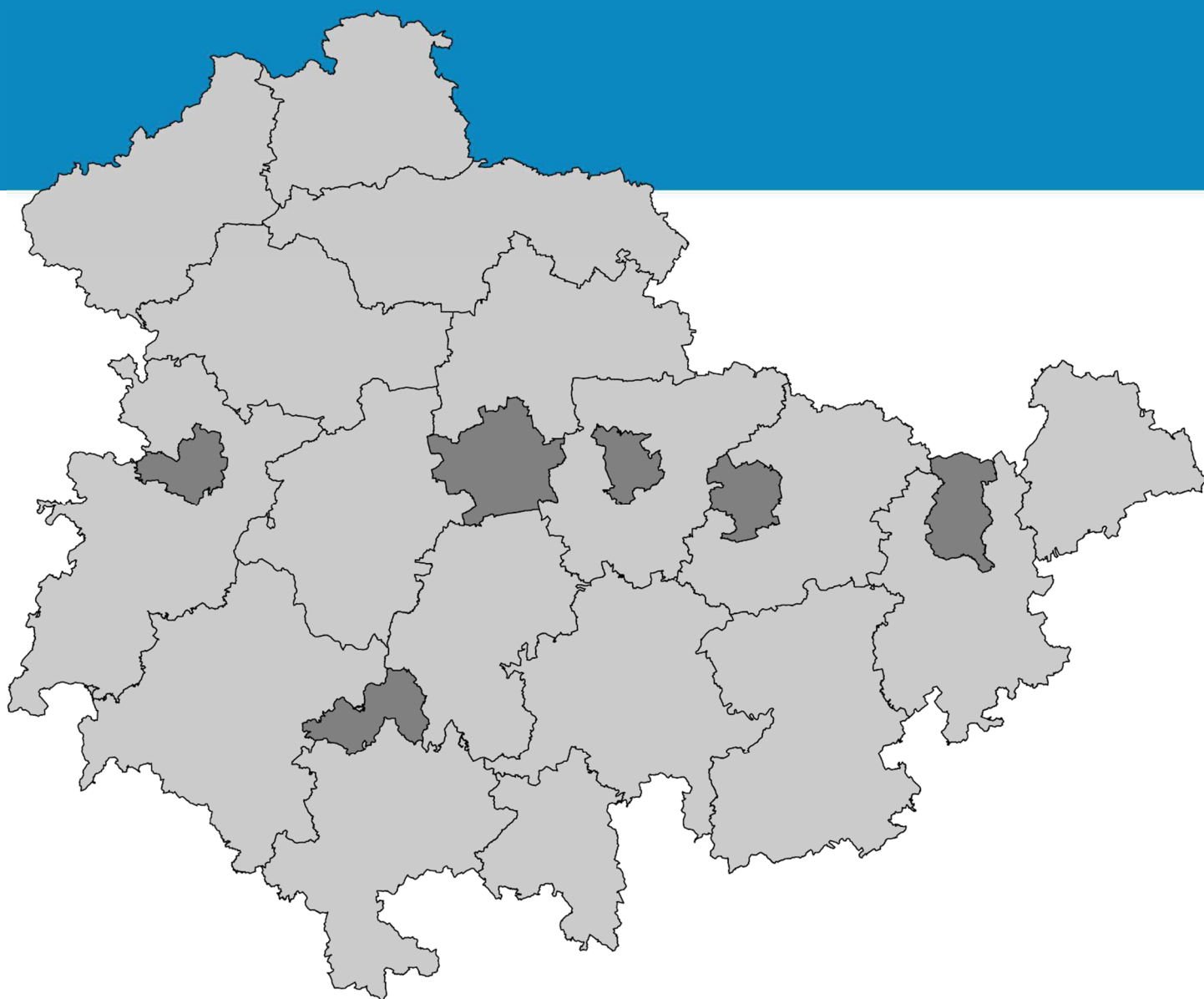


Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2020

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
III. Besondere Prüfungsgebiete	12
III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts	12
III.2 Bau und bauliche Infrastruktur	12
III.3 Alternative Beschaffungsvarianten bei Baumaßnahmen	13
III.4 IT-Infrastruktur	13
III.5 Forsten, Umwelt und Naturschutz	14
III.6 Sozialbereich	14
IV. Prüfung von Eingaben	15
B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen	16
I. Entwicklung der Einnahmen	16
II. Entwicklung der Ausgaben	17
III. Entwicklung des Finanzierungssaldos	19
IV. Entwicklung des Schuldenstands	19
C. Überörtliche Rechnungsprüfungen	21
I. Neustrukturierung der Feuerwehr kann Geld sparen	21
II. Haushaltssicherung leicht gemacht – Aufgaben ausgelagert	22
III. Versäumte Gebührenanpassungen trotz notwendiger Haushaltskonsolidierung	24
IV. Erhebliche Gehaltsnachzahlung an einen Beschäftigten	26
V. Beteiligungen interessieren nicht	28
VI. Organisationstruktur ausgeblendet?	29
VII. Haushaltssicherung – aber deswegen auf freiwillige Leistungen verzichten?	31

VIII.	Kreditermächtigungen sorgfältig planen	33
IX.	Kulturelle Angebote auf tönernen Füßen	35
X.	Zentrale Vergabestelle allein reicht nicht	36
XI.	Entsorgung von kontaminierten Baustellenabfällen mangelhaft	38
XII.	Vertrauen ist gut – Kontrolle ist besser	39
XIII.	Fehlendes Bewusstsein für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung	41
XIV.	Zu hohe Bezahlung von Vorzimmerkräften	43
XV.	Nebentätigkeit oder Hauptamt	44
XVI.	Kontokorrentkredit einer kommunalen Gesellschaft	47
XVII.	Selbstentlastung von Mitgliedern der Aufsichtsgremien	49
D. Überörtliche Kassenprüfungen		51
I.	Sicherheit im Umgang mit Bargeld	51
II.	Auszahlung ohne Anordnung	53
E. Vergleichende Prüfungen		55
I.	Kindertageseinrichtungen: Betreuungskosten, Mindestpersonal und Kalkulationen	55
II.	Das Kredit- und Schuldenmanagement von kleinsten Gemeinden	58
III.	Jede fünfte Stufenzuordnung fehlerhaft	61
IV.	Kommunale Abfallwirtschaft	63

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AVV	Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung - AVV)
Az.	Aktenzeichen
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DIN	Deutsches Institut für Normung
DM	Deutsche Mark
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EUR	Euro
FFW	Freiwillige Feuerwehr
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
Kita	Kindertagesstätte
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)
LAGA	Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
Mio.	Million/-en
Mrd.	Milliarde/-n
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
Rz.	Randziffer
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürAGKrWG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz
ThürBG	Thüringer Beamtengesetz
ThürEBV	Thüringer Eigenbetriebsverordnung

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)
ThürKWBG	Thüringer Gesetz über kommunale Wahlbeamte
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVöD-V	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Verwaltung
VG	Verwaltungsgericht
VV	Verwaltungsvorschrift

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2013 bis 2018 in Mrd. EUR	16
Abbildung 2 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2013 bis 2018 in Mrd. EUR	17
Abbildung 3 - Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2013 bis 2018 in Mrd. EUR	19
Abbildung 4 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2013 bis 2018 in Mrd. EUR	20
Abbildung 5 - Entwicklung der vereinbarten Festzinssätze 2013 bis 2018	59

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 628 kreisangehörige Gemeinden.⁴

390 Gemeinden sind in 43 Verwaltungsgemeinschaften organisiert.⁵ 96 kreisangehörige Gemeinden beauftragen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nehmen 39 Gemeinden wahr.⁶ 109 Gemeinden sind gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde. 29 Gemeinden haben die Form einer Landgemeinde gewählt.

Um Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Davon gibt es 129 Verbände.⁷

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: Land Thüringen – Kommunale Struktur nach Landkreisen – Gesamtübersicht, Gebietsstand zum 31. Dezember 2019, <https://statistik.thueringen.de/Kommunalinfo/KommStrukturenLandDB.asp?AufrufTLS=x>, am 7. Januar 2020.

⁵ TLS: Land Thüringen – Kommunale Struktur nach Landkreisen – Gesamtübersicht, <https://statistik.thueringen.de/Kommunalinfo/KommStrukturenLandDB.asp?AufrufTLS=x>, 7. Januar 2020.

⁶ TLS: Land Thüringen – Kommunale Struktur nach Landkreisen – Gesamtübersicht, <https://statistik.thueringen.de/Kommunalinfo/KommStrukturenLandDB.asp?AufrufTLS=x>, am 7. Januar 2020.

⁷ TLS: Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31. März 2019.

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.⁸

Darüber hinaus prüft der Rechnungshof die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen. Er achtet darauf, ob und wie 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. Dabei betrachtet er regelmäßig auch die Folgekosten.

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

Die Ergebnisse der örtlichen Rechnungsprüfung bezieht der Rechnungshof in seine Prüfungshandlungen mit ein.

⁸ 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.⁹

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.¹⁰ In diesen Fällen prüft der Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.

II.3 Vergleichende Prüfung

Zu ausgewählten und eng abgegrenzten Schwerpunkten der überörtlichen Rechnungsprüfung führt der 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.

⁹ Vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO.

¹⁰ Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 und 4 ThürKDG.

III. Besondere Prüfungsgebiete

III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften¹¹ („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.¹² 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.

Für die Umsetzung ihrer Baumaßnahmen vergeben Kommunen die erforderlichen Leistungen regelmäßig getrennt nach Lebenszyklusphasen einzeln an Dritte. Für die Phasen Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Verwertung beauftragen sie die notwendigen Leistungen anhand detaillierter Leistungsverzeichnisse. Diese Vorgehensweise entspricht der konventionellen Beschaffungsvariante. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt direkt über den kommunalen Haushalt.

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.

¹¹ Gemeinden, Städte und Landkreise.

¹² Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

III.3 Alternative Beschaffungsvarianten bei Baumaßnahmen

Alternativ können Baumaßnahmen auch über den gesamten Lebenszyklus als Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) ausgeschrieben und beauftragt werden. Bei ÖPP handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der Öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft. Bei einer alternativen Beschaffungsvariante erfüllt die Privatwirtschaft öffentliche Aufgaben. Ist ein privater Partner auch für den Betrieb und die Erhaltung einer Baumaßnahme verantwortlich, ist er bestrebt, die Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten zu optimieren. Daraus können Effizienzpotentiale gegenüber anderen Beschaffungsvarianten resultieren, die jedoch auf den Einzelfall bezogen nachgewiesen werden müssen.

Die Beauftragung der Leistungsphasen der alternativen Beschaffungsvariante erfolgt anhand eines umfangreichen Vertragswerks. Hierin werden neben den Vertragspflichten auch Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Vertragspartner verteilt und Sanktionen bei Vertragsverstößen festgelegt.

III.4 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 Informationssicherheitsmanagement¹³

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

¹³ Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs.

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 ausgestattet und inwieweit sie in der Lage sind, die politischen und rechtlichen Anforderungen (z. B. Nationale E-Government Strategie, Onlinezugangsgesetz, E-Government-Gesetz, Datenschutzgrundverordnung) umzusetzen.

III.5 Forsten, Umwelt und Naturschutz

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

Der Rechnungshof prüft, wie die kommunalen Verwaltungen diese Aufgaben erfüllen. Er leistet so einen Beitrag, die Aufgabenerledigung im Sinne der Einwohner 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.

III.6 Sozialbereich

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben auch den gesetzlichen Auftrag, in der gesundheitlichen und sozialen Betreuung ihrer Einwohner tätig zu werden.¹⁴ Der Rechnungshof untersucht, 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.

¹⁴ Vgl. B.II.

IV. Prüfung von Eingaben

Einwohner wenden sich schriftlich, telefonisch, per E-Mail und Fax mit ihren Anliegen an den Rechnungshof. Ihnen fallen zumeist in ihren Heimatgemeinden Sachverhalte auf, die sie für nicht sachgerecht halten. Der Rechnungshof nimmt diese sog. „Bürgereingaben“ sehr ernst, bewertet sie und entscheidet, wie weiter verfahren wird. Sie münden mitunter in einer intensiven Prüfung.

Häufige Themen der Eingaben sind beispielsweise:

- Korruptionsverdacht,
- Verschwendung von öffentlichen Mitteln,
- fehlende Stellenausschreibungen,
- Stellenbesetzungen,
- Grundstücksangelegenheiten und
- Vergaben von Aufträgen.

B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen

I. Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen der Thüringer Kommunen sind 2018 im Vergleich zu 2017 gestiegen. Dazu haben zum einen die Steuereinnahmen aufgrund der auch 2018 noch anhaltenden guten Konjunkturlage beigetragen. Zum anderen sind auch die Zuweisungen des Landes gestiegen.

Abbildung 1 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2013 bis 2018 in Mrd. EUR

	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Gesamteinnahmen	5,024	5,098	5,258	5,435	5,526	5,826
darin enthalten:						
Steuereinnahmen	1,347	1,359	1,478	1,573	1,685	1,807
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,616	2,647	2,735	2,759	2,743	2,936

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2018, April 2019.

Die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2018 im Vergleich zum Vorjahr um rund 300 Mio. EUR (+ 5,43 %) auf 5,826 Mrd. EUR. Damit setzte sich der positive Trend der vergangenen Jahre fort. Seit 2013 nahmen die Kommunen 802 Mio. EUR bzw. 16 % mehr ein. Die Einnahmeausstattung pro Einwohner stieg in diesem Zeitraum noch deutlicher an. 2018 lag sie bei 2.715 EUR je Einwohner und damit um rund 393 EUR bzw. um 17 % höher als 2013. Diese Steigerung ist auch von der sinkenden Bevölkerung Thüringens beeinflusst.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen sind 2018 gegenüber dem Vorjahr um 122 Mio. EUR auf 1,807 Mrd. EUR gestiegen (+ 7,2 %). Die bedeutendste Steuer ist mit 764 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Mit 71 Mio. EUR (+ 10,3 %) verzeichnete diese Steuerart auch den größten Zuwachs. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wuchs 2018 auf 622 Mio. EUR an und stieg damit gegenüber dem Vorjahr um 17 Mio. EUR (+ 2,7 %). Einen bedeutenden Zuwachs konnten die Gemeinden bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erzielen. Sie nahmen 2018 etwa 31 Mio. EUR mehr ein als 2017. Das entspricht einer Steigerung um 25 %. Die Grundsteuer bewegte sich mit 246 Mio. EUR (+ 1,4 %) beinahe auf dem Niveau des Vorjahres.

Die Hälfte ihrer Einnahmen erhalten die Kommunen als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 2,936 Mrd. EUR lagen diese 193 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahres. Im Vergleich zu 2013 stiegen sie um 320 Mio. EUR (+ 12,2 %) an.

Für das erste Halbjahr 2019 verzeichnen die Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen Anstieg der kassenmäßigen Einnahmen um 2,6 % (+ 68,4 Mio. EUR). Während die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum fast auf gleichem Niveau wie im Vorjahr verblieben, stiegen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Land deutlich an. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erhöhten sich diese um 80,6 Mio. EUR (+ 6,05 %).

In der Steuerschätzung vom Oktober 2019 wird für die Kommunen für das kommende Jahr aufgrund der nachlassenden Konjunktur vor allem mit rückläufigen Gewerbesteuerereinnahmen gerechnet. Zuwächse bei der Einkommen- und Umsatzsteuer können diese nicht vollständig kompensieren. Dennoch soll das kassenmäßige Ergebnis sowohl 2019 als auch 2020 um 40 bzw. 49 Mio. EUR über dem Ist-Ergebnis der Steuereinnahmen für 2018 liegen.¹⁵

II. Entwicklung der Ausgaben

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2018 leicht an. Sie lagen mit 5,504 Mrd. EUR um 146 Mio. EUR bzw. um 2,72 % höher als 2017.

Abbildung 2 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2013 bis 2018 in Mrd. EUR

	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Gesamtausgaben	4,943	4,967	5,051	5,309	5,358	5,504
darin enthalten:						
Personalausgaben	1,384	1,429	1,457	1,492	1,502	1,548
Soziale Leistungen	1,223	1,245	1,328	1,409	1,391	1,376
Sachinvestitionen	0,590	0,559	0,532	0,534	0,600	0,667

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2018, April 2019.

Die größten Ausgabenarten entwickelten sich gegenüber 2017 unterschiedlich.

¹⁵ Vgl. Medieninformation des TFM vom 5. November 2019.

Die Personalausgaben lagen mit 1,548 Mrd. EUR um 46 Mio. EUR über den Ausgaben 2017. Seit 2013 stiegen sie um 164 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerung um 11,8 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sanken gegenüber 2017 leicht um 15 Mio. EUR auf 1,376 Mrd. EUR. Damit setzt sich der Trend der vergangenen Jahre fort. Gegenüber 2013 liegen sie dennoch um 153 Mio. EUR bzw. 13 % höher.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen entwickelten sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen deutlich dynamischer. Sie sind 2018 mit 667 Mio. EUR etwa 67 Mio. EUR höher als 2017. Das entspricht einer Steigerung um 11 %. Dabei ist zu beachten, dass zwischen 2011 und 2015 die Ausgaben von 661 Mio. EUR auf 532 Mio. EUR gesunken waren. Erst in den darauffolgenden Jahren stiegen sie wieder an. Das Niveau von 2018 überschreitet den Wert von 2011 mit 6 Mio. EUR nur unwesentlich.

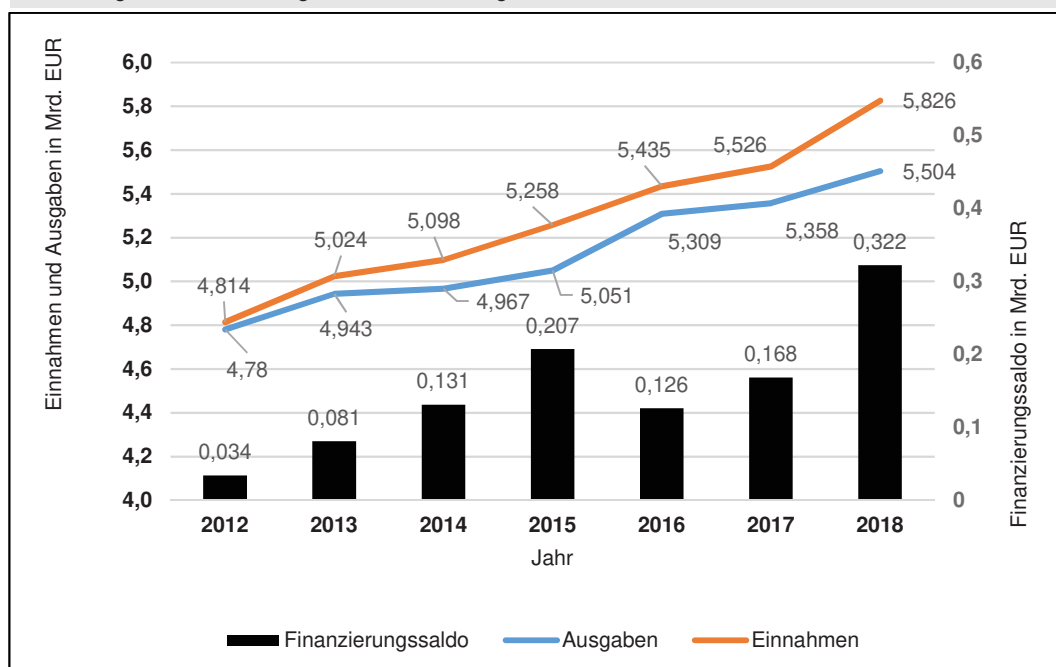
Im ersten Halbjahr 2019 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 130,6 Mio. EUR auf 2,7 Mrd. EUR (+ 5,2 %).¹⁶ Dafür ausschlaggebend sind vor allem steigende Ausgaben für Sachinvestitionen mit 56,2 Mio. EUR (+ 26,0 %). Dazu trugen wiederum die Baumaßnahmen mit 45,7 Mio. EUR (+ 26,6 %) bei.

¹⁶ TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1. Januar - 30. Juni 2019.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

In den vergangenen sieben Jahren lagen die Einnahmen der Kommunen stets über den Ausgaben.

Abbildung 3 - Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2012 bis 2018 in Mrd. EUR



2018 konnten die Kommunen einen Finanzierungssaldo von 322 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert ist der Höchste der vergangenen Jahre. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen gleichmäßig davon betroffen sind. So weisen immer noch 35 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Gegenüber dem Vorjahr (2017: 43 %) sank dieser Anteil aber um 8 Prozentpunkte.

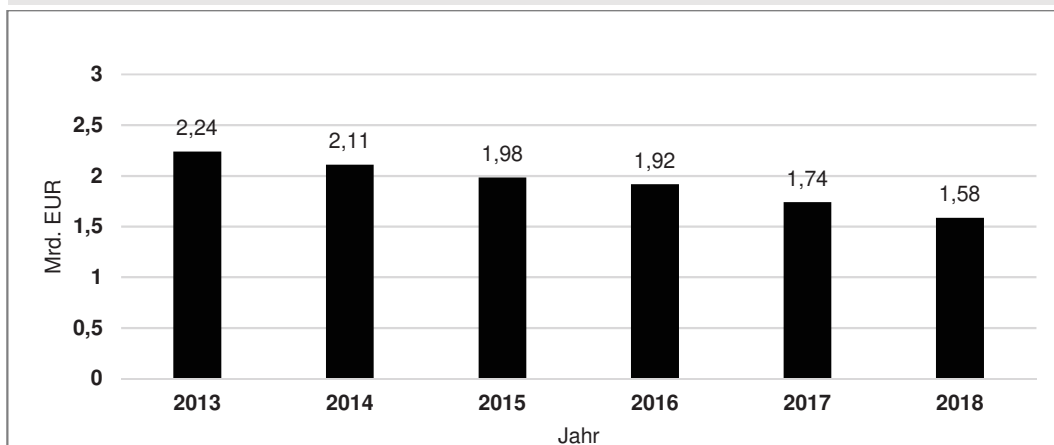
Der Finanzierungsüberschuss 2018 pro Einwohner betrug 150 EUR. Bei einer der defizitären Kommunen überstiegen allerdings die Ausgaben die Einnahmen pro Einwohner um 3.696 EUR.¹⁷

IV. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter deutlich reduzieren. 2018 belief sich die Verschuldung auf 1,583 Mrd. EUR. Damit lag sie um 155 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert.

¹⁷ TLS: Kassenstatistik Stand 31. Dezember 2018.

Abbildung 4 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte)
2013 bis 2018 in Mrd. EUR



* Quelle: TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, Stand 30. August 2019.

Seit 2013 bauten die Kommunen ihre Schulden um mehr als 654 Mio. EUR bzw. um 29 % ab. Betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 2013 noch 1.034 EUR, sank sie 2018 auf 738 EUR.¹⁸ Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass 78 Kommunen zwischen 2013 und 2018 Schulden aufbauten.

Kassenkredite haben mit einem Volumen von 88 Mio. EUR bzw. mit weniger als 6 % an den Schulden der Kernhaushalte bei den Thüringer Kommunen eine untergeordnete Bedeutung.

Zu den Schulden in den Kernhaushalten kommen allerdings weitere Schulden hinzu. Das Landesamt für Statistik weist 863 Mio. EUR Schulden der sog. Extra-haushalte beim nicht-öffentlichen Bereich aus.¹⁹ Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Die Schulden der Extrahaushalte sanken gegenüber dem Vorjahr (2017: 924 Mio. EUR) um 61 Mio. EUR bzw. 7 %.

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 5,5 Mio. EUR entlastet. 2018 mussten die Kommunen 38,6 Mio. EUR für Zinsen zahlen. Das entspricht einem rechnerischen Zinssatz von 2,44 %.

¹⁸ TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, Stand 30. August 2019.

¹⁹ TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2018. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. Neustrukturierung der Feuerwehr kann Geld sparen

Eine Stadt hat neben einer Berufsfeuerwehr neun freiwillige Feuerwehren. Die Löschbezirke überschneiden sich erheblich. Obwohl sich die Stadt in der Haushaltskonsolidierung befindet, setzt sie die kostensparende Zusammenlegung der Wehren nur halbherzig und schleppend um.

Die Berufsfeuerwehr und die neun FFW nehmen in einer Stadt die Aufgaben des abwehrenden und vorbeugenden Brandschutzes sowie die Hilfeleistung bei Unfällen und Notständen gemeinsam wahr. Die Stadt befindet sich in der Haushaltskonsolidierung. Das Stadtgebiet ist in fünf Löschbezirke eingeteilt. Die Feuerwache im Stadtzentrum nutzen sowohl die Berufsfeuerwehr als auch die FFW. Die weiteren FFW haben Gerätehäuser in den Ortsteilen. Die Zuständigkeitsradien der Wehren weisen große Schnittmengen auf. Die Stadt plante deshalb schon vor längerer Zeit, Feuerwehrstandorte zusammenzulegen. In zwei Ortsteilen hatte die Feuerwehrunfallkasse zudem festgestellt, dass die Gerätehäuser „in keinsten Weise den Vorschriften der Unfallverhütungsvorschrift“ entsprechen. Als Konsequenz hieraus seien Neubauten DIN-gerechter Feuerwehrhäuser von ca. 550.000 EUR nötig. Die Investitionen in einen gemeinsamen Stützpunkt veranschlagte die Stadt mit 200.000 EUR. In einer zusammenlegungsfähigen Ortsteilfeuerwehr ist zudem eine Ersatzbeschaffung für ein Tragkraftspritzenfahrzeug fällig. Die Einsatzgrundzeiten sichert allein die städtische Berufsfeuerwehr.

Der Zusammenschluss einzelner FFW zu einer Wehr je Löschbezirk senkt die Ausgaben ohne gravierende Nachteile für den Brandschutz. Die notwendigen Investitionskosten für neue Feuerwehrhäuser und in neue Löschfahrzeuge können dadurch erheblich verringert werden. Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist Eile geboten.

Der Rechnungshof forderte daher die Zusammenlegung von Standorten in den Löschbezirken.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, in ihrem Zukunftskonzept sei eine Zusammenlegung von Feuerwehrstandorten bis 2025 geplant. Hintergrund sei, dass es die vorhandenen Einsatzfahrzeuge in ihrer Art nach DIN nicht mehr gebe und eine Ersatzbeschaffung nur durch größer dimensionierte Fahrzeuge möglich sei. Die vorhandenen Feuerwehrhäuser stießen dabei, ungeachtet ihres Zustandes, an ihre baulichen Grenzen. Ziel der geplanten Zusammenlegung sei, einsatztaktisch

höherwertige Fahrzeuge zu beschaffen und der abnehmenden Tagesverfügbarkeit der Kameraden entgegenzuwirken.

Die Zusammenlegung der FFW sei aber ein länger währender Prozess, da sie intensive Gespräche und Diskussionen erfordere, um entsprechende Überzeugungsarbeit leisten zu können.

Der Rechnungshof fordert seit Jahren und unabhängig davon, ob es sich um Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder (kreisfreie) Städte handelt, die wirtschaftliche und sparsame Erfüllung des Brandschutzes. Dabei verkennt er nicht, dass die FFW eine identitätsstiftende Wirkung in der Ortschaft entfaltet. Aber die stetig sinkende Einwohnerzahl und damit einhergehend die Anzahl von ehrenamtlich tätigen Kameraden bei gleichzeitig wachsenden Anforderungen an Geräte und Gerätehäuser macht eine zügige und den Grundsatz der Sparsamkeit berücksichtigende Neuplanung in allen Kommunen erforderlich. Für in der Haushaltskonsolidierung befindliche Kommunen gilt dies besonders.

II. Haushaltssicherung leicht gemacht – Aufgaben ausgelagert

Eine Stadt befindet sich seit längerem in der Pflicht, ihren Haushalt zu konsolidieren. Wesentliche Bereiche ihres Haushalts und ihrer Leistungen hat sie dauerhaft in einen optimierten Regiebetrieb ausgelagert. Dort verzichtete sie vielfach auf Einnahmen. Im Ergebnis verschlechterten sich die Angebote für die Einwohner und die Infrastruktur der Stadt.

In einer Stadt war die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht gesichert. Sie stellte ein Haushaltssicherungskonzept auf und schrieb es fort. Einen Großteil ihrer Aufgabenerfüllung lagerte sie aus dem kommunalen Haushalt in einen optimierten Regiebetrieb²⁰ aus. Dies umfasste u. a. den Bauhof, die Pflege der Grünflächen, das Friedhofs- und Bestattungswesen, die Sportanlagen und die Gebäudeunterhaltung sowie den Tief- und Straßenbau. Die Stadt lagerte oft ohne Stadtratsbeschluss aus und passte die Satzungen nicht an. Sie reagierte nicht auf die hierzu geäußerten Beanstandungen der örtlichen Rechnungsprüfung.

²⁰ Nach § 3 Abs. 1 ThürEBV können Gemeinden Einrichtungen innerhalb der allgemeinen Verwaltung als Regiebetrieb führen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Stadt auf Einnahmen verzichtete. Sie veranlasste, dass der optimierte Regiebetrieb Rechnungen nicht mahnte und Leistungen, z. B. an Vereine, ohne oder nur zu stark verringerten Entgelten oder Gebühren erbrachte. Weiterhin passte die Stadt die Gebühren des optimierten Regiebetriebs nicht an aktuelle Preisentwicklungen an. Auch die erhobenen Stundensätze deckten nach Berechnungen des Regiebetriebs die anfallenden Kosten oft nicht. Der Regiebetrieb erwirtschaftete jedes Jahr hohe Verluste. 2017 waren es 457.847 EUR. Die Verluste führten nicht nur zu einem negativen Buchungsergebnis, sondern auch zu einer kontinuierlichen Abnahme liquider Mittel. Zudem konnte die Instandhaltung und Erneuerung der vom Regiebetrieb verwalteten städtischen Einrichtungen nicht ausreichend gewährleistet werden. Deren Nutzbarkeit war eingeschränkt. Notwendige Leistungen für die Einwohner der Stadt waren nicht auf dem wirtschaftlichsten Weg sichergestellt. So musste der optimierte Regiebetrieb einen unabdingbaren Beschaffungsvorgang mangels Eigenmitteln statt über Kauf durch Leasing abwickeln. Dadurch entstanden vermeidbare Mehrausgaben.

Notleidende Kommunen sind unter bestimmten Voraussetzungen²¹ verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Sie haben darin die Ursachen für ihre fehlende Leistungsfähigkeit zu beschreiben und Maßnahmen darzustellen, durch die sie Konsolidierungsziele dauerhaft erreichen können.²²

Die Wirtschaftsführung eines optimierten Regiebetriebs²³ erfolgt nach den kaufmännischen Grundsätzen der ThürEBV. Nach den kommunalrechtlichen Vorgaben müssen dessen negative Ergebnisse nicht umgehend ausgeglichen werden.

Die Stadt nutzte diese rechtliche Lücke, indem sie immer mehr Aufgaben und auch freiwillige Leistungen an den Regiebetrieb übertrug. Sie umging damit die Vorgaben der ThürKO zur Haushaltssicherung. Eine kommunale Körperschaft, die nicht mehr dauerhaft leistungsfähig ist, hat Maßnahmen zu ergreifen, um schnellstmöglich eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherzustellen. Beispielsweise kann durch ein regelmäßiges Anpassen der Satzungen die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden.

²¹ Vgl. § 53a Abs. 1 ThürKO.

²² Vgl. § 53a Abs. 3 ThürKO.

²³ Vgl. § 3 Abs. 1 ThürEBV.

Die Stadt begründete ihr Vorgehen u. a. damit, dass sie eine Verpflichtung sehe, die Bürger nicht übermäßig zu belasten. Obwohl der Rechnungshof dieses Bemühen grundsätzlich anerkennt, stellt er jedoch fest, dass es in der gewählten Vorgehensweise nicht zum Ziel führte.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Satzung des Eigenbetriebs zwischenzeitlich angepasst habe.

Der Rechnungshof begrüßt dieses Vorgehen. Er fordert die Stadt weiter auf, umgehend die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltssicherung einzuhalten und die über den optimierten Regiebetrieb geschaffenen Umgehungstatbestände abzustellen. Sie ist gesetzlich verpflichtet, angemessene Einnahmen zu erzielen. Nur so wird es ihr gelingen, die finanzielle Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.

III. Versäumte Gebührenanpassungen trotz notwendiger Haushaltskonsolidierung

Eine Stadt hat ihre Gebühreneinnahmen trotz gestiegener Kosten über Jahre nicht neu kalkuliert. Teilweise verhinderte auch der Stadtrat Gebührenanpassungen. Dies schont zwar diejenigen, die diese Dienstleistung in Anspruch nehmen. Die Stadt leistet aber damit keinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und belastet alle Einwohner.

Der Rechnungshof prüfte bei einer Stadt, die sich seit Jahren in der Haushaltskonsolidierung befindet, die Gebühreneinnahmen.

Bei den Straßenreinigungsgebühren stellte er eine 2017 eingetretene Kostenunterdeckung zu Lasten der Stadt fest. Sie hatte versäumt, rechtzeitig eine neue Gebührensatzung zu beschließen.

Die von der städtischen Berufsfeuerwehr erhobenen Gebühren basierten auf Personalkosten, die vor 20 Jahren aktuell waren. Zwar erstellte die Verwaltung zwei neue Kalkulationen, in denen sie selbst mit höheren Einnahmen rechnete. Diese angepassten Gebührensätze inklusive der Kalkulationen legte die Verwaltung dem Stadtrat nicht vor. Damit erfolgte auch keine Beschlussfassung. Höhere Gebühren konnten nicht erhoben werden.

Eltern haben sich – soweit nicht vom Landesgesetzgeber befreit – angemessen an den Kosten der Kinderbetreuung durch Kindertagesstätten zu beteiligen. Auch

hier stellte der Rechnungshof fest, dass die Stadt die Gebühren seit 2013 nicht angepasst und sie deshalb einen höheren Zuschussbedarf hatte. Darüber hinaus beinhalteten die bis dahin kalkulierten Gebührensätze nicht alle ansatzfähigen Kosten. Den Werteverzehr (für Gebäude und Ausrüstungsgegenstände), der durch kalkulatorische Kosten abgebildet wird, berücksichtigte die Stadt nicht.

Beim Friedhofswesen waren die Gebühren ebenfalls nicht kostendeckend. Die Gebührensätze beruhten auf Kalkulationen aus 2013. Bereits 2016 hatte die Verwaltung auf Empfehlung der Rechtsaufsichtsbehörde eine Neukalkulation der Gebühren vorgenommen. Aufgrund „erhöhten Diskussionsbedarfs“ in den Gremien kam diese nicht zur Umsetzung. 2018 beauftragte die Stadt für mehr als 7.500 EUR ein Unternehmen, eine neue Kalkulation vorzunehmen. Bereits in der Kalkulationsphase wollte sie soziale Aspekte berücksichtigt wissen und damit eine hohe Gebührensteigerung vermeiden. Geplant war, die neue Gebührensatzung im ersten Halbjahr 2019 dem Stadtrat vorzulegen. Die Vorlage zog die Verwaltung jedoch zurück.

Für einen ausgeglichenen Haushalt sind realistische Gebühreneinnahmen unerlässlich. Nach dem Kommunalabgabengesetz ist die Stadt verpflichtet, Gebühren spätestens nach vier Jahren neu zu kalkulieren. Diese Zeiten hatte die Stadt regelmäßig nicht eingehalten. Für das externe Gutachten entstanden zudem zusätzliche Ausgaben. Der Stadt sind mangels Beschlussfassung über geänderte Gebührenhöhen Einnahmen entgangen.

Der Rechnungshof wies die Stadt darauf hin, dass sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Einnahmen vorrangig aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen hat.²⁴ Dazu forderte er sie auf, ihre Einnahmesituation kritisch zu prüfen und die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Der Rechnungshof mahnte an, kalkulationsfreie Zeiträume zu vermeiden. Darüber hinaus machte er darauf aufmerksam, dass die Stadt alle Kosten zu berücksichtigen hat, um einen realen Kostendeckungsgrad abzubilden. Des Weiteren forderte er die Stadt auf, mit dem Stadtrat enger zusammenzuarbeiten und Vorlagen weiterzuleiten. Aber auch der Stadtrat ist gefordert, die Haushaltssituation der Stadt in seine Entscheidungen über Gebührenhöhen angemessen einzubeziehen.

²⁴ Vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO.

In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt mit, bei allen Gebührensatzungen habe „erheblicher Diskussionsbedarf“ bestanden und bestehe nach wie vor. Es sei „politischer Wille“ (gewesen), Kostenunterdeckungen nicht an die Gebührenzahler weiterzugeben. Die Stadt räumte ein, dass aktuelle Personalkosten bei den Kalkulationen zu berücksichtigen seien.

Mit den Friedhofsgebühren sei der Stadtrat aktuell beschäftigt. Eine Beschäftigung mit den Gebühren für die Nutzung der Kindertageseinrichtungen sei 2020 geplant.

Der Rechnungshof mahnt die Stadt, die gesetzlichen Rahmenbedingungen einzuhalten. Soweit im Gesetz kein Kostendeckungsgebot verankert ist, sind Gebühren in vertretbarem, aber auch gebotenem Umfang zu erheben. Gerade kostenrechnende Einrichtungen sollen nur nachrangig durch allgemeine Steuern finanziert werden. Maßgeblich heranzuziehen sind diejenigen, die diese Einrichtungen in Anspruch nehmen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass nicht zuletzt die über Jahre versäumten Gebührenanpassungen zur fehlenden dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt führte.

IV. Erhebliche Gehaltsnachzahlung an einen Beschäftigten

Eine Stadt veranlasste eine Nachzahlung an einen Beschäftigten über 35.000 EUR für zehn Jahre. Fünf Jahre zuvor war eine höhere Stellenbewertung und Eingruppierung erfolgt. Dem Beschäftigten stand die höhere Entgeltgruppe jedoch nicht für den gesamten Zeitraum tariflich zu. Der Stadt entstand dadurch ein Schaden von über 11.000 EUR.

Eine Stadt hatte einen vollzeitbeschäftigten Techniker im Theaterdienst von 2002 bis 2003 probeweise, ab 2004 mit einem zeitlichen Anteil von 20 Wochenstunden in den Bereich EDV/Organisation umgesetzt.

Bei der Stellenbesetzung je zur Hälfte im Theaterdienst und in der EDV handelte es sich tarifrechtlich um eine sog. Mischstätigkeit. Mit der Organisationsänderung hätte die Stadt die Stelle neu bewerten müssen. Die Stadt nahm zwar eine Stellenbeschreibung vor, bewertete aber die Tätigkeiten nicht. Sie zahlte dem Beschäftigten das Gehalt entsprechend der Eingruppierung als Techniker.

Ab 2010 setzte die Stadt den Beschäftigten ausschließlich in der EDV/Organisation ein und übertrug ihm auch die Stellvertretung des Sachgebietsleiters EDV. Die Organisationsänderung bzw. die neue Stelle bewertete der Kommunale Arbeitgeberverband im Auftrag der Stadt. Danach hätte die Stadt den Beschäftigten ab 2010 höhergruppieren und bezahlen müssen. Die Stadt zahlte dem Beschäftigten jedoch weitere fünf Jahre das Gehalt nach der Eingruppierung als Techniker. Erst im März 2015 zahlte sie das höhere Entgelt nach. Dies jedoch nicht nur rückwirkend ab 2010, sondern ab April 2004, als der Beschäftigte noch hälftig als Techniker beschäftigt war und die sog. Mischstätigkeit wahrnahm. Die rückwirkende Höhergruppierung ab April 2004 führte dazu, dass sich die tarifliche Stufenzuordnung änderte. Dies hatte zur Folge, dass der Beschäftigte die Stufen eher erreichte. Er erreichte bereits 2013 die Endstufe 6, die er bei Höhergruppierung ab 2010 erst im Januar 2024 erreichen würde.

Die Nachzahlung belief sich auf insgesamt 35.133,45 EUR.

Der Rechnungshof hat die Nachzahlung für den Zeitraum bis 2009 und die daraus resultierende fehlerhafte Stufenzuordnung beanstandet. Er kritisierte zudem die um fünf Jahre verspätete Entgeltbezahlung entsprechend seiner Eingruppierung. Der Stadt ist durch die Höhergruppierung ab April 2004 ein Schaden von mindestens 11.100 EUR²⁵ entstanden.

Der Rechnungshof empfahl, das zu viel gezahlte Entgelt als Eigenschaden bei der Vermögenseigenschadenversicherung geltend zu machen. Zudem sollten die Stufenzuordnung rückwirkend korrigiert und die Veränderungen bei der Entgeltzahlung berücksichtigt werden.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, den Schaden vorsorglich bei der Vermögenseigenschadenversicherung geltend gemacht zu haben. Den Fall selbst prüfe derzeit noch das Personalamt.

Der Rechnungshof mahnte daraufhin eine zügige Bearbeitung an und wies – wiederholt – auf die Ausschlussfrist des § 37 TVöD²⁶ hin.

²⁵ Bei dem Betrag handelt es sich nur um lfd. Bezüge ohne Arbeitgeberanteile und ohne Überzahlungsbeträge, welche sich aus der fehlerhaften Stufenzuordnung ergeben.

²⁶ Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis verfallen, wenn sie nicht innerhalb einer Ausschlussfrist von sechs Monaten nach Fälligkeit von der/dem Beschäftigten oder vom Arbeitgeber schriftlich geltend gemacht werden.

V. Beteiligungen interessieren nicht

Eine Stadt ist an mehreren Unternehmen beteiligt. Sie hat keine ordnungsgemäße Beteiligungsverwaltung. Die Stadtverwaltung forderte von den Unternehmen lediglich die Beteiligungsberichte an und leitete diese an den Stadtrat und die Kommunalaufsicht weiter.

Eine Stadt führte für ihre Beteiligungen keine zusammenfassende Übersicht, aus der z. B. Rechtsform, Namen anderer Anteilseigner, Organe, Anzahl der Beschäftigten, wichtige Bilanz- und Leistungskennzahlen hervorgehen. Die Stadtverwaltung ließ die Beteiligungsberichte von den jeweiligen Gesellschaften erstellen und leitete sie an den Stadtrat und die Rechtsaufsichtsbehörde weiter.

Voraussetzung für eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen ist eine institutionalisierte Beteiligungsverwaltung, die das Instrument des Beteiligungscontrollings umfasst. Die Beteiligungsverwaltung übernimmt eine Informations- und Dokumentationsfunktion, d. h., alle Gesellschafterakten der Stadt und die wesentlichen Unterlagen zu den Unternehmen sind von ihr in einer einheitlichen und übersichtlichen Struktur zu führen. Des Weiteren obliegt ihr die Überwachung der Einhaltung formaler Kriterien²⁷ und kommunaler Interessen, wie z. B. die rechtzeitige Vorlage und ordnungsgemäße Feststellung des Jahresabschlusses, die Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat, die Bestellung der Wirtschaftsprüfer bzw. Vorlagen an die RAB. Zu den sonstigen wichtigen Angelegenheiten der Beteiligungsverwaltung gehören neben der Bewertung wirtschaftlicher Risikoentscheidungen und Entscheidungen mit Haushaltsrelevanz alle Angelegenheiten, die die öffentliche Zweckbindung der Unternehmen nachhaltig berühren (die sog. Steuerungsfunktion). Ihr obliegt auch die fachliche Unterstützung der von der Stadt entsandten Mitglieder in Aufsichtsgremien der Unternehmen.

Die Beteiligungsverwaltung hat die kommunalen Ausgliederungen zu überwachen und die Informationen für eine effektive Steuerung bereitzustellen. Daher war die Stadt verpflichtet, jedes Jahr einen Beteiligungsbericht zu erstellen.²⁸ Er soll dazu beitragen, die unternehmenswirtschaftliche Betätigung der Stadt transparent zu machen.

²⁷ Vgl. § 75 Abs. 4 ThürKO.

²⁸ Vgl. § 75 a Abs. 1 ThürKO

Der Rechnungshof empfahl, eine entsprechende Beteiligungsverwaltung einzurichten oder innerhalb der Verwaltung mindestens einen Verantwortlichen für die Beteiligungsverwaltung zu benennen.

Die Stadt räumte in ihrer Stellungnahme ein, das Thema Beteiligungsverwaltung ungenügend „abgehandelt“ bzw. „aufgearbeitet“ zu haben. Sie teilte mit, derzeit zu prüfen, wo die Beteiligungsverwaltung organisatorisch zugeordnet bzw. angesiedelt werden soll. Ferner bedürfe es durch Organisations- und Dienstanweisungen einer klaren personellen und stellenplanmäßigen Zuordnung in der Verwaltung. Die Stadt sicherte zu, zeitnah eine Beteiligungsverwaltung aufzubauen.

VI. Organisationstruktur ausgeblendet?

Eine Stadt vernachlässigte die Organisation ihrer Verwaltung. Geschäftsverteilungspläne und Dienstanweisungen aktualisierte sie jahrzehntelang nicht.

Bei der Aufbauorganisation hatte eine Stadt Aufgaben- und Organisationsänderungen ohne Dokumentation und erneute Eingruppierung vorgenommen. Die 2018 vorgelegten Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungspläne stammten aus 1993 und 1995. Die Stellenbeschreibungen und -bewertungen waren ebenfalls veraltet.

Die Stadt hatte den Geschäftsverteilungsplan nicht entsprechend dem Organisationsplan und dem Aufgabengliederungsplan fortgeschrieben. So sah der Geschäftsverteilungsplan vier Dezernate, der Organisationsplan und der Aufgabengliederungsplan sahen hingegen sechs Ämter vor. Weder aus dem Geschäftsverteilungsplan noch aus dem Aufgabengliederungsplan war die Aufgabenentwicklung der letzten Jahre erkennbar. Unklare Zuständigkeiten führten in der Folge dazu, dass die Verwaltung anstehende Aufgaben nicht zeitnah erledigte. Beispielsweise erstellte sie keine Bestands- und Anlagennachweise. Zudem erfüllte die Stadt bestimmte Aufgaben nicht, obwohl sie gesetzlich oder tariflich dazu verpflichtet war. Dies betraf beispielsweise die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung sowie die tarifgerechte Eingruppierung/Stellenbesetzung.

Die Ablauforganisation gestaltete die Stadt durch verschiedene behördeninterne Regelungen, wie z. B. Dienstanweisungen und Verwaltungsrichtlinien. Diese waren jedoch veraltet und entsprachen nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen. Kostensätze, z. B. für den Bauhof, hatte die Stadt nicht regelmäßig neu kalkuliert.

Eine aktuelle, vollständige Übersicht über die vorhandenen behördeninternen Regelungen lag nicht vor. Mitarbeiter behelfen sich, in Dienstanweisungen ausgewiesene DM-Beträge umzurechnen bzw. rechtlich überholte Regelungen nicht anzuwenden.

Im Geschäftsablauf war die Vertretung für länger abwesende Mitarbeiter nicht gesichert. Geschäftsvorgänge waren anhand der Akten nicht nachvollziehbar, da Vermerke/Gesprächsnotizen fehlten und die Unterlagen keine Entwurfsschreiben und ausgedruckten E-Mails enthielten.

Städte und Gemeinden sind verpflichtet, ordnungsgemäß, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.²⁹ Sie müssen die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen. Zudem müssen sie auf Entwicklungs- und Veränderungsprozesse im kommunalen Umfeld reagieren und ihr Verwaltungshandeln daran ausrichten. Hierzu gehören ein geordneter Geschäftsablauf und eine geordnete Aktenverwaltung.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, alle behördeninternen Regelungen auf ihre Notwendigkeit (regelmäßig) zu prüfen, ggf. zu aktualisieren oder aufzuheben. Um die Nachvollziehbarkeit von Vorgängen zu gewährleisten, sind die Verfahrensschritte z. B. durch Aktenvermerke zu dokumentieren. Abschließende Entscheidungen sind mit Datum und Unterschrift zur Akte zu nehmen.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die Stadt die Organisation der Verwaltung steuern und planen muss (Prozessmanagement). Diese Aufgabe ist durch entsprechendes Personal abzusichern oder im Rahmen der Neuausrichtung von Aufgaben einem entsprechenden Mitarbeiter zu übertragen. Die Stadt sollte den konkreten Veränderungsbedarf analysieren.

Die Stadt teilte mit, sie sei sich der genannten Defizite bewusst. Da der Stadtverwaltung das notwendige Erfahrungswissen zum Prozessmanagement fehle, beabsichtige sie, eine Beratungsfirma hinzuzuziehen. In Vorbereitung auf diese Maßnahme würden derzeit alle behördeninternen Regelungen auf ihre Notwendigkeit geprüft, aktualisiert oder ggf. aufgehoben. Geschäftsverteilungs- und Aufgabengliederungsplan erarbeite sie vorrangig.

Der Rechnungshof begrüßt die Herangehensweise der Stadt. Die eigenen Regelungen zu hinterfragen und Geschäfts- sowie Aufgabengliederungspläne zu erstellen, bilden eine hilfreiche Grundlage zur Analyse des Veränderungsbedarfs.

²⁹ Vgl. § 1 Abs. 4, § 53 Abs. 2 ThürKO.

VII. Haushaltssicherung – aber deswegen auf freiwillige Leistungen verzichten?

Städte und Gemeinden müssen vorrangig ihre Pflichtaufgaben erfüllen. Mit den verbleibenden Haushaltsmitteln können sie freiwillige Aufgaben wahrnehmen. Während der Haushaltskonsolidierung sind jedoch solche Ausgaben grundsätzlich zu vermeiden.

Eine Stadt befindet sich seit einigen Jahren in der Haushaltskonsolidierung und hatte ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Währenddessen leistete sie sich freiwillig Ausgaben für u. a. mehrere Museen sowie die Stadt- und Kreisbibliothek, begrüßte neue Einwohner mit Gutscheinen und leistete Zuschüsse an Dritte. Auch neue vertragliche Verpflichtungen ging die Stadt ein. Insgesamt betrug der Anteil der Ausgaben für freiwillige Leistungen an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts jährlich über 9 %.

Die Stadt hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Vorrangig sind die Pflichtaufgaben zu erfüllen.³⁰ Mit den verbleibenden Haushaltsmitteln kann die Stadt freiwillige Aufgaben wahrnehmen. Während der Haushaltskonsolidierung sind grundsätzlich solche Ausgaben zu vermeiden, die nicht unmittelbar der Durchführung von kommunalen Pflichtaufgaben dienen.³¹ Dennoch soll der Gemeinde auch in dieser Zeit ein gewisses Maß an freiwilligen Leistungen zugestanden werden, um die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. Beispielsweise sieht das OVG Lüneburg etwa 2 % bezogen auf die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts noch als auskömmlich an.³² Darüber hinaus darf die Stadt während der vorläufigen Haushaltsführung u. a. nur Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.³³

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Stadt mit der Aufstellung und Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts die freiwilligen Leistungen analysiert und bereits reduziert hatte. Dennoch sah er die Notwendigkeit, die Ausgaben für freiwillige Leistungen weiter zu kürzen. In welchen Bereichen die Stadt Ausgaben reduziert, sollte sie im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts selbst entscheiden. Der Rechnungshof wies die Stadt darauf hin, dass sie, soweit sie neue vertragliche Verpflichtungen für freiwillige Leistungen

³⁰ Vgl. § 53 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

³¹ Vgl. Abschnitt A – Allgemeine Grundsätze VV-Haushaltssicherung.

³² Urteil vom 3. September 2002, Az. 10 LB 3714/01, Rz. 71 (Juris).

³³ Vgl. § 61 Abs. 1 ThürKO.

eingeht, diese auch finanzieren können muss. Dies bedingt, dass sie bei anderen freiwilligen Leistungen die Ausgaben reduzieren muss. Der Abschluss neuer vertraglicher Verpflichtungen für freiwillige Leistungen darf nicht dazu dienen, diese künftig rechtfertigen zu können. Vorrang haben die Pflichtaufgaben.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, die freiwilligen Leistungen seien ständig im Focus. Sie seien Schwerpunkt im Haushaltssicherungskonzept und dessen Fortschreibungen. Der Zuschussbedarf laut Haushaltsplan für die freiwilligen Leistungen habe sich im Vergleich von 2018 zu 2019 verringert. Hierbei hätten sowohl die eigenen Anstrengungen als auch die Anerkennung des Landes Thüringen für die finanziellen Belastungen der Kommunen bei den Ausgaben für kulturelle Einrichtungen im Rahmen des Kulturlastenausgleichs positiv gewirkt. Bisher habe es weder im Rahmen der Antragsverfahren von Bedarfszuweisungen noch im Genehmigungsverfahren zum Haushaltssicherungskonzept Hinweise oder Beanstandungen zu den freiwilligen Leistungen gegeben. Die Maßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept einschließlich dessen Fortschreibungen werde sie fortsetzen, soweit möglich, würden freiwillige Leistungen eingeschränkt. Grundlegende bspw. strukturelle Änderungen bedürften einer umfassenden Vorbereitung, seien derzeit aber nicht geplant.

Der Rechnungshof vermisst in der Stellungnahme eine kritische Auseinandersetzung mit den Ausgaben für freiwillige Leistungen. Eine baldige Beendigung der Haushaltssicherung wird die Stadt so nicht erreichen.

VIII. Kreditermächtigungen sorgfältig planen

Eine Stadt hatte ihre Kreditermächtigungen über Jahre fast vollständig ins Folgejahr übertragen und erst dann in Anspruch genommen. Die regelmäßigen vollständigen Übertragungen zeugen davon, dass die Stadt die Einnahmen und Ausgaben nicht richtig veranschlagte. Ein ordnungsgemäßer Haushaltsvollzug war so nicht möglich.

Eine Stadt hatte ihre Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen aus 2012 mithilfe der Bildung eines Haushaltseinnahmerests vollständig ins Folgejahr übertragen. Auch die Haushaltssatzung für den Doppelhaushalt 2013/2014 wies für beide Jahre Kreditermächtigungen aus. Die Stadt bildete für annähernd die gesamten Kreditermächtigungen 2013 und 2014 einen Haushaltseinnahmerest und übertrug sie in das jeweilige Folgejahr. Sie nahm die Kredite stets im jeweiligen Folgejahr auf. Berechnungen bzw. Ermittlungen zum notwendigen Bedarf bei den getätigten Kreditaufnahmen hatte sie nicht vorgenommen.

Kredite dürfen unter der Voraussetzung des § 54 Abs. 3 ThürKO nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, für Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung oder bis zum Haushaltsjahr 2019 für energetische Sanierungs- oder Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen sind, aufgenommen werden.³⁴ Kredite darf eine Kommune nur in Höhe des voraussichtlich notwendigen Bedarfs veranschlagen und nur zur Deckung des gegenwärtigen Bedarfs aufnehmen.³⁵

Nach der Kreditwesenbekanntmachung³⁶ hatte sie vor der Entscheidung für eine Kreditaufnahme in die Haushaltssatzung den zulässigen Gesamtkreditrahmen unter Anwendung der dort vorgeschriebenen Berechnung zu ermitteln. Weiterhin hatte sie zu prüfen, ob eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegt und die geplante Kreditaufnahme im Einklang mit der dauernden Leistungsfähigkeit steht.

Die tatsächlich notwendige Kreditaufnahme ist nach der Kreditwesenbekanntmachung ebenfalls zu ermitteln.³⁷ Somit müssen bereits bei Beschlussfassung der Haushaltssatzung die Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme vorliegen. Der in

³⁴ Vgl. § 63 Abs. 1 ThürKO.

³⁵ Vgl. Uckel, Dressel, Noll: Kommunalrecht in Thüringen – Kommentar, Nr. 3.3.1 zu § 63 ThürKO.

³⁶ Vgl. Nr. I. 3 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

³⁷ Vgl. Wachsmuth, Oehler: Thüringer Kommunalrecht – Kommentar, Nr. 3.4.1 zu § 63 ThürKO.

der Haushaltssatzung festgesetzte und genehmigte Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen bildet die haushaltsrechtliche Grundlage. Beim Haushaltsvollzug ist der Gesamtkreditrahmen zu beachten. Die Praxis, Kreditermächtigungen zu übertragen und diese Kredite im Folgejahr aufzunehmen, erschwerte nicht nur die Kontrolle des Haushaltsvollzugs, sondern auch die Transparenz des Haushalts.

Die Stadt konnte den tatsächlichen Bedarf bei Kreditaufnahme nicht anhand von Unterlagen bzw. Berechnungen nachweisen. Es war nur schwer nachvollziehbar, welche Ausgaben die Stadt durch die aufgenommenen Kredite finanzierte. Der Rechnungshof kann nicht ausschließen, dass eine unzulässige Kreditfinanzierung, z. B. von Ausgaben des Verwaltungshaushalts oder Tilgungsleistungen, stattfand.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie halte sich an die gesetzlichen Vorgaben und Regelungen. Sie veranschlage die Kredite nur in Höhe des notwendigen Bedarfs. Den Gesamtkreditbedarf ermittle sie seit 2012 anhand einer aus der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise abgeleiteten Übersicht zur rechtlichen Zulässigkeit des Gesamtbetrags der vorgesehenen Kreditaufnahme. Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolge bei Bedarf zum spätest möglichen Zeitpunkt. Den Hinweis, vor der tatsächlichen Kreditaufnahme die Voraussetzungen nochmals zu berechnen und zu dokumentieren, werde sie künftig beachten.

Die Ausführungen der Stadt entkräften die Feststellung des Rechnungshofs nicht. Die Übertragung einer Kreditermächtigung sollte die Ausnahme sein. Eine regelmäßige Übertragung der fast vollständigen Ermächtigungen zeugt davon, dass die Stadt die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nicht richtig, und zwar in der zu erwartenden und voraussichtlichen Höhe, veranschlagt hat.

IX. Kulturelle Angebote auf tönernen Füßen

Eine Stadt nutzt einen Eigenbetrieb, um ihren Einwohnern kulturelle Leistungen anzubieten. Der Eigenbetrieb unterhält ein großes Kultur- und Veranstaltungszentrum. Er verfügt nicht über ein Rechnungswesen, mit dem wirtschaftlich erfolgreiches Arbeiten möglich ist. Frühere Beanstandungen des Rechnungshofs fanden keine ausreichende Berücksichtigung.

Der Eigenbetrieb einer geprüften Stadt betreibt ein Kultur- und Veranstaltungszentrum. Er stellt dies externen Künstlern und Veranstaltern für ihre Auftritte zur Verfügung. Zusätzlich entwickelt er auch eigene kulturelle Angebote und führt diese durch. Der Eigenbetrieb erhält von der Stadt jährliche Zuschüsse von rund 300.000 EUR. Zuletzt mussten diese zur Aufrechterhaltung des Kulturbetriebs erhöht werden.

Der Eigenbetrieb hat seine Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses auf ein externes Unternehmen verlagert. Dieses erledigt sämtliche dabei erforderlichen Arbeiten. Der Eigenbetrieb lässt sich von dem Externen die für die eigenen Kalkulationen erforderlichen Zahlen nicht zuarbeiten. Daher kann er z. B. die Kosten für Veranstaltungen nicht exakt kalkulieren. Er verwendet bei Preisverhandlungen mit Dritten und bei Eintrittspreisen für eigene Veranstaltungen lediglich Erfahrungswerte.

Der Eigenbetrieb hat sich damit um jede Möglichkeit gebracht, seinen Geschäftsbetrieb wirtschaftlich erfolgreich zu steuern. Zudem erhielt der Stadtrat die Jahresabschlüsse verspätet und hatte damit keine Informationen und Einflussmöglichkeiten.

Weiterhin wandte er die ihm gesetzte Entgeltordnung nicht an. So gewährte er vielfach Veranstaltern Vergünstigungen, die die hierfür erforderlichen Berechtigungen nicht nachwiesen. Der Eigenbetrieb hat in diesem Bereich frühere Beanstandungen des Rechnungshofs nicht berücksichtigt. Möglichkeiten zur besseren Steuerung blieben damit unbeachtet. Eine vorgelegte Veranstaltungsanalyse genügte den notwendigen Anforderungen nicht. Die Stadt argumentierte mit Kostendeckungsgraden, ohne die hierfür erforderlichen Berechnungsgrößen zu verwenden. Der Stadtrat beschloss die jährlichen Zuschüsse ohne die erforderlichen Nachweise. Auch die zuständigen Mitglieder des Kontrollgremiums kamen ihren Aufgaben nicht nach. Sie billigten die Veranstaltungsanalysen, ohne den Eigenbetrieb auf die Abstellung der offensichtlichen Mängel hinzuweisen.

Die Stadt führte nicht aus, wie sie die fristgerechte Erstellung sicherstellen will. Die Verstöße gegen die Entgeltordnung will die Stadt künftig „neu fokussieren“. Ein konkretes Abstellen sagte sie nicht zu.

Zu den Kalkulationen führte sie aus, diese habe der vormalige Werkleiter in seiner Freizeit erstellt. Die Unterlagen stünden der Stadt allerdings nicht zur Verfügung. Zudem plane sie die Begriffe in der Veranstaltungsanalyse zu verändern.

Der Rechnungshof vermisst in der Stellungnahme eine substantielle Aussage, wie die Stadt die Wirtschaftlichkeit des Eigenbetriebs in Zukunft gewährleisten will. Der Verweis auf vom früheren Werkleiter in seiner Freizeit durchgeführte Kalkulationen und geplante Begriffsänderung bei den Veranstaltungsanalysen genügen nicht. Der Rechnungshof erkennt nicht, dass kulturelle Angebote oft nur erfolgen können, wenn sie finanziell gefördert werden. Gerade dann ist aber ein ordnungsgemäßer Nachweis der Notwendigkeit erforderlich, um den grundlegenden Anforderungen des Kommunalrechts zu genügen. Zudem ist der Eigenbetrieb dafür verantwortlich, angemessen und wirtschaftlich zu arbeiten, so dass er den Zuschussbedarf begrenzen und damit die Fortdauer seines Angebots im Interesse der Bürger gewährleisten kann. Der Rechnungshof fordert weiterhin zum entsprechenden Handeln auf.

X. Zentrale Vergabestelle allein reicht nicht

Der Rechnungshof empfiehlt seit Längerem, zentrale Vergabestellen einzurichten. Dies kann Verstöße gegen das Vergaberecht reduzieren. Eine Stadt folgte dieser Empfehlung, war jedoch nicht konsequent in der Umsetzung.

Eine Stadt hatte 2018 eine zentrale Vergabestelle geschaffen. Diese ist für alle Vergabeverfahren (freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibung, öffentliche Ausschreibung) der Stadt und ihrer Eigenbetriebe zuständig. Ihre Aufgaben sind

- Bekanntmachungen,
- Öffnung und Sicherung der Angebote,
- teilweise rechnerische Überprüfung der Angebote,
- teilweise Honorarnachrechnung,
- Einholung fehlender Erklärungen und
- Vergabeempfehlung.

Die zentrale Vergabestelle dokumentierte das Vergabeverfahren nicht.

Die Fachsachgebiete sind, sofern kein Planungsbüro beauftragt ist, zuständig für

- Erstellen des Leistungsverzeichnisses,
- Führen der Bieterlisten,
- Bieterzusammensetzung bei beschränkten und freihändigen Vergaben,
- Erstellen und Versenden der Angebotsunterlagen (ggf. gemeinsam mit der zentralen Vergabestelle) und
- Zuschlagserteilung.

Die Stadt hat zum Vergabeverfahren interne Festlegungen getroffen. Regelungen, wie die zentrale Vergabestelle einzubinden ist, gibt es nicht. Sie wird daher von den Ämtern unterschiedlich eingebunden. Dies reicht von abgestimmter Zusammenarbeit über den Versuch, den Vorgang komplett an die zentrale Vergabestelle abzugeben, bis hin zur vollständigen Erledigung durch das jeweilige Sachgebiet.

Die zentrale Vergabestelle ist mit einer Sachbearbeiterin in Teilzeit besetzt. Die Submissionen erfolgen zusammen mit einer weiteren Sachbearbeiterin. Die Vertretung beider Sachbearbeiterinnen ist nicht geregelt.

Der Rechnungshof begrüßt die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle. Ausschreibungs- und Vergabeverfahren können so vereinheitlicht werden. Eine strikte Trennung von Auftragserteilung und formeller Durchführung des Vergabeverfahrens beugt zudem der Korruption vor. Es sind jedoch eindeutige Regelungen für die Zusammenarbeit und die Zuständigkeiten erforderlich. Diesem Erfordernis ist die Stadt bisher nicht ausreichend nachgekommen. Sie sollte daher die vorhandenen internen Regelungen überprüfen und eine neue Dienstanweisung erlassen.

Zudem ist die Stadt verpflichtet, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen.³⁸ Dies erfordert auch, Vertretungen für den Fall der Abwesenheit von Mitarbeitern zu regeln.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Anfang 2020 eine überarbeitete Dienstanweisung in Kraft treten soll. Eine lückenlose Dokumentation der Vergabeverfahren sei gewährleistet. Der Stellenplan ab 1. Januar 2020 sehe eine weitere Stelle vor, so dass die Vertretung in der Vergabestelle gesichert ist.

³⁸ Vgl. § 1 Abs. 4 ThürKO.

Der Rechnungshof erwartet, dass die künftige Dienstanweisung nicht nur die strikte Trennung von Auftragserteilung und formeller Durchführung des Vergabeverfahrens vorsieht, sondern auch die Zuständigkeiten klar regelt.

XI. Entsorgung von kontaminierten Baustellenabfällen mangelhaft

Eine Stadt beachtete das Abfallrecht bei der Umsetzung von Baumaßnahmen nicht. Sie schrieb Leistungen nicht sorgfältig aus und prüfte die ihr vorgelegten Unterlagen für den Transport und die Entsorgung kontaminierten Materials lediglich oberflächlich.

Eine Stadt plante und baute verschiedene innerstädtische Verkehrsanlagen um. Die Voruntersuchungen der Stadt ergaben, dass bei den vorhandenen Verkehrsanlagen mit Teer, Öl und weiteren kontaminierten Materialien zu rechnen war. Die Stadt schrieb die Abbrucharbeiten pauschal ohne Mengenangaben aus. Sie wies in den Ausschreibungsunterlagen für das auszubauende und zu entsorgende Material eine Belastung aus, die eine Weiterverwendung ausschloss und eine Lagerung auf einer Deponie erforderlich machte. Die Stadt beauftragte ein Ingenieurbüro mit der Überwachung dieser Leistungen. Die Abrechnung der Abbrucharbeiten erfolgte dementsprechend ohne mengenmäßigen Nachweis. Für die Entsorgung des Abbruchmaterials sahen die Leistungsverzeichnisse jedoch eine Abrechnung der genauen Mengen vor.

Zum Leistungsnachweis legte die Stadt neben Lieferscheinen des Bauunternehmens auch Annahmescheine des Entsorgers vor. Diese Nachweise enthielten widersprüchliche Angaben über den Belastungsgrad der Materialien. Das Ingenieurbüro und die Stadt beanstandeten diese Nachweise nicht.

Material, das nicht mehr auf der Baustelle verwendet werden kann, unterliegt nach dem KrWG dem Abfallrecht. Für den Transport sind auch die AVV und für die Weiterverwendung des Materials die Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall – LAGA M 20 zu beachten. Die Stadt als Abfallerzeuger und das beauftragte Bauunternehmen als Abfallbesitzer haben das Abfallrecht zu beachten.³⁹ Ausbau, Transport und Verbleib des Abfalls sind vom Abfallbesitzer und -erzeuger so zu

³⁹ Vgl. § 3 Abs. 8 KrWG i.V. m. § 3 Abs. 9 KrWG.

dokumentieren, dass Ursprung, Art, Menge und Verbleib des Abfalls jederzeit nachvollziehbar sind.⁴⁰

Eine lückenlose Dokumentation ist Voraussetzung für das Ende der Abfallherrschaft des Erzeugers und -besitzers und damit der abfallrechtlichen Haftung. Gesetzwidriges Verhalten führt für Abfallerzeuger oder -besitzer dazu, dass die Haftung nicht mit der Entsorgung oder Verwertung des Abfalls erlischt. Je nach Umfang und Schwere handelt es sich nicht nur um Ordnungswidrigkeiten, sondern um Straftaten.

Um den Vollzug des Abfallrechts zu vereinfachen und den gefährlichen vom nicht gefährlichen Abfall präzise zu unterscheiden, hat das BMU 2005 „Hinweise zur Anwendung der AVV“ veröffentlicht.⁴¹ Darüber hinaus gibt das TLBV in seinem „Informationsblatt Abfall, Nr. 4, Gefährlichkeitseinstufung mineralischer Abfälle (ausgenommen Asphalt, teer-/pechhaltiger Straßenaufbruch)“ vom 12. Oktober 2015 Hinweise zur Einstufung und den Transport gefährlichen oder nicht gefährlichen Abfalls.

Der Rechnungshof hat der Stadt mitgeteilt, dass die vorgelegten Nachweise nicht den Anforderungen aus dem Abfallrecht genügen.

Die Stadt sicherte dem Rechnungshof zu, künftig das Abfallrecht und die Hinweise des BMU und des TLBV zu beachten.

XII. Vertrauen ist gut – Kontrolle ist besser

Eine Stadt hatte Honorare für Planungsleistungen falsch vereinbart und mangelhafte Honorarrechnungen anerkannt. Infolgedessen waren ihr vermeidbare Mehrausgaben von insgesamt 107.000 EUR entstanden.

Eine Stadt hatte 2009 einen Vertrag mit einem Architekten für Planungsleistungen einer Altbausanierung nach der HOAI 2002 abgeschlossen. Die Leistungen betrafen den Umbau des Gebäudes, der ohne äußere Veränderung des Bauwerks einherging. Die Stadt hatte 2010 und 2012 stufenweise weitere Leistungen übertragen. Aufgrund besonderer Anforderungen an die Einbindung in die Umgebung

⁴⁰ Vgl. § 49 KrWG.

⁴¹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) „Hinweise zur Anwendung der Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3379) zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 24. Juli 2002 (BGBl. I S. 2833)“ veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 9. August 2005.

hatte sie die Honorarzone IV vereinbart. Der Freiberufler hatte alle erbrachten Leistungen nach HOAI 2002 in der Honorarzone IV mit rund 89.890 EUR abgerechnet.

Für die Sanierung/Instandsetzung einer Gewerbebrache hatte die Stadt 2012 einen Generalplanervertrag für die Leistungsbilder Objektplanung und Tragwerksplanung sowie eine Erschließungsstraße mit Entwässerungskanal abgeschlossen. Das Ingenieurbüro hatte die Leistungen für beide Leistungsbilder mit insgesamt rund 366.000 EUR abgerechnet. Die der Honorarberechnung zugrunde zu legenden anrechenbaren Kosten waren falsch bzw. zum Teil gar nicht nachgewiesen. Die Leistungen für eine Erschließungsstraße einschließlich Entwässerungskanal hatte es als Freianlagen mit rund 16.000 EUR abgerechnet. Hierzu waren ebenfalls die anrechenbaren Kosten nicht nachgewiesen.

Die Stadt hatte die Honorarrechnungen anerkannt und die geforderten Beträge bezahlt.

Das Honorar wird fällig, wenn die Leistungen vertragsgemäß erbracht und eine prüffähige Honorarschlussrechnung vorgelegt worden ist.⁴² Bei Gebäuden, Verkehrsanlagen, Ingenieurbauwerken und der Tragwerksplanung richtet sich das Honorar nach den anrechenbaren Kosten des Objekts, der Honorarzone und nach den entsprechenden Honorartafeln. Ohne Nachweis der anrechenbaren Kosten ist die Honorarrechnung nicht prüffähig und zu beanstanden. Seit dem Inkrafttreten der HOAI 2009 sind die anrechenbaren Kosten auf der Grundlage der Kostenberechnung zu ermitteln.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ingenieurverträge und -abrechnungen fehlerhaft waren. So waren die Leistungen nicht nach der jeweils geltenden HOAI abgerechnet, nicht in die richtige Honorarzone eingeordnet und die anrechenbaren Kosten nicht korrekt ermittelt oder überhaupt nicht nachgewiesen.

Die Altbausanierung war ein Umbau im bestehenden Gebäude. Das Bewertungsmerkmal „Anforderung an die Einbindung in die Umgebung“ war daher nicht maßgebend.⁴³ Die Honorarzone IV war nicht gerechtfertigt. Da die stufenweise Beauftragung nach dem Inkrafttreten der HOAI 2009 erfolgte, waren diese Leistungen auch nach den Bestimmungen der HOAI 2009 abzurechnen.⁴⁴ Das Honorar für die

⁴² Vgl. § 15 Abs. 1 HOAI 2009.

⁴³ Vgl. § 11 Abs. 2 HOAI 2009.

⁴⁴ Vgl. § 55 HOAI (2009) – Übergangsvorschrift.

Altbausanierung war demzufolge ausschließlich auf der Basis der Kostenberechnung zu ermitteln und dementsprechend der Honorarzone III zuzuordnen.

Das Honorar für die Sanierung/Instandsetzung der Gewerbebrache war ebenfalls nach der HOAI 2009 zu berechnen. Damit war auch hier Berechnungsgrundlage die Kostenberechnung. Die Erschließungsstraße und der Entwässerungskanal waren nicht als Freianlagen, sondern als Verkehrsanlagen bzw. Ingenieurbauwerke abzurechnen.⁴⁵

Die Stadt hatte die Vorschriften der HOAI missachtet und die Forderungen der Ingenieurbüros zum Teil bezahlt, ohne dass die Voraussetzungen zur Zahlung vorlagen. Die Fehler der Ingenieurverträge und -abrechnungen hatten für die Stadt vermeidbare Mehrausgaben von insgesamt 107.000 EUR zur Folge. Der Rechnungshof hatte gefordert, die Honorarschlussrechnungen zu überprüfen und ggf. das überzahlte Honorar zurückzufordern.

Die Stadt hat behauptet, die Honorare seien wie vereinbart berechnet worden. Ihr sei kein finanzieller Schaden entstanden.

Die Stadt hatte die geltende HOAI nicht beachtet. Sie hatte die Honorarzone fehlerhaft und die Honorare aufgrund falscher Berechnungsgrundlagen ermittelt. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Honorarrechnungen unter Beachtung der gegebenen Hinweise zu überprüfen und die überzahlten Beträge von den Freiberuflern zurückzufordern.

XIII. Fehlendes Bewusstsein für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung

Eine Stadt beabsichtigte, das Jugendzentrum in eine Orangerie zu verlagern. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war fehlerhaft.

Eine Stadt verlagerte das Jugendzentrum in eine Orangerie, die sie zuvor denkmalgerecht sanierte. Hierfür investierte sie rund 600.000 EUR aus Eigen- und Fördermitteln. Eine Kostenvergleichsberechnung zwischen der favorisierten Variante und der Bestandsimmobilie oder mit anderen Immobilien führte sie nicht durch.

⁴⁵ Vgl. § 45 HOAI 2009.

Die Stadt war während der Planungsphase verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten. Sie hatte den Begriff der erheblichen Investition im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht definiert.

Die Stadt hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Bevor sie Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschließt, soll sie unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermitteln. Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist, die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ anhand des tatsächlichen Bedarfs festzustellen. Für den geforderten Vergleich sind für alle Varianten gleiche Bewertungsmaßstäbe anzusetzen.

Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben aufgrund der Haushaltssituation als erhebliche Investition, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen des § 10 ThürGemHV unterworfen war. Es fehlten wesentliche Inhalte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie

- die vorab definierten Ziele und das mögliche Maß der Zielerreichung,
- der ermittelte und dokumentierte Bedarf,
- die Folgekosten für die favorisierte Lösung und
- die Kosten für Herstellung und Nutzung/Betrieb (Folgekosten) möglicher Varianten.

Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass die Stadt einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen verschiedenen Varianten nicht führte. Den unterschiedlichen zeitlichen Anfall der Kosten und die Kostenentwicklung berücksichtigte die Stadt ebenso wenig, wie eine darauf abzustellende Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (Barwertmethode). Im Ergebnis wies die Stadt die Wirtschaftlichkeit der Sanierung der Immobilie und deren Nutzung für die Jugendarbeit nicht nach und verstieß damit gegen das Haushaltsrecht.

Der Rechnungshof verwies auf die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der 2016 bis 2017 durchgeführten Querschnittsprüfung zur Planung und Veranschlagung von Investitionen und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen.⁴⁶

⁴⁶ Vgl. Bericht über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“. Veröffentlicht im Internet auf den Seiten des Rechnungshofs.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Verwaltung die Aufnahme einer Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung in die Geschäftsordnung oder Hauptsatzung prüfe. Auf den fehlenden Wirtschaftlichkeitsvergleich ging die Stadt nicht ein.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, bei künftigen Investitionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

XIV. Zu hohe Bezahlung von Vorzimmerkräften

Eine kreisfreie Stadt zahlt Vorzimmerkräften von Dezernats-, Amts- und Werksleitungen überhöhte Gehälter. Die dazu erforderliche Zustimmung des TMIK holte sie nicht ein.

Eine Stadt hat durch „Arbeitsanweisung“ des Oberbürgermeisters eine übertarifliche Vergütung der Vorzimmerkräfte festgelegt. Danach werden Beschäftigte im Vorzimmer einer Dezernatsleitung nach Entgeltgruppe E 8 TVöD-V und im Vorzimmer einer Amts- oder Werkleitung nach Entgeltgruppe E 6 TVöD-V vergütet. Eine Zustimmung des TMIK lag nicht vor.

Zudem zahlt die Stadt die übertarifliche Vergütung nicht als widerrufliche Zulage, sondern vereinbart mit den Beschäftigten vertraglich die höhere Entgeltgruppe. Wenn die Beschäftigten aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht mehr im Vorzimmer beschäftigt werden sollen, z. B. weil die Dezernatsleitung wechselt, müssen sie daher weiterhin nach E 8 bzw. E 6 vergütet werden.

Der TVöD-V bewertet die Tätigkeit der Vorzimmerkräfte regelmäßig mit Entgeltgruppe E 5. Die Gewährung übertariflicher Leistungen an Beschäftigte bedarf der Genehmigung des TMIK.⁴⁷

Die Stadt zahlt für einen Tarifbeschäftigten im Vorzimmer einer Dezernatsleitung jährlich 4.245 EUR und im Vorzimmer einer Amtsleitung jährlich 1.415 EUR zu viel Gehalt.⁴⁸ Anhand der Anzahl der Dezernate und Ämter ergibt sich damit in der geprüften Stadt eine Überzahlung von insgesamt 59.430 EUR jährlich.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine ggf. vom TMIK genehmigte übertarifliche Vergütung in Form einer widerruflichen Zulage zu gewähren.

⁴⁷ Vgl. § 33 Abs. 3 Satz 3 ThürKO.

⁴⁸ Differenz zwischen Entgeltgruppe E 8 Stufe 3 bzw. Entgeltgruppe E 6 Stufe 3 und Entgeltgruppe 5 Stufe 3. Nicht berücksichtigt sind zusätzliche Arbeitgeberbeiträge zu Sozialversicherungen und eine höhere Jahressonderzahlung.

Unabhängig davon hält der Rechnungshof die Höhe der übertariflichen Vergütung nicht für angemessen. Nach einer Richtlinie der Freistaats⁴⁹ erhalten Vorzimmerkräfte im Landesdienst eine übertarifliche Zulage bis zur Vergütung nach E 6, wenn sie im Vorzimmer eines Abteilungsleiters einer obersten Landesbehörde oder eines Behördenleiters mit mindestens der Besoldungsgruppe B 3 tätig sind.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine übertarifliche Zulage nur noch den Vorzimmerkräften der Dezernatsleiter zu gewähren. Die Zulage sollte die Differenz zur E 6 nicht überschreiten.

Die Stadt hat mitgeteilt, sie werde das TMIK um Genehmigung der übertariflichen Eingruppierung der Vorzimmerkräfte bitten. Bis zur Entscheidung des Ministeriums werde sie bei neuen Stellenbesetzungen die Vorzimmerkräfte nach Entgeltgruppe E 5 TVöD-V vergüten. Sollte das TMIK die gewünschte Genehmigung nicht erteilen, werde sie Umsetzungen auf freie, gleichwertige Stellen vornehmen.

Der Rechnungshof begrüßt die von der Stadt eingeleiteten Maßnahmen. Diese führen im Ergebnis zu einer rechtmäßigen Vergütung. Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen zu Form und Höhe der übertariflichen Vergütung fest:

- Die Stadt sollte die übertarifliche Vergütung als widerrufliche Zulage gewähren.
- Die Zulage sollte die Vergütung nach E 6 für die Vorzimmer der Dezernatsleitung nicht überschreiten.

XV. Nebentätigkeit oder Hauptamt

Aufsichtsratsstätigkeiten von Bürgermeistern in Stadtwerken werden häufig als Nebentätigkeiten gesondert vergütet, obwohl sie regelmäßig Teil des Hauptamtes sind. Sie sind mit dessen Vergütung abgegolten.

Beamte dürfen weitere Tätigkeiten neben ihrem Hauptamt ausüben.⁵⁰ Nicht jede Tätigkeit eines Beamten, die sich zunächst als eine zusätzlich zum Hauptamt ausgeübte Tätigkeit darstellt, ist rechtlich eine Nebentätigkeit. Häufig ist sie dem jeweiligen Hauptamt zuzurechnen. Insbesondere trifft dies auf Funktionen in Aufsichtsräten oder der Geschäftsführung kommunaler Unternehmen zu.

⁴⁹ TFM: Außertarifliche Bezahlung der Beschäftigten im Vorzimmerdienst, ThürStAnz Nr. 50/2017, S. 1880.

⁵⁰ Vgl. §§ 49 bis 58 ThürBG.

Ist eine Tätigkeit dem Hauptamt des Beamten zuzuordnen, sind alle daraus erzielten Einnahmen vollständig und unverzüglich an den Dienstherrn abzuführen.⁵¹

Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen festgestellt, dass Oberbürgermeister, Bürgermeister, hauptamtliche Beigeordnete und andere Beamte von Städten als Aufsichtsratsvorsitzende, Aufsichtsratsmitglieder oder Geschäftsführer in kommunalen Unternehmen tätig sind. Häufig ist bereits in Satzungen und Gesellschaftsverträgen der Unternehmen die Besetzung durch Inhaber bestimmter Ämter vorgesehen.

Zwei Oberbürgermeister von kreisfreien Städten hatten das Landesverwaltungsamt um Entscheidung zur Frage der rechtlichen Einordnung der Tätigkeiten als Teil des Hauptamtes oder als Nebenamt gebeten. Endgültige Entscheidungen dazu lagen zur Prüfung noch nicht vor.

Eine weitere kreisfreie Stadt hat die Tätigkeit des Oberbürgermeisters als Aufsichtsratsvorsitzender der Stadtwerke als nebenamtlich behandelt. Aufgrund der besonderen Stellung des Oberbürgermeisters einer kreisfreien Stadt wird die Stadt als Dienstherr durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde, das TLVwA, vertreten.⁵² Der Oberbürgermeister hatte dem TLVwA die Tätigkeit als Aufsichtsratsvorsitzender als Nebentätigkeit angezeigt und beantragt, diese zu genehmigen. Das TLVwA hat die Genehmigung erteilt. Dementsprechend hat der Oberbürgermeister die erhaltenen Vergütungen nur zum Teil an die Stadt abgeführt.⁵³

Der Rechnungshof hat diese Bewertung als fehlerhaft beanstandet. Die Tätigkeiten sind keine Nebentätigkeit, sondern dem Hauptamt des Beamten zuzuordnen.

Das Thüringer Beamtengesetz definiert den Begriff des Hauptamtes nicht. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die „weitere“ Tätigkeit dem Aufgabenkreis (Dienstposten) des betroffenen Beamten zuzuordnen ist.

Grundsätzlich entscheidet der Dienstherr kraft seiner Organisationsgewalt darüber, welche Aufgaben zum Hauptamt gehören und welche Tätigkeiten als Nebentätigkeiten anzusehen sind. Dies kann durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift oder Weisung geschehen. Voraussetzung für die Einordnung von Aufgaben in das Hauptamt eines Beamten ist die Zuständigkeit des

⁵¹ Vgl. § 42 Abs. 2 BeamStG.

⁵² § 3 Abs. 2 und 3 ThürBG i. V. m. § 3 Abs. 1 ThürKWBG. Das TLVwA wird hier nicht als Rechtsaufsichtsbehörde, sondern in Vertretung der Stadt als Dienstvorgesetzter tätig.

⁵³ Der Beamte muss gemäß § 8 Abs. 3 Thüringer Nebentätigkeitsverordnung Vergütungen aus Nebentätigkeiten im öffentlichen oder diesem gleichstehenden Dienst abführen, wenn sie – abhängig von der Besoldungsgruppe – den Betrag von 4.100 EUR bis 6.200 EUR überschreiten.

Dienstherrn für diese Aufgaben. Stehen die übertragenen Aufgaben in untrennbarem sachlichem Zusammenhang mit dem Hauptamt, so verbleibt für eine Übertragung in ein Nebenamt rechtlich kein Raum.

Abgrenzungsprobleme tauchen häufig dann auf, wenn die Tätigkeit einen hohen Bezug zur dienstlichen Tätigkeit des Beamten aufweist oder auf Weisung oder Vorschlag des Vorgesetzten ausgeübt wird.

Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend, ist die Tätigkeit eines Oberbürgermeisters als Mitglied im Aufsichtsrat eines privatrechtlich organisierten Unternehmens unter bestimmten Umständen seinem Hauptamt zuzuordnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Amt notwendige Bedingung für die Berufung in den Aufsichtsrat eines privaten Unternehmens mit kommunaler Beteiligung ist.⁵⁴ In diesen Fällen steht es dem Oberbürgermeister nicht mehr frei, seine Arbeitskraft ohne Ablieferungspflichten entgeltlich zu verwerten. Die Übernahme des Aufsichtsratsmandats durch den Oberbürgermeister ordnet diese Tätigkeit seinem Hauptamt zu. Eine für diese Tätigkeit von dem Unternehmen gezahlte Vergütung ist vollständig an den Dienstherrn, d. h. die Stadt, abzuführen.

Die Stadt hat mitgeteilt, sie folge den Rechtsausführungen des Rechnungshofs nicht. Sie bezieht sich auf ein Schreiben des TLVwA, wonach die Tätigkeit des Oberbürgermeisters als Aufsichtsratsvorsitzender der Stadtwerke GmbH eine Nebentätigkeit sei.

„Nach übereinstimmender Auffassung des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales und des Thüringer Landesverwaltungsamts“ sei die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Rechtslage in Thüringen nicht anzuwenden. Die Zuordnung von Tätigkeiten zum Hauptamt richte sich nach den gesetzlichen Bestimmungen und unterliege weder der Entscheidungskompetenz des Gemeinderats noch der des Bürgermeisters. Tätigkeiten von Bürgermeistern in Organen eines kommunalen Unternehmens seien daher als Nebentätigkeit einzustufen. Dies gelte auch in dem Fall, dass die Mitgliedschaft des Bürgermeisters im Aufsichtsrat eines Unternehmens im Gesellschaftsvertrag vorgesehen sei.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er sieht sich darin auch durch eine bereits 2008 ergangene Entscheidung des Verwaltungsgerichts Meiningen bestätigt. Darin hatte das Gericht festgestellt, dass die Zuordnung einer Tätigkeit zum Hauptamt sich „– entgegen der Auffassung der Klägerin, die sich insofern auf eine Auskunft der Thüringer Landesregierung beruft – nicht nur aus den gesetzlichen

⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 31. März 2011, 2 C 12/09, juris - 2. Leitsatz.

Vorschriften, hier also den Bestimmungen der Thüringer Kommunalordnung über den Aufgabenbereich des Bürgermeisters, sondern auch aus den Organisationsregelungen des Dienstherrn⁵⁵ ergibt. Die Organisationsregelung ist in der Entscheidung der Stadt zur Satzung oder zum Gesellschaftsvertrag des Unternehmens enthalten. Nach § 11 Abs. 1 Satz 3 des Gesellschaftsvertrags gehört der Oberbürgermeister dem Aufsichtsrat kraft Amtes an. Damit ist er kraft Amtes auch verpflichtet, den Aufsichtsratsvorsitz als Teil seines Hauptamtes zu übernehmen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem TLVwA als Vertreter der Stadt, die Nebentätigkeitsgenehmigung für die Zukunft aufzuheben.

XVI. Kontokorrentkredit einer kommunalen Gesellschaft

Die Gesellschaft einer Stadt nahm einen Kontokorrentkredit ohne Zustimmung des Stadtrats auf. Das ist unzulässig.

Der Rechnungshof hat bei einer Stadt die Beteiligungsverwaltung und Betätigung in ihren Beteiligungen geprüft. Die Stadt war unmittelbar oder mittelbar an 17 privatrechtlichen Unternehmen beteiligt. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2013 bis 2017.

Eine Gesellschaft, an der die Stadt beteiligt ist, nahm zur Liquiditätssteigerung einen Kontokorrent- bzw. Überziehungskredit⁵⁶ auf. Die Wirtschaftspläne dieser Gesellschaft waren nicht Bestandteil des Haushaltsplans der Stadt, da deren Beteiligung nicht über 50 % lag.⁵⁷ Zur Aufnahme des Kontokorrentkredits lag kein Stadtratsbeschluss vor. Die Beteiligungsverwaltung argumentierte im Verlauf der örtlichen Erhebungen, es handele sich bei Kontokorrentkrediten um Kassenkredite⁵⁸ und nicht um einen Investitionskredit.⁵⁹ Die Beteiligungsverwaltung der Stadt legte überdies nach Prüfung und Ermessensentscheidung Überziehungs- bzw. Kontokorrentkredite der städtischen Beteiligungsunternehmen den städtischen Gesellschaftervertretern vor. Hier hätten die jeweiligen Aufsichtsräte der Gesellschaften selbst entschieden.

Vertreter der Stadt in den Organen von Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, dürfen der Aufnahme von Krediten nur zustimmen, wenn ein entsprechender

⁵⁵ VG Meiningen, Urteil vom 9. Juni 2008 – 6 D 60012/02.Me, Rn. 80 –, juris.

⁵⁶ Nachfolgend Kontokorrentkredit genannt.

⁵⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ThürGemHV.

⁵⁸ I. S. d. § 87 Nr. 24 ThürGemHV.

⁵⁹ I. S. d. § 74 Abs. 1 ThürKO.

Beschluss des Gemeinderats vorliegt.⁶⁰ Eine Ausnahme besteht dann, wenn die Kreditaufnahme im Wirtschaftsplan des betreffenden Jahres enthalten und dieser Teil des vom Gemeinderat beschlossenen Haushalts ist.

Zunächst ist fraglich, ob es sich bei Kontokorrentkrediten von Beteiligungsunternehmen überhaupt um Kassenkredite handelt. Kassenkredite sind regelmäßig Gelddarlehensverträge, bei denen die Gemeinde auf Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrags verpflichtet ist, dem Darlehensgeber einen Geldbetrag zurückzahlen.⁶¹ Das mag die Gemeinde als Kreditnehmerin selbst betreffen, ferner noch Eigen- oder Regiebetriebe. Für Kontokorrentkreditaufnahmen kommunaleigener Beteiligungsunternehmen haftet die Gemeinde dagegen per se nicht.⁶² Somit handelt es sich bei den von den Beteiligungsunternehmen aufgenommenen Kontokorrentkrediten nicht um Kassenkredite.

Sinn und Zweck der Norm ist die Beteiligung des Stadtrats in wesentlichen Fragen der Finanzierung kommunaler Unternehmen und damit verbunden die Sicherung der Belange einer geordneten Haushaltswirtschaft.⁶³ Damit hätte zumindest die Ersteinrichtung des Kreditrahmens der Zustimmung des Stadtrats bedurft.⁶⁴

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, sämtliche Kredite – auch die (Erst-) Vergabe von Kontokorrentkrediten – vor Aufnahme vom Stadtrat beschließen zu lassen, sofern diese nicht Bestandteil des vom Stadtrat zu genehmigenden Wirtschaftsplans sind.

Die Stadt erklärte nunmehr in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Prüfungsberichts, sie teile die Auffassung des Rechnungshofs sowohl dem Grunde nach als auch in der Frage der Aufnahme bzw. Einrichtung von Kontokorrentkrediten und Kontokorrentkreditrahmen. Dies habe sie auch in den Arbeitsgesprächen mit den Vertretern des Rechnungshofs so dargestellt. Das Herbeiführen des erforderlichen Beschlusses sei bis auf wenige Einzelfälle in der Regel möglich gewesen. Die Beteiligungsverwaltung werde diese Vorgehensweise auch künftig weiterempfehlen.

⁶⁰ Vgl. § 74 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

⁶¹ *Dieter/Bender* in *Rücker/Dieter/Schmidt*: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Band II, ThürKO, § 65, Nr. 1.1, S. 2.

⁶² Begrenzung der Haftung der Gemeinde bei Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts nach § 73 Abs. 1 Nr. 5 ThürKO als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beteiligung.

⁶³ *Wolters Kluwer*: Kommunalrecht in Thüringen, 10.44 ThürKO zu § 74, Rn. 1.

⁶⁴ Vgl. § 65 Abs. 1 ThürKO.

Die Durchsetzung sei in Einzelfällen abhängig von Informationsflüssen, Einflussnahmemöglichkeiten sowie inhaltlicher Aufbereitung und fristgerechter Vorlage von Sitzungsunterlagen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich die Stadt nunmehr seiner Rechtsauffassung anschließt. Er begrüßt ferner das Bemühen der Stadt, die geltende Rechtslage in ihren Beteiligungsunternehmen künftig umsetzen zu wollen. Die genannten Hinderungsgründe an der Durchsetzung in Einzelfällen tragen nicht.

XVII. Selbstentlastung von Mitgliedern der Aufsichtsgremien

Die Gesellschafterversammlung entlastet den Aufsichtsrat. In der Beteiligung einer Stadt waren dies jedoch teilweise dieselben Personen. Somit kam es zu einer widerrechtlichen Selbstentlastung.

Der Rechnungshof hat bei einer Stadt die Beteiligungsverwaltung und Betätigung der Stadt in ihren Beteiligungen geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2013 bis 2017. Die geprüfte Stadt war am 31. Dezember 2017 unmittelbar oder mittelbar an 17 privatrechtlichen Unternehmen beteiligt.

Der Rechnungshof stellte fest, dass nach den jeweiligen Gesellschaftsverträgen regelmäßig die Gesellschafterversammlung über die Entlastung des Aufsichtsrats beschließt und meist kein Gremienvorbehalt vorgesehen ist. Durch Personenidentität zwischen den Mitgliedern der Aufsichtsräte und denen der Gesellschafterversammlungen kam es vermehrt zu Selbstentlastungen.

Die Entlastung ist eine einseitige Erklärung, die die vergangene Amtsführung billigt und den entlasteten Personen für die Zukunft das Vertrauen ausspricht. Das Richten in eigener Sache fällt jedoch unter das Stimmverbot nach § 47 Abs. 4 GmbHG.⁶⁵ Danach hat ein Gesellschafter kein Stimmrecht bei Beschlüssen, durch welche er selbst entlastet wird.

Der Rechnungshof empfahl der Stadt, entweder die Entlastungen des Aufsichtsrats nicht durch dieselben Personen in der Gesellschafterversammlung vornehmen zu lassen⁶⁶ oder die Entlastung im Gesellschaftsvertrag unter Gremienvorbehalt (Stadtrat) zu stellen.

⁶⁵ Bayer in Lutter/Hommelhoff: GmbH-Gesetz, Kommentar, 17. Auflage, § 47, Rn. 38.

⁶⁶ Beispielsweise durch Bürgermeister oder Beigeordnete, so auch Starck in: Public Services, Entlastung der Organe kommunaler Unternehmen, Januar 2013, S. 7.

Die Stadt erklärt, dass diese Form der Entlastung bisher zu keinerlei Beanstandungen geführt habe. Da die Feststellung allerdings schwerwiegend sei, sei diese im kommunalen Bereich etablierte Verfahrensweise in Frage zu stellen. Aus Sicht der Stadt sollte die bisherige Vorgehensweise rechtlich überprüft werden und es ggf. zeitnah zu einer Auflösung der Personalidentität kommen.

Die Stellungnahme der Stadt ist unbefriedigend, insbesondere da sie nicht näher ausführt, weshalb sie eine rechtliche Überprüfung für erforderlich hält und wie diese Prüfung aussehen soll. Die Rechtslage ist eindeutig. Die Notwendigkeit der Auflösung der Personenidentität ergibt sich aus dem GmbHG als gegenüber dem Kommunalrecht höherrangigem Recht.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die rechtliche Regelung organisatorisch in Kommunen zu Aufwand führen kann. Dies ist allerdings kein Rechtfertigungsgrund, gegen die Verpflichtung zu verstoßen.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

2019 hat der Rechnungshof Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei zwei Landkreisen, einer kreisfreien Stadt, drei Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 25 Mitgliedsgemeinden, fünf kreisangehörigen Städten und zwölf Gemeinden durchgeführt. Dabei hat er die Einrichtung der Kassen, die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte und das Zusammenwirken der Kasse mit der Verwaltung geprüft. Organisatorisch betrachtet umfasste die Prüfung des Rechnungshofs 34 Hauptkassen, 20 Zahlstellen, zwei Handvorschüsse und eine Sonderkasse.

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

- die unvollständigen bzw. nicht aktuellen Dienstanweisungen zur Buchführung und Abwicklung von Kassenvorgängen,
- die nicht notwendigen bargeldführenden Stellen sowie die zu hohen Bargeldbestände,
- die weiterhin unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen der Kassen,
- die nicht zeitnah gebuchten Barzahlungen⁶⁷ sowie die unvollständigen Tagesabschlüsse und
- die unzureichend verfolgten offenen Forderungen.

Bei den Kassenprüfungen 2019 wurde somit wiederholt deutlich, dass die Gemeinden elementare Anforderungen nicht berücksichtigten. Nachfolgend dazu ausgewählte Beispiele:

I. Sicherheit im Umgang mit Bargeld

Einige Gemeinden haben Zahlstellen, beispielsweise bei Standesämtern eingerichtet, die allein beim Anwenden moderner Verwaltungs- und Zahlungsverfahren entfallen oder bargeldlos geführt werden könnten. Auch auf die Ausreichung von Handvorschüssen könnte in vielen Fällen verzichtet werden, wenn die Verwaltungen bargeldlose Zahlungsverfahren wie beispielsweise Tankkarten forcieren würden. Einige Verwaltungsstellen, wie beispielsweise im Bildungsbereich, erhielten für geringfügige Ausgaben Handvorschüsse, obwohl bei diesen bereits Zahlstellen eingerichtet waren.

⁶⁷ Vgl. § 66 ThürGemHV.

Zudem entsprach der Umgang mit Tresorschlüsseln überwiegend nicht den rechtlichen Anforderungen.⁶⁸ Beispielsweise wurden diese nicht ausreichend gegen den Zugriff Unberechtigter geschützt aufbewahrt und verblieben nach Dienstschluss im Dienstgebäude.

Kassen- und Zahlstellenbedienstete wurden häufig nicht über die Gefahren beim Umgang mit Zahlungsmitteln belehrt. Überdies fehlten regelmäßig Dienstweisungen zu Maßnahmen zur Vermeidung eines Raubs sowie zum Verhalten während und nach einem Raub.

Entsprechend der Höhe des vorgehaltenen Bargeldbestands waren viele Kassen und Zahlstellen baulich nicht ausreichend ausgestattet. Sie boten keinen ausreichenden Schutz der Bediensteten und der Gemeindekasse. Häufig wurden Bargeldgeschäfte an einem Schreibtisch oder an einem umschreitbaren Tresen durchgeführt. Es fehlten Alarmierungsmöglichkeiten oder diese waren nicht immer einsatzbereit. Kassen- bzw. Zahlstellenräume waren vor einem unberechtigten Zugang häufig nicht geschützt. So kann man z. B. durch die unverschlossene Tür, die problemlos auch von außen zu öffnen ist, in den Kassenraum gelangen. Schon das Anbringen eines Türknaufs anstelle einer Türklinke schützt die Kassenbediensteten vor ungebetenen Besuchern.

Der Rechnungshof hat folgende Empfehlungen gegeben:

- Der Zahlungsverkehr ist unbar abzuwickeln.⁶⁹ Regelmäßige Einnahmen sollten bspw. durch Lastschriftverfahren angenommen werden. Auszahlungen sind grundsätzlich unbar vorzunehmen. Kassenautomaten reduzieren das Sicherheitsrisiko und den Verwaltungsaufwand weiter.
- Sind Zahlstellen oder Handvorschüsse nicht zwingend erforderlich, sind diese aufzulösen bzw. nicht einzurichten. Je weniger bargeldführende Stellen existieren, umso geringer sind die Sicherheitsrisiken und wirtschaftlichen Aufwendungen.
- Der Bargeldhöchstbestand sollte niedrig gehalten werden. Entsprechend dem festgesetzten Barkassenlimit sind die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen vorzusehen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass eine funktionsfähige Alarmanlage und ein durchgehender Tresen – eventuell mit durchbruchhemmendem Glasaufbau – oder ein Schalterfenster vorhanden sind.

⁶⁸ Vgl. Anlage 3 zu den VV § 58 ThürGemHV.

⁶⁹ Vgl. § 47 ThürGemHV.

Außerdem bedarf es einer Zugangskontrolle zum Kassenraum und eines Blickschutzes für Bargeldbestände und Tresore.

- Jede Gemeinde sollte eine Dienstanweisung zu Maßnahmen zur Vermeidung eines Raubs sowie zum Verhalten während und nach einem Raub und zum Umgang mit Tresorschlüsseln erlassen.

II. **Auszahlung ohne Anordnung**

Der Rechnungshof hat bei einer erfüllenden Gemeinde, die mit den Kassengeschäften anderer Gemeinden beauftragt ist, stichprobenweise Belege geprüft. Dabei stellte er fest, dass bei fast allen Kassenanordnungen der beauftragenden Gemeinden die Unterschrift der Anordnungsbefugten fehlte. Teilweise wurde auch die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht festgestellt.

Eine Kasse darf nur aufgrund unterschriebener Anordnungen Kassengeschäfte⁷⁰ ausführen. Dem Bürgermeister einer Gemeinde obliegt die Anordnung einer Zahlung.⁷¹ Dieser kann die Anordnungsbefugnis durch Dienstanweisung auf befähigte Bedienstete der Verwaltung (z. B. Kämmerer, Hauptamtsleiter) delegieren.

Eine Kassenanordnung ohne Unterschrift eines Anordnungsberechtigten erfüllt nicht die Anforderungen an eine Zahlungsanordnung.⁷² Die Kasse hätte das Ausführen der Zahlungsanordnungen ablehnen müssen. Die Kasse leistete somit Ausgaben ohne Befugnis.

Die betroffenen Gemeinden waren spätestens seit der Prüfung der Jahresrechnung 2017 durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt über das fehlerhafte Verwaltungshandeln informiert. Ungeachtet dessen kamen die Bürgermeister bisher weder ihrer Verpflichtung zur schriftlichen Zahlungsanordnung nach, noch haben sie ihre Anordnungsbefugnis übertragen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Verwaltungsprozesse zwischen den einzelnen Fachbereichen der erfüllenden Gemeinde, der Kasse und den Bürgermeistern der beauftragenden Gemeinden umgehend rechtssicher und wirtschaftlich zu gestalten.

⁷⁰ Vgl. § 37 Abs. 1 ThürGemHV.

⁷¹ Vgl. § 29 ThürKO.

⁷² Vgl. § 38 ThürGemHV.

Die erfüllende Gemeinde teilte mit, dass die Anordnungsbefugnis der Bürgermeister der beauftragenden Gemeinden auf Mitarbeiter der erfüllenden Gemeinde übertragen worden sei.

Der Rechnungshof wird sich zu gegebener Zeit von der Umsetzung seiner Empfehlungen durch Kontrollprüfungen überzeugen.

E. Vergleichende Prüfungen

I. Kindertageseinrichtungen: Betreuungskosten, Mindestpersonal und Kalkulationen

Betreuungskosten und anteilige Elternbeiträge sind zwischen den Kindertageseinrichtungen sehr unterschiedlich. Der Mindestpersonalschlüssel für die Kinderbetreuung wird bisweilen unterschritten. Vollständige Kalkulationen fehlen nahezu immer.

Der Rechnungshof erhob von 32 Kommunen Daten zu 197 Kindertageseinrichtungen in deren Gemeindegebiet. In einem standardisierten Fragebogen machten die Kommunen u. a. Angaben zu den einzelnen Einrichtungen, zur Zahl der betreuten Kinder sowie zur Struktur der Kosten und Erträge für die Kindertagesbetreuung von 2013 bis 2017.

Die Daten wertete der Rechnungshof aus und wählte Kommunen für örtliche Erhebungen aus. Dabei prüfte er in sechs Kommunen vor allem die Kalkulation der Elternbeiträge, die personelle Ausstattung der Kindertageseinrichtungen sowie die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Die Ergebnisse der Prüfung fasste er in einem Gesamtbericht zusammen. Der Bericht stellt neben der Auswertung der erhobenen Daten u. a. die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung freier Träger sowie der Kalkulation der Elternbeiträge dar und zeigt typische Fehler bei der Verwaltung und Organisation der Kindertageseinrichtungen auf. Im Wesentlichen ergab die Prüfung Folgendes:

In den geprüften Kindertageseinrichtungen waren 2013 im Jahresdurchschnitt 13.309 Kinder angemeldet. Davon waren 4.252 Kinder jünger als drei Jahre (Krippenkinder). Bis 2017 stieg die Anzahl der betreuten Kinder auf insgesamt 14.210 an.

Für die Betreuung der Kinder entstanden 2013 Betriebskosten von insgesamt ca. 96,7 Mio. EUR. Diese Kosten stiegen bis 2017 um ca. 22,5 Mio. EUR auf ca. 119,2 Mio. EUR an. Die Kosten für die Betreuung eines Kindes in den geprüften Kindertageseinrichtungen lagen 2017 zwischen 5.800 EUR und 11.900 EUR pro Jahr (Durchschnitt Land Thüringen: 8.008 EUR). Diese erheblichen Unterschiede waren durch Faktoren wie Altersstruktur des Personals, Anteil der Krippenkinder sowie konzeptionelle Ausrichtung der Kindertageseinrichtungen bedingt.

Den größten Kostenanteil machen mit ca. 80 % die Kosten für das pädagogische Personal aus. Das ThürKitaG gibt dafür einen Mindestpersonalschlüssel vor. Dieser bestimmt, wie viele Kinder in welcher Altersgruppe eine pädagogische Fachkraft höchstens betreuen darf.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass von sechs geprüften Kommunen vier diese Vorgabe 2017 nicht eingehalten hatten. In einer Gemeinde, in der ein freier Träger sechs Kindertageseinrichtungen betreibt, fehlten im Jahr durchschnittlich pädagogische Fachkräfte für 43,7 Arbeitsstunden pro Woche. Der Mindestpersonalschlüssel war zu 97 % erfüllt. Um die vom Land vorgegebenen Qualitätsstandards abzusichern, müssen Kommunen und Träger darauf achten, dass genügend pädagogisches Personal vorhanden ist. Der vorgeschriebene Mindestpersonalschlüssel ist einzuhalten.

Das ThürKitaG bestimmt, dass die Eltern angemessen an den Kosten der Kindertageseinrichtungen zu beteiligen sind. In den geprüften Kommunen lag der Deckungsgrad der Betreuungskosten durch Elternbeiträge 2017 zwischen 11,9 % und 26,2 % (Durchschnitt Thüringen: 18,7 %, Durchschnitt Schleswig-Holstein 2015: 19,9 %). Im Rahmen der örtlichen Erhebungen konnten lediglich zwei Kommunen die Höhe der Elternbeiträge mit einer Kalkulation unterlegen. Zudem gaben die Kommunen in den Fragebögen für 37 Kindertageseinrichtungen keine kalkulatorischen Kosten, also keine Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen an. Ein Gebührensatz kann jedoch nur auf der Grundlage einer vollständigen Kostenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt werden. Für die konkrete Ausgestaltung der Kalkulation gibt es verschiedene Möglichkeiten, die der Rechnungshof im Bericht zu dieser Prüfung näher erläutert hat.

Von den 197 Kindertageseinrichtungen der befragten Kommunen befanden sich 134 Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Bei den örtlichen Erhebungen prüfte der Rechnungshof die Finanzierungsverträge der Kommunen mit den freien Trägern. Dabei fand er drei verschiedene Modelle vor:

- Beim Abrechnungsmodell melden die Träger vor Jahresbeginn, wie hoch ihr ungedeckter Bedarf ist, und erhalten einen kommunalen Zuschuss, um diesen zu decken. Im darauffolgenden Jahr legen die Träger einen Nachweis vor. Nach der Prüfung der vorgelegten Unterlagen fordern die Kommunen Überzahlungen zurück bzw. zahlen Fehlbeträge nach.

- Eine Stadt entwickelte ein Pauschalenmodell. Dafür hatte sie mit jedem Träger eine individuelle Pauschale je vorhandenem Betreuungsplatz für die gebäudebedingten Betriebskosten ermittelt. Für die Sachkosten, die für die Betreuung der Kinder entstehen, hatte die Stadt gemeinsam mit den Trägern für alle Kindertageseinrichtungen einheitliche Pauschalsätze festgesetzt. Diese zahlt sie für jedes in den Kindertageseinrichtungen tatsächlich betreute Kind. Die Kosten für das pädagogische Personal erstattet sie den Trägern vollständig, soweit sie angemessen sind. Die Elternbeiträge erhebt die Stadt für alle Kinder selbst, sodass diese für die kommunalen Zuschüsse nicht berücksichtigt werden müssen. Einen Nachweis der Träger fordert die Stadt nicht.
- Eine andere Stadt zahlt die Zuschüsse nach dem Personalkostenmodell. Sie erstattet den Trägern die erforderlichen Kosten für das notwendige Fachpersonal. Die Sachkosten müssen die Träger selbst finanzieren, legen dafür die Elternbeiträge entsprechend fest und erheben diese. Soweit die Erträge nicht ausreichen, um die Sachkosten zu decken, erbringen die Träger einen Eigenanteil z. B. durch Spendeneinnahmen. Erst wenn die Träger alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben und trotzdem einen ungedeckten Finanzierungsbedarf ausweisen, können sie bei der Stadt einen Defizitausgleich in Höhe von bis zu 6 % der Bruttopersonalausgaben beantragen. Auch bei diesem Modell müssen die Träger keinen Nachweis erstellen.

Der Rechnungshof sieht bei jedem Modell Vor- und Nachteile:

- Beim Abrechnungsmodell rechnet der Träger die Personal- und Sachkosten genau ab. Das erfordert einen erhöhten Verwaltungsaufwand bei der prüfenden Kommune.
- Das Pauschalenmodell verfolgt eine Kommune, um den Abrechnungsaufwand ihrer 70 Kindertageseinrichtungen zu minimieren. Das Modell ist abrechnungsfreundlich, bedarf jedoch einer regelmäßigen Überprüfung, ob Unter- oder Überzahlungen vorliegen.
- Im dritten o. g. Modell rechnen die Träger die Personalkosten ebenfalls genau ab, erhalten aber einen erweiterten Gestaltungsspielraum bei der Abrechnung der Sachausstattung der Kindertageseinrichtung.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Kommunen den Verwaltungsaufwand bei einer detaillierten Abrechnung gegen das Risiko möglicher Überzahlung einer pauschalen Abrechnung entsprechend § 53 Abs. 2 ThürKO abwägen. Sie haben das für sie sparsamste Modell zu wählen.

II. **Das Kredit- und Schuldenmanagement von kleinsten Gemeinden**

Gemeinden bis 5.000 Einwohner schließen Kreditverträge in geringer Höhe ab. Gleichzeitig profitieren sie von der günstigen Zinsentwicklung der letzten Jahre. Einzelne Gemeinden verschenken Geld durch zu hohe Zinsvereinbarungen oder zu lange Laufzeiten.

Der Rechnungshof hat das Kredit- und Schuldenmanagement von Gemeinden bis 5.000 Einwohnern querschnittlich geprüft. Von 571 möglichen Gemeinden wählte er 60 zufällig aus. Bei diesen fragte er für 2013 bis 2018 Daten zu folgenden Sachverhalten ab:

- Schuldenstand und -struktur,
- Haushaltslage und -entwicklung,
- Organisation und Verwaltung,
- Regelungen und Verfahren sowie
- Kommunale Zusammenarbeit.

Bei Gemeinden mit besonders auffälligen Angaben führte er örtliche Erhebungen durch. Nachfolgend sind ausgewählte Ergebnisse dargestellt:

Das Gesamtvolumen der Kreditabschlüsse betrug im geprüften Zeitraum 35,4 Mio. EUR. Dieser Betrag verteilte sich auf 120 Einzelverträge. Mehr als 80 % der Gemeinden nahmen Kredite bis 500.000 EUR auf. Kreditverträge über eine Mio. EUR waren die Ausnahme.

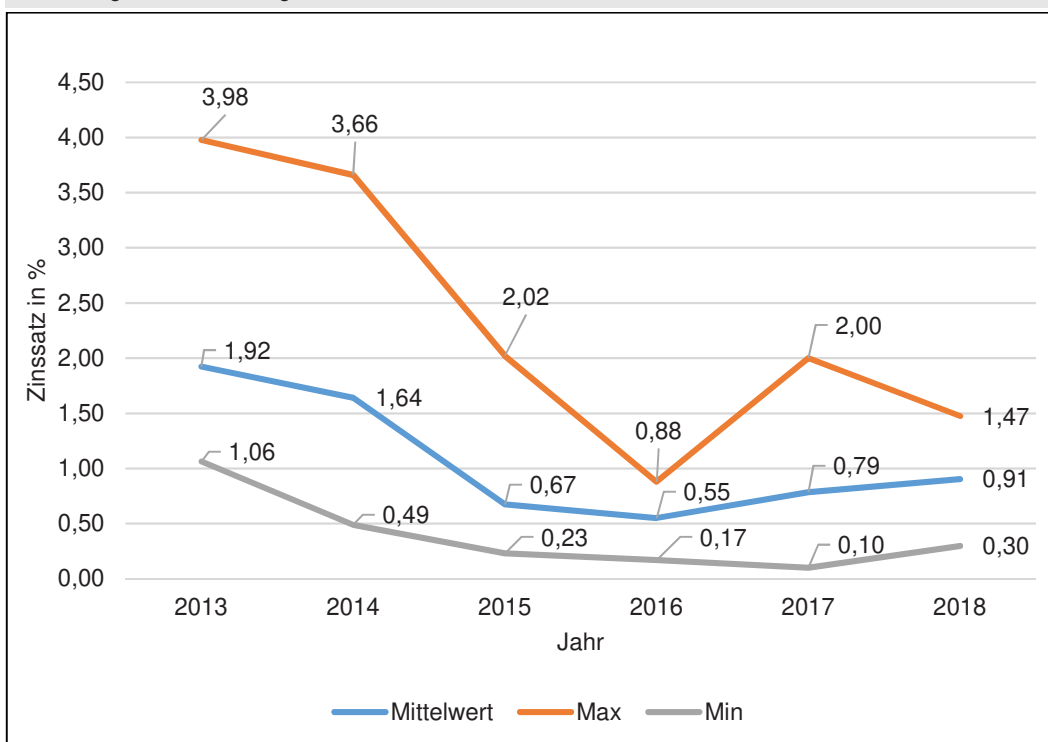
Die meisten Gemeinden (37) nahmen Kredite für Umschuldungen auf, nur 14 für Investitionen. Das heißt, mehr als 3/4 der Gemeinden beanspruchten keine Investitionskredite. Gründe hierfür waren u. a. ausreichend vorhandene Eigenmittel oder eine angespannte Haushaltssituation. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen hatte lediglich eine Gemeinde in Anspruch genommen.

Die Laufzeiten der 2018 bestehenden Kredite waren meist langfristig vereinbart.⁷³ Das betraf etwa 84 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen. Bei einigen Krediten bestand am Ende der Laufzeit teilweise noch eine erhebliche Restschuld, die anschlussfinanziert werden muss. Ursächlich hierfür waren zu geringe Tilgungsleistungen, Tilgungsstreckungen oder tilgungsfreie Jahre. So entstanden mitunter Laufzeiten von mehr als 80 Jahren.

Lange Laufzeiten und Zinsbindungsfristen belasten die künftigen Haushalte. Niedrige Tilgungsleistungen bedeuten einerseits zwar geringere Belastungen im einzelnen Haushaltsjahr, andererseits steigt die Gesamtbelastung für die Gemeinde durch längere und damit insgesamt höhere Zinszahlungen. Notwendige Anschlussfinanzierungen sind zudem mit einem Zinsänderungsrisiko verbunden.

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

Abbildung 5 - Entwicklung der vereinbarten Festzinssätze 2013 bis 2018



⁷³ Langfristig bedeutet, dass die Gemeinden mindestens die nächsten 10 Jahre den Kredit tilgen wollten.

Der überwiegende Teil der Gemeinden hatte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze genutzt. Es gab jedoch auch Ausnahmen. So hatten zwei Gemeinden 2013 mit Zinssätzen von 2,5 % und 3,98 % finanziert. 2014 lag der Zinssatz bei vier Gemeinden zwischen 2,52 % und 3,66 %, 2015 bei einer Gemeinde bei 2,02 %. Einen Vertrag mit einem Zinssatz von 2,00 % schloss eine Gemeinde 2017 ab. 2016 und 2018 gab es keine gravierenden Abweichungen zu den Durchschnittzinssätzen. Der Rechnungshof hält unzureichende Marktinformationen für ursächlich.

Derivate hatte keine Gemeinde abgeschlossen. Der Rechnungshof begrüßt dies ausdrücklich, da er grundsätzlich Derivate nicht für ein geeignetes Instrument zur Steuerung der Zinsbindungsstruktur bei den geprüften Kommunen hält.

Organisatorisch betrauten die Gemeinden durchschnittlich zwei Mitarbeiter mit der Schuldenverwaltung, die zum überwiegenden Teil über eine finanzwirtschaftliche Ausbildung und/oder ein finanzwirtschaftliches Studium verfügen. Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof zudem fest, dass vorrangig der Kämmerer/die Kämmerin der Gemeinde diese Aufgabe neben vielen anderen Aufgaben wahrnahm. Daneben waren noch Mitarbeiter und teilweise auch der Kassenverwalter/die Kassenverwalterin mit einbezogen. Häufig teilten die Mitarbeiter mit, dass es ihnen nicht möglich sei, sich regelmäßig am Markt über aktuelle Zins- und Kapitalmarktentwicklungen zu informieren.

Dienstanweisungen für das Kredit- und Schuldenmanagement hatten 27 Gemeinden erlassen. Dennoch lagen häufig keine klaren Regelungen zum Verfahrensablauf, d. h. Vorgaben für die Angebotseinholung und Angebotsauswertung, zur Aufgabenverteilung sowie zur Dokumentation vor. Teilweise fehlten notwendige Beschlüsse des Gemeinde-/Stadtrats. Einige Gemeinden betrieben auch ohne Dienstanweisungen ein geordnetes Schuldenmanagement basierend auf einer eingeübten und personengebundenen Praxis. In diesen Fällen besteht bei einem Personalwechsel das Risiko eines ungeordneten Übergangs.

Mit einem aktiven Kredit- und Schuldenmanagement haben die Gemeinden die Möglichkeit, ihre Haushalte nachhaltig zu entlasten. Optimierungsmöglichkeiten bestehen an unterschiedlichen Stellen und sind für jede Gemeinde individuell herauszuarbeiten. Der Rechnungshof sieht mögliche Effizienzgewinne auch in einer interkommunalen Zusammenarbeit. Daher stellte er auch Fragen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit. 58 der 60 befragten Gemeinden hatten Erfahrungen in der Zusammenarbeit bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben. Dies betraf vor allem

die Bereiche Verwaltung und Beschaffung sowie Ver- und Entsorgungsleistungen. Im Bereich Kredit- und Schuldenmanagement gaben dreizehn Gemeinden an, im Informations- und Erfahrungsaustausch zu stehen bzw. direkt zusammenzuarbeiten.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof Handlungs- und Gestaltungsempfehlungen gegeben. Diese sollen den Gemeinden helfen, ein ordnungsgemäßes Kreditmanagement aufzubauen. Wie tief oder wie aktiv das Kredit- und Schuldenmanagement ausgeprägt sind, 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 vertieften Management müssen sie zeitlich und fachlich in der Lage sein, regelmäßige Kapitalmarktbeobachtungen durchzuführen. Durch kommunale Gemeinschaftsarbeit in diesem Bereich haben die Gemeinden die Möglichkeit, Information und Fachwissen auszutauschen, eigene Erfahrungen zu kommunizieren und evtl. auch Aufgaben zu bündeln.

III. Jede fünfte Stufenzuordnung fehlerhaft

Obwohl die Einstufung eines Beschäftigten mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden ist, war in 61 % der geprüften Neueinstellungen das Verfahren unzureichend dokumentiert. Zudem waren 21 % der Stufenzuordnungen fehlerhaft.

Der TVöD-V honoriert Berufserfahrung durch ein höheres Gehalt. Dies wird durch den Stufenfortschritt innerhalb einer Entgeltgruppe erreicht. Stellt der Arbeitgeber einen Beschäftigten ein, so ist er verpflichtet, dessen Berufserfahrung auf die Stufenlaufzeit anzurechnen, da ihm die Einarbeitung erspart bleibt. Bei sogenannter einschlägiger Berufserfahrung im Sinne des Tarifvertrags⁷⁴ werden Beschäftigte nicht der Stufe 1, sondern der Stufe 2 (mehr als ein Jahr einschlägige Berufserfahrung) oder der Stufe 3 (mehr als drei Jahre einschlägige Berufserfahrung) zugeordnet.⁷⁵ Der Rechnungshof hat bei zwei Landkreisen und sieben Städten die Stufenzuordnung beanstandet.⁷⁶

⁷⁴ Beschäftigte erlangen einschlägige Berufserfahrung, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird oder zumindest gleichartig war. Das setzt voraus, dass die vorangegangene Tätigkeit in ihrer eingruppierungsrechtlichen Wertigkeit der Tätigkeit entspricht, die sie nach ihrer Einstellung ausüben.

⁷⁵ Vgl. § 16 Abs. 2 TVöD-V.

⁷⁶ 2018 hat der Rechnungshof insgesamt 247 Personalakten neu eingestellter Beschäftigter überprüft.

Bei 56 % der geprüften Neueinstellungen fehlte bereits eine Stellenbeschreibung. Eine Kommune konnte nur für 24 % der geprüften Neueinstellungen eine Stellenbeschreibung vorlegen. Eine tarifrechtlich einwandfreie Stellenbeschreibung und -bewertung sind Voraussetzung für die korrekte Eingruppierung. Ohne sie lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen, ob eine etwaige Berufserfahrung einschlägig ist. In 61 % der Personalakten hatten die geprüften Kommunen die Stufenzuordnung nicht dokumentiert. Vier Kommunen hatten sogar in keiner einzigen Personalakte schriftlich niedergelegt, wie sie zu der jeweiligen Stufenzuordnung gelangt waren. Eine nachvollziehbare Dokumentation ist jedoch notwendig, um den Personalrat ordnungsgemäß zu beteiligen. Zudem ist die Einschlägigkeit der Berufserfahrung nicht immer zweifelsfrei auf den ersten Blick erkennbar.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass 21 % der Stufenzuordnungen fehlerhaft waren. So fehlten Nachweise, z. B. ein Arbeitszeugnis, dass die Beschäftigten die anerkannte Tätigkeit ausgeübt hatten.⁷⁷ Auch haben die Kommunen Beschäftigte mehrfach der Stufe 2 oder 3 ihrer Entgeltgruppe zugeordnet, obwohl ihre Berufserfahrung nicht einschlägig war. Immer wieder haben sie Beschäftigte der Stufe 2 zugeordnet, obwohl eine mehr als dreijährige Berufserfahrung vorlag, die zur Stufe 3 geführt hätte. Hier war die Berufserfahrung nicht eindeutig als einschlägig zu bewerten, z. B. weil Unterlagen fehlten. Derartige Kompromisse sind nicht zulässig. Kann aufgrund fehlender Unterlagen die Berufserfahrung nicht bewertet werden, so ist sie auch nicht anzurechnen. Liegen bei der erworbenen Berufserfahrung Teilaspekte vor, die als einschlägig erachtet werden, so ist zu beurteilen, ob diese bei der bisherigen Tätigkeit überwogen. Wird dies bejaht, ist die Zeit vollumfänglich anzurechnen.

Welche finanziellen Folgen eine fehlerhafte Stufenzuordnung für die geprüften Kommunen und die Beschäftigten hat, machen folgende Beispiele deutlich:

- Eine Kommune hat einen Beschäftigten als Amtsleiter Kämmerei (Entgeltgruppe E 12) eingestellt und unter Berücksichtigung von einschlägiger Berufserfahrung aus einer vorherigen Tätigkeit bei einem privaten Arbeitgeber in Stufe 3 eingestuft. In der Personalakte lagen keine Arbeitszeugnisse der bisherigen Arbeitsverhältnisse vor. Damit hätte er nur in Stufe 1 eingestuft werden dürfen. Die Kommune hat für drei Jahre insgesamt rund 20.700 EUR zu viel Gehalt ausgezahlt.⁷⁸

⁷⁷ Der Lebenslauf der Beschäftigten reicht als Nachweis nicht aus.

⁷⁸ Berechnet anhand der aktuellen Entgelttabelle, gültig ab 1. April 2019; ohne Jahressonderzahlung und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

- Eine andere Kommune hat einen Beschäftigten als Schulhausmeister (Entgeltgruppe E 4) eingestellt und in Stufe 2 eingestuft. In der Personalakte lagen allerdings Arbeitszeugnisse vorheriger Tätigkeiten vor, die eine einschlägige Berufserfahrung von sechs Jahren belegten. Damit war der Beschäftigte in Stufe 3 einzuordnen. Ihm wurden über zwei Jahre insgesamt rund 3.600 EUR zu wenig ausgezahlt.⁷⁹

Der Rechnungshof hat die geprüften Landkreise und Städte aufgefordert, eine Stellenbeschreibung für alle Beschäftigten anzufertigen und diese tarifgerecht zu bewerten. Nicht nachvollziehbare Stufenzuordnungen sind zu überprüfen, fehlerhafte Einstufungen sind rückwirkend zu korrigieren. Sofern sich die Korrekturen auf die Vergütung auswirken,⁸⁰ sind überzahlte Beträge zurückzufordern. Zu Unrecht nicht gezahlte Vergütungen sollten nachgezahlt werden. In beiden Fällen ist die Sechsmonatsfrist des TVöD-V⁸¹ zu beachten.

Der hohe Prozentsatz an fehlender Dokumentation und fehlerhafter Stufenzuordnung spricht dafür, dass auch weitere, nicht geprüfte Stufenzuordnungen nicht korrekt sind. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, bei allen Neueinstellungen ab 2009⁸² die Stufenzuordnung zu überprüfen.

IV. Kommunale Abfallwirtschaft

Gebührenkalkulation korrigieren, zweckgebundene Erstattungen gebührenmindernd berücksichtigen, Prozesse dank Digitalisierung oder durch Verschlanken des Bescheidwesens optimieren - der Rechnungshof sieht Potenziale zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung in der kommunalen Abfallwirtschaft.

Die 17 Landkreise und 6 kreisfreien Städte Thüringens sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen

⁷⁹ Berechnet anhand der aktuellen Entgelttabelle, gültig ab 1. April 2019; ohne Jahressonderzahlung und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

⁸⁰ Mit zunehmender Stufe steigen auch die Stufenlaufzeiten. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Korrekturen der Stufenlaufzeit unmittelbar auf die aktuelle Vergütung auswirken, nimmt dementsprechend ab.

⁸¹ Vgl. § 37 Abs. 1 Satz 1 TVöD-V.

⁸² 2009 trat die Regelung in Kraft, neu eingestellte Beschäftigte mit mehr als drei Jahren einschlägiger Berufserfahrung in die Stufe 3 einzuordnen.

Abfälle aus privaten Haushalten und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen zu verwerten oder zu beseitigen haben.⁸³ Diese Aufgaben nehmen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Eigenregie wahr oder arbeiten im Rahmen von Zweckvereinbarungen oder Zweckverbänden interkommunal zusammen.

Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern werden jährlich bis zu 1,5 Mio. Tonnen an Abfällen und Wertstoffen überlassen. Darunter befinden sich knapp 420.000 Tonnen feste Siedlungsabfälle.⁸⁴

1. Gebührenkalkulation muss korrigiert werden

Der Rechnungshof stellte fest, dass ein Entsorgungsträger in seine Kalkulation der Grundgebühr auch variable Entsorgungskosten einbezogen hatte. Zulässig ist bei einer Kalkulation der Grundgebühr jedoch allein die Berücksichtigung fixer Kosten. Die fehlerhaft der Grundgebühr zugerechneten variablen Entsorgungskosten, etwa für das Einsammeln und Transportieren verschiedener Abfälle (außer Restmüll und gewerblichem Gefäßmüll), beliefen sich für den dreijährigen Bemessungszeitraum der Gebühr auf insgesamt 2,3 Mio. EUR.

Der Rechnungshof forderte den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf, seine fehlerhafte Gebührenkalkulation zu korrigieren. Die variablen Kosten seien richtigerweise einer Leistungsgebühr zuzuordnen.

Im Ergebnis dieser Prüfung sagte der Entsorgungsträger zu, diesen Mangel zu beheben.

2. Erstattungen gebührensensendend berücksichtigen

Die Beratung der Einwohner zu Abfallvermeidung und -trennung ist eine wichtige Aufgabe, um das Abfallaufkommen zu verringern und um über ein besseres Recycling unterschiedliche Materialkreisläufe weitgehend geschlossen zu halten.

Ein Entsorgungsträger rechnete seine Aufwendungen für die Beratung den Gebühren zu. Gleichzeitig erhielt er Erstattungen aus dem Dualen System Deutschland, die zur finanziellen Unterstützung der Abfallberatung dienten. Der Entsorgungsträger vereinnahmte die Erstattungen in seinem allgemeinen kommunalen Haushalt.

⁸³ § 3 ThürAGKrWG i. V. m. § 20 Abs. 1 KrWG.

⁸⁴ Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, 2018: Abfallbilanz 2017.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass Erstattungen ebenso in die Gebührenkalkulation einzubeziehen sind wie die entsprechenden Aufwendungen.

Der Entsorgungsträger berücksichtigte die Feststellung des Rechnungshofs, indem er in der neuen Gebührenkalkulation anteilig die Erstattungen aus dem Dualen System Deutschland gebührenmindernd veranschlagte. Von einer vollständigen Veranschlagung sah er mit der Begründung ab, die Einsammlung von Verpackungen über das duale System sei nicht Bestandteil der öffentlichen Abfallentsorgung. Somit könnten die Erlöse nicht vollständig den Aufwendungen gegengerechnet werden.

Der Rechnungshof begrüßt diesen ersten Schritt des Entsorgungsträgers.

3. Einführung eines Ident-Systems empfohlen

Im Gebiet eines weiteren Entsorgungsträgers entrichten Bürger eine Grundgebühr. Möchten sie ihre Hausmülltonne leeren lassen, kaufen sie zudem eine Banderole (Klebeband) und bringen sie an ihrer Hausmülltonne an. Bei der Leerung der Tonnen werden die Banderolen entwertet.

Der Rechnungshof empfahl mit Hinweis auf eine Studie des Umweltbundesamtes⁸⁵, die Umstellung des Banderolensystems zugunsten eines elektronischen Ident-Systems an den Hausmülltonnen zu prüfen. Dank der Digitalisierung können Prozesse optimiert werden, indem die Abfahren des Abfalls besser geplant und Fahrwege dank einer bedarfsorientierten Tourenplanung minimiert werden können. Dies könne zu einer finanziellen Entlastung der Gebührenpflichtigen beitragen. Ein Ident-System könne zudem ein besseres Abfalltrennverhalten und dadurch eine Verringerung der Restabfallmenge um 20 bis über 50 % bewirken. Trotz Umstellungskosten könne ein Ident-System mittelfristig zu Einsparungen führen.

Der Entsorgungsträger hat die Empfehlung positiv aufgenommen und Planungen hierzu angestoßen. Eine entsprechende Umsetzung steht allerdings noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Verbandsmitglieder.

⁸⁵ Vgl. „Bewährte Verfahren zur kommunalen Abfallbewirtschaftung – Informationssammlung über Ansätze zur nachhaltigen Gestaltung der kommunalen Abfallbewirtschaftung und dafür geeignete Technologien und Ausrüstungen“ erstellt vom Umweltbundesamt und INTECUS (Stand Dezember 2015), Abschnitt „(ABFALL-)BEHÄLTER-IDENTIFIKATIONSSYSTEM“ S. 114.

4. Effizienteres Bescheidwesen vorgeschlagen

Im Gebiet des gerade erwähnten Entsorgungsträgers sind für die Abfallbeseitigung aus privaten Haushalten diese Gebührenschuldner der Grundgebühr. Der Entsorgungsträger veranlagte die Grundgebühr jährlich gegenüber rund 120.000 privaten Haushalten jeweils per Bescheid.

Der Rechnungshof empfahl dem Entsorgungsträger, die Veranlagung der Grundgebühr umzustellen. Er regte an, die Grundstückseigentümer anstelle der Haushalte zu veranlagern. Dadurch ließe sich nicht allein die Anzahl der zu erstellenden und zu versendenden Bescheide verringern. Auch die Datenpflege werde vereinfacht, da weniger Adressen zu verwalten seien und sich die Daten für Grundstückseigentümer seltener änderten als etwa bei Mietern.

Der Entsorgungsträger führte aus, dass der Systemumstellung – auf das Veranlassen der Grundstückseigentümer – vor allem Kostengründe entgegenstünden. So erzeuge die Umstellung einmalige Kosten von bis zu 110.000 EUR. Dazu kämen jährliche Beratungsaufwendungen von bis zu 15.000 EUR. Dagegen würden lediglich bis zu 45.000 EUR jährlich an Aufwendungen für Personal, Porto und Mahnwesen eingespart.

Der Rechnungshof nahm dies zur Kenntnis. Der Amortisationszeitpunkt für die Mehrkosten läge im 4. Jahr nach einer Umstellung. Danach würde der Entsorgungsträger Kosten sparen. Daher sieht der Rechnungshof eine Umstellung und damit eine Verschlankung des Bescheidwesens nach wie vor positiv.

Rudolstadt, 4. Februar 2020

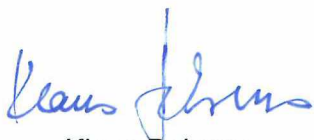
Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



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