werde.

XV. „Klammer“ Landkreis – Wenn Wunsch, Wahrnehmung und Wirklichkeit auseinanderfallen

Wie kann es sein, dass ein Landkreis über Jahre von Bedarfszuweisungen lebte, Haushaltssicherungskonzepte erstellte und sich die Fehlbeträge dennoch erhöhten?

Der Rechnungshof hat 2017 und 2018 die Haushalts- und Wirtschaftsführung eines hoch verschuldeten Landkreises geprüft. Der Landkreis hatte bis Ende 2005 über mehrere Jahre Fehlbeträge⁴⁰ von rund 13,5 Mio. EUR angehäuft. Bis 2013 hatten sich die Fehlbeträge auf rund 34,7 Mio. EUR erhöht. Trotz Bedarfszuweisungen des Landes von rund 24,5 Mio. EUR konnte der Landkreis sein Defizit nur auf rund 27,6 Mio. EUR verringern.

Abbildung 6 - Entwicklung der jährlichen Fehlbeträge zwischen 2005 und 2016 in Mio. EUR



⁴⁰ Fehlbeträge entstehen, wenn innerhalb eines Haushaltsjahres mehr Ausgaben getätigt als Einnahmen generiert werden. Vgl. auch <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-fehlbetrag.html>.

Der Rechnungshof hat für den geprüften Zeitraum von 2006 bis 2016 in den Haushaltsplänen und Haushaltssicherungskonzepten unrealistische Veranschlagungen von Erlösen sowie erhebliche Ausgaben im sozialen, konsumtiven und investiven Bereich festgestellt. Die Haushalts- und Finanzpläne des Landkreises hatten nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprochen. Der Landkreis hatte Fehlbeträge nicht entsprechend dem geltenden Haushaltsrecht behandelt und abgebaut sowie Überbrückungshilfen des Freistaats unzulässig verwendet. Zudem hatte er Auflagen bewilligter Überbrückungshilfen missachtet und dadurch auf Einnahmen von 1 Mio. EUR verzichtet. Er hatte Baumaßnahmen und andere Investitionen unzulässiger Weise aus Kassenkrediten finanziert. Dazu hatte er ohne Genehmigung des Landesverwaltungsamts u. a. bis zu 11,5 Mio. EUR Kassenkredite von einem Eigenbetrieb aufgenommen und zudem Mittel des Eigenbetriebs zur Überbrückung von Liquiditätsgapen verwendet. Die aus Haushaltssicherungskonzepten umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend, um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Der Landkreis hatte die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte mehrfach verzögert bzw. abgebrochen. Dies führte zu verminderten Einnahmen und zu Mehrausgaben. Über ein Personalentwicklungskonzept, das Grundstein einer funktionierenden Verwaltung ist, verfügt der Landkreis bis heute nicht. Der Landkreis hatte zudem die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung missachtet. Trotz seiner desolaten Haushaltslage hatte der Landkreis Ausgaben für freiwillige Leistungen und Zuschüsse getätigt. Allein für die Nutzung seiner Sportanlagen hatte der Landkreis freiwillig auf Einnahmen von bis zu 10 Mio. EUR verzichtet, um private Vereine zu unterstützen.

Der Landkreis war nicht aussagefähig, über welches Vermögen er verfügt. Übersichten über Liegenschaften und deren Inventar waren unvollständig. Er hatte für Beschaffungen und Baumaßnahmen von rund 24 Mio. EUR keinen Bedarf nachgewiesen. Für Beschaffungen und Baumaßnahmen von rund 25,1 Mio. EUR fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Folgekosten von Maßnahmen hatte er nicht bedacht und bspw. nicht untersucht, ob Sanierungsmaßnahmen überhaupt zu Einsparungen führen werden.

Kommunen sind nach dem Haushalts- und Kommunalrecht zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Nur wenn Beschaffungen alternativlos sind oder durch sie der Bedarf am wirtschaftlichsten gedeckt werden kann, liegen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vor, um Aufträge an Dritte zu erteilen und finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Insbesondere Kommunen, die

sich in haushaltsloser Zeit oder Konsolidierung befinden, dürfen ausschließlich unabwendbare Ausgaben tätigen. In dieser Zeit sind sie verpflichtet, alle zur Verfügung stehenden Einnahmequellen auszuschöpfen, um einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen.

Sowohl der Landrat als auch der Kreistag waren der ihnen obliegenden Verantwortung nicht gerecht geworden.

XVI. Zweckverfehlung von Haushaltssicherungskonzepten

Wenn Haushaltssicherungskonzepte nur erstellt werden, um Auflagen zu erfüllen, und nicht, um den Haushalt ernsthaft zu konsolidieren.

Ein hochverschuldeter Landkreis war seit 2010 auf Bedarfszuweisungen des Landes angewiesen. 2010, 2011 und 2013 sicherte er mit Überbrückungshilfen des Landes seine Liquidität. 2014 bis 2016 benötigte er nicht rückzahlbare Bedarfszuweisungen, um einen ausgeglichenen Haushaltsplan herbeizuführen und Fehlbeträge abzubauen.

Der Landkreis war seit 1997 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept zu beschließen. Zwischen 2006 und 2016 hatte der Landkreis in vier Haushaltssicherungskonzepten 69 Maßnahmen mit dem Ziel festgelegt, weitere Fehlbeträge zu vermeiden und Schulden abzubauen. Das Konsolidierungsvolumen hatte rund 75,4 Mio. EUR betragen. Es basierte im Wesentlichen auf einer geplanten Veräußerung von Vermögen, z. B. dem Gesellschaftsanteil an einer Klinik.

Ziel eines Haushaltssicherungskonzepts ist es, die kurzfristige Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten und mittelfristig eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen. Nach § 53a Abs. 1 ThürKO hatte der Landkreis ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Er hatte geeignete Konsolidierungsmaßnahmen zu identifizieren und festzustellen, ob diese rechtlich und wirtschaftlich umsetzbar sind. Genehmigte Haushaltssicherungskonzepte waren umzusetzen und fortzuschreiben (§ 53a Abs. 3 Satz 1 ThürKO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis seit 1997 der Verpflichtung, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, nicht, nicht fristgerecht oder nicht in geeigneter Form nachgekommen war bzw. deren Umsetzung abgebrochen oder neu aufgestellt hatte. Den Aufforderungen des Landesverwaltungsamts kam er mehrfach nicht nach, so dass dieses Ersatzmaßnahmen veranlassen musste. Der

Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass der Landkreis in der Umsetzung der Konzepte mehrfach von seinen Konsolidierungszielen abgewichen war und lediglich 16 der 69 Maßnahmen in diesem Sinn vollständig realisiert hatte. Die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend, um die Konsolidierungsziele, den Abbau der Fehlbeträge und den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Der Landkreis hat den Prozess der Konsolidierung nicht konsequent verfolgt. Der Kreistag hatte einzelne Beschlüsse zur Haushaltskonsolidierung nicht herbeigeführt bzw. wieder aufgehoben. Der Landkreis konnte das Vermögen nicht wie geplant veräußern. Zum Teil auch, weil der Landkreis bei der Auswahl von Konsolidierungsmaßnahmen im Vorfeld nicht geprüft hatte, ob seine Vorhaben rechtlich und wirtschaftlich umsetzbar waren.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Haushaltskonsolidierung konsequent und dauerhaft fortzuführen. Der Landkreis hat Konsolidierungsmaßnahmen vollumfänglich umzusetzen, Auflagen und Hinweise der Rechtsaufsichtsbehörde zu beachten, neue Einsparpotentiale zu ermitteln, alle Rahmenbedingungen zu prüfen und seine Verfahrensweisen zu überdenken.

Nach Aussage des Landkreises seien seine Konsolidierungsziele nicht umgesetzt gewesen. Alternativen habe es nicht gegeben. Gegenmaßnahmen zu steigenden Fehlbeträgen und Ursachen der strukturellen Defizite habe er selbst nicht erkunden können.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass der Landkreis realistische Haushaltssicherungskonzepte aufstellt und konsequent umsetzt. Landrat und Kreistag müssen alles daran setzen, durch strukturelle Veränderungen die Ziele der Haushaltssicherungskonzepte zu erreichen. Sie müssen einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt ohne Bedarfszuweisungen des Landes herbeiführen und Fehlbeträge abbauen.

XVII. Kassenkredite – „kurzfristig“ ist ein dehnbarer Begriff**Ein Landkreis war nur noch zahlungsfähig, weil er fortwährend gegen Haushaltsrecht verstoßen hat.**

Ein Landkreis hatte bis 2006 deutlich höhere Ausgaben als Einnahmen. Die Verschuldung hatte ein Maß erreicht, welches weitere langfristige Kreditaufnahmen unmöglich gemacht hatte. Eine Rücklage hatte der Landkreis nicht gebildet.

Auch zwischen 2006 und 2016 überstiegen die Ausgaben regelmäßig die Einnahmen. Um seinen Zahlungsverpflichtungen weiterhin nachzukommen, hatte der Landkreis Kassenkredite von bis zu 40,6 Mio. EUR dauerhaft und Überbrückungshilfen des Landes von bis zu 6,1 Mio. EUR kurzfristig in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis neben den bei Banken aufgenommenen Kassenkrediten Geldmittel seines Eigenbetriebs in Anspruch genommen hatte, die u. a. aus der Gebührenaussgleichsrücklage stammten. Diese Geldmittel hatte der Landkreis als innere Kassenkredite verbucht und nicht auf den in der jeweiligen Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag für Kassenkredite angerechnet. Die Kassenkredite hatte er zur Finanzierung von laufenden Ausgaben und Investitionen genutzt.

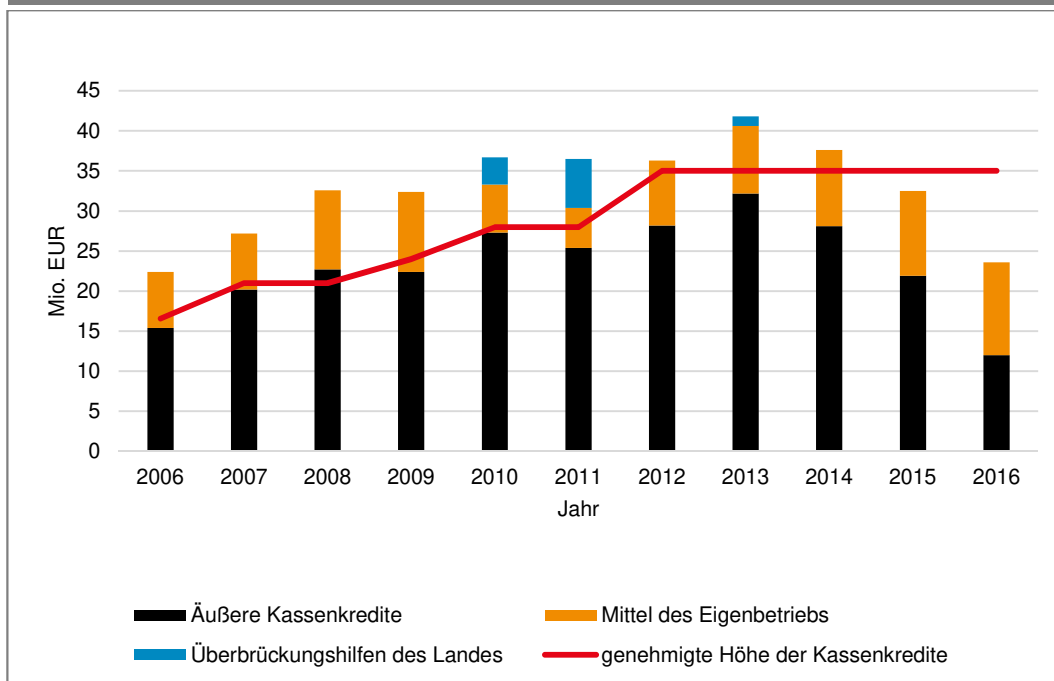
Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die vom Eigenbetrieb verwendeten Mittel u. a. aus zu viel erhobenen Gebühren stammten. Der Eigenbetrieb hatte die notwendige Anpassung der Gebührenkalkulation nach Ablauf des Kalkulationszeitraums zwei Jahre nicht vorgenommen und das Vereinnahmte dem Landkreis mit bis zu 11,6 Mio. EUR (davon 5,4 Mio. EUR Gebührenaussgleichsrücklage) zur Finanzierung seines Haushalts zur Verfügung gestellt. Durch die Inanspruchnahme der Geldmittel des Eigenbetriebs waren dem Landkreis zusätzliche Zinslasten von rund 1,2 Mio. EUR entstanden.

Kassenkredite dienen ausschließlich der kurzfristigen Liquiditätssicherung. Sie unterliegen einem hohen Zinsänderungsrisiko. Kassenkredite dürfen nicht als dauerhaftes Finanzierungsmittel genutzt, im Haushalt eingeplant und zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden. Die Aufnahme von äußeren Kassenkrediten bei Dritten ist nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag zulässig. Den Höchstbetrag hat die Rechtsaufsicht zu genehmigen.

Die durch den Eigenbetrieb gewährten Kredite sind äußere Kassenkredite.

Die Höhe der in Anspruch genommenen Kassenkredite, d. h. die Summe der äußeren Kassenkredite, der Überbrückungshilfen und der Mittel des Eigenbetriebs, stellen sich unter Berücksichtigung der Höhe der genehmigten Kassenkredite wie folgt dar:

Abbildung 7 - Jährliche Gesamtbeträge der zwischen 2006 bis 2016 in Anspruch genommenen Kassenkredite in Mio. EUR



Aus der Übersicht ist zu erkennen, dass bis 2014 der Landkreis die genehmigte Summe der Kassenkredite stets überschritt. Erst mit Erhalt der Bedarfszuweisungen des Landes (vgl. Abbildung 6, Bemerkung XV.) hat der Landkreis die Grenze der möglichen Kreditaufnahme ab 2015 eingehalten.

Die dauerhafte Verwendung von Kassenkrediten zur Finanzierung von laufenden Ausgaben und Investitionen war zudem unzulässig, das Verbuchen von Mitteln seines Eigenbetriebs als interne Kassenkredite ebenso. Der Eigenbetrieb hatte die über mehrere Jahre erzielten Gebührenüberschüsse nach § 12 Abs. 6 Satz 2 ThürKAG zwingend gebührenmindernd einzusetzen. Mit einer neuen Kalkulation wären diese Überschüsse des Eigenbetriebs über den neuen Kalkulationszeitraum zu verrechnen gewesen. Sie hätten dem Landkreis als liquide Mittel dann nicht mehr dauerhaft zur Verfügung gestanden.

Der Landkreis hatte gegen das Haushalts- und Kommunalrecht verstoßen. Der Eigenbetrieb hat das ThürKAG missachtet.

In seiner Stellungnahme hat der Landkreis eingeräumt, die genehmigte Höhe der Kassenkredite überschritten zu haben. Dass er Mittel aus der Gebührenaussgleichsrücklage seines Eigenbetriebs verwendete, bestritt der Landkreis. Einen Zusammenhang zwischen der Liquiditätshilfe und der aufgeschobenen Kalkulationsanpassung des Eigenbetriebs sah der Landkreis nicht.

Die Argumente des Landkreises haben den Rechnungshof nicht überzeugt. Nach den vorgelegten Unterlagen stammten die von ihm in Anspruch genommenen Geldmittel auch aus den Überschüssen an Gebühreneinnahmen. Eine Verwendung der Gebührenaussgleichsrücklage als Liquiditätshilfe hat durchgängig stattgefunden.

XVIII. Bedarf und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen

Ein Landkreis beschaffte Leistungen, ohne den Bedarf oder die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nachgewiesen zu haben.

Der Rechnungshof hat in einem Landkreis die Vorbereitung von Beschaffungen geprüft. Der Landkreis konnte zum Teil nicht nachweisen, für das Beschaffte einen Bedarf gehabt oder diesen ermittelt zu haben. Die Beschaffungen von bestimmten Leistungen oder Lieferungen sah der Landkreis oft als alternativlos an. Ob alternative Möglichkeiten bestanden, den vermeintlichen Bedarf zu decken oder ob eine Beschaffung überhaupt wirtschaftlich war, untersuchte er nicht.

Der Rechnungshof hat 28 Beschaffungen für Lieferungen und Leistungen im Wert von rund 12,7 Mio. EUR geprüft. Dazu gehörten beispielsweise die Beschaffung von Dienstfahrzeugen, Wärmebildkameras, Beraterleistungen und PC-Technik. Die Verwaltung hatte für 9 Beschaffungen in einem Wert von rund 7,3 Mio. EUR keinen Bedarf nachgewiesen. Für 15 Beschaffungen im Wert von rund 8,8 Mio. EUR hatte sie die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.

Im selben Zeitraum hatte der Landkreis Bauleistungen im Wert von rund 16,3 Mio. EUR vergeben. Bei dem überwiegenden Anteil der Maßnahmen hatte es sich um Maßnahmen der energetischen Sanierung von Gebäuden, insbesondere durch das Anbringen von Wärmedämmungen, gehandelt. Die Verwaltung hatte zu keiner Maßnahme untersucht, ob die erhofften Einsparungen im Primärenergieverbrauch die Ausgaben für die Herstellung während der voraussichtlichen Le-

bensdauer der neuen Fassade übersteigen werden. Auch für weiterführende Sanierungsmaßnahmen der Bausubstanz oder technischen Ausstattung hatte die Verwaltung nicht nachgewiesen, ob die Nutzung der Gebäude langfristig wirtschaftlich und gesichert war.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Verwaltung beabsichtigt, sich zu zentralisieren und Gebäude einer ehemaligen Kaserne zu kaufen. Erst während der Prüfung und auf Forderung des Rechnungshofs hatte die Verwaltung begonnen, die Wirtschaftlichkeit des Kaufs zu untersuchen. Die Verwaltung hat bis zum Abschluss der Prüfung nicht nachgewiesen, dass eine Zentralisierung gegenüber den bestehenden Strukturen vorteilhaft und der beabsichtigte Kauf gegenüber einer Anmietung wirtschaftlicher ist.

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. Für eine fundierte Vorbereitung der Beschlusslage hat die Verwaltung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Kosten-Nutzen-Untersuchungen anzustellen.⁴¹ Das Ergebnis hat sie nachvollziehbar zu dokumentieren und dem zuständigen Gremium zur Entscheidung vorzulegen.

Der Rechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, einheitliche Standards zum Nachweis des Bedarfs und zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Lösungen einzuführen. Dieser Standard sollte mindestens folgende Stufen des Entscheidungsprozesses dokumentieren:

- Identifikation bzw. Ursache des Bedarfs
(z. B. Rechtsvorschrift, Mangel an Dienstfahrzeugen),
- Untersuchung, welche Möglichkeiten es gibt, den Bedarf zu decken
(z. B. Ändern von Organisationsstrukturen, Mieten, Kaufen, Leasen, Personal aufstocken),
- Entscheidung für die wirtschaftlichste Lösung
(realistische Kosten-Nutzen-Abwägung der untersuchten Varianten ggf. nach Kostenvergleich, Kapitalwertmethode, Nutzwertanalyse oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse) und

⁴¹ Vgl. Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV.

- konkrete Eingrenzung bzw. Definition des Notwendigen, um den Bedarf zu decken (erforderlichen Umfang der ggf. notwendigen Beschaffung benennen).

Für weitere Hilfestellungen, z. B. für das Aufstellen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, hat der Rechnungshof auf seinen Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ verwiesen.

Der Landkreis gab an, künftig Bedarfe und Wirtschaftlichkeit vor Beschaffungen nachweisen zu wollen.

XIX. Auf Einnahmepotentiale nicht verzichten

Ein Landkreis hatte den Sanierungsstau seiner Liegenschaften auf rund 30 Mio. EUR geschätzt. Er hatte den Stau mit seiner finanziell schlechten Lage und der fortdauernden Haushaltskonsolidierung begründet. Gleichzeitig hatte der Landkreis seine Liegenschaften zeitweise Dritten unentgeltlich zur Nutzung überlassen und Einnahmepotentiale nicht ausgeschöpft.

Der Rechnungshof hat die Umlage von Bauunterhaltungs- und Baunutzungskosten für die Nutzung der Sportanlagen und Schulsportstätten eines Landkreises geprüft.

Der Landkreis hatte die Nutzung von kreiseigenen Räumen und Sportanlagen für anerkannte Sportorganisationen und Sportvereine im Rahmen des Lehr-, Wettkampf-, Übungs- und Trainingsbetriebs als kostenfrei festgelegt.

2011 hatte der Landkreis eine Beteiligung von Vereinen an den Bewirtschaftungskosten der Sportanlagen untersucht und mögliche Einnahmen von bis zu 220.000 EUR/Jahr ermittelt, aber nicht weiterverfolgt. 2016 hatte der Landkreis für eine größere Sportanlage Bauunterhaltungs- und Betriebskosten ermittelt und den Mieteinnahmen aus 2013 bis 2015 gegenübergestellt. Die Bauunterhaltungs- und Betriebskosten hatten jährlich bis zu 246.100 EUR, die Einnahmen für Bauunterhaltungs- und Betriebskosten bis zu 17.800 EUR betragen. Nach einer Berechnung des Landkreises war der Anteil des Vereinssports in diesem Zeitraum rund 45 % der Gesamtnutzung.

Auf Grundlage dieser Berechnung hat der Rechnungshof bei dieser einen Sportanlage mögliche Einnahmen von bis zu 93.000 EUR jährlich ermittelt, auf die der Landkreis verzichtet hatte. Im Weiteren hat der Rechnungshof für alle Sportanlagen des Landkreises umlagefähige Bauunterhaltungs- und Baunutzungskosten von bis zu 0,92 Mio. EUR jährlich ermittelt, die der Landkreis nicht einnahm. Im geprüften Zeitraum von elf Jahren summierte sich der Einnahmeverlust auf rund 10,1 Mio. EUR.

Im gleichen Zeitraum hatte der Landkreis für Unterhaltungsmaßnahmen an schulischen Liegenschaften rund 21,2 Mio. EUR veranschlagt und rund 16,6 Mio. EUR verausgabt. Seinen fortwährenden Sanierungsstau schätzte der Landkreis auf rund 30 Mio. EUR.

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

Nach § 2 Abs. 1 ThürSportFG werden Sport und Spiel von den Landkreisen nach Maßgabe ihrer Haushalte gefördert. Nach Nr. 3.1 der Durchführungsbestimmung zu § 14 ThürSportFG sollen öffentliche Träger nicht in allen Fällen verpflichtet werden, eine Benutzung von Sport- und Spielanlagen unentgeltlich zu gewähren.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hat der Landkreis seine Haushaltskonsolidierung nicht konsequent verfolgt. Der Landkreis hat Ermessensspielräume gesehen, die nach seiner Haushaltslage faktisch nicht vorhanden waren. Die Möglichkeit, von Vereinen Einnahmen für Bauunterhaltungs- und Betriebskosten zu erheben, hatte er nicht genutzt. Dies stand der Haushaltskonsolidierung und dem notwendigen Haushaltsausgleich entgegen. Durch rechtzeitig beschlossene Haushaltssatzungen hätte er Sanierungsmaßnahmen beginnen und seinen prognostizierten Sanierungsstau um bis zu 10 Mio. EUR abbauen können.

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

Nach Ansicht des Rechnungshofs wird das seit dem 1. Januar 2019 geltende Sportfördergesetz die kommunalen Haushalte weiter belasten. Aufgrund der in einem Landkreis beispielhaft ermittelten anteiligen Nutzungs- und Unterhaltungskosten von Sportanlagen von bis zu 0,92 Mio. EUR jährlich werden die von der Landesregierung für Einnahmeausfälle angekündigten zur Verfügung stehenden 5 Mio. EUR für Gesamt-Thüringen nicht ausreichen, um potentielle Einnahmeausfälle aller Landkreise zu kompensieren.

XX. Unzulässige Vorteile für die Töchter?

Dienstleistungsverträge einer kommunalen Holdinggesellschaft berücksichtigten nicht alle angefallenen Kosten.

Der Thüringer Rechnungshof hat bei einer Stadt die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit dem Schwerpunkt Beteiligungsverwaltung und Betätigung der Stadt in ihren Beteiligungen überörtlich geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2012 bis 2017. Die geprüfte Stadt war am 31. Dezember 2017 unmittelbar oder mittelbar an 13 privatrechtlichen Unternehmen beteiligt. Sie ist alleinige Gesellschafterin einer Holdinggesellschaft. Diese hält und verwaltet einen Teil der kommunalen Gesellschaften der geprüften Stadt. Daneben existieren weitere Beteiligungen der Stadt, die sie selbst verwaltet.

Im geprüften Zeitraum bestanden zwischen der Holdinggesellschaft der Stadt und ihren sieben Tochterunternehmen Dienstleistungsverträge. Die Holdinggesellschaft erledigt die kaufmännischen Aufgaben der Tochtergesellschaften zentral als Dienstleister, um Kapazitäten zu bündeln und eine Effizienzsteigerung zu erreichen. Die Dienstleistungsaufgaben umfassen die Buchführung, das Finanzwesen, die Planung und das Berichtswesen, die organisatorische Unterstützung von EDV-Projekten und Softwarepflege sowie Dienstleistungen für Gesellschafts- und Organangelegenheiten.⁴² Die Vertragsparteien vereinbarten, dass durch die Verbesserung der Prozessabläufe, insbesondere durch den Einsatz von elektronischen Hilfen bei der Auftragsbearbeitung, die Prozesskosten in den folgenden Jahren um 20 % verringert werden.⁴³

⁴² Anlage 1 zum Dienstleistungsvertrag der Holdinggesellschaft vom 3. November 2017.

⁴³ Davon ausgenommen war lediglich eine Gesellschaft.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Holdinggesellschaft nicht alle ihre Kosten für die angefallenen Tätigkeiten den Tochtergesellschaften in Rechnung stellt. Obwohl die Holdinggesellschaft für ihre Arbeiten ein Entgelt von rund 880.800 EUR kalkuliert hatte, berechnete sie den Tochtergesellschaften lediglich 742.527 EUR. In Höhe der Differenz von rund 138.276 EUR „subventionierte“ die Holdinggesellschaft folglich ihre Tochtergesellschaften.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, darauf hinzuwirken, dass die Kalkulationen für die Dienstleistungsentgelte auf Grundlage der tatsächlichen Verhältnisse erstellt, die ermittelten Kosten in voller Höhe in Rechnung gestellt und die Verträge entsprechend angepasst werden.

Die Stadt erklärte, das Dienstleistungsentgelt im kaufmännischen Bereich sei im Rahmen einer Kalkulation ermittelt worden, die auf der Tätigkeitserfassung der Mitarbeiter der Holdinggesellschaft beruht. Dabei unterlägen die ausgeführten Tätigkeiten in Art und Umfang erheblichen Schwankungen. Dies begründe sich unter anderem in temporären unternehmensspezifischen Sondereffekten oder auch in der Mitarbeiterfluktuation in den Unternehmen und der Holdinggesellschaft selbst. Spezifische Aufgabenstellungen abseits von einfachen Buchungsvorgängen, die sich aus der kommunalen Trägerschaft der Unternehmen der Holding und der Tätigkeit der Holdinggesellschaft als Managementholding für sieben Unternehmen begründen lassen, seien im Rahmen einer Kalkulation schwer zu erfassen und nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand abzubilden.

Aus Sicht der Stadt sei die Kalkulation der Dienstleistungsentgelte in der Art und Weise sachgerecht, transparent und mit einer angemessenen Trennschärfe aufgestellt worden. Die Berechnung des Dienstleistungsentgelts stehe dabei im Spannungsfeld zwischen marktüblichen Entgelten und den spezifischen Anforderungen an ein Konzernrechnungswesen. Die Komplexität und der Umfang der erbrachten Dienstleistungen und damit auch das kalkulierte Dienstleistungsentgelt begründeten sich nicht nur aus den Anforderungen des jeweiligen Auftraggebers. Wesentlich seien hier auch die Anforderungen der Holdinggesellschaft selbst an die Effizienz, die Transparenz, die Vollständigkeit und die Richtigkeit aller kaufmännischen Prozesse unter Berücksichtigung des gesamten Konzerns. Diese Anforderungen, die nicht originär dem einzelnen Auftraggeber zuzurechnen seien, aber dennoch von der Kalkulation erfasst würden, rechtfertigten die Rabattierung der Dienstleistungsentgelte.

Darüber hinaus trage die Rabattierung von Dienstleistungsentgelten der Schwankung der erbrachten Dienstleistungen in Art und Umfang, dem breiten Aufgabenspektrum der kommunalen Holdinggesellschaft sowie dem Ziel der steten Steigerung der Effizienz in den Prozessen Rechnung. Die bestehende Kalkulation würde regelmäßig überarbeitet und an die aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Die Stellungnahme der Stadt ändert nichts an der Grundaussage, dass die Kalkulation für die Dienstleistungsentgelte nicht auf Grundlage der tatsächlichen Verhältnisse erstellt und die ermittelten Kosten nicht in voller Höhe transparent in Rechnung gestellt wurden. Dies gilt in besonderem Maß in Bezug auf die Vergünstigungen für private Mitgesellschafter durch die Rabattgewährung. Hierzu äußerte sich die Stadt nicht.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Tochtergesellschaften und insbesondere deren teilweise private Mitgesellschafter hierdurch einen unzulässigen Vorteil erlangten.

XXI. Mangelnde Transparenz als Taktik?

Darlehensverträge einer städtischen Heimgesellschaft blieben Aufsichtsräten verborgen.

Die geprüfte Stadt war am 31. Dezember 2017 Alleingesellschafterin einer gemeinnützigen Gesellschaft, deren Zweck der Betrieb von Seniorenheimen ist („Heimgesellschaft“). Ende Juli 2009 beschloss der Aufsichtsrat der Heimgesellschaft, der Vorläufergesellschaft der seit 2010 bestehenden kommunalen Holdinggesellschaft eine Liquiditätshilfe von 0,5 Mio. EUR zu gewähren und Sicherheiten von 1 Mio. EUR zu stellen. Dabei handelte sich es um rückzahlbare Hilfen bis längstens zum 31. Dezember 2009. Im Jahr 2010 gewährte die Heimgesellschaft keine Darlehen an die Holdinggesellschaft.

Seit 2011 schließen die Heimgesellschaft und die Holdinggesellschaft jährlich zwei Darlehensverträge über 1 Mio. EUR und 0,3 Mio. EUR mit identischen Vertragsbedingungen für einen Zeitraum von ca. einem Jahr. Für die Verträge lagen jeweils die Aufsichtsratsbeschlüsse vor. Die Parteien schlossen die Verträge bereits im Vorjahr (i. d. R. im November). Warum trotz identischer Vertragsbedingungen eine Aufteilung in zwei Darlehensverträge erfolgt, konnte weder die Geschäftsführerin

der Heimgesellschaft noch der Geschäftsführer der kommunalen Holdinggesellschaft beantworten. Die Auszahlung erfolgte jeweils kurz nach Beginn des jeweiligen Jahres und die Rückzahlung kurz vor Jahresende, sodass in den Jahresabschlüssen der Heimgesellschaft nie eine Darlehensforderung ersichtlich ist.⁴⁴ Dies sei laut Aussage der Geschäftsführerin der Heimgesellschaft aus gemeinnützigkeitsrechtlichen Gründen geschehen.

Die damalige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der Heimgesellschaft hatte bei der Prüfung der beiden Darlehensverträge für 2011 darauf hingewiesen, dass sich alle Beteiligten darüber bewusst sein sollten, welche nachteiligen Auswirkungen solche Darlehensverträge auf die Gemeinnützigkeit der Darlehensgeberin haben, wenn die hierfür geltenden steuerlichen Vorgaben nicht beachtet werden.⁴⁵ Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft empfahl eine noch kürzere Laufzeit als von ca. einem Jahr. Ferner empfahl sie, die Darlehensvaluta nicht in einem Betrag, sondern in Tranchen, verteilt auf verschiedene Jahre, auszuzahlen. Gleichwohl beschloss der Aufsichtsrat jeweils einstimmig über die Gewährung der Darlehen in der hier dargestellten Ausgestaltung.⁴⁶ Ob allerdings das Schreiben der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dem Aufsichtsrat bei Beschlussfassung vorlag, geht aus den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen nicht hervor.

Sollte das nicht der Fall gewesen sein, empfahl der Rechnungshof, dem Aufsichtsrat zukünftig auch Schreiben steuerlicher oder juristischer Berater vorzulegen. Nur so kann sich der Aufsichtsrat einen Überblick über die möglichen Probleme verschaffen und seine Überwachungsfunktion ordnungsgemäß ausüben.

Obwohl die Darlehensverträge jeweils im Vorjahr (i. d. R. im November) geschlossen wurden und der Auszahlungsbetrag im nächsten Jahr hinreichend bestimmt war, wies die Heimgesellschaft dafür im Bilanzanhang keine sonstige finanzielle Verpflichtung aus, § 285 Nr. 3a HGB.

Der Rechnungshof bat um Stellungnahme, weshalb die Darlehensvergaben nicht bilanztechnisch in Erscheinung treten sollten und weshalb stets eine Aufteilung in zwei Darlehen erfolgte.

⁴⁴ Die kommunale Holdinggesellschaft weist korrespondierend auch keine Verbindlichkeiten aus.

⁴⁵ Schreiben vom 1. Oktober 2010.

⁴⁶ Vgl. Protokoll der Aufsichtsratssitzung vom 28. Oktober 2010 zu TOP 6, Beschluss Nr. 16/2010.

Die Stadt hat erklärt, die Handhabung der Darlehensverträge basiere auf den Empfehlungen der damaligen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, nachdem diese die Entwürfe der Darlehensverträge geprüft hatte.⁴⁷ Für die Vergabe von Darlehen aus zeitnah für steuerbegünstigte Zwecke zu verwendenden Mitteln habe sie geraten, dass die Darlehen so zeitig zurückgezahlt werden sollten, dass die Heimgesellschaft die an sie zurückgeflossenen Mittel innerhalb der zeitnahen Mittelverwendungsfrist für gemeinnützige Zwecke verwenden kann. Für die Vergabe von Darlehen aus Mitteln, die nicht dem Gebot der zeitnahen Mittelverwendung unterliegen, existiere hingegen eine solche Fristbindung nicht. Weiterhin sei empfohlen worden, die Darlehensvaluta nicht in einem Betrag, sondern in Tranchen auszus zahlen. Folglich seien die beiden Darlehensverträge - wie sie heute immer noch bestehen - erstellt worden, nämlich aufgeteilt auf zwei Darlehensbeträge mit einer Laufzeit von jeweils unter einem Jahr.

Durch die Wirtschaftsprüfer werde im Rahmen der jährlichen Abschlussprüfung der Heimgesellschaft die Buchführung und der nach den handelsrechtlichen Vorschriften sowie den ergänzenden Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags aufgestellte Jahresabschluss - bestehend aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Anhang - und der Lagebericht geprüft. Der Jahresabschluss sei nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden handelsrechtlichen Vorschriften und nach der Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten der Pflegeeinrichtungen und deren Anlagen aufgestellt. Ergänzend sei die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft und die wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG dargestellt. Im Ergebnis hätten die Prüfungen ergeben, dass die Jahresabschlüsse insgesamt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft vermitteln. Die Buchführung entspreche den gesetzlichen Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und den ergänzenden Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages. Die den weiteren geprüften Unterlagen entnommenen Informationen seien in der Buchführung, im Jahresabschluss und im Lagebericht ordnungsgemäß abgebildet.

Des Weiteren lägen die Freistellungsbescheide zur Körperschaft- und Gewerbesteuer des zuständigen Finanzamtes bis einschließlich 2016 vor, in denen die Gemeinnützigkeit im Sinne der §§ 51 ff. AO der Gesellschaft anerkannt worden sei. Daher ergäben sich für die Stadt weder Anhaltspunkte für eine Ausweisung der

⁴⁷ Schreiben vom 1. Oktober 2010.

Darlehensverträge im Bilanzanhang nach § 285 Nr. 3a HGB noch Anzeichen für einen drohenden Verlust der Gemeinnützigkeit.

Die uneingeschränkten Bestätigungsvermerke der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der jährlichen Abschlussprüfung und die Freistellungsbescheide des Finanzamts entkräften nicht die Feststellungen des Rechnungshofs.

Ein Wirtschaftsprüfer prüft nicht die gesamten Vorgänge des betreffenden Jahres, sondern führt Stichproben durch. Ein Nichtaufgreifen durch den Wirtschaftsprüfer bedeutet nicht, dass diese Vorgänge keine Mängel aufweisen. Ebenso verhält es sich hinsichtlich der Prüfungen des Finanzamts. Hier gilt zudem der Grundsatz der Abschnittsbesteuerung. Das heißt, obwohl das Finanzamt in vorangegangenen Jahren einen Sachverhalt nicht als fehlerhaft beanstandete, können für den identischen Sachverhalt in Folgejahren die zutreffenden steuerlichen Folgen gezogen werden.

Es ist weiterhin nicht geklärt, weshalb die Darlehensvergaben nicht bilanztechnisch in Erscheinung treten sollten und trotz identischer Vertragsbedingungen stets eine Aufteilung in zwei Darlehen erfolgte.

XXII. Spendierhosen zulasten der Bürger

Spenden und Sponsoring einer kommunalen Gesellschaft können abgabenrechtlich problematisch sein.

Die geprüfte Stadt lässt einen Teil ihrer hoheitlichen Pflichtaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge, nämlich Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Straßenbeleuchtung, durch eine privatrechtliche Gesellschaft („Stadtwirtschaft“) erledigen. Daneben erbringt die Stadtwirtschaft noch weitere Leistungen, bei denen sie im Wettbewerb mit anderen Anbietern steht (zum Beispiel Landschaftsbau und -pflege, Containerdienst). Die hoheitlichen Pflichtaufgaben machen den Hauptteil der Umsätze aus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Stadtwirtschaft von 2012 bis 2016 insgesamt knapp 51.500 EUR gespendet und im selben Zeitraum zusätzlich Sponsoring-Leistungen von knapp 53.400 EUR erbracht hat. Nach der von der Stadtwirtschaft vorgelegten Aufstellung war mit rund 34.500 EUR größter Empfänger die Stadt selbst. Weitere Zahlungen erfolgten an die Kreisverkehrswacht

(11.776,92 EUR) sowie den Thüringer Trachtenverband (10.000 EUR). Sponsoring-Verträge schloss die Stadtwirtschaft u. a. mit einem Volleyballclub (24.201,67 EUR), einer im Bereich Kultur tätigen Gesellschaft der geprüften Stadt (5.500 EUR) und für die Thüringenrundfahrt (14.000 EUR) ab.

Sponsoring und insbesondere Spenden durch öffentliche Unternehmen, deren Gesellschaftszweck die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge ist und die wegen eines Anschluss- und Benutzungszwangs eine Monopolstellung haben, sind rechtlich problematisch. Dies gilt neben dem Bereich der Wasserver- und -entsorgung insbesondere auch für den Bereich der Abfallbeseitigung. Für diese Unternehmen besteht keine Notwendigkeit, sich im Wettbewerb gegen Konkurrenten durchzusetzen. Die zu erfüllenden Pflichtaufgaben können weder durch Sponsoring noch durch Spenden verbessert oder verändert werden.⁴⁸ Die Stadtwirtschaft erbringt zwar nicht nur hoheitliche Leistungen, jedoch machen diese den Hauptteil ihrer Tätigkeit aus. Allein die Abfallbeseitigung trägt zu 48 % zum Umsatz der Stadtwirtschaft bei. Hinzu kommen die Umsätze aus der Straßenreinigung und -beleuchtung sowie dem Winterdienst. Bei diesen Leistungen können die Bürger, anders als zum Beispiel bei der Energieversorgung, keine anderen Unternehmen beauftragen.

Überdies ist bei Spenden der Stadtwirtschaft an die Stadt die Problematik der verdeckten Gewinnausschüttung zu beachten. Voraussetzung für eine verdeckte Gewinnausschüttung ist insbesondere, dass die Zuwendung durch ein Näheverhältnis zwischen dem Empfänger und dem Gesellschafter der zuwendenden Kapitalgesellschaft veranlasst ist.⁴⁹ Dieses Näheverhältnis besteht, da die Stadt hundertprozentige Gesellschafterin der kommunalen Holdinggesellschaft ist, der Mehrheitsgesellschafterin der Stadtwirtschaft. Bei der Beurteilung, ob die Spende auf dem Näheverhältnis beruht, ist ein Fremdvergleich vorzunehmen. Dafür ist auf das Verhältnis der durchschnittlichen Fremdspenden in den letzten drei bis fünf Wirtschaftsjahren zu der im jeweiligen Wirtschaftsjahr zu beurteilenden Spende abzustellen.⁵⁰

Im Prüfungszeitraum liegt ein deutliches Missverhältnis zwischen den Spenden an die Stadt (34.568 EUR) und den Fremdspenden (16.909 EUR) vor. Damit ist eine

⁴⁸ Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 18. Januar 2011 – 4 B 270/10.

⁴⁹ Vgl. R 9 Abs. 6 KStR.

⁵⁰ Vgl. FG Hamburg, Urteil vom 12. Dezember 2007 - 6 K 131/06 -, Rz. 35 und 36, juris.

sogenannte Ketten-verdeckte-Gewinnausschüttung von der Stadtwirtschaft an die kommunale Holdinggesellschaft und von dieser an die Stadt gegeben.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, über ihre Vertreter in der Stadtwirtschaft darauf hinzuwirken, künftig vollständig auf Sponsoring und Spenden zu verzichten.

Die Stadt erklärte, die gesellschaftliche Unternehmensverantwortung gehe über die operative Geschäftstätigkeit hinaus und umfasse das Engagement eines Unternehmens für gesellschaftliche, soziale, ökologische, kulturelle und wirtschaftliche Belange vor Ort. Dies sei auch der Einsicht geschuldet, dass der Unternehmenserfolg und die Existenzberechtigung von Unternehmen einhergehen mit einer funktionierenden sozialen Gemeinschaft. Dieser gesellschaftlichen Verantwortung werde die Stadtwirtschaft durch ihre Spenden- und Sponsoring-Tätigkeit gerecht. Dabei seien Spenden und Sponsoring durch kommunale Unternehmen grundsätzlich zulässig und würden deutschlandweit tausendfach in ähnlicher Form praktiziert.

Angreifbar wäre sicherlich, wenn ein Zweckverband die Ausgaben für Sponsoring als gebührenfähige Kosten ansehen und über die Abwassergebühren finanzieren würde. Darauf fuße der vom Rechnungshof zitierte Beschluss des Sächsischen Obergerichtes. Im konkreten Fall sei das OVG davon ausgegangen, dass ein Zweckverband nicht im Wettbewerb stünde und damit eine Werbung und Imageförderung nicht notwendig sei.

Davon weiche der Fall der Stadtwirtschaft grundlegend ab. Die Stadtwirtschaft stehe mit allen bewirtschafteten Sparten im Wettbewerb mit Konkurrenten. Von einer Monopolstellung oder gar einem Anschluss- und Benutzungszwang könne keine Rede sein. Die in der kommunalen Holding auch unter Einbeziehung der Stadtwirtschaft durchgeführten Betriebsprüfungen der Finanzbehörden seien jeweils nicht zu dem Ergebnis gekommen, dass eine verdeckte Gewinnausschüttung zu Gunsten der geprüften Stadt anzunehmen sei.

Die Stadt vertrete eingedenk der geführten Argumentation abschließend die Auffassung, dass ein Volumen von Spenden und Sponsoring in Höhe von 3,4 % gemessen am Jahresergebnis der Gesellschaft bzw. 0,3 % gemessen am Umsatz (jeweils im betrachteten Zeitraum 2012 bis 2016) nicht zu beanstanden sei. Die Stadt werde über ihre Vertreter in den Unternehmen darauf hinwirken, dass auch künftig Spenden und Sponsoring-Maßnahmen den Grundsätzen der gesellschaft-

lichen Unternehmensverantwortung folgen und sich für eine ausgewogene Spenden- und Sponsoring-Tätigkeit einsetzen. Eine Rechtsgrundlage für die Forderung nach einem Verzicht auf eine Spenden- und Sponsoring-Tätigkeit der Stadtwirtschaft abseits des vom Rechnungshof zitierten Beschlusses des OVG sei der Unterzeichnerin nicht bekannt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Entgegen der Darstellung der Stadt besteht hinsichtlich des größten Teils der Leistungen ein Anschluss- und Benutzungszwang. Die Bürger können den Anbieter für Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Straßenbeleuchtung nicht individuell wählen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung nach einem Verzicht auf die bisherige Spenden- und Sponsoring-Praxis.

XXIII. Sportstiftung der Stadtwerke: Konnte der Zweck nicht anders erreicht werden?

Gemeindevermögen darf nur in engen Grenzen in Stiftungen eingebracht werden.

In der geprüften Stadt existiert ein kommunaler Energieversorger („Stadtwerke“), der als privatrechtliche Gesellschaft (GmbH) organisiert und an dem die Stadt sowohl mittelbar über ihre kommunale Holdinggesellschaft als auch unmittelbar zu insgesamt 70 % beteiligt ist. Weiterer Gesellschafter ist mit einem Anteil von 30 % ein privates Energieversorgungsunternehmen (EVU).

Die Stadt, ihre kommunale Holdinggesellschaft und das EVU schlossen 2013 einen notariellen Vertrag über die weitere Ausrichtung der zukünftigen Zusammenarbeit. In § 10 des Vertrags verständigten sich die Parteien zur künftigen Förderung des Gemeinwohls. Darin heißt es, man wolle die 2010 bis 2012 nicht getätigten Spenden und Sponsoring-Leistungen der Stadtwerke in den Jahren 2013 bis 2015 nachholen. Hierfür sollten die Stadtwerke in den Jahren 2013, 2014 und 2015 jeweils 500.000 EUR zur Unterstützung kultureller, sportlicher und sozialer Belange zur Verfügung stellen. Dies könne auch in Form von Stiftungszuweisungen erfolgen. Daraufhin brachte der Oberbürgermeister der geprüften Stadt im Januar 2014 eine Beschlussvorlage in den Stadtrat zur Gründung einer Stiftung des bürgerlichen Rechts ein. Ziel der Stiftungsgründung sei die effektivere Gestaltung bürgerschaftlicher Vernetzung kommunaler Unternehmen und damit die langfristige Bindung von Kunden an die Unternehmen.

Die Stadtwerke gründeten daraufhin eine Stadtwerke Sportstiftung („Sportstiftung“), die das Ministerium für Inneres und Kommunales anerkannte. Das anfängliche Grundstockvermögen von 500.000 EUR stifteten die Stadtwerke in Form einer Zuwendung. Das Stiftungsvermögen ist in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten.

Nach § 67 Abs. 5 ThürKO darf Gemeindevermögen nur im Rahmen der Aufgabenerfüllung der Gemeinde und nur dann in Stiftungsvermögen eingebracht werden, wenn der mit der Stiftung verfolgte Zweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann. Die Einbringung von Gemeindevermögen in eine Stiftung berührt die Budgethoheit der demokratisch legitimierten Gemeindeorgane. Eine Gründung ist daher nur ausnahmsweise zulässig. Dies setzt voraus, dass bei rein wirtschaftlicher Betrachtung nur über ein Stiftungsmodell aus dem finanziellen Beitrag privater Dritter ein Mehrwert erzielt werden kann. Bereits im Stadium der Gründung müssen gesicherte Erkenntnisse über eine quantitativ bedeutsame Beteiligung privater Dritter vorliegen.⁵¹

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Förderung des Sports in der Stadt sowohl durch die Stadt selbst als auch durch ihre Beteiligungsunternehmen erfolgte und noch erfolgt. Damit ist die Förderung des Sports auf eine andere Art und Weise als ausschließlich über eine Stiftung möglich. Mithin liegt mit der Gründung der Stiftung ein Verstoß gegen § 67 Abs. 5 ThürKO vor. Dieser Gesetzesverstoß hat die Nichtigkeit des Stiftungsgeschäfts zur Folge (§ 134 BGB).⁵² Dabei ist unerheblich, dass das Thüringer Innenministerium die Stiftung anerkannte, da ein nichtiges Rechtsgeschäft nicht heilbar ist.⁵³ Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, für eine Rückabwicklung der Stiftung zu sorgen.

Des Weiteren stellte der Rechnungshof fest, dass, unabhängig von der Nichtigkeit ihrer Gründung, die tatsächliche Geschäftsführung der Stiftung in weiten Bereichen kritikwürdig ist und hat dies ausführlich dargelegt.

Die Stadt wies darauf hin, dass das EVU sich bereits im September 2013 in einem notariellen Vertrag verpflichtet habe, entsprechend seiner 30 % Beteiligung an den Stadtwerken finanzielle Mittel zur Unterstützung kultureller, sportlicher und sozialer Belange auch in Form einer Stiftung zur Verfügung zu stellen. Die Stadt sei der

⁵¹ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Dezember 2012 – 16 A 1451/19, Rn. 83, juris.

⁵² Vgl. Uckel/Hauth/Hoffmann/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, 209.60, 10.43 ThürKO zu § 67, Rn. 8.2.

⁵³ Vgl. Mansel in Jauernig: Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, München 2014, vor § 104, Rn. 18; Ellenberger in Palandt: Bürgerliches Gesetzbuch, München 2016, Überblick vor § 104, Rn. 27.

Auffassung, dass die Stiftung auf Grund der Anerkennung durch das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales im Bescheid vom Dezember 2014 und im Januar 2015 ihre Rechtsfähigkeit erlangt habe.

Der Rechnungshof verkenne, dass die zitierte Entscheidung eine signifikant andere Sachverhaltskonstellation zum Gegenstand habe als im Fall der Stadt. Denn durch die 30 %-ige Beteiligung des EVU, die bereits weit vor der Stiftungsentstehung notariell erklärt wurde, liege gerade eine nicht unwesentliche Beteiligung eines Dritten vor. Es würden also in nicht unerheblichem Umfang private Finanzierungsressourcen generiert, was einen von § 67 Abs. 5 ThürKO geforderten Mehrwert darstelle. So sehe es auch das OVG NRW in der zitierten Entscheidung.

Die Aufforderung des Rechnungshofs zur Rückabwicklung der Stiftung entbehre mithin jeder rechtlichen Grundlage. Von daher seien seine Ausführungen weder nachvollziehbar, noch rechtlich haltbar. Eine Rückabwicklung sehe die Stadt als nicht notwendig an.

Der bemängelte Sachverhalt unterscheidet sich nicht von dem in der Entscheidung des OVG NRW, da bei Gründung keine nennenswerte Zustiftung eines privaten Dritten zugesagt war. Alleinige Stifterin sind die Stadtwerke, eine kommunale Gesellschaft. Das EVU war und ist kein Dritter im Sinne des Urteils, weil es bereits an der Stifterin, den Stadtwerken, beteiligt war. Auch der Vertrag vom September 2013 zur weiteren Zusammenarbeit ändert daran nichts. Anders wäre zu urteilen gewesen, wenn das EVU selbst zusätzlich als Stifterin aufgetreten wäre.

XXIV. Oberbürgermeister ignorierte Stadtratsbeschluss

Obwohl der Stadtrat die Fiskalisierung feststellte, hat die Verwaltung die Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts aufrechterhalten.

Eine Gemeinde soll Vermögensgegenstände und damit auch Unternehmensbeteiligungen nur dann erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (§ 66 Abs. 1 ThürKO). In begründeten Ausnahmefällen kann die Rechtsaufsichtsbehörde den Anteilsbesitz einer Gemeinde an einem Unternehmen genehmigen, auch wenn der Stadtrat den Wegfall des öffentlichen Zwecks des Unternehmens beschlossen hat (Fiskalisierung). In diesem Fall soll die Beteiligung in eine Minderheitsbeteiligung überführt werden (§ 66 Abs. 2 S. 3 ThürKO).

Die geprüfte Stadt hält sowohl unmittelbar als auch mittelbar Anteile an einer Gesellschaft („Bestattungsinstitut“), für die der Stadtrat bereits 2006 die Fiskalisierung feststellte. Die Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde liegt vor. Ferner beschloss der Stadtrat 2007 die Fiskalisierung für ein Verkehrsunternehmen, an dem die Stadt zu 40 % beteiligt ist. Diesen Beschluss genehmigte die Rechtsaufsicht 2008.

Bisher gab es seitens der Stadt keine ernsthaften Bestrebungen, die Beteiligungen am Bestattungsinstitut und dem Verkehrsunternehmen abzustoßen oder das Bestattungsinstitut zumindest in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, diese Beteiligungen zu veräußern, zumindest aber beim Bestattungsinstitut in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen.

Zur Forderung des Rechnungshofs, die Beteiligung an dem Verkehrsunternehmen zu veräußern, nahm die Stadt nicht Stellung. Bezüglich der Forderung nach Veräußerung der Beteiligung an dem Bestattungsinstitut argumentierte die Stadt, dass im Gesetz nicht geregelt sei, innerhalb welchen Zeitraums bzw. zu welchem Zeitpunkt dies zu geschehen habe. Wann ein Verkauf der Geschäftsanteile möglich sei, hänge im Wesentlichen davon ab, bei welcher Gelegenheit diese im Interesse einer wirtschaftlichen Vermögensverwaltung zu wirtschaftlich sinnvollen Bedingungen veräußert werden könne.⁵⁴

Mit Stadtratsbeschluss vom Mai 2006 sei der öffentliche Zweck des Bestattungsinstituts entfallen. Die Praxis zeige jedoch, dass durchaus Belange des öffentlichen Lebens stark tangiert würden und sich Argumente finden ließen, die für einen öffentlichen Zweck des Unternehmens sprächen. Die Überlegungen zu einer möglichen Revidierung der in 2006 getroffenen Entscheidung befänden sich in einer sehr frühen Phase. Begründet würden diese Überlegungen u. a. mit der Betreuung der ersten funktionstüchtigen Kremationsanlage Europas als kulturhistorischem Erbe der Stadt und weit darüber hinaus. Nur der Betrieb durch das Bestattungsinstitut als kommunale Gesellschaft stelle sicher, dass dieses einzigartige Kulturdenkmal in seiner Form und vor allem seiner Funktion erhalten bleiben könne. An die Seite des berechtigten Anspruchs hinsichtlich eines wirtschaftlich auskömmlichen Betriebs des Objekts trete hier der gemeinsame Anspruch der Stadt und des

⁵⁴ Vgl. Wachsmuth/Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar zur ThürKO, 19. Ergänzungslieferung, August 2008.

Bestattungsinstituts auf den Erhalt dieses einmaligen Denkmals. Dies wäre bei Fokussierung auf ausschließlich wirtschaftliche Interessen nicht denkbar. Der Presse seien diverse Beispiele für den erstarkenden Kremationstourismus zu entnehmen.

Es ist zutreffend, dass die Frist für eine Veräußerung gesetzlich nicht geregelt ist. Richtig ist auch, dass ein wirtschaftlich angemessener Preis zu erzielen sein muss und dies auch vom richtigen Zeitpunkt abhängig sein kann. Jedoch sind bislang keinerlei Bemühungen der Stadt erkennbar, sich von ihrer Beteiligung zu trennen, obwohl das Bestattungsinstitut seit mehreren Jahren positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Das Argument, der Erhalt des Krematoriums könne nur über den Betrieb durch die kommunale Gesellschaft gesichert werden, ist nicht stichhaltig und nicht näher begründet.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

Im Prüfungszeitraum 2018 hat der Rechnungshof Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei drei Landkreisen, bei einer kreisfreien Stadt, bei zwei Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 14 Mitgliedsgemeinden, bei sieben kreisangehörigen Städten und sechs Gemeinden durchgeführt. Dabei hat er das Einrichten der Kassen, das ordnungsmäßige Erledigen der Kassengeschäfte und das Zusammenwirken mit der Verwaltung bei 36 Hauptkassen, 44 Zahlstellen, sechs Handvorschüssen und einer Sonderkasse geprüft.

Bei nahezu allen geprüften Stellen stellte der Rechnungshof gleichartige Mängel fest. Dies betraf im Wesentlichen

- die nicht ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten,
- die unvollständigen bzw. nicht aktuellen organisatorischen Regelungen zum Abwickeln des Zahlungsverkehrs,
- die nicht ausreichenden örtlichen Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO und
- die meist als Verwahrungen im Kassenbestand ausgewiesenen Rücklagen, obwohl diese nicht zur Kassenbestandsverstärkung benötigt wurden.

Die geprüften Stellen sicherten regelmäßig eine Behebung der Mängel zu.

Bei den Kassenprüfungen 2018 wurde erneut deutlich, dass organisatorische Entscheidungen in den einzelnen Sachbereichen maßgeblich die Abläufe in der Kasse und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Kommune insgesamt negativ beeinflussen. Die folgenden Sachverhalte sind hier relevant:

1. Ungeklärte Zahlungseingänge

Viele Kommunen weisen im Verwahrbuch hohe Bestände an ungeklärten Zahlungseingängen aus. Gründe hierfür sind meist das nicht rechtzeitige Erstellen von Kassenanordnungen durch die Verwaltung und die damit fehlende Sollstellung der Forderungen. Somit ist die Kasse auch nicht in der Lage, Zahlungseingänge der entsprechenden Haushaltsstelle zuzuordnen. Sie bucht diese Vorgänge zunächst auf das Verwahrkonto. Ihr entsteht ein zusätzlicher Aufwand, indem sie den zugehörigen Verwaltungsvorgang ermittelt und - im Erfolgsfall - die Buchung aus dem Verwahrkonto der korrekten Haushaltstelle zuordnet. Kommt ein Schuldner seiner

Zahlungsverpflichtung nicht nach und ist der Kasse die Forderung durch die fehlende Sollstellung nicht bekannt, so kann diese auch nicht ihren Mahn- und ggf. Vollstreckungsaufgaben nachkommen. Eine nicht zum Soll gestellte Forderung verschlechtert die Liquidität der Kommune mittelbar.

2. Unprofessionelles Forderungsmanagement

Viele Kommunen weisen hohe Bestände offener Forderungen (Kasseneinnahmereste) aus. 2018 hat der Rechnungshof in keiner Kommune ein permanentes und ausreichend automatisiertes Mahnverfahren vorgefunden. Eine Stadt hatte zum Prüfungszeitpunkt über neun Monate offene Forderungen überhaupt nicht angemahnt. Andere Gemeinden hatten nur fünf Mahnläufe im Jahr durchgeführt. Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass einige Kommunen ihre Schuldner mehrfach an ihre Zahlungspflicht erinnerten, bevor sie die Forderungen der Vollstreckung übergaben. In Einzelfällen dauerte es nahezu ein Jahr nach Fälligkeit der Forderung, bis Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet wurden.

In all diesen Fällen verzichteten die Kommunen auf ein rechtzeitiges Einziehen der ihnen zustehenden Einnahmen. Sie gefährdeten so die wirtschaftliche Haushaltsführung und die Liquidität der Gemeinde.

Der Rechnungshof hat den Gemeinden - neben einer zeitnahen Sollstellung der Einnahmen - empfohlen, das Mahnwesen standardisiert und automatisiert zu gestalten. Forderungen sind spätestens eine Woche nach ihrer Fälligkeit mit einer neuen Frist zu mahnen. Fehlt danach ein Zahlungseingang, sind umgehend Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten.

In Anbetracht der Bedeutung für den kommunalen Haushalt wird das Forderungsmanagement auch künftig ein Schwerpunkt der Prüfungen des Rechnungshofs sein.

E. Vergleichende Prüfungen

I. Wie verwalten kleine Gemeinden ihre Kredite und Schulden?

Mit einem aktiven Kredit- und Schuldenmanagement haben die Gemeinden die Möglichkeit, ihre Haushalte nachhaltig zu entlasten. Optimierungsmöglichkeiten bestehen an ganz unterschiedlichen Stellen und sind für jede Gemeinde individuell herauszuarbeiten.

- Wie stellt sich das Kredit- und Schuldenmanagement in den Gemeinden aktuell dar?
- Wie ist die Verwaltung der Schulden organisiert?
- Wo bestehen Handlungsspielräume?

Hierzu hat der Rechnungshof das Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern querschnittlich geprüft. Er hat bei 43 Gemeinden für den Zeitraum 2013 bis 2017 Erhebungen durchgeführt. Die Ergebnisse fasste der Rechnungshof in einem Bericht für die beteiligten Gemeinden zusammen. Nachfolgend sind ausgewählte Erkenntnisse dargestellt:

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

Die meisten Gemeinden (30) nahmen im geprüften Zeitraum Kredite für Umschuldungen auf. Kreditaufnahmen für Investitionen tätigten nur 11 Gemeinden. Das heißt, etwa 3/4 der Gemeinden haben Kredite für Investitionen nicht in Anspruch genommen. Gründe hierfür sind u. a. ausreichend vorhandene Eigenmittel, eine angespannte Haushaltssituation oder eine Beschränkung der Kreditneuaufnahmen.

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

Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2017 bestehenden Kredite der einzelnen Gemeinden waren häufig langfristig vereinbart. Langfristig bedeutet, dass die Gemeinden mindestens die nächsten 10 Jahre den Kredit tilgen wollen. Das betraf etwa 87 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen. Mehr als die Hälfte der Verträge hat Laufzeiten zwischen 10 und 20 Jahren. Sehr lange Laufzeiten von mehr als 30 Jahren bildeten mit 4 % die Ausnahme. Diese Kredite nahmen die Gemeinden beispielsweise für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den sozialen Wohnungsbau auf. Laufzeiten und Zinsbindungsfristen beeinflussen die künftigen Haushalte. So bedeuten lange Laufzeiten einerseits zwar geringere Belastungen im einzelnen Haushaltsjahr, andererseits steigt die Gesamtbelastung durch längere und höhere Zinszahlungen. Bei evtl. notwendigen Anschlussfinanzierungen besteht zudem ein Zinsänderungsrisiko. Nur soweit Kredite vollständig zinsfrei abgezahlt werden können, sind lange Laufzeiten unproblematisch.

Die Kreditverträge schlossen die Gemeinden überwiegend mit einer festen Zinsvereinbarung ab. Variable Zinsvereinbarungen bildeten die Ausnahme und wurden in den Vergleich nicht mit einbezogen. Die Festzinssätze für im geprüften Zeitraum abgeschlossene Kreditverträge sind kontinuierlich gesunken. Die Gemeinden vereinbarten folgende durchschnittliche Festzinssätze mit den Kreditinstituten:

Abbildung 8 - Entwicklung der durchschnittlich vereinbarten Festzinssätze

	2013	2014	2015	2016	2017
durchschnittlicher Festzinssatz der Gemeinden in %	2,10	1,89	0,87	1,13	0,74

Der überwiegende Teil der Gemeinden nutzte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze. Es gibt jedoch auch Ausnahmen. So hatten vier Gemeinden 2013 mit Zinssätzen zwischen 3,14 – 3,96 % finanziert. 2014 lagen sie bei drei Gemeinden zwischen 2,79 % – 4,31 %, in 2015 bei zwei Gemeinden bei 2,15 % und 2,47 %. Verträge mit Zinssätzen zwischen 2,40 % und 4,12 % schlossen Gemeinden 2016 ab. In 2017 lagen sie bei drei Verträgen zwischen 1,46 % und 1,90 %. Gründe für die Abweichungen vom durchschnittlichen Festzinssatz lagen hauptsächlich in abgeschlossenen Forward-Darlehen. Der Rechnungshof hält außerdem unzureichende Marktinformationen für ursächlich.

Der Rechnungshof befragte die Gemeinden auch zur Organisation des Kredit- und Schuldenmanagements. Durchschnittlich ist ein Mitarbeiter mit der Schuldenverwaltung betraut, der zumeist über ein finanzwirtschaftliches Basiswissen verfügt. Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof zudem fest, dass vorran-

gig der Kämmerer/die Kämmerin der Gemeinde diese Aufgabe neben vielen anderen Aufgaben wahrnimmt. Der zuständige Mitarbeiter kann sich meist nicht regelmäßig am Markt über die Zins- und Kapitalmarktentwicklung informieren.

Dienstanweisungen für das Kredit- und Schuldenmanagement haben die wenigsten Gemeinden erlassen. Lediglich fünf gaben an, solche zu besitzen. Zwar stellte der Rechnungshof fest, dass einige Gemeinden auch ohne Dienstanweisungen ein geordnetes Schuldenmanagement betreiben, doch basiert dieses auf einer eingeübten und personengebundenen Praxis. Der Verfahrensablauf, d. h. die Angebotseinholung und Angebotsauswertung sowie die Dokumentation sind nicht klar geregelt, ebenso wie die Aufgabenverteilung und die Zuständigkeiten bei Vertragsabschlüssen. Ein personeller Wechsel führte dadurch meist zu Brüchen in der Kreditverwaltung. Notwendige Beschlüsse des Gemeinde-/Stadtrats wurden nicht gefasst.

Die kommunale Gemeinschaftsarbeit war ein weiteres Prüffeld. 29 von 43 befragten Gemeinden gaben an, Erfahrungen damit zu besitzen. Das betrifft vor allem die Bereiche Verwaltung und Beschaffung sowie Ver- und Entsorgungsleistungen. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben 16 Gemeinden an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen. Hierbei handelt es sich meist um einen unregelmäßigen Austausch zwischen den Kämmerern benachbarter Gemeinden.

Mit dem aktiven Management von Krediten und Schulden kann eine Gemeinde ihre Haushalte deutlich entlasten. Das kann sie beispielsweise durch die Optimierung von Zinskonditionen erreichen oder auch durch eine bestmögliche Abstimmung von Liquiditätsbedarf und Kreditaufnahme. Durch eine interkommunale Zusammenarbeit können weitere Effizienzgewinne generiert werden. Professionell arbeitende Mitarbeiter können die Ausgaben durch einen aktiven Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie einer verstärkten Bündelung von Aufgaben weiter senken.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Prüfung in einem Bericht zusammengefasst. Für die einzelnen Gemeinden hat er Handlungs- und Verbesserungsansätze dargestellt. Diese können innerhalb der Gemeinde umgesetzt werden. Wie stark das Kredit- und Schuldenmanagement ausgeprägt ist, hängt maßgeblich vom Schuldenvolumen und der Haushaltssituation, aber auch von der Ausbildung und der Zahl der für diese Aufgabe zur Verfügung stehenden Mitarbeiter ab. Bei einem intensiveren Management müssen sie zeitlich und fachlich in der Lage sein,

regelmäßige Kapitalmarktbeobachtungen durchzuführen. Hierbei kann die kommunale Gemeinschaftsarbeit eine Handlungsalternative sein.

II. Querschnittsprüfung zur Vergabe von Bauleistungen

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Vergabe von Bauaufträgen der Kommunen für die Haushaltsjahre 2010 bis 2015 nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO überörtlich geprüft. Die Querschnittsprüfung erfolgte in zwei Schritten. Sie hatte 2015 mit einer Orientierungserhebung bei 18 gemeinschaftsfreien, 15 beauftragenden, 6 erfüllenden sowie 88 Gemeinden, die zu einer Verwaltungsgemeinschaft gehörten, begonnen. Diese 127 Gemeinden dienten als Querschnitt der Kommunen bis 50.000 Einwohner.

Mit einem elektronischen Fragebogen hatte der Rechnungshof u. a. allgemeine Angaben zur Verwaltung, zum Vergabewesen sowie zu den zwischen 2010 und 2015 durchgeführten Vergabeverfahren abgefragt. Die Kommunen gaben an, in 1495 Vergabeverfahren Bauleistungen in Wert von rund 194 Mio. EUR vergeben zu haben. 2016 und 2017 hatte der Rechnungshof bei 24 Kommunen das Verwaltungshandeln bei der Vergabe von insgesamt 486 Bauaufträgen stichprobenweise geprüft.

Die geprüften Kommunen hatten bei der Vergabe von Bauleistungen das Haushalts- und Vergaberecht nicht hinreichend beachtet. Der Rechnungshof hatte keines der geprüften Vergabeverfahren als mangelfrei bewertet. Die Kommunen hatten Auftragswerte nicht oder nicht korrekt geschätzt und infolgedessen unzulässige Vergabearten gewählt. In Verfahrensarten mit eingeschränkten Bewerberkreisen hatten sie sich auf bekannte und ortsansässige Unternehmen beschränkt. Sie hatten regelmäßig auf die Prüfung der Eignung von Unternehmen verzichtet. Zudem hatten sie ihre Vergabeverfahren unzureichend bekannt gemacht.

Die geprüften Vergabe- und Vertragsunterlagen benachteiligten Bieter und spätere Auftragnehmer in unzulässiger Weise, die mangelhafte Informationsübermittlung an Bieter ebenso. Eröffnungstermine hatten die Kommunen nicht hinreichend dokumentiert, so dass sie nicht vor möglichen Manipulationen geschützt waren.

Angebote, die zwingend vom weiteren Verfahren auszuschließen waren, erhielten den Zuschlag. Ungeeignete Unternehmen erhielten Aufträge. Eine Angebotsaufklärung fand nicht statt. Mit dem Zuschlag hatten die Kommunen zum Teil einen völlig anderen Leistungsumfang und -gegenstand vertraglich vereinbart.

Den Bietern war es im Regelfall kaum möglich, Vergaberechtsverstöße zu erkennen. Trotz mehrerer Zuschlagskriterien entschied allein der Preis über den Zuschlag. Qualifizierte Bieter rügen hätten zur Aufhebung oder Rückversetzung der Vergabeverfahren geführt.

Hauptursachen waren ungenügende Projektvorbereitungen, individuell ergänzte oder erstellte Vergabe- und Vertragsunterlagen sowie mangelhaftes Wissen. Beauftragte Freiberufler erbrachten ihre Leistungen nicht vertragskonform. Mangelhafte Leistungen blieben ohne Folgen.

Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Vergabegesetz bei kommunalen Vergabeverfahren inhaltlich unbeachtet blieb. Die geprüften Kommunen nutzten die Gestaltungsmöglichkeiten nach dem Vergabegesetz nicht. Sie beachtetten darüber hinaus auch keine Aufklärungspflichten, die sich aus dem Vergabegesetz bei auffallend niedrigen Preisen ergeben. Erklärungen, welche nach dem Vergabegesetz zu fordern waren, verlangten die Kommunen formal von den Bietern. Fehlende, nicht oder nicht vollständig ausgefüllte Erklärungen blieben folgenlos. In keinem geprüften Verfahren hatten die Kommunen die in den Erklärungen nach dem Vergabegesetz getroffenen Selbstverpflichtungen auf deren Einhaltung überprüft.

Alle geprüften Kommunen hatten zumeist in mehreren Verfahren und vielfacher Hinsicht gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen. Ein Teil der Vergabeverfahren war so fehlerbehaftet, dass die Kommunen ihre Aufträge unwirtschaftlich und unzulässig vergeben hatten.

Den Kommunen fehlt es an Fachpersonal, welches bewerten kann, wie Leistungen vergaberechtskonform beschafft und vertragsgerecht erbracht werden. Insbesondere in kleinen Verwaltungen bestehen Defizite. In größeren Verwaltungen fiel die Fehlerhäufigkeit tendenziell geringer aus.

Der Rechnungshof hat den Kommunen im Regelfall empfohlen, das mit Beschaffungen betraute Personal zu qualifizieren und im Vergaberecht aus- bzw. fortzubilden.

den. Der Rechnungshof hat in größeren Verwaltungen das Einrichten einer zentralen Vergabestelle empfohlen. Er hat den geprüften Verwaltungen mit den Prüfungsberichten Hinweise und Empfehlungen gegeben. Abschließend hat der Rechnungshof die wesentlichen Ergebnisse der Querschnittsprüfung in einem Bericht zusammengefasst. Dieser enthält Arbeitshilfen zur Dokumentation von Vergabeverfahren und zur Eignungsprüfung von Bietern. Der Rechnungshof hat den Bericht an alle kommunalen Verwaltungen in Thüringen versendet, sodass auch nicht geprüfte Kommunen die Möglichkeit haben, ihr Verwaltungshandeln vergleichend zu bewerten und Fehler zu vermeiden. Die Arbeitshilfen sollen die Kommunen unterstützen, das Vergabewesen zu verstehen und bei Beschaffungen rechtssicher zu handeln.⁵⁵

Bürger und Bauunternehmen sollten bei Baumaßnahmen eine gute Vorbereitung und Verwaltungsarbeit erwarten und fordern. Auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung ihrer Steuergelder und der Zuwendungen der EU, des Bundes und des Landes können sie sich jedoch nur dann verlassen, wenn Verwaltungen das Vergaberecht fehlerfrei anwenden.

III. Barrierefreier Ausbau der öffentlichen Infrastruktur

Der Rechnungshof hat den barrierefreien Ausbau der öffentlichen Infrastruktur bei kommunalen Gebietskörperschaften vergleichend geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren der öffentliche Straßenpersonennahverkehr (StPNV) sowie öffentliche Gebäude im Bereich Schulen und Verwaltung. Er hat dazu bei sechs Landkreisen, einer kreisfreien Stadt und drei kreisangehörigen Städten von Mai bis September 2017 örtliche Erhebungen durchgeführt.

Der Begriff der Barrierefreiheit ist in § 5 Thüringer Gesetz zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen definiert. Danach sind u. a. bauliche Anlagen barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger des StPNV ihre Nahverkehrspläne rechtskonform aufstellen und als Planungs- und Steuerungsinstrument nutzen. Besonderes Augenmerk lag

⁵⁵ Der Bericht zur Querschnittsprüfung ist unter <https://www.thueringer-rechnungshof.de/> abrufbar.

darauf, ob und wie die geprüften Gebietskörperschaften ihrem gesetzlichen Auftrag, den barrierefreien Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln zu schaffen, nachkommen.

Im Bereich der Schul- und Verwaltungsgebäude hat der Rechnungshof erhoben, ob die geprüften Gebietskörperschaften

- den Stand der Barrierefreiheit ihrer Liegenschaften erfasst (Bestandsanalyse),
- einen Aktionsplan sowie Handlungs- oder Umsetzungspläne erarbeitet sowie
- bereits Baumaßnahmen zur Barrierefreiheit durchgeführt

haben.

Mit der Prüfung hat der Rechnungshof das Ziel verfolgt, bestehende Mängel aufzuzeigen und die Gebietskörperschaften zu beraten, um die Barrierefreiheit in Thüringen zu verbessern. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung waren:

Straßenpersonennahverkehr

Das seit 1. Januar 2013 geltende Personenbeförderungsgesetz (PBefG) fordert, dass der Nahverkehrsplan des Aufgabenträgers die Barrierefreiheit so zu berücksichtigen hat, dass der StPNV bis zum 1. Januar 2022 vollständig barrierefrei sein wird.

Die aktuellen Nahverkehrspläne der Aufgabenträger entsprechen noch nicht den gesetzlichen Anforderungen an Barrierefreiheit im StPNV. Insbesondere haben die Aufgabenträger Ausnahmen gemäß § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG für ein Abweichen von der gesetzten Frist weder konkret benannt noch begründet. Dies hält der Rechnungshof jedoch aus zeitlichen und finanziellen Gründen für unverzichtbar.

Zudem haben die Aufgabenträger in den Nahverkehrsplänen im Wesentlichen

- (eigene) Ziele und Leitsätze zur Barrierefreiheit nicht formuliert,
- Erläuterungen zu den verschiedenen Personengruppen von Menschen mit eingeschränkter Mobilität nicht gegeben,
- Verantwortlichkeiten gegenüber den Straßenbaulastträgern und Verkehrsunternehmen nicht festgelegt sowie
- zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen nicht angeführt.

50 % der geprüften Aufgabenträger besitzen derzeit noch keinen umfassenden Überblick über den Grad der Barrierefreiheit der Omnibushaltestellen ihres Zuständigkeitsbereichs. Anhand der Erhebungsergebnisse schätzt der Rechnungshof ein, dass in Thüringen rund 90 % aller Omnibushaltestellen nicht barrierefrei sind. Auch können ab 2022 nicht zu 100 % barrierefreie Fahrzeuge (Niederflurtechnik) eingesetzt werden.

Für Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung öffentlicher Infrastrukturen sind in der Regel die kreisangehörigen Gebietskörperschaften als Baulastträger verantwortlich. Zudem können auch Verkehrsunternehmen Baulastträger für spezielle Infrastrukturen sein. Daraus ergibt sich gegenüber den Landkreisen eine unterschiedliche Interessenlage hinsichtlich der Forderung des PBefG nach Barrierefreiheit.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zusammenarbeit benachbarter Aufgabenträger sowie zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gebietskörperschaften hinsichtlich des Erreichens der Barrierefreiheit nicht im erforderlichen Umfang stattfindet. Er schätzt ein, dass die Mehrzahl der kommunalen Bauverwaltungen in Thüringen die Forderung des PBefG nach Barrierefreiheit im StPNV nicht ausreichend beachtet. Das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit des StPNV ist nur durch enge Zusammenarbeit aller Beteiligten erreichbar. Der Rechnungshof hat daher an die Zusammenarbeit der Aufgabenträger und kreisangehörigen Gebietskörperschaften appelliert.

Kommunale Schul- und Verwaltungsgebäude

Keine der geprüften Gebietskörperschaften besitzt einen dokumentierten Überblick über den Grad der Barrierefreiheit ihrer Gebäude. Die Beschaffenheit ist den kommunalen Bauverwaltungen zwar bekannt, aber diese setzen sich bisher mit dem Thema „Barrierefreiheit“ nur allgemein auseinander. So ist bei 90 % der geprüften Gebietskörperschaften eine strukturierte Herangehensweise nicht gegeben. Lediglich die geprüfte kreisfreie Stadt verfügt über einen Aktionsplan, um die Barrierefreiheit zielgerichtet umzusetzen. Die Gebietskörperschaften gaben an, dass zum Erreichen der Barrierefreiheit ein Investitionsbedarf besteht.

Um die Barrierefreiheit in den Gebietskörperschaften aktiv zu fördern, bedarf es eines strukturierten Ablaufs. Zum einen ist es wichtig, dass die Gebietskörperschaften den baulichen Ist-Zustand ihrer Gebäude in Bezug auf die Barrierefreiheit kennen und dokumentieren. Nur so können sie den Handlungsbedarf zügig feststellen. Zum anderen sind konkrete Ziele für die Umsetzung der Barrierefreiheit

notwendig, um anschließend erforderliche Maßnahmen unter Beteiligung aller betroffenen Akteure planen zu können („Aktionsplan“). Zuletzt münden die Planungen in „Umsetzungs- bzw. Handlungspläne“. Darin ist geregelt, was, wann und wo zu errichten sowie wer für welche Aufgaben zuständig ist.

Der Rechnungshof sieht für das Erreichen der Barrierefreiheit noch erheblichen Handlungs- und Investitionsbedarf. Die geprüften Gebietskörperschaften stehen hier noch am Anfang eines langjährigen Prozesses. Zur Unterstützung hat er den Gebietskörperschaften die vorhandenen Fördermöglichkeiten der Europäischen Union, des Bundes und des Landes Thüringen aufgezeigt.

IV. Der gute Weg ist das Ziel

Kommunen haben die Empfehlungen des Rechnungshofs zum pfleglichen Umgang mit ihren Waldwegen umgesetzt.

Forstwirtschaftliche Wege dienen insbesondere dem Transport von Maschinen und Holz. Für waldbesitzende Kommunen ist es daher eine wichtige Aufgabe, ihre forstwirtschaftliche Wegeinfrastruktur über entsprechende Instandsetzungs- und Pflegemaßnahmen funktionsfähig zu halten. Überdies sind forstwirtschaftliche Wege Teil des kommunalen Vermögens, das zu erhalten ist.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung 2017/18 untersucht, wie Kommunen die forstwirtschaftlichen Wege pflegen, die sie seit 2007⁵⁶ neu gebaut oder instandgesetzt haben. Hierzu hat er sechs waldbesitzende Kommunen mit insgesamt 46 Wegen in seine Prüfung einbezogen. Er richtete seine Untersuchung insbesondere auf folgende Aspekte aus:

- Nutzung der Wege durch Dritte,
- aktueller Wegezustand und
- Planungen zum Wegenetz.

Landwirtschaftsbetriebe, Energieversorger oder Telekommunikationsunternehmen befahren forstwirtschaftliche Wege, um ihre Flächen oder Einrichtungen (Sendemast, Überwachungsanlagen) zu erreichen.

⁵⁶ Geprüft ab 2007, in den einzelnen Kommunen unterschiedliche Investitionszeiträume.

Eine solche Nutzung der Wege durch Dritte war keiner geprüften Kommune bekannt. Aus Sicht des Rechnungshofs sind Unternehmen an den Ausgaben zur Pflege respektive Instandsetzung der kommunalen Wege zu beteiligen, denn sie tragen zum Verschleiß der Wege bei.

Der Rechnungshof empfahl den Kommunen daher, mit den Nutzern Verträge zu schließen. Die Verträge sollten die Gestattung der Wegenutzung und Regelungen zur Beteiligung an den Ausgaben beinhalten.

Von den 46 geprüften Wegen (Gesamtlänge 79.203 laufende Meter) wiesen 30 Waldwege mit einer Länge von 51.897 laufenden Metern leichte bis mittlere Schäden auf. Das sind 66 % der geprüften Wege.

Doch selbst leichte und mittlere Schäden (stellenweiser Abtrag der Deckschicht, Verlust des Wegeprofils) und Funktionsbeeinträchtigungen (fehlender Wasserabfluss in Gräben, verstopfte Durchlässe) müssen zeitnah behoben werden.

Das restliche Drittel der Wege wies keine oder – in Ausnahmefällen – erhebliche Schäden auf. Letztere bedürfen investiver Instandsetzungsmaßnahmen, etwa zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der Wege.

Dieser überwiegend positive Befund zum aktuellen Wegezustand darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mittelfristig erheblich größere investive Aufwendungen auf die Kommunen zukommen.

Zwar sind die untersuchten Wege in jüngerer Zeit neu gebaut oder grundhaft instandgesetzt worden. Doch haben sie bereits annähernd die Hälfte der theoretischen Nutzungsdauer von 25 Jahren⁵⁷ erreicht. Diese theoretische Nutzungsdauer kann lediglich verwirklicht werden, sofern die Kommunen regelmäßige Pflegemaßnahmen durchführen. Nur regelmäßige Pflegemaßnahmen verhindern weitergehende Schäden, vorzeitige Instandsetzungsmaßnahmen und damit ungewollte Investitionsbedarfe für waldbesitzende Kommunen.

Schließlich prüfte der Rechnungshof die Planungen zur Ausgestaltung des forstwirtschaftlichen Wegenetzes. Nach seinen Erkenntnissen planten Kommunen teilweise den Neubau von Wegen, für die sie selbst keinen Bedarf hatten. In einer

⁵⁷ Ein Zeitraum von 25 Jahren entspricht der AfA-Tabelle (ThürStAnz Nr. 02/2009, S. 32 „Waldwege“).

Kommune waren drei Wegeneubauten bzw. Investitionen in das Wegesystem geplant, die ausschließlich bzw. zum weit überwiegenden Teil Privat- und/oder Staatswaldflächen zugutekommen würden.

Der Rechnungshof empfahl, die Notwendigkeit der Maßnahmen zu hinterfragen. Sofern die Maßnahmen für das eigentumsübergreifende Erschließungsnetz erforderlich sind, ist eine Eigentumsübertragung der Wege an die begünstigten Waldeigentümer oder deren Beteiligung an den Kosten zu prüfen.

Einer 2018 durchgeführten Nacherhebung zufolge hat ein Großteil der geprüften waldbesitzenden Kommunen die empfohlenen Maßnahmen umgesetzt. So haben sie eine Kostenbeteiligung mit anderen wegenutzenden Waldeigentümern oder mit Dritten vereinbart. Darüber hinaus führten sie Pflegemaßnahmen an ihren Wegen durch und überprüften geplante Wegebaumaßnahmen auf deren Notwendigkeit hin.

V. Informationssicherheit in vielen Kommunen mangelhaft

Die Kommunalverwaltungen müssen für eine ausreichende Sicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnik sowie den Schutz der personenbezogenen Daten sorgen.

Der Rechnungshof hat querschnittlich verschiedene Aspekte der IT-Nutzung von fünf Landkreisen, fünf Städten und fünf Verwaltungsgemeinschaften geprüft. Einen Schwerpunkt stellte dabei die Prüfung der Informationssicherheit dar. In den geprüften Kommunen zeigten sich in diesem Bereich erhebliche Defizite.

Etwa die Hälfte der geprüften Landkreise, Städte und Verwaltungsgemeinschaften hatte einen Informationssicherheitsbeauftragten⁵⁸ bestellt. In den geprüften Landkreisen stand diesen teilweise die gesamte Arbeitszeit für diese Aufgabe zur Verfügung. In den geprüften Städten hingegen beschränkte sich die Arbeitszeit für das Aufgabengebiet in vielen Fällen jedoch auf einen sehr geringen Anteil.

Von den geprüften Verwaltungsgemeinschaften hatten zwei einen Informationssicherheitsbeauftragten bestellt. In beiden Fällen handelte es sich um einen externen Mitarbeiter.

⁵⁸ Früher auch IT-SiBe (IT-Sicherheitsbeauftragter) genannt. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) fordert in den IT-Grundschutz-Standards die Bestellung von Informationssicherheitsbeauftragten. Die Berücksichtigung dieser Standards ist nach aktueller Datenschutz-Gesetzgebung verpflichtend.

Weniger als die Hälfte der geprüften Kommunen konnte ein Konzept zur Informationssicherheit vorweisen. Nur in zwei Fällen entsprach dieses den Anforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Alle geprüften Sicherheitskonzepte wiesen – teils erhebliche – Mängel auf.

Den Empfehlungen in der "Handreichung zur Ausgestaltung der Informationssicherheitsleitlinie in Kommunalverwaltungen" der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und VITAKO⁵⁹ folgten die geprüften Kommunen wenig bis gar nicht.

Die Einbindung der Behördenleitungen in den Sicherheitsprozess bzw. die Übernahme der Gesamtverantwortung durch diese erfolgte nur sehr eingeschränkt. Eine Sensibilisierung der Bediensteten für die IT-Sicherheit fand zu selten statt.

Die vom Rechnungshof vorgefundenen Betriebsräume waren häufig ungeeignet: Die Mängel reichten von fehlendem Zutrittsschutz über Missachtung von Brandschutzvorschriften, hohen Brandlasten, Mehrfachnutzung von Betriebsräumen (z. B. als Aktenlager) bis hin zu Klimatisierungsproblemen, die dazu führten, dass offene Fenster die Klimaanlage ersetzen.

Die Gewährleistung der Informationssicherheit ist Bedingung für ein verlässliches und nachvollziehbares Verwaltungshandeln. Mängel im Bereich der Informationssicherheit sind auch aus Sicht des Datenschutzes problematisch und können zu erheblichen Imageschäden und Vertrauensverlusten führen. Alle Kommunen verarbeiten personenbezogene Daten, teils in unterschiedlichen Organisationseinheiten. Die Datenschutzgrundverordnung fordert von allen Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten, eine angemessene Sicherheit zu gewährleisten. Dies kann i. d. R. nur über entsprechende Konzepte und die umzusetzenden technischen und organisatorischen Maßnahmen dokumentiert werden. Als Basis ist eine Risikoanalyse zu erstellen sowie die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen. Die Grundwerte der Informationssicherheit – Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit – sind sicherzustellen. Dabei ist der Stand der Technik zu berücksichtigen. Verstöße können mit erheblichen Geldbußen geahndet werden.⁶⁰

In § 54 des im Juni 2018 novellierten Thüringer Datenschutzgesetzes wird zudem gefordert, dass die „erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen“ sind, „um bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein dem

⁵⁹ Vitako ist die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.

⁶⁰ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG.

Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Der Verantwortliche hat hierbei die einschlägigen technischen Richtlinien und Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu berücksichtigen.“ Dies ist bei einem Großteil der geprüften Kommunen nicht oder nicht durchgängig erfolgt.

Ein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) bietet die Möglichkeit, Bedrohungen wie etwa technisches Versagen, aber auch Sicherheitsgefährdungen durch Schadsoftware, Schwachstellen in Systemen und Anwendungen, organisatorische Mängel oder vorsätzliche Handlungen zu erkennen und diesen entsprechende Maßnahmen entgegenzusetzen. Von einem Informationssicherheitsmanagementsystem nach BSI, ISO 27001 oder vereinfachten, kommunalspezifischen Ansätzen wie bspw. ISIS12 sind die geprüften Kommunen jedoch noch weit entfernt.

Allen geprüften Kommunen ist bewusst, dass sie mehr für das Thema Informationssicherheit tun müssen. Allerdings verfügen die meisten weder über das erforderliche Know How noch die personelle Ausstattung, dieses umfangreiche und komplexe Thema hinreichend zu bearbeiten. Einige der geprüften Kommunen, vor allem die Verwaltungsgemeinschaften, verfügen nicht über eigene IT-Mitarbeiter und bedienen sich ausschließlich externer Dienstleister. Sie können auf diese Weise in wirtschaftliche und/oder technische Abhängigkeit von einzelnen Dienstleistern geraten.

Wie auch in anderen Bereichen der IT besteht hier hohes Potenzial zur interkommunalen Zusammenarbeit. Während in anderen Ländern bereits kooperative Strukturen unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände existieren (wie z. B. Sicherheit für Kommunen in Schleswig-Holstein – SiKoSH oder SECURiON Rheinland Pfalz GmbH), besteht in Thüringen in dieser Beziehung Nachholbedarf. Sowohl auf konzeptioneller Ebene als auch bei der IT-Leistungserbringung bestehen derzeit kaum interkommunale Partnerschaften. Konsolidierung, Vereinheitlichung oder Zentralisierung findet im Bereich der kommunalen IT-Aufgabenerfüllung kaum statt.

VI. Privat vor Staat?

Thüringer Kommunen beachteten bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben in vielen Fällen nicht die dafür bestehenden Rechtsvorschriften.

Der Rechnungshof hat 2017 und 2018 in einer Querschnittsprüfung untersucht, in welchem Umfang Thüringer Kommunen an privatrechtlichen Unternehmen beteiligt sind. Er hat dazu an alle 155 Kommunen mit mehr als 3.000 Einwohnern Fragebögen versandt und u. a. um nachfolgende Angaben gebeten:

- Art und Struktur ihrer Unternehmensbeteiligungen,
- Aufbau und personelle Besetzung ihrer Beteiligungsverwaltung,
- Rechtsform und Struktur der Beteiligungen und Unterbeteiligungen,
- rechtsaufsichtliche Genehmigungen für das Eingehen der Beteiligungen,
- erhaltene Gewinnausschüttungen aus den Beteiligungen bzw. an diese gewährte Verlustausgleiche oder andere Zuschüsse.

Der Rechnungshof wertete die Daten aller Kommunen aus und überprüfte sie anschließend stichprobenartig durch örtliche Erhebungen. Die für die örtlichen Erhebungen ausgewählten Kommunen⁶¹ haben neben dem Bericht über die Querschnittsprüfung eine separate Anlage erhalten, in dem der Rechnungshof die konkreten Prüfungsergebnisse individuell zusammengefasst hat.

Die Auswertung der Fragebögen zeigte, dass mehr als ein Drittel aller Kommunen keine Mitarbeiter für die Verwaltung ihrer Beteiligungen eingesetzt hatte. Bei den Kommunen mit 3.000 bis 8.000 Einwohnern waren es sogar mehr als die Hälfte. Wenn Personal für die Verwaltung der Beteiligungen vorhanden war, waren die durchschnittlich aufgewandten Vollbeschäftigteneinheiten gering.⁶² Die eingesetzten Arbeitsstunden stiegen erst mit steigender Gemeindegröße an.

Vielfach waren die Beteiligungen der Kommunen an Unternehmen nicht genehmigt.⁶³

Des Weiteren sicherten die Kommunen ihre Informations- und Kontrollrechte nicht ausreichend ab. Die Prüfungsrechte der Kommune selbst⁶⁴ oder der überörtlichen

⁶¹ Zwei Gemeinden, sieben kreisangehörige Städte und ein Landkreis.

⁶² Kommunen mit zwischen 3.000 bis 8.000 Einwohnern haben rechnerisch 6,6 Stunden im Jahr je Unternehmen aufgewandt.

⁶³ Dies betrifft rund 20 % der Beteiligungen und rund 30 % der Unterbeteiligungen.

⁶⁴ Vgl. § 53 Abs. 1 HGfG.

Rechnungsprüfungsbehörde⁶⁵ sind bei mehr als 20 % der Beteiligungen und Unterbeteiligungen nicht im erforderlichen Umfang im Gesellschaftsvertrag festgeschrieben.

Die eingegangenen Unternehmensbeteiligungen verliefen zudem überwiegend nicht erfolgreich für die Kommune. Knapp drei Viertel der Beteiligungen und zwei Drittel der Unterbeteiligungen erwirtschafteten in den Jahren 2014 bis 2016 keinen Ertrag.

Die wirtschaftliche Belastung der Kommunen durch die privatrechtlichen Unternehmen war hingegen oft erheblich. Für knapp ein Viertel ihrer Beteiligungen und ein Sechstel ihrer Unterbeteiligungen mussten die Kommunen bzw. die kommunalen Mutterunternehmen in den letzten drei Jahren Verlustausgleiche und Zuschüsse aufwenden. Um die Verluste ihrer Beteiligungen auszugleichen oder deren Ertragslage zu stabilisieren, zahlten die Kommunen in den geprüften Jahren insgesamt rund 169 Mio. EUR.

Für Zuschüsse oder den Ausgleich von Verlusten bei Unterbeteiligungen wandten deren Muttergesellschaften oder die Kommunen weitere knapp 125 Mio. EUR auf.

In einem Drittel der Fälle schafften es die Kommunen nicht, die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsberichte fristgerecht zu erstellen. Außerdem hatte jede zehnte Kommune in den letzten drei Jahren den Beteiligungsbericht nicht immer dem Stadt- bzw. Gemeinderat und der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt.

Bei den örtlichen Erhebungen zur stichprobenartigen Überprüfung der Angaben in den Fragebögen zeigte sich, dass nur in zwei geprüften Kommunen eine angemessene Beteiligungsverwaltung, die die Interessen der Kommune wirksam wahrnehmen konnte, vorhanden war.

Sieben der zehn aufgesuchten Kommunen legten die vom Rechnungshof erbetenen Unterlagen verspätet vor, weil die Akten unvollständig waren. Beispielsweise fehlten Gesellschaftsverträge. Teilweise wurden diese auch von den Gesellschaften nur sehr zögerlich an ihren kommunalen Gesellschafter ausgehändigt.

Die Durchsicht der vorgelegten Unterlagen ergab, dass die von den betroffenen Kommunen gemeldeten Daten oft fehlerhaft waren. Mehrfach war keine vollständige Verifizierung möglich. Die Kommunen hatten Angaben gemacht, die nicht

⁶⁵ Vgl. § 54 HGrG.

durch Unterlagen zu belegen waren. In zwei Fällen machten die Kommunen auch falsche Angaben zu ihren Ungunsten. Der Rechnungshof recherchierte rechtsaufsichtliche Genehmigungen, von deren Vorliegen die Kommunen bislang keine Kenntnis hatten. Bei vier Kommunen stellte der Rechnungshof bei Durchsicht der Gesellschaftsverträge fest, dass es bei insgesamt neun Unternehmen zu Änderungen des Unternehmenszwecks oder des Stammkapitals gekommen war, von denen die Beteiligungsverwaltung keine Kenntnis hatte.

Außerdem konnten drei Kommunen nicht belegen, dass sie die Beteiligungsberichte, wie gegenüber dem Rechnungshof angegeben, tatsächlich an den Stadtrat bzw. die Rechtsaufsichtsbehörde weitergeleitet hatten. Bei einer Kommune hatte das örtliche Rechnungsprüfungsamt die fehlende Weiterleitung bereits beanstandet.

Im Übrigen stellte der Rechnungshof fest, dass die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden ihren Aufgaben nur eingeschränkt und teilweise nicht konsequent nachgekommen waren.

Der Rechnungshof kritisiert das häufige Fehlen einer angemessenen Beteiligungsverwaltung. Die Kommune hat fachlich geeignetes Personal anzustellen, das in der Lage ist, den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten (§§ 33 Abs. 1 bzw. 111 Abs. 1 S. 2 ThürKO). Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist auch bei ausgelagerten kommunalen Aufgaben sicherzustellen. Die Verantwortung für die Organisation und den ordnungsgemäßen Verwaltungsablauf trägt der Bürgermeister bzw. der Landrat (§§ 29 Abs. 1 und 107 Abs. 1 ThürKO).

Der Rechnungshof kritisiert ferner, dass die Kommunen häufig weder die notwendigen Genehmigungen für das Eingehen von Beteiligungen eingeholt noch die notwendigen Prüfrechte in den Gesellschaftsverträgen verankert haben. Diese Verstöße gegen die Thüringer Kommunalordnung betreffen keine „Formalien“. Vielmehr dienen die betreffenden Regelungen dem Eigeninteresse der Kommunen. Die Genehmigungspflicht soll sicherstellen, dass die Rechtsaufsicht auf eventuelle rechtswidrige oder auch nur unvorteilhafte Vertragsbestimmungen hinweisen und so die Kommune vor rechtlichen oder wirtschaftlichen Nachteilen bewahren kann. Die Verankerung der Prüfrechte ermöglicht einen umfassenderen Einblick in das Geschäftsgebaren der Gesellschaft und dient so ebenfalls dem Schutz der Kommune.

Die nicht fristgerechte Erstellung der Beteiligungsberichte sowie die unterbliebene Vorlage an den Stadt- bzw. Gemeinderat oder Kreistag sowie die Rechtsaufsicht hat zur Folge, dass weder die Ratsmitglieder noch die Rechtsaufsichtsbehörde über die notwendigen Informationen verfügten, um ihren rechtlichen Pflichten umfänglich nachkommen zu können. Diese bestehen bezüglich des Gemeinderats bzw. des Kreistags in einer Prüfpflicht, ob und in welchem Umfang Maßnahmen in Bezug auf die kommunalen Unternehmensbeteiligungen durch das Ratsgremium vorzunehmen sind und in Bezug auf die Rechtsaufsichtsbehörde in der Rechtskontrolle.⁶⁶

Zur Verbesserung der Beteiligungsverwaltung empfiehlt der Rechnungshof, fachlich geeignetes Personal einzusetzen. Sodann ist für jede Beteiligung eine einheitliche Akte zu führen. Sie muss mindestens die Originale der Gesellschaftsverträge einschließlich aller Änderungen sowie alle weiteren zwischen Kommune und Gesellschaft geschlossenen Verträge und sämtliche kommunalrechtlich relevanten Dokumente enthalten. Die Akten müssen allen Verantwortlichen zugänglich sein. Sofern sich Kommunen nicht in der Lage sehen, den rechtlichen Anforderungen zu genügen, sollten sie ggf. die Beteiligung(en) abstoßen oder zur erleichterten Steuerung als Regie- oder Eigenbetrieb in die Verwaltung integrieren.

Der Rechnungshof fordert die betroffenen Kommunen ferner auf, die Beteiligungsberichte künftig wie vorgeschrieben jährlich dem Ratsgremium und der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Soweit für die bestehenden Verträge keine aufsichtsrechtlichen Genehmigungen vorliegen oder die Verträge nicht den kommunalrechtlichen Vorgaben entsprechen, erwartet der Rechnungshof, dass die Kommunen die notwendigen Schritte zur Herstellung rechtskonformer Zustände unternehmen.

In diesem Zusammenhang erwartet der Rechnungshof auch, dass die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden ihren Aufgaben konsequenter als bisher nachkommen.

⁶⁶ Vgl. Wachsmuth/Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar zur ThürKO, 15. Ergänzungslieferung, Dezember 2005, Erl. 3 zu § 75a.

F. Nachprüfungen

Der Rechnungshof hat regelmäßig geprüft, inwieweit Kommunen den Prüfungsfeststellungen bzw. Forderungen aufgrund von Rechnungsprüfungen tatsächlich nachgekommen waren. Aufgrund dieser Nachprüfungen stellte er fest, dass die Gemeinden ganz unterschiedlich damit umgingen. Die Bandbreite reichte von vollständiger bis lediglich 31 % erledigter Beanstandungen.

Der Rechnungshof führte auch in den folgenden Jahren Nachprüfungen durch. Dabei stellte er wieder fest, dass die Gemeinden die Beanstandungen nur teilweise behoben hatten. Die Bandbreite reicht nun von 41 % bis 80 %. Eine vollständige Erledigung stellte er in keinem Fall fest.

Grundsätzlich hält der Rechnungshof die gängige Aufsichtsstruktur zur Durchsetzung staatlichen Handelns für geeignet. Der Rechnungshof erwartet, dass die Aufsichtsbehörde den Beanstandungen des Rechnungshofs mehr Beachtung entgegenbringt. Er hatte dies auch im Abschlussgespräch zu seiner Prüfung der Kommunalaufsichten im Landesverwaltungsamt 2016 angesprochen. Im Prüfungsbericht führte er aus, dass in Thüringen keine umfassend wirksame Rechtsaufsicht ausgeübt wird. Um dies zu ändern, muss die Aufsichtsbehörde zukünftig ihrer Aufsichtspflicht strenger nachkommen.

Jeder Prüfungsbericht des Rechnungshofs wird den Fraktionen der Gemeinde- und Stadträte zur Verfügung gestellt. Daher stehen auch diese in der Verantwortung, aufgezeigte Mängel der Verwaltung zu beanstanden und für deren Abhilfe zu sorgen.

Zur besseren Wahrnehmung seiner Feststellung sowie Umsetzung seiner Empfehlungen hat der Rechnungshof in Einzelfällen auch dem Stadt- bzw. Gemeinderat seine Ergebnisse in den entsprechenden Gremien vorgestellt. So konnte er zum einen seine Feststellungen erläutern und zum anderen auch Lösungswege aufzeigen. Die Entscheidung und die Umsetzungshoheit verbleiben letztendlich bei den bisher zuständigen Entscheidungsträgern. Aufsichtsrechte bleiben unberührt.

Der Rechnungshof wird auch künftig nachprüfen, ob seine Empfehlungen umgesetzt werden.

Rudolstadt, 4. Februar 2019

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette



Mike Huster



Klaus Behrens



Kirsten Butzke



Dr. Annette Schuwirth

Herausgeber:
Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

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