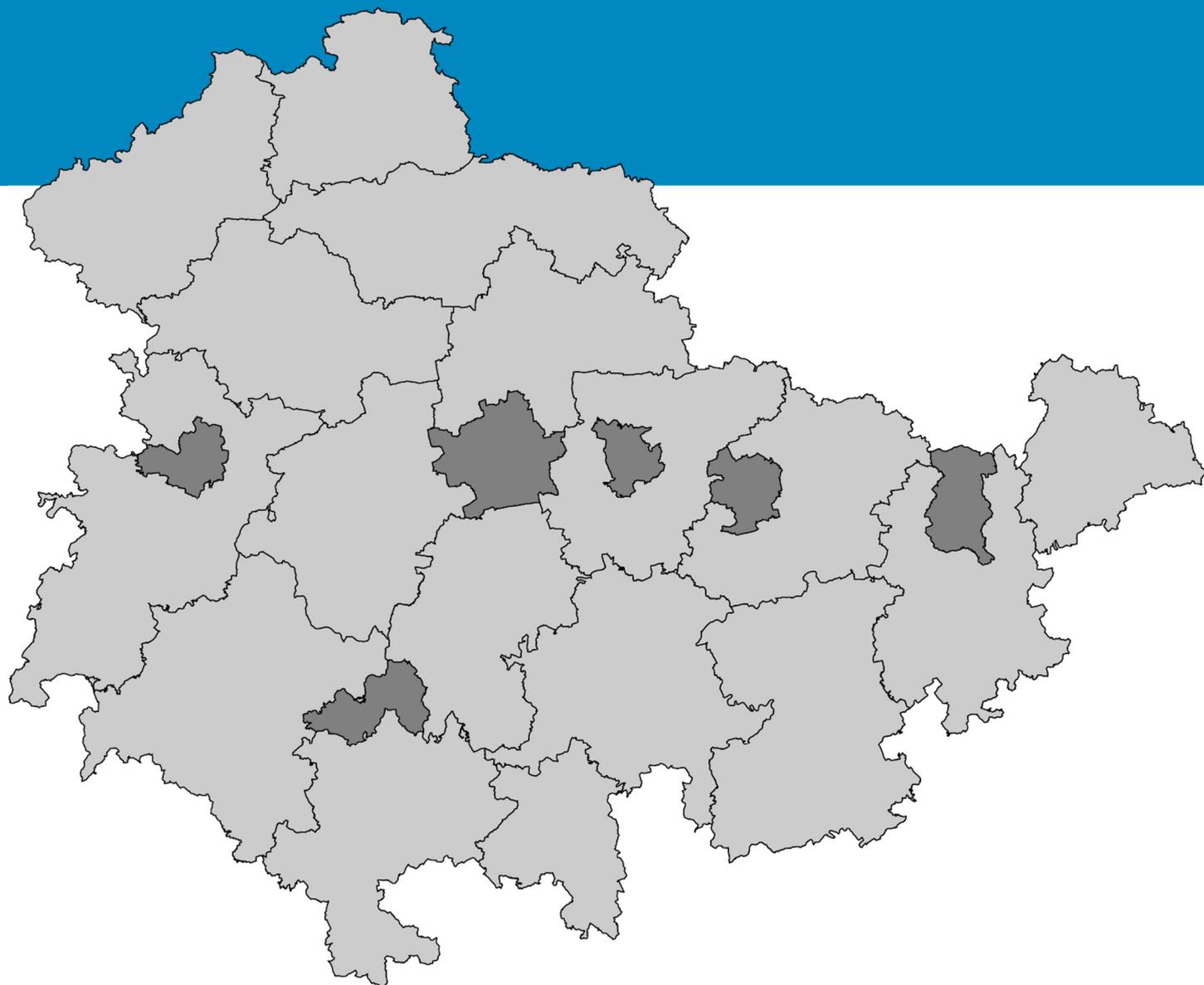


Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2021

Überörtliche Kommunalprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	7
Herausforderungen der Corona-Pandemie	9
A. Überörtliche Kommunalprüfung	13
I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet	13
II. Prüfungsarten	14
II.1 Überörtliche Rechnungsprüfung	14
II.2 Überörtliche Kassenprüfung	15
II.3 Vergleichende Prüfung	15
II.4 Nachprüfung	15
III. Besondere Prüfungsgebiete	16
III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts	16
III.2 Bau und bauliche Infrastruktur	16
III.3 IT-Einsatz	17
III.4 Forsten, Umwelt und Naturschutz	18
III.5 Soziales	18
IV. Prüfung von Eingaben	18
B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen	20
I. Entwicklung der Einnahmen	20
II. Entwicklung der Ausgaben	24
III. Entwicklung des Finanzierungssaldos	25
IV. Entwicklung des Schuldenstands	26
V. Abschließende Empfehlung	27
C. Überörtliche Rechnungsprüfungen	29
I. VG erbringt unentgeltliche Leistungen für fremde Kommunen	29
II. Doppik umgesetzt – aber Prozesssicherheit nicht gewährleistet	30
III. Ordnungsamt ist machtlos im Umgang mit freilaufenden und gefährlichen Hunden	32
IV. Gründung einer Ortsteil(feuer)wehr durch eine Bürgerversammlung ohne Beteiligung des Gemeinderats	33

V.	Laxer Umgang mit städtischem Vermögen	35
VI.	Bürgermeister missachtet über Jahre die „Trennung von Amt und Mandat“	37
VII.	Wehrführer erhält Aufwandsentschädigung ohne erforderliche Qualifikation	38
VIII.	Stellenbesetzung – persönliche Bekanntheit ist kein Einstellungsgrund	40
IX.	Stellenausschreibung: ja, Entscheidung nachvollziehbar: nein	41
X.	ÖPP – fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit trotz oder wegen des Beraters	42
XI.	ÖPP – Brandschutz kommt der Stadt trotz vertraglicher Regelungen teuer zu stehen.	45
XII.	Geeignete Unternehmen zu finden, ist keine Wissenschaft	47
XIII.	Liegenschafts- und Vertragsverwaltung eines Zweckverbands	48
XIV.	Projektsteuererleistungen	50
XV.	Umgang mit Nachtragsleistungen bei kommunalen Bauvorhaben	52
XVI.	Unterhaltsvorschuss: Nicht nur Ausgaben leisten, sondern auch Einnahmen konsequent erheben und Forderungen durchsetzen	54
XVII.	Kapitalzufuhr in schlechten Zeiten – aber bitte nur EU-konform!	58
XVIII.	Wirtschaftliche Beteiligung bei Unternehmen kritisch	60
XIX.	Kreditaufnahmen vorbei am Stadtrat	62
D. Überörtliche Kassenprüfungen		65
E. Vergleichende Prüfungen		68
I.	Kommunales Forderungsmanagement – Einnahmen und Zahlungsfähigkeit sichern	68
II.	Querschnittliche Betrachtung der Nachprüfungen	70
III.	Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern	72
IV.	Mangelhafte Vorbereitungen gefährden Wirtschaftlichkeit kommunaler Investitionen	76
V.	Vertragsmanagement von Architekten-, Ingenieur-, Wartungs- und Serviceverträgen für Liegenschaften	78
VI.	Die Überwachung von umweltrelevanten Industrieanlagen – vielfältige Anforderungen an die unteren Immissionsschutzbehörden	79
VII.	Gravierende Defizite bei der Steuerung von externen IT-Dienstleistern	81
VIII.	Aufgaben im Öffentlichen Gesundheitsdienst	84
IX.	Leistungsentgelt richtig ausgestalten – Leistung soll sich lohnen	87

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALG	Arbeitslosengeld
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BT-V	Besonderer Teil Verwaltung
BT-K	Besonderer Teil Krankenhäuser
BT-B	Besonderer Teil Pflege und Betreuungseinrichtungen
BT-F	Besonderer Teil Flughäfen
BT-E	Besonderer Teil Entsorgung
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
FFW	Freiwillige Feuerwehr
GG	Grundgesetz
GGK	Gemeindegrößenklasse
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
Kita	Kindertagesstätte
LArbG	Landesarbeitsgericht
lit.	littera
OBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PSC	Public Sector Comperator
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TFM	Thüringer Finanzministerium

ThürBKG	Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz – Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz
ThürCorPanG	Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürFwOrgVO	Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürKWG	Thüringer Kommunalwahlgesetz
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürStaKoFiG	Thüringer Gesetz zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen
ThürUGGewStCOV	Thüringer Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
ThürVwKostOMUEN	Thüringer Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
Tn.	Textnummer
TVöD-V	Tarifvertrag öffentlicher Dienst – Teil Verwaltung
UV	Unterhaltsvorschuss
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
VG	Verwaltungsgemeinschaft/-en
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Aktiv Erkrankte in Thüringen März bis November 2020	10
Abbildung 2 - Umsatz Januar bis August 2020 von zwei Thüringer Branchen	11
Abbildung 3 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR	20
Abbildung 4 - Entwicklung Steuereinnahmen in Mio. EUR der Thüringer Kommunen 2020 bis 2025 nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 10. bis 12. November 2020	23
Abbildung 5 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR	24
Abbildung 6 - Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR	25
Abbildung 7 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2015 bis 2019 in Mrd. EUR	26
Abbildung 8 - Entwicklung der durchschnittlich vereinbarten Festzinssätze	74
Abbildung 9 - Maximalwert und Minimalwert der Zinssätze	74

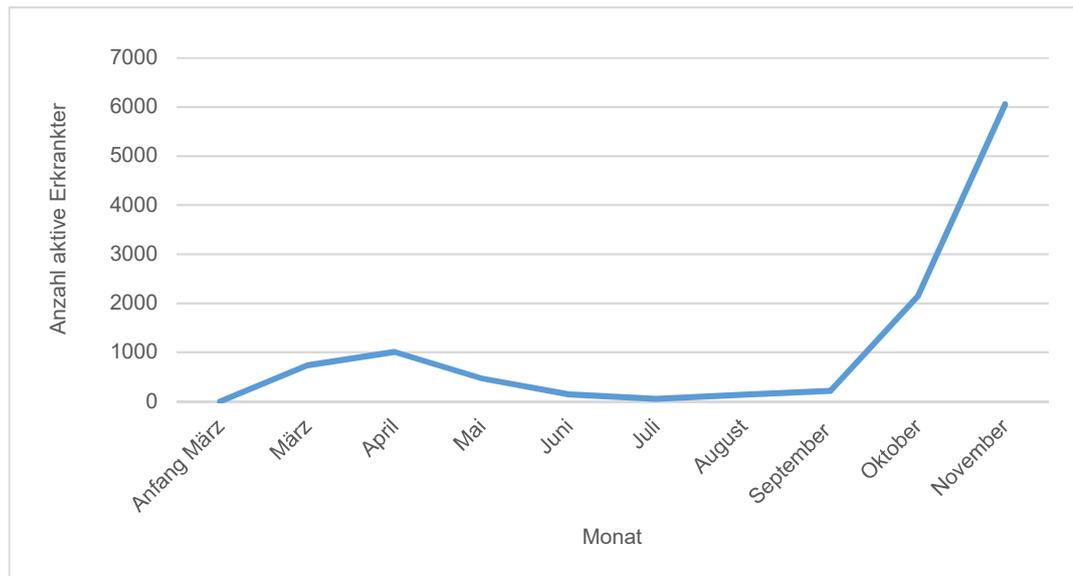
Herausforderungen der Corona-Pandemie

Bereits Ende 2019 traten in der chinesischen Stadt Wuhan die ersten Fälle einer unbekanntem Lungenerkrankung auf. Es dauerte noch bis zum 27. Januar 2020, ehe der Landkreis Starnberg den ersten Fall in Deutschland meldete. Im Februar stiegen in Italien die Infektionszahlen dramatisch an, sodass das Land ganze Städte in Norditalien abriegelte. Anfang März meldete Thüringen die ersten Fälle. Die Buchmesse in Leipzig, die Anfang März stattfinden sollte, wurde abgesagt. Ebenfalls Anfang März erklärte Italien das ganze Land zur Sperrzone. Die Aktienwerte des Dax verloren dramatisch an Wert. Mitte März riegelten die Länder Tschechien, Polen und Dänemark ihre Grenzen ab. Die meisten Bundesländer schlossen Schulen und Kitas. Die EU verhängte einen Einreisestopp und das Auswärtige Amt startete eine Rückholaktion für mehr als 16.000 deutsche Urlauber aus dem Ausland. Am 22. März einigten sich Bund und Länder auf strenge Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen. In der Folge davon konnten Millionen Deutsche nicht mehr arbeiten bzw. arbeiteten im Homeoffice. Diese strengen Maßnahmen lockerten die Regierungen erst Ende April 2020.¹

Der Rückblick auf die Ereignisse verdeutlicht, dass sich die Corona-Krise erst langsam entwickelte, aber mit zunehmender Geschwindigkeit viele Länder erfasste. In der Folge davon verhängten viele Regierungen Beschränkungen, die das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben stark beeinträchtigten. Doch mit dem sog. Lockdown in Deutschland im Frühjahr 2020 endete die Pandemie nicht, vielmehr verbreitete sie sich in Wellen auch in Thüringen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt:

¹ Vgl. <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/corona-chronik-chronologie-coronavirus-100.html>.

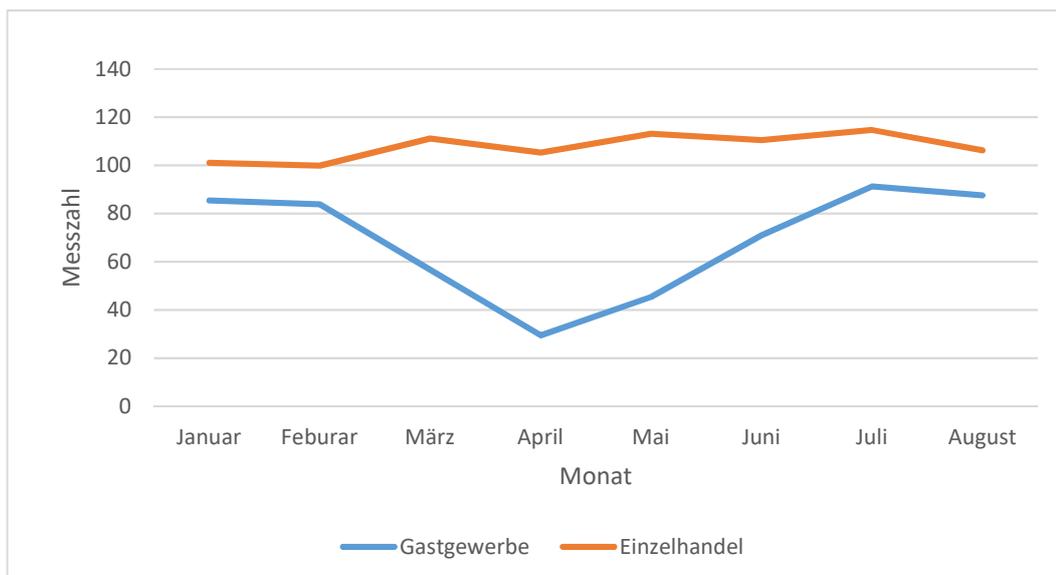
Abbildung 1 - Aktiv Erkrankte in Thüringen März bis November 2020



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten <https://www.mdr.de/thueringen/corona-zahlen-grafiken-aktuell-statistik-100.html>

Die Anzahl der aktiv Erkrankten war im Frühjahr 2020 in einer ersten Welle angestiegen. In den Sommermonaten sank deren Zahl wieder. Im Herbst 2020 folgte eine wesentlich stärkere zweite Welle, die ebenfalls wieder zu Einschränkungen in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen führte.

Die Maßnahmen im Herbst betrafen jedoch im Verhältnis zum Frühjahr nicht mehr alle Gebiete. So blieben Schulen und Kitas weitestgehend geöffnet, Betriebe mussten nicht mehr flächendeckend ihre Arbeit unterbrechen. Die Wirtschaftsbranchen waren dennoch unterschiedlich betroffen, wie nachfolgende Abbildung beispielhaft zeigt:

Abbildung 2 - Umsatz Januar bis August 2020 von zwei Thüringer Branchen²

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten TLS, Sonderveröffentlichung, Aktuelle Zahlen für Thüringen, Ausgabe: November 2020

Während der Einzelhandel in Thüringen insgesamt konstante bzw. sogar leicht steigende Umsätze erzielen konnte, brach der Umsatz des Gastgewerbes im April 2020 extrem stark ein. Die anderen Branchen weisen ebenfalls sehr unterschiedliche Entwicklungen auf.

Dem Bund und den Ländern war im Frühjahr 2020 klar, dass sie handeln mussten, um einem flächendeckenden Einbruch des Wirtschaftslebens zuvorzukommen. Der Umfang und die Art waren nicht abschätzbar. Auch der Thüringer Landtag entschloss sich zu umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen. Mit dem Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vom 5. Juni 2020 hatte er Maßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 1,26 Mrd. EUR, davon rund 700 Mio. EUR Landesmittel, auf den Weg gebracht. Damit unterstützte das Land auch die Kommunen.

Der nachfolgende Jahresbericht steht im Zeichen der Coronapandemie. Im Teil A skizziert der Rechnungshof seinen Aufgabenbereich. Danach beschreibt er ausgehend von 2015 die bis Ende 2019 bzw. Anfang 2020 sehr gute finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen, um anschließend erste pandemiebedingte Auswirkungen zu analysieren. Dabei geht er sowohl auf die ausgezahlten Kompensationsleistungen als auch auf die durch die Steuerschätzer prognostizierte Entwicklung ein. Der Rechnungshof leitet daraus am Ende dieses Abschnitts Empfehlungen für Land und Kommunen ab. In den Teilen C, D und E folgen dann ausgewählte Beispiele aus den Prüfungen des Rechnungshofs. Dort beschreibt der

² Messzahlen Basis: Jahresdurchschnitt 2015 = 100.

Rechnungshof Fälle von zu hohen Zahlungen, von Verletzung der Kassensicherheit oder von unterschiedlichen Verfahrensweisen. Diese Erkenntnisse sollen auch „in diesen Zeiten“ beratende Wirkung entfalten.

A. Überörtliche Kommunalprüfung

I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet

Dem Thüringer Rechnungshof obliegt die Überörtliche Prüfung³, d. h. die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts⁴. Er berät die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.⁵

Im Freistaat Thüringen gibt es 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 628 kreisangehörige Gemeinden.⁶

390 Gemeinden sind in 43 Verwaltungsgemeinschaften organisiert. 96 kreisangehörige Gemeinden beauftragen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nehmen 39 Gemeinden wahr. 109 Gemeinden sind gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde. 29 Gemeinden haben die Form einer Landgemeinde gewählt.⁷

Um Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Aktuell gibt es 139 Verbände.⁸ Auch hier wird der Rechnungshof tätig.⁹

³ Vgl. Artikel 103 Abs. 4 Thüringer Verfassung i. V. m. § 83 ThürKO und § 1 Abs. 1 ThürPrBG.

⁴ Vgl. § 84 Abs. 4 ThürKO.

⁵ Vgl. § 1 Abs. 4 ThürPrBG.

⁶ TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen, Stand 31. Dezember 2019, <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000110>, am 27. Oktober 2020.

⁷ TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen, Stand 31. Dezember 2019, <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000110>, am 27. Oktober 2020.

⁸ TLS: Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31. März 2020.

⁹ Vgl. § 36 Abs. 4 ThürKGG.

II. Prüfungsarten

II.1 Überörtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 84 Abs. 1 ThürKO erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung auf das Einhalten 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.

Nach § 3 ThürPrBG prüft der Rechnungshof zudem 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)¹⁰ geführt wird.

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

¹⁰ Vgl. § 23 ThürKDG.

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 deren Zusammenwirken mit der Verwaltung.¹¹

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.¹² 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 Wahrnehmung, Intensitäten und Formen der Aufgabenerfüllung möglich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können allen Kommunen als Orientierung dienen.

II.4 Nachprüfung

Der Rechnungshof schließt seine Prüfungen grundsätzlich mit einem Prüfungsbericht ab.¹³ Diesen erhalten sowohl die geprüfte Stelle als auch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde.¹⁴

Der Rechnungshof selbst verfügt zwar nicht über unmittelbare Weisungsrechte, um seine Feststellungen bei den geprüften Stellen durchzusetzen. Dies obliegt den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden. Dennoch kontrolliert der Rechnungshof nach Ablauf von etwa fünf Jahren, inwieweit die Beanstandungen aus seinem Prü-

¹¹ Vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO.

¹² Vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 und 4 ThürKDG, § 42 Abs. 2 ThürGemHV.

¹³ Vgl. § 6 ThürPrBG.

¹⁴ Vgl. § 7 Abs. 1 ThürPrBG.

fungsbericht beachtet worden sind. Hierzu führt er die spezielle Form der überörtlichen Rechnungsprüfung, die sog. Nachprüfung, durch. Sie erstreckt sich lediglich auf die damals getroffenen Feststellungen der vorangegangenen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Nachprüfung verursacht in Vorbereitung, Durchführung sowie Abschluss der Prüfung einen vergleichsweise niedrigen Arbeitsaufwand. Der Rechnungshof mahnt dadurch gegebenenfalls bei den kommunalen Verantwortungsträgern die (zugesagte) Umsetzung an.¹⁵

III. Besondere Prüfungsgebiete

III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften¹⁶ („Kommunen“) können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen.¹⁷ Die Thüringer Kommunalordnung sieht dafür bestimmte Voraussetzungen vor. Unter anderem benötigt die Kommune eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Des Weiteren hat sie für sich selbst sowie für die überörtliche Rechnungsprüfungsbehörde Prüfrechte im Gesellschaftsvertrag zu verankern.¹⁸ Außerdem sollen die Unternehmensbeteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Soweit die Kommune aber Verluste aus ihren Beteiligungen zu tragen hat, müssen diese in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

III.2 Bau und bauliche Infrastruktur

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

Unkenntnis, Fehler und Versäumnisse der Kommunen bei der Planung, Vorbereitung, Veranschlagung und Durchführung von Investitionen haben finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt. Der Rechnungshof prüft, ob die Verwaltungen die

¹⁵ Ergebnisse dieser Prüfungsform vgl. Teil E dieses Berichts.

¹⁶ Gemeinden, Städte und Landkreise.

¹⁷ Vgl. § 71 Abs. 1 ThürKO.

¹⁸ Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

Baufgaben in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht planen, leiten, koordinieren und steuern. Dabei achtet er u. a. darauf, dass die Verwaltungen das Vergaberecht eingehalten haben.

III.3 IT-Einsatz

Die Prüfung des Einsatzes von Informationstechnik ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der Überörtlichen Kommunalprüfung.¹⁹ Typische Prüfungen im IT-Bereich umfassen neben dem Einsatz beispielsweise auch 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 (IuK-Mindestanforderungen) sowie
- das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement²⁰

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

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.

¹⁹ Vgl. § 5 ThürPrBG.

²⁰ Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs.

III.4 Forsten, Umwelt und Naturschutz

Die Thüringer Kommunen nehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge auch zahlreiche Aufgaben in den Bereichen Forsten, Umwelt und Naturschutz für ihre 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.5 Soziales

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben den gesetzlichen Auftrag, in der gesundheitlichen und sozialen Betreuung ihrer Einwohner tätig zu werden. Der Rechnungshof untersucht daher auch, 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 Grundversicherung oder bei Asylbewerberleistungen sein.

IV. Prüfung von Eingaben

Einwohnern fallen zumeist in ihren Heimatgemeinden Sachverhalte auf, die sie für nicht sachgerecht halten. Sie wenden sich schriftlich, telefonisch, per E-Mail oder Fax mit ihren Anliegen an den Rechnungshof. 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:

- Korruptionsverdacht,
- Verschwendung von öffentlichen Mitteln,

- fehlende Stellenausschreibungen,
- Stellenbesetzungen,
- Grundstücksangelegenheiten und
- Vergabe von Aufträgen.

B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen

I. Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen der Thüringer Kommunen waren 2019 im Vergleich zu 2018 gestiegen. Dazu haben zum einen die Steuereinnahmen aufgrund der auch 2019 noch anhaltenden guten Konjunkturlage beigetragen. Zum anderen waren auch die Zuweisungen des Landes gestiegen.

Abbildung 3 - Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR

	2015	2016	2017	2018*	2019*
Gesamteinnahmen	5,258	5,435	5,526	5,826	5,979
darin enthalten:					
Steuereinnahmen	1,478	1,573	1,685	1,807	1,838
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,735	2,759	2,743	2,936	3,056

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2019, April 2020.

Die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2019 im Vergleich zum Vorjahr um rund 150 Mio. EUR (+ 2,63 %) auf 5,979 Mrd. EUR. Bis dahin setzte sich der positive Trend der vergangenen Jahre fort. Seit 2015 nahmen die Kommunen fast 720 Mio. EUR bzw. 14 % mehr ein. Die Einnahmeausstattung pro Einwohner stieg aufgrund der sinkenden Bevölkerung in diesem Zeitraum etwas stärker an. 2019 lag sie bei 2.798 EUR je Einwohner und damit um rund 357 EUR bzw. um 15 % höher als 2015.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen waren 2019 gegenüber dem Vorjahr um 31 Mio. EUR auf 1,838 Mrd. EUR gestiegen (+ 1,7 %). Die bedeutendste Steuer ist mit 743 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Gegenüber dem Vorjahr sank sie um gut 21 Mio. EUR (- 2,8 %). Anhand dieser konjunktursensiblen Steuerart waren bereits zu diesem Zeitpunkt erste Anzeichen eines sich abschwächenden Wirtschaftswachstums erkennbar. Hier waren vor allem verschiedene Handelskonflikte, wie beispielsweise der zwischen den USA und China, die Krise in der Automobilindustrie oder auch der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU ausschlaggebend. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wuchs dagegen 2019 auf 655 Mio. EUR an und stieg damit gegenüber dem Vorjahr um 33 Mio. EUR (+ 5,3 %). Einen weiteren Zuwachs konnten die Gemeinden bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erzielen. Sie nahmen 2019 etwa 17 Mio. EUR mehr ein als 2018. Das entspricht einer Steigerung um

11 %. Dass diese beiden Steuerarten noch anstiegen, während die Gewerbesteuer bereits sank, ist mit der ungebrochenen Binnennachfrage und der weiterhin guten Beschäftigungssituation zu erklären. Die weitestgehend konjunkturunabhängige Grundsteuer bewegte sich mit 248 Mio. EUR (+ 0,6 %) beinahe auf dem Niveau des Vorjahres.

Die Hälfte ihrer Einnahmen erhalten die Kommunen als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 3,056 Mrd. EUR lagen diese 120 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahrs. Im Vergleich zu 2015 stiegen sie um 320 Mio. EUR (+ 11,7 %) an.

In den ersten drei Quartalen 2020 verzeichneten die Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen Anstieg der kassenmäßigen Einnahmen um 15,6 % (+ 635,9 Mio. EUR). Während die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum um 7,9 % sanken, stiegen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Land deutlich an. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erhöhten sie sich um 731,4 Mio. EUR (+ 29,2 %).²¹ Die Verschiebung zwischen den Einnahmearten hat mehrere Ursachen. Zum einen führt die Coronapandemie zu Steuereinnahmeausfällen. Zum anderen wirken sich der Strukturwandel in der Automobilindustrie²², der demografische Wandel und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem sog. Brexit weiterhin aus.

Die Einnahmeausfälle kompensieren bisher der Bund und das Land Thüringen. Nach bisherigem Stand zahlte das Land den Thüringer Kommunen 2020 für ausfallende Gewerbesteuereinnahmen pauschale Kompensationszahlungen von 182,5 Mio. EUR aus. Die Bemessung der Zuweisung orientierte sich dabei an dem Anteil der jeweiligen Gemeinde am durchschnittlichen Gesamtgewerbesteueraufkommen der Jahre 2017–2019.²³ Bezugsberechtigt waren nur Gemeinden, deren Gewerbesteuereinnahmen mindestens 15 % der Summe aus Gesamtsteuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen ausmachten.²⁴ Weitere 85 Mio. EUR wurden analog zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach §§ 11 und 15 ThürFAG an die Gemeinden ausgereicht. Zudem sind für Kur- und Erholungsorte sowie Heilbäder 15 Mio. EUR Kompensationszahlungen eingeplant.²⁵ Weitere Mittel stellt das

²¹ Vgl. TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 30.9.2020, Januar 2021.

²² Vgl. Produktion der deutschen Hersteller. Quelle: Verband der Automobilindustrie. <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten.html>

²³ Vgl. § 1 ThürStaKoFiG bzw. § 1 ThürUGGewStCOV.

²⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 ThürStaKoFiG.

²⁵ Vgl. Titel 633 08 im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen "Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds" in der Fassung vom 05.11.2020.

Land im Umfang von 13,35 Mio. EUR zur pandemiegerechten Unterbringung von Flüchtlingen bereit.²⁶ Die Kontaktnachverfolgung in den Gesundheitsämtern soll mit 1 Mio. EUR unterstützt werden.²⁷ Die zusätzlichen geplanten Hilfen für die kommunalen Gebietskörperschaften belaufen sich damit bisher insgesamt auf 296,85 Mio. EUR.²⁸ Kassenwirksam ausgezahlt wurden zum Jahresende 2020 rund 288 Mio. EUR.

Um den weiterhin bestehenden erheblichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie Rechnung zu tragen, entschied sich das Bundesfinanzministerium 2020 für einen zusätzlichen Termin für den Arbeitskreis Steuerschätzung. Dieser rechnete für die Kommunen aufgrund der Corona-Pandemie erst ab 2023 wieder mit höheren Steuereinnahmen als 2019.²⁹ Im November 2020 tagte der Arbeitskreis zu seiner regulären Sitzung. In dieser korrigierten die Steuerschätzer das September-Ergebnis leicht nach oben.³⁰ Danach entwickeln sich die einzelnen Steuerarten voraussichtlich sehr unterschiedlich, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

²⁶ Vgl. Titel 633 07 im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen "Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds" in der Fassung vom 05.11.2020.

²⁷ Vgl. Titel 633 09 im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen "Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds" in der Fassung vom 05.11.2020.

²⁸ Die Kommunen sind zudem von Einnahmeausfällen in kommunalen Beteiligungen betroffen. Auch hier sieht das Land – bspw. durch Kompensationsleistungen für öffentliche Unternehmen im Bereich ÖPNV/SPNV oder im Kulturbereich – Kompensationen vor. Diese sind in dieser Betrachtung nicht umfasst.

²⁹ Vgl. Unterrichtung des Thüringer Landtags über die Ergebnisse der 158. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" und deren Auswirkungen auf Thüringen für die Jahre 2020 bis 2024, Vorlage 7/889.

³⁰ Vgl. Unterrichtung des Thüringer Landtags über die Ergebnisse der 159. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ und deren Auswirkungen auf Thüringen für die Jahre 2020 bis 2025, Vorlage 7/1269.

Abbildung 4 - Entwicklung Steuereinnahmen in Mio. EUR der Thüringer Kommunen 2020 bis 2025 nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom 10. bis 12. November 2020

	Ist 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe Gemeindesteuereinnahmen	1.838	1.687	1.789	1.827	1.894	1.981	2.055
darin enthalten:							
Grundsteuern A und B	248	250	251	253	254	255	257
Gewerbsteuer (netto)	743	607	697	732	756	795	822
Gemeindeanteil an Lohn-/Einkommensteuer	655	615	627	649	687	730	771
Gemeindeanteil an Umsatzsteuer	170	188	183	161	164	167	170

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus der Unterrichtung des Thüringer Landtags über die Ergebnisse der 159. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" und deren Auswirkungen auf Thüringen für die Jahre 2020 bis 2025, Vorlage 7/1269.

Die Grundsteuern A und B steigen gegenüber den Ist-Einnahmen 2019 von 248 Mio. EUR ab 2020 leicht an und werden 2025 etwa 257 Mio. EUR betragen. Die Gewerbsteuer (netto) sinkt zunächst 2020 auf etwa 607 Mio. EUR, wird 2023 das Niveau von 2019 wieder erreichen und beträgt wahrscheinlich 2025 etwa 822 Mio. EUR. Eine ähnliche Entwicklung ist beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer zu beobachten. Aus dieser Steuerart werden die Kommunen 2025 etwa 771 Mio. EUR einnehmen. Die Einnahmen aus Umsatzsteuer sollen dagegen bereits in 2020 mit 188 Mio. EUR und 2021 mit 183 Mio. EUR die Ist-Einnahmen aus 2019 deutlich übersteigen. In den folgenden Jahren prognostizieren die Steuerschätzer dann aber einen merklichen Rückgang um etwa 20 Mio. EUR. Erst 2025 erreicht diese Steuerart dann wieder das Niveau von 2019 mit etwa 170 Mio. EUR. Das Steueraufkommen insgesamt soll 2020 zunächst auf 1.687 Mio. EUR absinken, 2022 mit 1.827 Mio. EUR das Aufkommen von 2019 übersteigen und 2025 etwa 2.055 Mio. EUR erreichen.

Auch nach den beiden Schätzungen besteht dennoch nach wie vor eine große Unsicherheit, wann die Pandemie überstanden sein und wie sich das auf die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Entwicklung der Steuereinnahmen auswirken wird.

II. Entwicklung der Ausgaben

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2019 verglichen mit den Steigerungsraten der letzten Jahre wieder deutlich an. Sie lagen mit 5,801 Mrd. EUR um fast 300 Mio. EUR bzw. um 5,40 % höher als 2018.

Abbildung 5 - Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR

	2015	2016	2017	2018*	2019*
Gesamtausgaben	5,051	5,309	5,358	5,504	5,801
darin enthalten:					
Personalausgaben	1,457	1,492	1,502	1,548	1,605
Soziale Leistungen	1,328	1,409	1,391	1,376	1,391
Sachinvestitionen	0,532	0,534	0,600	0,667	0,779

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2019, April 2020.

Die größten Ausgabenarten der laufenden Rechnung waren die Personalausgaben und die Ausgaben für soziale Leistungen. Die größte Ausgabeart der Kapitalrechnung waren die Sachinvestitionen. Im Einzelnen entwickelten sich die Ausgabearten gegenüber 2018 wie folgt:

Die Personalausgaben lagen mit 1,605 Mrd. EUR um 57 Mio. EUR über den Ausgaben 2018. Seit 2015 stiegen sie um 148 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerungsrate von 10,0 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen stiegen gegenüber 2018 leicht um 15 Mio. EUR auf 1,391 Mrd. EUR an und erreichten damit wieder das Niveau von 2017. Gegenüber 2015 liegen sie um 63 Mio. EUR bzw. 4,7 % höher.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen entwickelten sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen deutlich dynamischer. Sie sind 2019 mit 779 Mio. EUR etwa 112 Mio. EUR höher als 2018. Das entspricht einer Steigerung um 16,8 %. Seit 2015 steigen diese Ausgaben progressiv an. Über den gesamten Fünfjahreszeitraum sind sie insgesamt um 247 Mio. EUR bzw. um 46,4 % gestiegen.

In den ersten drei Quartalen 2020 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 149,5 Mio. EUR auf 4,3 Mrd. EUR (+ 3,6 %).³¹ Dafür ausschlaggebend sind vor allem steigende Ausgaben für

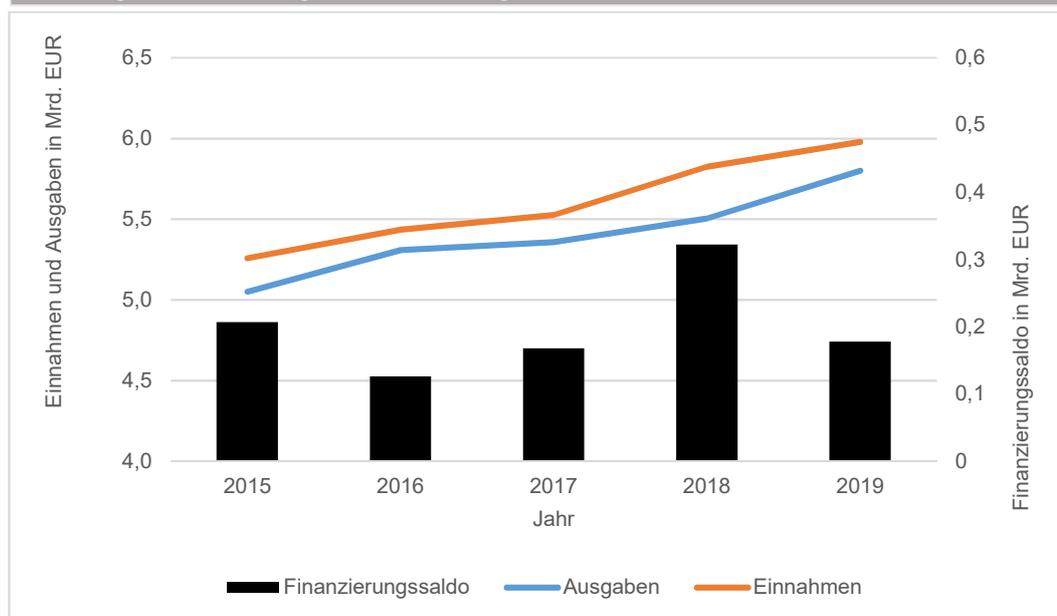
³¹ Vgl. TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen, 1.1. – 30.9.2020, Januar 2021.

Sachinvestitionen mit 71,4 Mio. EUR (+ 15,1 %). Dazu trugen wiederum die Bau-
maßnahmen mit 57,9 Mio. EUR (+ 14,8 %) bei.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Abbildung 6 - Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2015 bis 2019 in Mrd. EUR



2019 konnten die Kommunen einen Finanzierungssaldo von 178 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert entspricht etwa dem Wert von 2017. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen gleichmäßig davon betroffen sind. So weisen immer noch 36 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Dieser Wert übertrifft nur leicht den Vorjahreswert von 35 %.

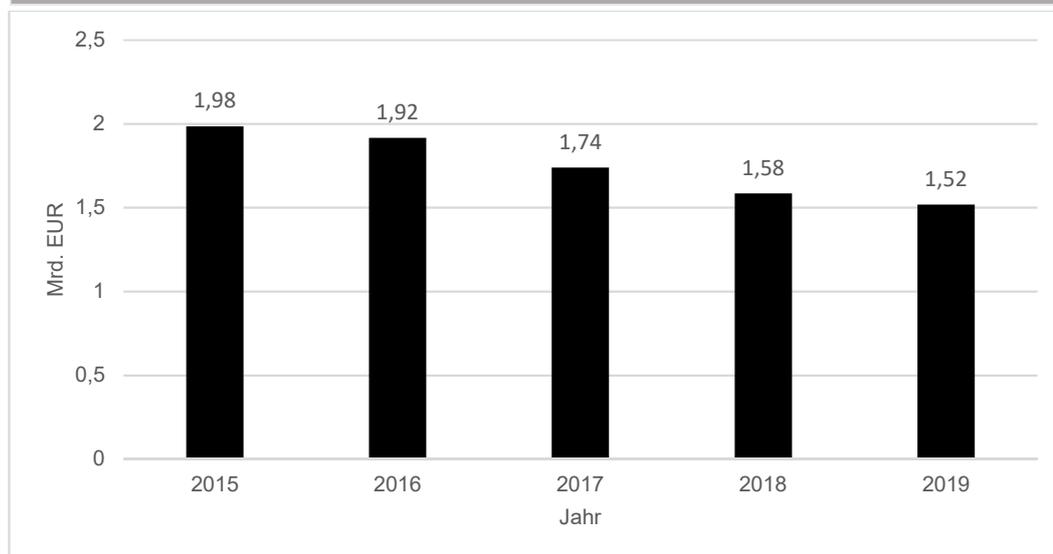
Der Finanzierungsüberschuss 2019 pro Einwohner betrug 83 EUR. Bei einer der defizitären Kommunen überstiegen pro Einwohner allerdings die Ausgaben die Einnahmen um 11.716 EUR.³²

³² TLS: Thüringer Landesamt für Statistik - vj Kassenstatistik. Stand: 7. September 2020.

IV. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter deutlich reduzieren. 2019 belief sich die Verschuldung auf 1,517 Mrd. EUR. Damit lag sie um 66 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 7 - Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte)
2015 bis 2019 in Mrd. EUR



* Quelle: TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2019.

Seit 2015 bauten die Kommunen ihre Schulden um fast eine halbe Mrd. EUR bzw. 23 % ab. Die Pro-Kopf-Verschuldung sank in diesem Zeitraum von 921 EUR 2015 auf 710 EUR 2019.³³ Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass 69 Kommunen zwischen 2015 und 2019 Schulden aufbauten. Eine Gemeinde verfügte über eine Pro-Kopf-Verschuldung von fast 3.000 EUR.

Kassenkredite blieben mit einem Volumen von 88 Mio. EUR etwa auf dem Niveau des Vorjahrs. Sie haben 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 837 Mio. EUR Schulden der sog. Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich aus.³⁴ Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Die Schulden der Extrahaushalte sanken gegenüber dem Vorjahr (2018: 863 Mio. EUR) um 26 Mio. EUR bzw. 3 %.

³³ TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2019.

³⁴ TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2019. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

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 7 Mio. EUR entlastet. 2019 mussten die Kommunen 31,6 Mio. EUR für Zinsen zahlen. Das entspricht einem rechnerischen Zinssatz von 2,1 %.

V. Abschließende Empfehlung

Die Thüringer Kommunen waren bis Anfang 2020 finanzwirtschaftlich auf einem sehr guten Weg. Die Einnahmen übertrafen die Ausgaben; die Kommunen konnten ihre Schulden abbauen. Die bisher getroffenen Maßnahmen des Bundes und des Landes im Frühjahr 2020 konnten die pandemiebedingten Einnahmeausfälle kompensieren. Der Rechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen im September und Oktober 2020 fest, dass die ausgezahlten Mittel die Einnahmeausfälle mindestens deckten. Wie die Ergebnisse der Steuerschätzung zeigen, werden die Steuereinnahmen auch in den nächsten Jahren unter dem Vorkrisenniveau bleiben. Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die Kommunen auch weiterhin entsprechend zu unterstützen. Jedoch erachtet er die praktizierte pauschale Mittelausreichung an die Kommunen als nicht zielführend. Wie die einführenden Darstellungen zeigen, sind nicht alle Branchen und damit auch nicht alle Kommunen gleichmäßig von Einnahmeeinbrüchen betroffen. Vielmehr hängen sie stark von den bei ihnen angesiedelten Gewerben und damit von den zu erwartenden Gewerbesteuererinnahmen ab. Die Landesregierung hat dagegen bei der Bemessung der Kompensationszahlungen nicht auf die tatsächlichen Ausfälle bei der Gewerbesteuer abgestellt, sondern auf das Niveau der Jahre 2017–2019 unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung 2020. Es ist also anzunehmen, dass einige Gemeinden eine deutliche Überkompensation erhalten haben. Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach der Möglichkeit einer vorfristigen Rücküberweisung für zu viel erhaltene Kompensationszahlungen – da man ansonsten negative Zinsen auf die Gelder zahlen müsste – verdeutlicht dies eindrücklich. Aus Sicht des Rechnungshofs wären Zuweisungen, die sich am tatsächlichen Gewerbesteuerausfall orientieren, zielführender und gerechter gewesen. Der Rechnungshof fordert die Landesregierung auf, ihre Hilfen nun zielgenauer einzusetzen. So schlägt er vor, dass das Land den Kommunen zukünftig nur noch antragsbasierte Liquiditätshilfen zur Verfügung stellt.

Die Thüringer Kommunen haben in den letzten 10 Jahren von der anhaltend guten Wirtschaftslage, der hohen Beschäftigung und den stets steigenden Steuereinnahmen profitiert. Diese beispiellose Entwicklung hat mit einem massiven Einbruch des Wirtschaftswachstums ein abruptes Ende gefunden. Durch Zahlungen des Bundes und des Landes konnten erste Spuren der Krise in den kommunalen Haushalten bisher vermieden werden. Es muss bezweifelt werden, dass solche finanziellen Anstrengungen weiter möglich sein werden. Die Kommunen müssen daher Vorsorge in ihren Haushalten treffen. Die Priorität muss nun in der Erfüllung der Pflichtaufgaben liegen, um auch unter den aktuellen Bedingungen ein Funktionieren der Kommunalverwaltungen zu garantieren.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. VG erbringt unentgeltliche Leistungen für fremde Kommunen

Eine VG erbrachte im Zuge des Breitbandausbaus unentgeltliche Leistungen für vier Kommunen außerhalb ihres Verwaltungsbereichs. Darüber hinaus setzte sie ihre eigenen Rücklagemittel ein, um für 12 Kommunen in Vorleistung zu gehen.

Eine VG schloss mit 12 Kommunen, darunter vier außerhalb ihres Verwaltungsbereichs, eine „Zweckvereinbarung zur Übertragung der Aufgabe des Breitbandausbaus“ ab. Die Kommunen übertrugen der VG die Projektführung einschließlich der europaweiten Ausschreibung aller Leistungen sowie die Beantragung von Fördermitteln und deren Einsatz. Zusätzlich zur Zweckvereinbarung regelten die Vertragsparteien mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die finanzielle Abwicklung und deren Kosten. Eine Vergütung der VG für ihre Verwaltungstätigkeiten blieb dabei unberücksichtigt. Die VG finanzierte ihre Sach- und Personalkosten für den Breitbandausbau über die Umlage ihrer Mitgliedsgemeinden. Ohne Erstattung blieben dagegen ihre Leistungen für die vier Kommunen außerhalb ihres Verwaltungsbereichs. Die Rechnungslegung für alle Leistungen des Breitbandausbaus erfolgte gegenüber der VG. So ging diese zunächst für alle 12 Kommunen in Vorleistung. Später stellte sie den Gesamtrechnungsbetrag gleichmäßig (je ein Zwölftel) allen Betroffenen in Rechnung. Um diese Vorleistung zu tätigen, setzte die VG ihre Rücklagemittel ein. Eventuell – auch trotz der Niedrigzinsphase – zu erzielende Zinsen, die bei geeigneter Anlage der Rücklage erzielt werden könnten, legte sie nicht auf die Kommunen um.

Die VG hat ihren Finanzbedarf vorrangig aus sonstigen Einnahmen und Erträgen zu decken.³⁵ Die unentgeltliche Leistungserbringung für die nicht im Zuständigkeitsbereich der VG liegenden Kommunen ist nicht zulässig und widerspricht den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen.³⁶

Eine Vorfinanzierung bzw. kurzfristige Kreditgewährung durch die VG begründet eine Zahlungsverpflichtung, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommt. Denn die von den Kommunen für o. g. Zweck aufzunehmenden Kredite hätten Kosten (Zins- und Tilgung) verursacht, die durch die geleistete Vorfinanzierung der

³⁵ Vgl. § 50 Abs. 1 ThürKO.

³⁶ Vgl. § 53 ThürKO.

VG für diese nicht anfielen. Überdies fungierte hier die VG als „Bank“, was ihrer eigentlichen Aufgabe widerspricht. Zudem hatte die VG keinen Grund, Rücklagen dafür vorzuhalten, da sie sich aus der Umlage der Mitgliedsgemeinden und weiteren Einnahmen finanziert.³⁷ Für Kommunen außerhalb des VG-Bereichs in Vorfinanzierung zu gehen, entbehrt jeglicher rechtlicher Grundlage.

Der Rechnungshof forderte die VG auf, die anteiligen Verwaltungskosten den vier betroffenen Kommunen in Rechnung zu stellen sowie die finanzielle Abwicklung und deren Kosten zu regeln und umzulegen.

Die VG teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie habe für die anteiligen Verwaltungskosten noch keine Regelungen getroffen. Die VG erklärte zudem, dass seit 2017 keine Guthabenverzinsung mehr erfolge. Für sie sei es unverständlich, dass auf die eventuell entgangenen Zinsen hingewiesen werde.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung. Er teilte der zuständigen Kommunalaufsicht des Landratsamts die unerledigte Feststellung mit.

II. Doppik umgesetzt – aber Prozesssicherheit nicht gewährleistet

Eine Landgemeinde führt ihr Rechnungswesen nach den Regeln der kommunalen Doppik. Sie nutzte den dortigen Rechtsrahmen, um eine nachhaltigere Steuerung zu erreichen. Allerdings fehlten ihr die notwendigen organisatorischen Regelungen, um den Umstellungsprozess abzusichern. Gleichzeitig legte sie die Rechtsgrundlagen sehr weit aus, um die Wirkung ergebnisverschlechternder Effekte zu minimieren.

Eine Landgemeinde hatte ihr Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt. Ihr Ziel war und ist, eine regelgerechte und sachgerechte Erfassung ihrer Vermögensgegenstände darzustellen. Besonderes Engagement entfaltete hier die Kämmerei. Gleichzeitig fehlte es ihr aber an notwendigen rechtlichen und organisatorischen Regeln, um die Sicherheit des Umstellungsprozesses zu gewährleisten. Sie verfügte über keine Geschäftsordnung und über keinen Geschäftsverteilungsplan. Folglich war nicht sichergestellt, dass die Aufgaben angemessen zugeordnet und erledigt werden konnten. Stellenbeschreibungen fehlten entweder ganz oder waren seit vielen Jahren nicht fortgeschrieben. Damit bestand auch für die Mitarbeiter keine hinreichende Klarheit über die ihnen obliegenden Aufgaben.

³⁷ Vgl. § 50 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

Im Ergebnis stellte der Rechnungshof fest, dass der Umstellungsprozess schlecht nachzuvollziehen und die Einheitlichkeit der Bewertung von Vermögensgegenständen nicht gesichert war. Es kam in der Landgemeinde zu Doppelarbeiten und Korrekturen. Das Wissen war nicht in der Breite der Verwaltung verteilt und seine kontinuierliche Aktualisierung nicht gesichert. Zudem traf sie im Bemühen, ihre durchaus umfangreiche Investitionstätigkeit abzubilden, rechtlich unzutreffende Bewertungsentscheidungen. So stellte sie Instandhaltungen als Herstellung dar, aktivierte dabei zusätzliche Wirtschaftsgüter und schrieb Vermögensverluste nicht im erforderlichen Maß außerplanmäßig ab.

Die Landgemeinde sicherte in ihrer Stellungnahme zu, die notwendigen organisatorischen Regelungen umgehend zu erlassen. Ihre Dienstanweisungen habe sie bereits angepasst. Außerplanmäßige Abschreibungen will sie künftig regelgerecht durchführen. Bezüglich der unzulässigen Aktivierung zusätzlicher Wirtschaftsgüter will sie jedoch an ihrem Verfahren festhalten. Sie verwies dabei auf Ausführungen auf der Internetseite des Freistaats Thüringen zur kommunalen Doppik, die jedoch – wie der Rechnungshof im Nachgang feststellte – für ihren Fall nicht einschlägig sind.

Der Rechnungshof führte mit dieser Kommune ein ausführliches Gespräch zu ihrer Stellungnahme, auch um Einigkeit über die Auslegung der rechtlichen Normen zu gewinnen.

Er nimmt diese Prüfung zum Anlass, Folgendes hervorzuheben:

Die Umstellung auf die kommunale Doppik kann eine gute Möglichkeit sein, den Verbrauch der kommunalen Ressourcen für alle transparent zu erfassen. Neue Steuerungsmöglichkeiten können dabei erkannt und angewendet werden. Allerdings gilt es, auch negative Effekte vollumfänglich darzustellen. Es kann nicht darauf verzichtet werden, die Abnutzung des kommunalen Vermögens kontinuierlich darzustellen und auch darüberhinausgehende Wertverluste durch außerplanmäßige Abschreibungen abzubilden. Eine erfolgreiche Umstellung auf die kommunale Doppik kann nur gelingen, wenn alle organisatorischen Prozesse darauf ausgerichtet sind, die notwendigen Dienstanweisungen existieren und alle Mitarbeiter einer Verwaltung beim Umstellungsprozess „mitgenommen“ werden.

Der Rechnungshof begrüßt abschließend den von der Landgemeinde dokumentierten Willen, durch die Anwendung der Doppik eine künftig realistische Darstellung ihrer Finanz-, Vermögens- und Ertragslage zu erreichen.

III. **Ordnungsamt ist machtlos im Umgang mit freilaufenden und gefährlichen Hunden**

Eine VG setzte ihre Instrumente zur Bekämpfung von Bissvorfällen freilaufender Hunde nicht konsequent ein. Dadurch entgehen der VG nicht nur Einnahmen, es entsteht auch ein mangelndes Rechtsbewusstsein unter den Bürgern. Die Nichtahndung macht die Verwaltung in ihrer Durchsetzungskraft bei der Gefahrenabwehr angreifbar.

In einer VG kam es mehrfach zu Vorfällen mit freilaufenden Hunden. Sie bissen Personen und andere Hunde. Ein Hund tötete eine Katze. Die VG leitete aufgrund von Anzeigen ordnungsbehördliche Verfahren ein, die sie in den meisten Fällen nicht abschloss. So beendete sie in einem Fall das Verfahren bereits nach Versenden des Anhörungsschreibens an den Hundehalter, ohne zu dokumentieren, weshalb sie das Verfahren nicht weiterführte. In einem anderen Fall stornierte sie die Annahmeanordnung des zugestellten Verwarnungsgeldbescheids nach Schreiben eines Rechtsanwalts, ohne die vorgeschriebenen Verfahrensschritte zu beachten. In einem weiteren Vorgang reduzierte die VG ein Verwarngeld wegen (angeblicher) Härtefallregelung (ALG II-Bezug) von 45 EUR auf 10 EUR ohne einen Nachweis in der Akte. Bei der Fallbearbeitung von Bissvorfällen mit freilaufenden Hunden ordnete die Verwaltung zwar einen Wesenstest an, ahndete jedoch nicht das unangeleinte Laufenlassen des Hundes.

Nach dem Thüringer Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor Tiergefahren sind Tiere so zu halten, dass Menschen und Sachen nicht gefährdet werden. Die Tiere sind insbesondere im sicheren Gewahrsam zu halten. Das Ordnungsbehördengesetz findet bei nicht angeleint laufengelassenen Hunden Anwendung. Innerhalb bebauter Ortslagen³⁸ besteht auf öffentlichen Straßen und Wegen Leinenzwang. Außerhalb bebauter Ortslagen sind Hunde ohne Aufforderung anzuleinen, wenn sich andere Personen nähern und sichtbar werden.

Ordnungswidrig im Sinne dieses Gesetzes³⁹ handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 12 Abs. 1 – 3 OBG Tiere so hält, dass die Allgemeinheit gefährdet oder belästigt wird, also

- Hunde unbeaufsichtigt umherlaufen lässt und

³⁸ Bereiche, welche an den Ortstafeln beginnen und enden.

³⁹ Vgl. § 50 OBG.

- innerhalb bebauter Ortslagen Hunde nicht an der Leine führt.

Nach § 21 Abs. 2 der ordnungsbehördlichen VO der VG kann diese Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5.000 EUR geahndet werden. Die VG besitzt somit die Ermächtigungsgrundlage, um die beschriebenen Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen und diese rechtswidrigen Zustände mit entsprechenden Geldbußen zu ahnden. Belästigungen durch wiederholt freilaufende Hunde verfolgt das Ordnungsamt dann nicht in der angemessenen Art und Weise, wenn es ausschließlich den Biss, nicht aber den Verstoß gegen den Leinenzwang ahndet.

Der Rechnungshof empfahl, die ordnungsbehördliche Verordnung der VG konsequent – auch neben anderen gesetzlichen Vorschriften – mit angemessenen Geldbußen umzusetzen.

In ihrer Stellungnahme führte die VG aus, dass sie im Dezember 2019 eine Stellenausschreibung für das Ordnungsamt veröffentlicht habe. Mit der Einstellung von zusätzlichem Personal sollte die Anwendung der ordnungsbehördlichen Verordnung der VG durch die Ahndung von Verstößen sowie die damit verbundene Verfahrensbearbeitung im Ordnungsamt kontinuierlicher und vor allem auch konsequenter erfolgen.

Der Rechnungshof begrüßt den Entschluss zur Einstellung geeigneten Personals zur Umsetzung ordnungsrechtlicher Vorschriften und nahm die Prüfungserkenntnis zum Anlass, eine vergleichende Prüfung bei den 43 Verwaltungsgemeinschaften zur Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes durchzuführen. Über die Ergebnisse wird er im Jahresbericht 2022 berichten.

IV. Gründung einer Ortsteil(feuer)wehr durch eine Bürgerversammlung ohne Beteiligung des Gemeinderats

Bürger einer Gemeinde gründeten die Freiwillige Feuerwehr eines Ortsteils neu. Sie hielten eine Gründungsversammlung ab und wählten einen Vorstand. Der Gemeinderat war nicht beteiligt.

Die Freiwillige Feuerwehr eines 220-köpfigen Ortsteils einer 400-Seelen-Gemeinde konnte aufgrund zu weniger Mitglieder nicht ausrücken und war deshalb seit 2014 bei der Alarm- und Einsatzplanung des Landkreises auf Status 6 gesetzt. Status 6 bedeutet nicht einsatzfähig. Einen Gemeinderatsbeschluss zur Abmeldung der Wehr gibt es nicht.

Obwohl der zur selben Gemeinde gehörige 2 Kilometer (entspricht 4 Minuten Einsatzzeit) entfernte Ortsteil mit rund 180 Einwohnern schon eine Feuerwehr besaß und auch die 3,6 Kilometer (5 Minuten) entfernte Stadt über eine moderne, dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Feuerwehr mit ausreichender Kapazität verfügt, sahen sich die Einwohner in der Pflicht, ihre faktisch stillgelegte Feuerwehr wiederzubeleben.

Im Juni 2014 fand in dem Ortsteil eine „Gründerversammlung über die Beschlussfassung der Gründung der freiwilligen Feuerwehr“ statt. Anwesend waren Einwohner des Ortsteils. Die Beteiligung des Gemeinderats oder des Bürgermeisters der Gemeinde ist nicht dokumentiert. Laut Tagesordnung erfolgte zuerst eine Aussprache über die Gründung einer Freiwilligen Feuerwehr. Anschließend fassten die Anwesenden den Beschluss zu deren Gründung und wählten den Vorstand. Dieser erhielt nach der Wahl die Aufgabe, alles Nötige zur unverzüglichen Einsatzfähigkeit der Wehr zu veranlassen.

Auch im Nachgang fassten weder der Gemeinderat noch der Bürgermeister einen Beschluss zur Neugründung der Ortsteilwehr.

Der Gemeinderat beschließt gemäß § 22 Abs. 3 ThürKO über alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises), soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist. Zu diesen Aufgaben zählt auch der Brandschutz.

Die Gründung der Ortsteilwehr durch Beschluss einer Bürgerversammlung ohne Legitimation durch den Gemeinderat und Bürgermeister sowie alle damit verbundenen Entscheidungen und Wahlen sind deshalb nichtig.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der beschriebene Sachverhalt zudem beispielhaft aufzeigt, weshalb nur der Gemeinderat unter Vorsitz des Bürgermeisters und nicht eine Bürgerversammlung derartige Beschlüsse fassen darf. Die Verwaltung hätte dann die Ratsmitglieder in Vorbereitung einer Gemeinderatssitzung über die Notwendigkeit und die wirtschaftlichen und haushaltärtschen Folgen eines entsprechenden Beschlusses hingewiesen. Dabei wären sowohl die Einsatzzeiten der umliegenden Feuerwehren als auch die fachliche Einschätzung des Landkreises zu berücksichtigen gewesen. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs belegen, dass Entscheidungen der Gemeinderäte i. d. R. sparsame Lösungen zur Folge haben.

Der Rechnungshof bat die Gemeinde um Mitteilung über die weitere Befassung des Gemeinderats mit der Gründung der Ortsteilwehr.

In ihrer Stellungnahme gab die Gemeinde lediglich an, sie prüfe, ob eine Schließung der Ortsteilwehr möglich sei.

Der Rechnungshof hat daraufhin die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 7 Abs. 2 ThürPrBG um weitere Veranlassung gebeten.

V. Laxer Umgang mit städtischem Vermögen

Eine Stadt lässt ihre Immobilien von einer gewerblichen Hausverwaltung bewirtschaften. Aufforderungen des örtlichen Rechnungsprüfungsamts und des Rechnungshofs zu untersuchen, ob sie die Aufgabe selbst erledigen könnte, ignorierte sie. Die Hausverwaltung kam ihrer vertraglichen Pflicht, leerstehende Einheiten zu vermieten, nicht nach. Der Stadt entgingen damit Mieteinnahmen und dies bei jährlich fünfstelligen Ausgaben für Verwaltungs- und Betriebskosten.

Seit 1993 besteht zwischen einer Stadt und einer gewerblichen Hausverwaltung ein Verwaltervertrag. Die örtliche Rechnungsprüfung und auch der Rechnungshof hatten die Stadt bei früheren Prüfungen aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der externen Beauftragungen dahingehend zu untersuchen, ob die eigene Verwaltung diese Aufgabe selbst erledigen könnte. Dieser Aufforderung kam die Stadt auch dann nicht nach, als sie die Hausverwaltertätigkeit neu ausschrieb.

Die Hausverwaltung ist für 20 städtische Wohn- und Gewerbeeinheiten zuständig. Sieben davon sind seit Jahren nicht vermietet. Dennoch fallen auch für diese leerstehenden Einheiten Verwalterkosten an, die die übrigen Mieteinnahmen mindern. Zusätzlich trägt die Stadt die Betriebskosten, die für die nicht vermieteten Einheiten anfallen. Die jährlichen Ausgaben für Verwalter- und Betriebskosten liegen im fünfstelligen Bereich. Die Hausverwaltung teilte während der Prüfung mit, sie sei nicht für die Vermarktung der Objekte zuständig. Diese Ansicht steht im Widerspruch zum Verwaltervertrag, wonach die Hausverwaltung für die Vermarktung ein Vermittlungshonorar von zwei Monatskaltmieten von der Stadt erhält. Während der Prüfung stellte der Rechnungshof zudem in einer seit Jahren nicht vermieteten Gewerbeeinheit Schäden am Mauerwerk fest. Regelmäßige Begehungen hatten bis dahin weder die Hausverwaltung noch die Stadt durchgeführt.

Neben dem allgemeinen im Haushaltsrecht geltenden Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit besagt § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO ausdrücklich, dass Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten sind.

Vor diesem Hintergrund mahnte der Rechnungshof in seinem Bericht – erneut – die jahrelang geforderte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung an. Er vertritt die Ansicht, die Stadt beschäftigt ausreichend qualifiziertes Personal, um die Hausverwaltung selbst durchzuführen. Darüber hinaus forderte der Rechnungshof die Stadt auf, dafür zu sorgen, dass die Hausverwaltung ihre vertraglichen Pflichten erfüllt. Die Hausverwaltung ist nach dem bestehenden Vertrag für die Vermarktung der Immobilien zuständig. Ansonsten ginge die vertragliche Regelung, dass die Hausverwaltung Vermittlungshonorare erhält, ins Leere. Dem Rechnungshof erschloss sich daher nicht, warum die Hausverwaltung die Ansicht vertritt, sie sei für die Reduzierung des Leerstands nicht zuständig. Er wies die Stadt darauf hin, dass sie ihr Vermögen mit der nötigen Sorgfalt verwalten muss. Er bat um Mitteilung des Veranlassenden.

Hierzu führte die Stadt in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf aus, sie könne die Hausverwaltung zwar selbst durchführen. Dies habe eine Prüfung ergeben. Der Aufwand und die Kosten seien aber höher als bei Beauftragung einer Hausverwaltung. Die Stadt müsse entsprechende technische Voraussetzungen schaffen und Fachpersonal einstellen. Darüber hinaus vertrat die Stadt die Ansicht, beide Vertragsparteien seien für die Reduzierung des Leerstands zuständig.

Der Rechnungshof teilte der Stadt abschließend mit, er vermisse eine lösungsorientierte Auseinandersetzung mit diesem Thema. So habe die Stadt nicht ausgeführt, wie die hausinterne Prüfung, ob eine eigenständige Hausverwaltung durchgeführt werden könnte, aussah. Das Argument, sie müsse Fachpersonal einstellen, ist nicht schlüssig begründet. Für den Rechnungshof ergaben sich keine Aufgaben, die nicht auch das vorhandene städtische Personal durchführen könnte. Ob die Stadt die Hausverwaltung aufgefordert hat, ihre vertraglichen Pflichten zu erfüllen, teilte sie ebenfalls nicht mit. Damit ist nicht geklärt, ob der Widerspruch zwischen der Aussage der Hausverwaltung und dem Vertrag aufgelöst werden konnte. Soweit die Stadt die Ansicht vertritt, ebenfalls für die Reduzierung des Leerstands zuständig zu sein, sollte das zwischen beiden Vertragsparteien geklärt und vertraglich fixiert werden. Die Stadt hat Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer Reduzierung des Leerstands führen. Nur so kann die Einnahme-/Ausgabesituation für die Stadt verbessert werden.

Der Rechnungshof teilte der zuständigen Kommunalaufsicht beim Landratsamt das Prüfungsergebnis mit, damit diese nach eigenem Ermessen tätig werden kann.

**VI. Bürgermeister missachtet über Jahre die „Trennung von Amt und Mandat“
Eine Kleinstadt beschäftigte mehrfach und über viele Jahre hinweg ein Stadtratsmitglied in der eigenen Verwaltung und zog aus dem Hinweis des Personalrats auf Inkompatibilität keine Konsequenzen. Der Bürgermeister berief das Stadtratsmitglied nicht ab. Die Stadt verstieß gegen den Grundsatz „Trennung von Amt und Mandat“.**

Eine Stadt beschäftigte ein Mitglied des Stadtrats – ohne Ausschreibung – von 1995 bis 2011 insgesamt fünf Mal befristet und noch einmal von 2017 bis 2019 als Angestellte in der eigenen Verwaltung. Der Personalrat stimmte der letzten Einstellung zu, machte den Bürgermeister aber darauf aufmerksam, dass ein „Inkompatibilitätsfall“ vorliege. Eine Abberufung des Stadtratsmitglieds nahm er nicht vor und berief auch keinen Nachrücker. Er ließ eine parallele Beschäftigung bei der Stadt bei gleichzeitiger Ausübung des Ehrenamts zu. Aus den Sitzungsniederschriften ergibt sich, dass sich die Beschäftigte bei den Abstimmungen des eigenen Zuständigkeitsbereichs enthielt.

Die Stadt hatte damit jahrelang gegen § 23 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ThürKO verstoßen. Danach können die zu Gemeinderatsmitgliedern gewählten Personen ihr Amt nicht antreten oder verlieren es, falls sie gleichzeitig als Beamte oder Angestellte derselben Gemeinde tätig sind. Abgeleitet vom Gewaltenteilungsprinzip⁴⁰, das nicht nur in organisatorischer und funktioneller, sondern auch in personeller Hinsicht gilt, soll auch bei den Kommunen ausgeschlossen werden, dass eine Person in einem bestimmten Gemeinwesen ein Amt innehat und gleichzeitig der Vertretungskörperschaft desselben Gemeinwesens als Mitglied angehört. Eine Interessenkollision ist somit zu vermeiden. Treten die Amtsunvereinbarkeitsgründe während der Amtszeit ein, verliert das Gemeinderatsmitglied mit Aufnahme der unvereinbaren Tätigkeit sein Amt. Obwohl der Amtsverlust kraft Gesetzes eintritt, ist er vom Bürgermeister festzustellen, der gleichzeitig auch den Nachrücker beruft.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 45 und 47 ThürVerf.

⁴¹ § 23 ThürKWG und Wachsmuth/Oehler, Kommentar zum Thüringer Kommunalrecht, § 23 Nr. 6 und 6.1.

Der Rechnungshof erläuterte in seinem Berichtsentwurf gegenüber der Stadt, dass die Interessenkollision nicht dadurch zu vermeiden gewesen war, dass sich die Beschäftigte bei den im eigenen Zuständigkeitsbereich betreffenden Beschlüssen enthielt. Dieser Umstand zeigt vielmehr deutlich, dass den Beteiligten bewusst war, dass sich die Beschäftigung bei der Stadt nicht mit dem Mandat vereinbaren ließ.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie habe die Amtsunvereinbarkeits-hinweise möglicherweise falsch ausgelegt. In einer Nachbargemeinde sei ein Bauhofarbeiter ebenfalls Mandatsträger. Sie sei davon ausgegangen, beide Fälle seien vergleichbar.

Die Ausführungen der Stadt überzeugen den Rechnungshof nicht. Der Fall in der Nachbargemeinde war schon deshalb nicht vergleichbar, da der dortige Stelleninhaber als „Arbeiter“ per Gesetz nicht von der Inkompatibilitätsvorschrift umfasst ist. Die Beschäftigte der Stadt war „Angestellte“ und durfte deswegen nicht gleichzeitig Mitglied des Stadtrats sein. Für den Rechnungshof war zudem nicht nachvollziehbar, warum der Einstellungsvermerk des Personalrats den Bürgermeister oder den Hauptverwaltungsbeamten⁴² nicht veranlasste, die Rechtsaufsichtsbehörde beim Landratsamt nach der richtigen Auslegung der Inkompatibilitätsvorschrift zu befragen.⁴³ Die offensichtlich unterschiedlichen Rechtsauffassungen innerhalb der Stadt räumten sie nicht aus.

VII. Wehrführer erhält Aufwandsentschädigung ohne erforderliche Qualifikation
Eine Ortsteilwehr der Freiwilligen Feuerwehr wählte in ihrer Jahreshauptversammlung einen neuen Wehrführer. Er besaß nicht die hierfür nötige Ausbildung zum Gruppenführer. Laut Protokoll der Versammlung sollte er deshalb innerhalb von zwei Jahren den Lehrgang nachholen. Bis zum Abschluss der Prüfung erfolgte hierüber kein Nachweis.

Die Ortsteilwehr einer Gemeinde besteht aus einer Gruppe. In ihrer Jahreshauptversammlung stand die Wahl des Wehrführers auf der Tagesordnung. Die Versammlung wählte den amtierenden Wehrführer der Ortsteilwehr mit 10 Ja-Stimmen und drei Enthaltungen mit der Auflage, „sich innerhalb von zwei Jahren zum

⁴² Vgl. § 33 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 2 ThürKO.

⁴³ Nach § 116 ThürKO sollen die Aufsichtsbehörden die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, fördern und unterstützen, ihre Rechte schützen und sie in ihrer Entschlusskraft und Selbstverwaltung stärken.

Gruppenführer weiterzubilden“. Er besaß damals und bis zum Ende der Prüfung die Ausbildung zum Truppführer. In seiner Feuerwehrrakte befand sich kein Nachweis über einen bestandenen Gruppenführerlehrgang oder eine Ausnahmegenehmigung durch den Kreisbrandinspektor des zuständigen Landkreises.

Die Bestellungsurkunde zum Löschgruppenleiter unterzeichnete der Beigeordnete der Gemeinde ohne Verwendung eines Dienstsiegels. Der Wehrführer erhält gemäß der gemeindlichen Satzung seit Januar 2017 eine monatliche Aufwandsentschädigung von 45 EUR.

Zu einer ehrenamtlichen Führungskraft der FFW darf nur bestellt werden, wer die funktionsbezogene Ausbildung erfolgreich abgeschlossen hat.⁴⁴ Hiernach ist die Ausbildung auf die gerätebezogene Stärke der Ortsteilwehr abzustellen. Für die Wahl zum Wehrführer einer Gruppe wird die Ausbildung zum Gruppenführer benötigt. Diese besaß der gewählte Wehrführer nicht, weshalb er nicht die Voraussetzungen für einen Wehrführer einer Ortsteilwehr erfüllt. Eine Ausnahmegenehmigung durch die Aufsichtsbehörde⁴⁵ kann auch nicht in der Bestellung durch den Beigeordneten der Gemeinde gesehen werden, da er keine Aufsichtsbehörde ist. Die Bestellung zum Wehrführer erfolgt zudem regelmäßig durch Verwaltungsakt des Bürgermeisters oder seines Vertreters durch Überreichung einer gesiegelten Ernennungsurkunde. Das in der überreichten Urkunde benannte Amt des Wehrführers als „Löschgruppenleiter“ wird als Funktionsbezeichnung in Thüringen außerdem nicht für einen Wehrführer verwendet.

Die Ernennung des gewählten Wehrführers erfolgte somit aus mehreren Gründen rechtswidrig.

Die Zahlung der Aufwandsentschädigung des gewählten Wehrführers von monatlich 45 EUR seit dem 1. Januar 2017 ohne die hierfür nötigen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen erfolgte ebenfalls zu Unrecht.

Die Gemeinde führte in ihrer Stellungnahme aus, der Wehrführer sei durch die Verwaltung hingewiesen und aufgefordert worden, die erforderlichen Lehrgänge innerhalb der gesetzten Frist abzuschließen. Nach verstrichener Frist habe der Wehrführer bis heute keine Ausbildungen abgeleistet. Es werde mit Hilfe der Kommunalaufsicht geprüft, inwiefern die Gelder zurückgefordert werden können.

⁴⁴ Vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 ThürFwOrgVO i. V. m. § 13 Abs. 4 ThürFwOrgVO.

⁴⁵ Vgl. § 15 Abs. 2 Satz 3 ThürBKG.

VIII. Stellenbesetzung – persönliche Bekanntheit ist kein Einstellungsgrund

Eine Stadt besetzte drei Stellen ohne Ausschreibung. Bei zwei Stellen gab sie an, dass sie die Mitarbeiter bereits kannte.

Eine Stadt besetzte zwei Stellen im Bauhof und die des Leiters der Stadtkasse ohne Ausschreibung neu. Sie gab an, sie habe die Stelle des ersten Bauhofmitarbeiters umgehend besetzen müssen, da der Stelleninhaber lange erkrankt war. Die Stellenbesetzung des zweiten Bauhofmitarbeiters begründete die Stadt mit der persönlichen Bekanntheit des „Bewerbers“ als berufener Bürger im Finanzausschuss der Stadt. Sie habe ihn daher als geeignet eingeschätzt. Die Stelle der Kassenleitung besetzte die Stadt mit der Tochter einer Mitarbeiterin aus der Finanzverwaltung, die anordnungsbefugt war. Da Kassenverwalter nicht mit einem Anordnungsbefugten in einem Angehörigenverhältnis⁴⁶ stehen dürfen⁴⁷, entzog die Stadt der Mitarbeiterin der Finanzverwaltung die Anordnungsbefugnis. Auch die Einstellung der Kassenleiterin begründete die Stadt mit der persönlichen Bekanntheit.

Der Rechnungshof machte in seinem Prüfungsbericht gegenüber der Stadt deutlich, dass grundsätzlich jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung das Recht auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat.⁴⁸ Der Verzicht auf eine externe Ausschreibungen bei gleichzeitiger Nachbesetzung der Stellen mit externen Bewerbern steht diesem Grundsatz entgegen. Zudem müssen Gemeinden das fachlich geeignete Verwaltungspersonal anstellen, das erforderlich ist, um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten.⁴⁹ Mit der Bewerberauswahl ohne Ausschreibung schließt die Stadt mögliche besser geeignete und befähigte Bewerber vom Zugang zu öffentlichen Ämtern aus, da diese sich über die mögliche Bewerbung auf eine freie Stelle nicht informieren können.

Durch die fehlende Ausschreibung und die damit fehlenden potentiellen Bewerber ist ein Eignungsvergleich beim Erfüllen des Anforderungsprofils nicht möglich. Insofern kann die Stadt auch nicht beurteilen, ob sie den geeignetsten Bewerber ausgewählt hat. Die Unvereinbarkeit von Kassenleitung und Verwandtschaftsverhältnis zu einem Anordnungsbefugten zeigt, dass die Stadt ihre Ablauforganisation

⁴⁶ Vgl. § 20 Abs. 5 ThürVerwVfG.

⁴⁷ Vgl. § 78 Abs. 3 ThürKO.

⁴⁸ Vgl. Artikel 33 Abs. 2 GG.

⁴⁹ Vgl. § 33 Abs. 1 ThürKO.

hat ändern müssen, was sie bei einer Stellenbesetzung mit einem anderen geeigneten Bewerber hätte vermeiden können.

Die Verfahrensweise der Stadt lässt erkennen, dass sachfremde Erwägungen im Vordergrund standen.

IX. Stellenausschreibung: ja, Entscheidung nachvollziehbar: nein

Eine Stadt schrieb die Stelle der Stadtkämmerin/des Stadtkämmerers neu aus. Sie dokumentierte die Auswahl des Bewerbers nicht.

Die Stadt schrieb die Stelle der Stadtkämmerin/des Stadtkämmerers aus. Sie forderte u. a. sehr gute Kenntnisse im kommunalen Finanzwesen sowie praktische Erfahrungen. Dokumentiert ist, dass für die Stelle 19 Bewerbungen eingingen. Die Stadt schloss sechs Bewerbungen aus, da diese die Anforderungen nicht erfüllten. Welche Anforderungen nicht erfüllt waren, hat sie nicht vermerkt und lässt sich anhand der Niederschrift und Übersicht zur Ausschreibung auch nicht nachvollziehen. Gleiches gilt für sieben Bewerbungen, die die Stadt für die engere Auswahl vorsah. Sechs Bewerber waren zum Vorstellungsgespräch geladen. Darunter befanden sich Kämmerer, stellvertretende Kämmerer und Sachbearbeiter aus anderen Stadtverwaltungen und kommunalen Verbänden. Die geforderte Qualifikation erfüllten alle Bewerber. Die Stadt wählte den derzeitigen Amtsinhaber aus. In ihrer Dokumentation fehlte die sachliche Begründung zur Personalauswahlentscheidung. Der Bewerber war zwar zum damaligen Zeitpunkt als Stadtratsmitglied im Hauptausschuss ehrenamtlich tätig, hauptberuflich jedoch in der Bauwirtschaft als kaufmännischer Leiter und Geschäftsführer mit Prokura. Noch vor der Unterzeichnung des Arbeitsvertrags meldete die Stadt ihn zum Fortbildungslehrgang II „Verwaltungsfachwirt“ an. Nach dem Fortbildungsvertrag übernahm sie zudem die Kosten des Unterrichts, die Prüfungsgebühren und die Kosten für das Unterrichtsmaterial.⁵⁰

Der Rechnungshof kritisierte das Auswahlverfahren. Für ein rechtssicheres Auswahlverfahren sind die für die Entscheidung maßgeblichen wesentlichen Auswahlerwägungen zu dokumentieren. Nur so könnten ggf. unterlegene Bewerber oder von diesen angerufene Gerichte durch Akteneinsicht in die Lage versetzt werden, die Auswahlentscheidung zu überprüfen. Um den ordnungsgemäßen Gang

⁵⁰ Die Lehrgangs- und Prüfungsgebühren beliefen sich auf insgesamt 3.571,24 EUR.

der Geschäfte zu gewährleisten, muss die Stadt das erforderliche fachlich geeignete Verwaltungspersonal anstellen.⁵¹ Die Stadt hatte als Eignungskriterium „sehr gute Kenntnisse im kommunalen Finanzwesen sowie praktische Erfahrungen“ festgelegt. Ein noch vor dem Arbeitsvertrag vereinbarter Fortbildungslehrgang II zum Verwaltungsfachwirt vermittelt Zweifel an der geforderten Eignung.

Der Rechnungshof forderte von der Stadt abschließend, die Auswählerwägungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

X. ÖPP – fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit trotz oder wegen des Beraters

Eine Stadt beauftragte einen Berater, den Bau einer Kindertagesstätte als Öffentlich Private Partnerschaft vorzubereiten. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit war mangelhaft und entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Kommunen vergeben ihre Baumaßnahmen regelmäßig getrennt nach Lebenszyklusphasen einzeln an Dritte. Dabei werden Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Verwertung jeweils für sich betrachtet. Innerhalb dieser Phasen beauftragen die Kommunen die notwendigen Leistungen anhand detaillierter Leistungsverzeichnisse. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt über den kommunalen Haushalt.

Alternativ können Baumaßnahmen auch lebenszyklusübergreifend als ÖPP ausgeschrieben und beauftragt werden. Bei ÖPP handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft. Die Privatwirtschaft erfüllt dabei öffentliche Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts. Zum Lebenszyklus eines Gebäudes gehören Planen, Bauen, Finanzieren, Erhalten, Betreiben und ggf. Verwerten. Der Lebenszyklusansatz berücksichtigt in optimierter Form alle Folgekosten eines Bauvorhabens bereits in der Entwurfsplanung. So kann die Gesamtverantwortung eines Privaten für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung zu einem ganzheitlichen Optimieren verwendeter Baustoffe und Verfahren führen. Daraus resultieren Effizienzpotentiale gegenüber anderen Beschaffungsvarianten, die jedoch auf den Einzelfall bezogen nachgewiesen werden müssen. Je mehr Phasen in einem Projekt gebündelt

⁵¹ Vgl. § 33 Abs. 1 ThürKO.

und an einen Privaten übertragen werden, umso größer können die Effizienzvorteile sein.

Eine Stadt⁵² beabsichtigte, erstmalig mittels ÖPP eine Kindertagesstätte zu bauen. Sie beauftragte im Vorfeld einen Berater, ein geeignetes Vertragsmodell auszuwählen und den Vorteil gegenüber einer konventionellen Beschaffung nachzuweisen. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellte dieser die Kosten einer konventionellen denen einer ÖPP-Variante mit den Phasen Planung, Bau, Finanzierung und Wartung⁵³ gegenüber. Das Modell bezeichnete der Berater als ÖPP-Inhabermodell⁵⁴. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung diente der Stadt als Entscheidungsgrundlage für die Wahl der Beschaffungsvariante.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Beraters fehlerhaft war. In ihr fehlten für den Vergleich der beiden Beschaffungsmöglichkeiten:

- Kosten für die Projektbegleitung⁵⁵, die teilweise unabhängig von der Variante vorhanden sind, z. B. Kosten der Vorplanung eines Architekturbüros,
- Folgekosten für Betrieb, Instandsetzung und Verwertung,
- Kosten für zurückbehaltene Risiken der Stadt aus Betrieb, Instandsetzung sowie Verwertung, die sie nicht auf den Privaten übertrug.

Bei den Kosten der ÖPP-Variante fehlten zurückbehaltene Risiken⁵⁶ aus möglichen Abweichungen von der Bauzeit.

Der Berater verwendete unterschiedliche Flächenbezugsgrößen für das Ermitteln der Baukosten und den Kostenvergleich der beiden Beschaffungsvarianten. Er ermittelte für den PSC⁵⁷ die Baukosten und die sich daraus ergebenden anteiligen projektbegleitenden Kosten, die Risiko- und die Finanzierungskosten anhand größerer Flächen als in den Vergabeunterlagen für die ÖPP-Variante vorgegeben wa-

⁵² Die Stadt befand sich zum Zeitpunkt der Planung und Ausschreibung der Beschaffungsvariante in der Haushalts-sicherung.

⁵³ Der Zeitraum der Betrachtung umfasste Planung, Bau und die ersten fünf Jahre Wartung.

⁵⁴ Das ÖPP-Inhabermodell ist eine Form der Organisations- und Vertragsgestaltung für ÖPP. Die öffentliche Hand bleibt über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümer des Grundstücks und des Gebäudes.

⁵⁵ Kosten für die Projektbegleitung werden auch als Transaktionskosten bezeichnet.

⁵⁶ Bei zurückgehaltenen Risiken handelt es sich um solche, die bei ÖPP im Wirkungskreis der öffentlichen Hand verbleiben (sollten), da sie durch den Privaten nicht beurteilt oder nicht beeinflusst werden können und bei der konventionellen Variante auch durch die öffentliche Hand zu tragen sind. Solche Risiken führen daher zu hohen Risikoaufschlägen.

⁵⁷ Der konventionelle Vergleichswert wird in der Fachliteratur auch Public Sector Comperator (PSC) genannt.

ren. Der Berater führte damit den Kostenvergleich mit unterschiedlichen Maßstäben. Die zukünftigen vollständigen Betriebs-, Instandsetzungs- und Verwertungskosten sowie Risikokosten aus Betrieb, Instandsetzung und Verwertung berücksichtigte er nicht. Darüber hinaus stellte er auf Kennwerte ab, die bereits Risiken enthielten, so dass er Risiken doppelt berücksichtigte. Die Stadt vereinbarte mit dem Berater, ausschließlich die Kosten für das später beauftragte ÖPP-Vertragsmodell zu ermitteln.

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.⁵⁸ Für den geforderten Vergleich sind für alle Varianten gleiche Bewertungsmaßstäbe anzusetzen. Der Rechnungshof bewertet die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Beraters als unzureichend. Er hatte die Risiken der untersuchten Varianten methodisch nicht differenziert, fehlerhaft ermittelt und nicht monetär bewertet. Dadurch, dass die Stadt mit dem Berater vereinbarte, lediglich die Kosten für das später beauftragte Vertragsmodell zu ermitteln, war zudem ein Vergleich zwischen weiteren ÖPP-Vertragsmodellen ausgeschlossen. Kostenvorteile durch den Lebenszyklusansatz blieben hierdurch ungeprüft und für die Stadt nicht nutzbar. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist damit nicht hinreichend erbracht und die maßgebliche Entscheidungsgrundlage für die ÖPP-Variante fehlt. Der Rechnungshof forderte von der Stadt einen ergebnisoffenen, objektiven und transparenten Nachweis für die Vorteilhaftigkeit der beauftragten Realisierungsvariante auf der Grundlage der haushaltsrechtlichen Vorgaben. Dabei sind für alle Beschaffungsvarianten gleiche Bewertungsmaßstäbe anzusetzen. Die Herstellungs- als auch die zu erwartenden Folgekosten sind vollständig in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

Die Stadt führte aus, dass sie vor der Beauftragung über mögliche Effizienzvorteile von Betriebsleistungen gesprochen habe. Sie habe den Berater jedoch beauftragt, Betriebs- und Instandhaltungsleistungen innerhalb der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu untersuchen. Sie begründete ihr Vorgehen damit, dass aufgrund der bestandenen Haushaltssicherung eine vertragliche Vereinbarung von Betriebsleistungen als fixe Kosten nicht genehmigungsfähig gewesen sei. Sie führte

⁵⁸ Vgl. § 10 Abs. 2 ThürGemHV.

weiter aus, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für dieses Investitionsvorhaben und die Ziele der Stadt angemessen gewesen sei.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, bei künftigen Investitionen vollständige und an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Gerade in Zeiten der Haushaltssicherung kommt der Prognose künftiger Haushaltsbelastungen durch eine Investition eine besondere Bedeutung zu. Das Gegenüberstellen unterschiedlicher Varianten ist anhand vergleichbarer Qualitäten zu führen und am Bedarf der öffentlichen Hand auszurichten.

XI. ÖPP – Brandschutz kommt der Stadt trotz vertraglicher Regelungen teuer zu stehen.

Eine Stadt beauftragte Private mit dem Vorbereiten und dem Bau einer Kita. Das führte zu deutlich höheren Ausgaben.

Eine Stadt beabsichtigte, eine Kita über eine ÖPP zu bauen.⁵⁹ Sie beauftragte einen Berater, das Vertragsmodell für den Bau zu entwickeln und das Vergabeverfahren zu begleiten. Im ÖPP-Vertrag beschrieb er die zu erbringenden Leistungen funktional, grenzte die Risiken ab und sah eine Festpreisvereinbarung vor. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens beauftragte die Stadt auf Vorschlag des Beraters ein privates Unternehmen (Privater) mit den Leistungen Planung, Bau, Finanzierung und Wartung. Dem Privaten oblag nach dem Vertragswerk auch das Erlangen der Baugenehmigung mit den Einzelleistungen:

- Erstellen eines Brandschutzkonzepts,
- Umsetzen der Brandschutzanforderungen nach Thüringer Bauordnung und
- Einhalten eines Baufertigstellungstermins.

Der Private erhielt die Baugenehmigung nicht termingerecht, weil er keine vollständigen Unterlagen vorlegt hatte. Die Genehmigungsbehörde erteilte u. a. eine Auflage zum Brandschutz. Dies verzögerte den Ablauf derart, dass der Private die Kita nicht wie vereinbart fertigstellte. Er leitete aus der Auflage und dem Zeitverzug Nachträge ab und forderte sie bei der Stadt ein. In Nachverhandlungen stimmte die Stadt am Ende den Forderungen des Privaten zu, um den Eröffnungstermin der Kita zu halten.

⁵⁹ Vgl. vorherigen Beitrag zu ÖPP.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Nachträge für das Einhalten der Brandschutzauflagen ungerechtfertigt waren. Die Stadt hat nur die Kosten zu tragen, die vertraglich geschuldet sind. Sie gewährte die ungerechtfertigten Nachträge von rund 60.000 EUR und nahm den finanziellen Schaden in Kauf. Die Stadt hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet.⁶⁰

Die Stadt teilte mit, bereits in der Phase der Grundlagenermittlung seien brandschutztechnische Details und Vorgaben besprochen worden, welche dann Bestandteil des Vergabeverfahrens gewesen seien. Die Brandschutzforderungen der Genehmigungsbehörde hätten weit über den anfänglichen Anforderungen gelegen. Sie hätten sowohl für den Privaten als auch für die Stadt eine unbillige Härte dargestellt. Der Verzicht auf vergleichende Gespräche mit dem Auftragnehmer hätte zu langjährigen Gerichtsverfahren geführt. Die Stadt führte weiter aus, dass es sich bei der von der Baugenehmigungsbehörde geforderten Brandmeldeanlage um sogenannte „Sowiesokosten“ gehandelt habe, auf die der Private grundsätzlich einen Anspruch auf Vergütung gehabt habe.

ÖPP-Modellen ist es systemimmanent, demjenigen die Risiken zu übertragen, der in der Position ist, diese am besten zu managen. Die zu erbringenden Leistungen werden gerade nicht wie in konventionellen Verfahren anhand von Leistungsverzeichnissen abgefragt, sondern anhand funktionaler Beschreibungen. Aufgrund der pauschalierten Festpreisvereinbarung, der zugrundeliegenden funktionalen Bauleistungsbeschreibung i. V. m. der Gesamtplanungsverantwortung für diese Leistungselemente trägt der Private während der Planungsphase das Planungsrisiko. Damit verantwortet er, dass seine Planung der funktionalen Leistungsbeschreibung entspricht sowie genehmigungsfähig und bautechnisch realisierbar ist.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass der Nachtrag nicht gerechtfertigt war. Der Stadt ist ein finanzieller Schaden von rund 60.000 EUR entstanden. Eine Rückforderung ist aufgrund der gesetzlichen Verjährung⁶¹ jedoch nicht mehr möglich.

⁶⁰ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

⁶¹ Vgl. § 195 BGB.

XII. Geeignete Unternehmen zu finden, ist keine Wissenschaft

Kommunen sind bei der Vergabe von Bauleistungen verpflichtet, die Anforderungen an Unternehmen für den jeweiligen Auftrag anzugeben. Die geprüften Bekanntmachungen oder Angebotsabfragen enthalten oft keine Angaben der Eignungskriterien.

In den Bekanntmachungen zu Bauleistungen haben Kommunen anzugeben, welche Eignungskriterien Unternehmen erfüllen müssen, um sich für Bauverträge bewerben zu können. Die Kommunen verlangten u. a., dass die Bewerber Nachweise oder Erklärungen zu/r

1. Führung von Berufsbezeichnungen oder Genehmigungen der Berufsausübung,
2. Umsätzen der vergangenen Geschäftsjahre,
3. Anzahl der in den letzten drei Geschäftsjahren beschäftigten Führungs- und Arbeitskräften,
4. Haftpflichtversicherung,
5. technischen Ausstattung,
6. Nachunternehmern und
7. Referenzen über vergleichbare Leistungen

vorzulegen hatten. Die Unternehmen reichten mit ihren Angeboten die geforderten Unterlagen ein. Die Kommunen bewerteten alle Unternehmen als geeignet, ohne die vorgelegten Unterlagen inhaltlich zu bewerten. Sie ließen alle Angebote unabhängig von den angegebenen Qualifikationen oder Gewerbezulassungen, Umsätzen, Referenzen, Versicherungen, Ausstattungen, Nachunternehmern oder Referenzen der Unternehmen zu. Der Rechnungshof stellte wiederholt fest, dass Unternehmen zum Teil nicht über die für die Aufgabe erforderlichen Berufszulassungen und Qualifikationen verfügten, sich die angegebenen Umsätze und Mitarbeiterstrukturen, Ausstattungen und Referenzen maßgeblich unterschieden und für das individuelle Risiko ungeeignete Versicherungen unterhielten.

Auftraggeber haben zum Nachweis der Eignung der Bewerber deren Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit zu prüfen.⁶² Der Nachweis umfasst danach u. a. den Umsatz, Referenzen, die Zahl der durchschnittlich Beschäftigten nach

⁶² Vgl. § 6a VOB/A.

Lohngruppen und Leitungspersonal differenziert und die Eintragung in das Berufsregister.

Es reicht für Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber nicht aus, lediglich die Mittel der Nachweisführung zu benennen. Auftraggeber haben mit der Bekanntmachung die jeweiligen Kriterien zu benennen, ab denen sie Unternehmen als geeignet ansehen. Das heißt, dass ein erforderlicher Mindestumsatz für vergleichbare Leistungen, die Eigenschaften geeigneter Referenzen, erforderliche Qualifikationen oder Gewerbezulassungen, die Personalstärke oder -struktur und ggf. Ausstattungen und Anforderungen an Nachunternehmer anzugeben sind. Kommunen haben Bauleistungen nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu vergeben.⁶³ Geben sie keine Eignungskriterien vor, verstoßen sie gegen diese Vergabegrundsätze.

XIII. Liegenschafts- und Vertragsverwaltung eines Zweckverbands

Ein Zweckverband etablierte keine zusammenhängende Liegenschaftsverwaltung. Aufgrund des damit verbundenen Datendefizits kann er seine Liegenschaften nicht ordnungsgemäß verwalten.

Der Rechnungshof prüfte die Liegenschaftsverwaltung und den Nachweis des Vermögens bei einem Zweckverband. Dieser hatte nach seiner Gründung 2013 Liegenschaften einer Stadt zur Bewirtschaftung übernommen. Von 2013 bis 2019 bewirtschaftete die Stadt diese Liegenschaften als Geschäftsbesorger. Seit 2019 nimmt die Verwaltung des Zweckverbands diese Aufgaben selbst wahr. Die Stadt übergab dem Zweckverband die Liegenschaftsakten. Darin enthalten waren Verträge für Anmietungen, Vermietungen, Verpachtungen, Geschäftsbesorgungen, Wartungen, Winterdienste, Ver- und Entsorgungsleistungen sowie Nutzungsüberlassungen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die von der Stadt übernommenen Akten keine Liegenschaftsakten im engeren Sinne darstellen und Bestandsverzeichnisse fehlten. Die vorgelegten Unterlagen waren zudem unvollständig und teils unstrukturiert. Das ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwalten der Liegenschaften war nicht sichergestellt.

⁶³ Vgl. § 2 Abs. 3 VOB/A.

Der Zweckverband hat seine Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.⁶⁴ Dafür hat er seine Vermögensgegenstände ordnungsgemäß nachzuweisen⁶⁵ und für Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und bewegliche Sachen, die sein Eigentum sind oder ihm zustehen, Bestandsverzeichnisse zu führen.⁶⁶ Aus den Verzeichnissen müssen Art, Menge sowie Lage oder Standort der Gegenstände ersichtlich sein.

Der Zweckverband teilte mit, er habe begonnen, alle eigenen Grundstücke aus den verschiedenen vorhandenen Quellen systematisch zu erfassen und zu führen. Weiter sei er derzeit mit dem Aufbau einer zentralen Vertragsverwaltung beschäftigt. Diese Prozesse seien noch nicht abgeschlossen. Insbesondere die durch die Stadt übergebenen Akten seien weiter zu sichten, um die vorhandenen Daten zu vervollständigen.

Der Rechnungshof empfahl dem Zweckverband, Liegenschaftsakten digital mit den folgenden Mindestinhalten anzulegen:

1. Grundbuch und Steuern,
2. Grundstück,
3. Bauwerke,
4. Technische Anlagen,
5. Inventar,
6. Verträge,
7. Wartung und Prüfung,
8. Verbrauchsmonitoring,
9. Betrieb,
10. Unterhaltung und
11. Investition.

Zudem schlug der Rechnungshof den Aufbau eines zentralen digitalen Vertragsregisters mit Mindestinhalten vor.

⁶⁴ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

⁶⁵ Vgl. § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

⁶⁶ Vgl. § 75 Abs. 1 ThürGemHV.

Digitale Liegenschaftsakten können anhand einer einheitlich vorgegebenen Struktur über Fileserver abgebildet und mit unterschiedlichen Betriebssystemen genutzt werden. Die in den Liegenschaftsakten hinterlegten Verträge können in einem übergeordneten Vertragsregister zielgerichtet verwaltet werden. So können die Mitarbeiter des Zweckverbands von allen Arbeitsplätzen auf relevante Liegenschaftsakten oder Teillinhalte zugreifen. Eine derartige Vertrags- und Liegenschaftsverwaltung ermöglicht es, das aktuelle Vertragsportfolio aller Liegenschaften zusammengefasst abzubilden. Es bildet die Grundlage für eine strategische Vertragssteuerung und sichere Haushaltsplanung.

Der Zweckverband kann mit Hilfe der Handlungsempfehlungen seine Verpflichtungen aus den §§ 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO und 75 Abs. 1 ThürGemHV erfüllen.

XIV. Projektsteuererleistungen

Projektsteuerer sollen Auftraggeber beraten und durch die Übernahme von Steuerungs- und Kontrollaufgaben entlasten. Die Leistung hat aber nur dann den beabsichtigten Wert, wenn sie vertragsgemäß erbracht wird. An den Leistungsnachweis und die Abrechnung der Leistungen sind hohe Ansprüche zu stellen.

Der Rechnungshof prüfte Verträge, Leistungen und die Abrechnungen von Projektsteuerern. Die Projektsteuerer hatten im Regelfall die Auftraggeber

1. bei der Beantragung, der Abrechnung und dem Verwendungsnachweis von Zuwendungen zu unterstützen,
2. Organisations-, Überwachungs-, Termin- und Zahlungspläne aufzustellen,
3. Aufgaben für Architekten und Ingenieure zu erstellen,
4. die Auftraggeber bei sämtlichen Leistungsvergaben beratend, prüfend und kontrollierend zu unterstützen,
5. die am Bau Beteiligten zu koordinieren,
6. das Budget und die Kostenentwicklung zu überwachen und
7. die jeweilige Gesamtmaßnahme zu dokumentieren.

Beispielsweise sollte der Projektsteuerer bei einer größeren Baumaßnahme zum Zweck einer vollumfassenden Kommunikation der Projektbeteiligten und zur voll-

ständigen Dokumentation des Vorhabens eine internetbasierte Kommunikationsplattform einrichten und betreiben. Er sollte zudem sicherstellen, dass jedweder Austausch der am Projekt und am Bau Beteiligten über diese Plattform erfolgt. Zudem sollte der Projektsteuerer Sachstands-, Status- und Quartalsberichte in regelmäßigen Zeitabständen erstellen und innerhalb der Plattform hinterlegen. Trotz vielschichtiger Störungen und Problemstellungen im Projektverlauf fehlten Sachstands-, Status- oder Quartalsberichte.

Projektsteuerer erbrachten regelmäßig nicht die vertraglichen Leistungspflichten bzw. waren diese nicht feststellbar. Die Unterlagen zu den geprüften Projekten enthielten meist Termin- und Zahlungspläne, die Prüfung der abgerechneten Leistungen sowie Unterlagen zu Vergabeverfahren und Protokolle, die den Projektsteuerern zuzuordnen waren. Zum Teil waren Leistungen der Projektsteuerer bereits von den Architekten und Ingenieuren erbracht worden, die die Projektsteuerer lediglich gegengezeichnet hatten. Das lag zum Teil an der mangelnden Abgrenzung zu den Leistungspflichten aus den Architekten- und Ingenieurverträgen. Aktives Koordinieren oder inhaltliche Prüfungen der Leistungen der am Projekt Beteiligten durch Projektsteuerer konnte der Rechnungshof selbst bei offensichtlichen Mängeln der Architekten- und Ingenieurleistungen nicht feststellen. Eine Dokumentation der geprüften Projekte lag oft nicht vor. Die Kommunikation zwischen den am Projekt Beteiligten war unvollständig dokumentiert und nicht nachvollziehbar. Die Projektsteuerer rechneten ihre Leistungen über Pauschalsummen oder nach Zeit ab. Für welche Leistungen wie viel Stunden angefallen waren, ging aus den geprüften Abrechnungen nicht hervor.

Die geprüften Stellen waren mit der Leistung der Projektsteuerer zumeist zufrieden. In einem Fall gab die geprüfte Verwaltung an, auf die Kommunikationsplattform und das Berichtswesen verzichtet zu haben. Sie räumte jedoch Mängel in der Dokumentation und in der Abrechnung der Leistungen ein.

Nach dem Haushaltsrecht⁶⁷ ist jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung dem Grund und der Höhe nach zu prüfen. Ist die bestellte Leistung nicht vollständig und vertragsgemäß erbracht, darf die Zahlung nicht angewiesen werden. Um Über- bzw. Vorauszahlungen zu vermeiden, ist der Erfüllungsstand der abgerechneten Leistungen zu hinterfragen. Für die Abrechnung von Arbeitsleistungen auf Stundenbasis sind mindestens folgende Angaben erforderlich:⁶⁸

⁶⁷ Vgl. § 38 Abs. 3 i. V. m. § 40 Abs. 1 ThürGemHV.

⁶⁸ Vgl. OLG Düsseldorf, Urteil vom 9. August 2013, Az. 22 U 161/12.

1. die Angabe der Zeitpunkte der jeweils ausgeführten Leistungen;
2. eine detaillierte fachliche Beschreibung der ausgeführten Arbeiten. Diese muss es ermöglichen, die erbrachten Leistungen von vergleichbaren Leistungen aus der Leistungsbeschreibung inhaltlich abzugrenzen;
3. die Anzahl der Arbeitsstunden, die je Arbeitskraft angefallen sind;
4. die namentliche Erfassung der Arbeitskräfte zu den jeweils angefallenen Arbeitsstunden, wenn unterschiedliche Stundensätze im Vertrag geregelt sind.

Projektsteuerer haben keine freie Entscheidung darüber, welche Leistungen sie erbringen. Ihre Leistungspflichten ergeben sich aus den geschlossenen Verträgen. Die Kommunen haben fortlaufend zu überwachen, dass ihre Auftragnehmer die vereinbarten Leistungen vertragsgemäß erbringen. Soll der Leistungsumfang einvernehmlich geändert werden, sind die Verträge entsprechend anzupassen. Allerdings sollten keine Leistungen entfallen, die für die Kommunen insbesondere für die Nachvollziehbarkeit der sich wandelnden Projekte von maßgeblicher Bedeutung sind.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, die Erfüllung der Verträge zu kontrollieren, nur prüffähige Rechnungen zu bearbeiten und nur begründete Honorarforderungen zu begleichen.

XV. Umgang mit Nachtragsleistungen bei kommunalen Bauvorhaben

Welche Nachtragsleistungen zu erbringen sind, haben die Kommunen zu bestimmen. Entsprechende Beschreibungen der notwendigen Arbeiten und darauf abgestimmte Leistungsverzeichnisse haben grundsätzlich die jeweils gebundenen Architekten und Ingenieure zu erstellen – nicht die Bauunternehmen.

Im Zuge kommunaler Baumaßnahmen treffen Kommunen und Bauunternehmen häufig sogenannte Nachtragsvereinbarungen für Leistungen, welche nicht vom eigentlichen Bauauftrag erfasst sind. Die Ursachen der Notwendigkeit solcher Nachtragsvereinbarungen sind vielschichtig. Ihnen können z. B. Abweichungen von Annahmen der Planung, Änderungen der Bauherrenwünsche, Vorschläge der Bauunternehmen, Mängel der Planung und manchmal Änderungen des Rechtsrahmens zugrunde liegen.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die Ursachen für Nachtragsleistungen regelmäßig auf Änderungen des Bauentwurfs beruhen. Die Nachtragsvereinbarungen basierten in der Regel auf Nachtragsangeboten der Bauunternehmen, welche die Architekten und Ingenieure lediglich gegenzeichneten.

Die Planungshoheit und damit auch Änderungen des Bauentwurfs obliegen den Kommunen als Auftraggeber.⁶⁹

Das Erstellen von Nachtragsangeboten gehört nicht zu den Aufgaben der Bauunternehmen. Diese haben keine Kenntnisse vom vorangegangenen Planungsprozess und oft nur Einblick in ihr Gewerk. Aufgrund eines möglichen Interessenkonflikts besteht zudem die Gefahr, dass die über einen Nachtrag des Bauunternehmens angebotene Leistung für die Kommune nicht die wirtschaftlichste ist. Das Fortschreiben der Ausführungsplanung während der Objektausführung gehört regelmäßig zu den an die Architekten und Ingenieure übertragenen Grundleistungen nach den Anlagen 10 ff. HOAI.

Ebenso gehören das Aufstellen von Leistungsbeschreibungen mit Leistungsverzeichnissen, das Ermitteln und Zusammenstellen von Mengen auf der Grundlage der Ausführungsplanung als auch das Einholen, Prüfen und Werten von Angeboten regelmäßig zu den Leistungspflichten der beauftragten Architekten und Ingenieure. Nur für den Fall, dass aus bauwirtschaftlichen Gründen Nachtragsvereinbarungen getroffen werden sollen, ist es sinnvoll, dass die Bauunternehmen dafür den Nachtragsgegenstand definieren.

Der Rechnungshof forderte die Kommunen auf, notwendige Nachtragsvereinbarungen selbst zu bestimmen und die dafür erforderlichen Leistungsverzeichnisse entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen von den beauftragten Architekten und Ingenieuren zu fordern. Alle Nachtragsangebote sind nachfolgend von den Verwaltungen oder den Freiberuflern zu prüfen und ggf. vom zuständigen Gremium der Kommune zu beschließen.

⁶⁹ Vgl. § 1 Abs. 3 VOB/B.

XVI. Unterhaltsvorschuss: Nicht nur Ausgaben leisten, sondern auch Einnahmen konsequent erheben und Forderungen durchsetzen

Beim Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes zeigen sich insbesondere auf der Einnahmeseite gravierende Mängel. Bestehende Forderungen werden nur unzureichend durchgesetzt. Einnahmemöglichkeiten bleiben ungenutzt und Unterhaltsschuldner können sich ihrer Leistungspflicht entziehen.

Die Unterhaltsleistung nach dem UVG ist eine staatliche Sozialleistung, die den Ausfall von Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder und ihrem alleinerziehenden Elternteil abmildern soll. Mit der UVG-Novelle zum 1. Juli 2017⁷⁰ wurde u. a. auch die Ausgabenbeteiligung zwischen Bund und Ländern neu geregelt. Der Bund trägt seither 40 % der Ausgaben für Unterhaltsleistungen nach dem UVG. Entsprechend der Ermächtigung für die Länder zur Ausgabenverteilung hat Thüringen geregelt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte vom Landesanteil die Hälfte zu tragen haben.⁷¹ Somit wird der verbleibende Anteil von nunmehr 60 % der Gesamtausgaben je hälftig durch das Land und die Landkreise und kreisfreien Städte erbracht. Den UVG-Vollzug nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis wahr.⁷²

Der Rechnungshof prüfte 2019 und 2020 den Vollzug des UVG bei zwei kreisfreien Städten. Prüfungszeitraum war 2016 bis 2018. Die Ergebnisse der Prüfungen zeigten einen akuten Handlungsbedarf in den geprüften Kommunen.

Mit der o. g. Gesetzesnovelle hatte der Bundesgesetzgeber den anspruchsberechtigten Personenkreis von Kindern bis zu einem Alter von bisher 12 Jahren bis zur Volljährigkeit erweitert. Auch die Höchstbezugsdauergrenze von 72 Monaten hob er auf. Die Antragszahlen für den UV stiegen daraufhin sprunghaft an. Die zuständigen Stellen verstärkten ihr Personal. Die Personalkosten stiegen in Folge der Gesetzesänderung in einer geprüften UV-Stelle um rund 20 %, in der anderen um mehr als 50 %.

Die UV-Stellen haben bei der Bewilligung zu prüfen, ob der Unterhaltspflichtige die vom Staat gewährten Leistungen zurückzahlen muss. Im Fall der Rückforderung wird „Rückgriff“ auf den Unterhaltspflichtigen genommen. Allerdings ist nahezu die

⁷⁰ Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert am 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451, Inkrafttreten am 1. Juli 2017).

⁷¹ Vgl. § 4 Satz 1 ThürAGUVG, verkündet als Art. 3 des Thüringer Haushaltsbegleitgesetzes 2001/2002 vom 21. Dezember 2000 (GVBl. S. 408).

⁷² Vgl. § 1 ThürAGUVG.

Hälfte der UV-Auszahlungen nicht rückholbar, da z. B. die Vaterschaft nicht feststellbar bzw. der Unterhaltsschuldner nicht auffindbar ist (sog. Ausfalleistung).

Die Höhe der Einnahmen aus dem Rückgriff stagnierte in Thüringen im Prüfungszeitraum auf dem Niveau vor der Gesetzesänderung.⁷³ Durch die deutlich gestiegenen Ausgaben⁷⁴ sank die durchschnittliche Rückgriffquote von 24 % vor der Gesetzesnovelle auf 11 %.⁷⁵

Nachweise und Dokumentation

In den Fallakten sind sämtliche Nachweise zum Verwaltungsverfahren von der Antragstellung bis zur Zahlung, Stundung, Vollstreckung oder Niederschlagung von Forderungen aufzubewahren. Bei den vom Rechnungshof geprüften Fallakten waren in vielen Fällen die erforderlichen Nachweise nicht vorhanden. Der Rechnungshof forderte, dass die UV-Stellen künftig bei der Antragsprüfung auf eine vollständige Nachweisführung achten.

In vielen geprüften Fallakten fehlten zudem die Begründungen für die Verwaltungsentscheidungen. Der Rechnungshof forderte, dass die UV-Stellen künftig auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln achten und Entscheidungen in den Fallakten hinreichend begründen und dokumentieren.

Die geprüften Stellen führten in Auswertung der Prüfung des Rechnungshofs Mitarbeiterbelehrungen zur Aktenführung und Dokumentation von Verwaltungsentscheidungen durch. Zudem erstellten sie Arbeitsanweisungen für den UVG-Bereich bzw. ergänzten diese entsprechend.

Erhebung von Verzugszinsen

Forderungen des Landes aufgrund des Rückgriffs auf den Unterhaltspflichtigen sind nach dem UVG bei Verzug oder Rechtshängigkeit grundsätzlich zu verzinsen. Die zuständigen UV-Stellen haben 40 % der vereinnahmten Verzugszinsen über das TLVwA an den Bund abzuführen. 2018 rechneten 4 Landkreise und eine Stadt keine Verzugszinsen ab.⁷⁶

Diese vom Rechnungshof geprüfte Stadt legte fest, dass die UV-Stelle keine Verzugszinsen bei Rückforderungen erheben soll. Als Gründe nannte sie fehlende IT-

⁷³ Vgl. jährliche Statistiken des TLVwA zum Vollzug des UVG in Thüringen.

⁷⁴ Die UV-Ausgaben in Thüringen stiegen von rund 27,1 Mio. EUR (2016) auf rund 70,8 Mio. EUR (2018).

⁷⁵ Die Rückgriffquote setzt den Anteil rückgeholter Beträge zu geleisteten Ausgaben ins Verhältnis.

⁷⁶ Vgl. jährliche Statistiken des TLVwA zum Vollzug des UVG in Thüringen.

Unterstützung sowie mangelnde Personalkapazitäten. Außerdem führte die Stadt an, bei der Erhebung von Verzugszinsen sei zu erwarten, dass sich dies negativ auf die Zahlungsmoral der Unterhaltspflichtigen auswirke.

Mit dem Verzicht auf das Festsetzen von Verzugszinsen verstieß die geprüfte Stadt gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung. Der Rechnungshof forderte deshalb das Erheben von Verzugszinsen bei nicht rechtzeitig beglichenen Rückforderungsansprüchen.

Die geprüfte Stadt sagte zu, künftig Verzugszinsen zu erheben.

Stundung von Forderungen

Kann ein Schuldner fällige Forderungen nicht begleichen, können diese auf schriftlichen Antrag ganz oder teilweise gestundet werden.⁷⁷ Voraussetzung dabei ist, dass das Durchsetzen der Forderung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeutet und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die geprüften UV-Stellen die Voraussetzungen zur Gewährung von Zahlungsaufschüben bei offenen Forderungen nicht prüften. Stattdessen akzeptierten sie die Angaben der Schuldner zu den Gründen der ausbleibenden Zahlungen und Vorschläge zu möglichen Ratenzahlungen regelmäßig. Darüber hinaus prüften sie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner im Stundungszeitraum nicht, um die Stundungsraten ggf. anzupassen. Viele Akten enthielten keine Prüfvermerke.

Bei der Stundung von Forderungen sind zudem Stundungszinsen festzusetzen. Eine geprüfte Stelle erhob keine Zinsen. Gründe hierfür waren nicht dokumentiert. Auf Stundungszinsen kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn ihre Erhebung nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre.⁷⁸ Ein genereller Verzicht ist damit gesetzlich ausgeschlossen. Der Rechnungshof forderte die ausreichende Prüfung der Stundungsvoraussetzungen und Dokumentation der jeweiligen Ermessensentscheidungen. Für jeden Stundungsfall ist zu prüfen, ob Stundungszinsen zu erheben sind. Das Prüfergebnis ist in Arbeitsvermerken niederzuschreiben.

⁷⁷ Vgl. § 25 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 ThürGemHV-Doppik mit Verweis auf die entsprechende Anwendbarkeit des § 22 Abgabenordnung vom 16. März 1976, zuletzt geändert am 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2875).

⁷⁸ Vgl. § 234 Abs. 2 AO.

Die geprüften Stellen erkannten die Forderung des Rechnungshofs an, eine Stadt erstellte zudem eine Arbeitshilfe zur Bearbeitung von Stundungsanträgen und tauschte sich mit anderen UV-Stellen in Thüringen aus.

Ordnungswidrigkeitsverfahren

Beide Elternteile eines Kindes und der Arbeitgeber des Unterhaltspflichtigen unterliegen Auskunft- und Anzeigepflichten. Bei Verstößen gegen diese Mitwirkungspflichten haben die UV-Stellen zu prüfen, ob ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet werden muss. Die Prüfung ist in der Akte zu dokumentieren, die Entscheidung zu begründen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die geprüften Stellen Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht oder nicht in allen Fällen einleiteten. Er forderte bei Verstößen gegen die Mitwirkungspflicht das Einleiten von Ordnungswidrigkeitsverfahren mit den entsprechenden Geldbußen. Die geprüften Stellen sagten zu, künftig solche Verfahren zu prüfen sowie die Entscheidung hierüber ausreichend zu begründen und zu dokumentieren.

Forderungsmanagement

Hat die für das UVG zuständige Stelle eine Forderung gegenüber einem Schuldner erhoben, ist diese im von der Stadt eingesetzten Buchungsverfahren unverzüglich zum Soll zu stellen. Für das Durchsetzen der Forderung ist nach den jeweiligen Dienstanweisungen der Städte grundsätzlich die für Finanzen/Vollstreckung zuständige Stelle verantwortlich. Diese leitet bei Zahlungsverzug entsprechende Maßnahmen ein. Mahnungen und Vollstreckungsankündigungen erfolgen IT-unterstützt.

Der Rechnungshof stellte fest, dass in den beiden kreisfreien Städten nur ein Teil der UV-Forderungen von der o. g. Stelle bearbeitet wird. Erstattungsforderungen aus dem Rückgriff auf den Unterhaltspflichtigen überwachten und vollstreckten die UV-Stellen selbst.

Bei einer in der UV-Stelle angesiedelten Vollstreckung ist keine formale Trennung von Anordnung und Bewilligung von Leistungen und der Rückzahlungsüberwachung gewährleistet. Der Rechnungshof forderte die zuständigen Stellen auf, bei ihrer Organisation der Vollstreckung von Forderungen auf diesen Trennungsgrundsatz zu achten. Sollte sich herausstellen, dass die Vollstreckung von Forderungen durch die UV-Stellen effizienter und effektiver durchgeführt wird als in den

für Finanzen/Vollstreckung zuständigen Stellen, ist auf eine strikte Trennung der Zuständigkeiten der Mitarbeiter zu achten. Die geprüften Stellen sagten zu, den Trennungsgrundsatz künftig zu beachten.

Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass die UV-Stellen über kein geeignetes Forderungsmanagement verfügten. Auch Mahn- und Vollstreckungsläufe liefen nicht standardisiert und IT-gesteuert. Der Rechnungshof mahnte ein entsprechendes Verfahren an. Die Städte teilten mit, die eingesetzten IT-Verfahren mit den Anbietern ausbauen zu wollen.

Der Rechnungshof setzt seine Prüfungen zum Vollzug des UVG auch 2021 fort.

XVII. Kapitalzufuhr in schlechten Zeiten – aber bitte nur EU-konform!

Die Holding einer Stadt rettete ihre Tochtergesellschaft vor der Insolvenz. Dadurch verstieß sie möglicherweise gegen das EU-Beihilfenrecht.

Die 100 %ige Tochtergesellschaft⁷⁹ einer vom Rechnungshof geprüften Holding-GmbH⁸⁰ geriet bereits ein Jahr nach ihrer Gründung in finanzielle Schieflage. Begründet war das mit schwierigen Vertragsverhandlungen und baulichen Verzögerungen der durch die Tochter-GmbH gepachteten Gebäude und Anlagen. Ende 2016 drohte die Insolvenz der Tochter-GmbH. Die Holding verhinderte die bilanzielle Überschuldung und sicherte zunächst die Zahlungsfähigkeit der Tochter, indem sie noch 2016 rund 682 TEUR sowie 2017 rund 886 TEUR in die Kapitalrücklage ihrer Tochter zahlte. Die Zuführungen in die Kapitalrücklagen meldete weder die Stadt noch die Holding bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung an. Die Holding stützt sich auf eine Ausnahmegenehmigung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, hier Art. 55 Abs. 9. Diese Regelung stellt staatliche Beihilfen – wie sie vorliegend in Form der Zahlung in die Kapitalrücklagen gewährt wurden – für zwei Fallkonstellationen von der Genehmigungspflicht der Europäischen Kommission frei: Betriebsbeihilfen für Sportinfrastruktureinrichtungen oder Investitionsbeihilfen für multifunktionale Freizeitinfrastrukturen. Die Holding argumentiert, es handele sich hier um eine Sportinfrastruktureinrichtung, die eine von der Genehmigung freigestellte Betriebsbeihilfe bekommen habe.

⁷⁹ Nachfolgend als „Tochter-GmbH“ bezeichnet.

⁸⁰ Nachfolgend als „Holding“ bezeichnet.

Bei den Kapitalzuführungen der Holding an die Tochter-GmbH handelt es sich um so genannte staatliche Beihilfen nach Art. 107 AEUV, wenn alle von der Europäischen Kommission dafür festgelegten Voraussetzungen vorliegen. Weil die geprüfte Stadt an der Holding mit 100 % beteiligt war, handelt es sich bei dieser um ein staatliches Unternehmen und bei den Kapitalzuführungen folglich um staatliche Mittel. Staatliche Beihilfen sind allerdings grundsätzlich unzulässig, außer, sie werden durch die Europäische Kommission genehmigt oder sie unterfallen bestimmten Ausnahmeregelungen. Damit will die Europäische Union verhindern, dass gezielt einzelne Unternehmen mit staatlichen Mitteln über Gebühr subventioniert werden und dadurch einen Wettbewerbsvorteil erlangen.

Der Rechnungshof folgte der Argumentation der Holding insoweit, dass es sich um Betriebsbeihilfen handelte. Allerdings bestreitet er, dass die Tochter-GmbH eine Sportinfrastruktureinrichtung ist. Folglich wäre die staatliche Beihilfe in Form der Betriebsbeihilfe nicht von der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung erfasst und hätte von der Europäischen Kommission genehmigt werden müssen. Allerdings ist es nach Auffassung des Rechnungshofs unerheblich, um welche Art der Einrichtung es sich handelte, denn Unternehmen in Schwierigkeiten – wie es die Tochter-GmbH zweifelsohne zu diesem Zeitpunkt war – sind von der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ausdrücklich ausgeschlossen.⁸¹

Die Stadt – als einzige Gesellschafterin der Holding – sieht keine rechtswidrige Beihilfe. Die Holding habe sich wie ein Privater verhalten, um die Tochter-GmbH zu retten, womit schon gar keine staatliche Beihilfe mehr vorliegen würde. Selbst wenn es sich um eine Beihilfe handeln sollte, sei der Anwendungsbereich der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung eröffnet, da es sich um Betriebsbeihilfen für eine Sportstätte gehandelt hätte. Entgegen den Behauptungen des Rechnungshofs sei die Tochter-GmbH kein Unternehmen in Schwierigkeiten gewesen. Erst recht seien die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nicht erfüllt gewesen. Dies sei erst dann anzunehmen, wenn das Stammkapital durch aufgelaufene Verluste um die Hälfte aufgebraucht worden bzw. eine bilanzielle Überschuldung vorhanden gewesen wäre. Die bilanzielle Überschuldung sei aber gerade durch die Kapitalzuführungen verhindert worden.

Die Argumentationskette der Stadt ist nicht schlüssig. Die Stadt bleibt den Nachweis schuldig, dass ein privater Investor in einer vergleichbaren Situation unter denselben Bedingungen Kapital in dieser Größenordnung zugeführt hätte. Dass

⁸¹ Vgl. Art. 1 Nr. 4 lit. c.

die Holding es tat, ist unstrittig. Da sie aber eben kein vergleichbarer privater Investor ist, handelt es sich vorliegend um eine staatliche Beihilfe.

Auch eine Begründung dafür, warum es sich bei den betroffenen Gebäuden und Anlagen um eine Sportinfrastruktur handeln sollte und damit die Ausnahmeregelungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung greifen würden, blieb die Stadt schuldig.

Unabhängig davon war die Anwendung der Allgemeinen Gruppenfreistellung ohnehin nicht eröffnet, weil es sich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten handelte. Mit der Argumentation der Stadt, die Überschuldung sei ja durch die Kapitalzuführungen verhindert worden, wäre jedem Unternehmen in Schwierigkeiten durch eine Kapitalstärkung aus der Krise zu helfen. Damit würden aber die Regelungen zum Ausschluss von Beihilfen für Unternehmen in Schwierigkeiten komplett ins Leere laufen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei den Kapitalzuführungen der Holding an die Tochter-GmbH in Gänze um eine unzulässige staatliche Beihilfe nach Art. 107 AEUV gehandelt haben könnte.

XVIII. Wirtschaftliche Beteiligung bei Unternehmen kritisch

Bei kommunalen Unternehmen entfiel der öffentliche Zweck. Die Gemeinden und Städte betätigten sich mit diesen privatrechtlich organisierten Unternehmen weiterhin uneingeschränkt am Markt. Die Kommunalordnung ignorierten sie.

Eine geprüfte Stadt hat fünf fiskalisierte Unternehmen in ihrem Beteiligungsportfolio. Diese Beteiligungen sind zur Erfüllung der städtischen Aufgaben nicht (mehr) notwendig. Bisher gab es – bis auf eine Ausnahme – seitens der Stadt keine ernsthaften Bestrebungen, die Beteiligungen zu veräußern oder zumindest gänzlich in Minderheitsbeteiligungen zu überführen. Ganz im Gegenteil – seit mitunter bis zu 17 Jahren agiert die Stadt in diesen Unternehmen, ohne die für gemeindliche Unternehmen einschlägigen Regelungen zu beachten.⁸² Das bedeutet beispielsweise, dass die Unternehmen ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung weitere Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen und ohne Zustimmung des Stadtrats Kredite in Millionenhöhe aufnehmen konnten.

⁸² Vgl. §§ 71 ff. ThürKO.

Eine Gemeinde soll Vermögensgegenstände und damit auch Unternehmensbeteiligungen nur dann erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.⁸³ Die Gemeinde kann eine Beteiligung weiter halten, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens zwischenzeitlich entfallen ist. Voraussetzung ist ein entsprechender, von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigter Gemeinderatsbeschluss.⁸⁴ Ein solcher Beschluss hat zur Folge, dass sich das Interesse der Gemeinde dann rein auf den Unternehmenswert beschränken muss.⁸⁵ Dieser Vorgang wird als Fiskalisierung bezeichnet. Sofern der öffentliche Zweck eines Unternehmens entfallen ist, ist die Beteiligung grundsätzlich aufzugeben.⁸⁶ Die Gemeinde soll zumindest dafür Sorge tragen, dass die Beteiligung in eine Minderheitsbeteiligung überführt wird.⁸⁷

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, diese Beteiligungen zu veräußern, zumindest aber in Minderheitsbeteiligungen zu überführen. Solange dies nicht geschehen ist und die Stadt in diesen Beteiligungen unternehmerische Entscheidungen wie in jeder anderen Beteiligung trifft, hat sie die für gemeindliche Unternehmen geltenden Bestimmungen der §§ 71 ff. ThürKO weiter anzuwenden.

Die Stadt erklärte, sie habe bereits versucht, eine dieser Beteiligungen zu veräußern. Allerdings habe der potentielle Käufer ein zu geringes Gebot für die Übernahme der Geschäftsanteile abgegeben. Bei einer weiteren Beteiligung sei der Stadtrat aufgrund gesellschaftsvertraglicher Regelungen vor Kreditaufnahmen und dem Eingehen von Unterbeteiligungen eingebunden gewesen. Im Übrigen bleibe die Stadt bei ihrer Auffassung, dass die Regelungen der Thüringer Kommunalordnung für kommunale Unternehmen nicht mehr anzuwenden seien, sobald der Stadtrat den Wegfall des öffentlichen Zwecks eines Unternehmens beschlossen und die Rechtsaufsichtsbehörde diesen Beschluss genehmigt hat. Die für die Stadt zuständige Rechtsaufsichtsbehörde bestätigte diese Auffassung. Die divergierenden Rechtsauffassungen wären nach Einschätzung der Stadt letztendlich nur durch eine Gesetzesänderung des § 66 ThürKO in Form einer klaren und eindeutig definierten Rechtsgrundlage ausräumbar.

⁸³ Vgl. § 66 Abs. 1 ThürKO.

⁸⁴ Vgl. § 66 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

⁸⁵ Gesetzesbegründung zur Änderung des § 66 ThürKO, Drucksache 3/2206 vom 13. Februar 2002 und auch *Strobel in Rücker/Dieter/Schmidt: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Band II Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –)*, § 66, Tn. 2.

⁸⁶ Vgl. *Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen*, § 66, Tn. 9.1, S. 16.

⁸⁷ Vgl. § 66 Abs. 2 Satz 3 ThürKO.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bei anderen Kommunen und die hier getroffenen Feststellungen zeigen, dass Städte und Gemeinden fiskalisierte Unternehmen überwiegend nicht anders behandeln als Beteiligungsunternehmen, bei denen der öffentliche Zweck (noch) besteht.

Allein die Feststellung, dass der öffentliche Zweck entfallen ist und der damit verbundenen Schlussfolgerung, dass die kommunalrechtlichen Vorschriften für diese Beteiligungen dann nicht mehr anzuwenden sind, greift zu kurz. Insbesondere dann, wenn eine Gemeinde noch eine Mehrheitsbeteiligung am fiskalisierten Unternehmen hält, besteht weiterhin ein gemeindliches Unternehmen. Als solches wird es auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Es ist nicht hinnehmbar, dass diese Unternehmen dann jahrelang, ohne öffentlichen Zweck und frei von jeglichen Beschränkungen der Thüringer Kommunalordnung, am Markt tätig sind. Der Rechnungshof verbleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass Unternehmen ohne öffentlichen Zweck alsbald zu veräußern oder zumindest in Minderheitsbeteiligungen umzuwandeln sind. Solange dies nicht geschehen ist, sind die für gemeindliche Unternehmen geltenden Rechtsvorschriften der §§ 71 ff. ThürKO weiter anzuwenden, um Risiken und damit verbunden mögliche Schäden von der Kommune abzuwenden sowie unzulässige Eingriffe in das Marktgeschehen zu vermeiden.

XIX. Kreditaufnahmen vorbei am Stadtrat

Tochter- und Enkelunternehmen einer Stadt nahmen in Millionenhöhe Kredite auf, ohne dass der Stadtrat zustimmte.

Der Rechnungshof prüfte die Beteiligungsverwaltung und die Betätigung einer kreisfreien Stadt in ihren Beteiligungen überörtlich. Den im Prüfungszeitraum durchgeführten Kreditaufnahmen von unmittelbaren Beteiligungen der Stadt stimmte der Stadtrat zu. Anders verfuhr die Stadt allerdings bei ihren mittelbaren Beteiligungen, wie bspw. ihren Tochter- und Enkelgesellschaften. Diese Beteiligungsunternehmen nahmen regelmäßig Kredite – teilweise in Millionenhöhe – ohne die Zustimmung des Stadtrats auf. Die Wirtschaftspläne dieser Gesellschaften waren – bis auf eine Ausnahme – auch nicht Bestandteil des vom Stadtrat beschlossenen Haushaltsplans.

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

sprechender Beschluss des Gemeinde- bzw. Stadtrats⁸⁸ vorliegt.⁸⁹ Eine Ausnahme besteht dann, wenn die Kreditaufnahme im Wirtschaftsplan des betreffenden Jahrs enthalten und dieser Teil des vom Stadtrat beschlossenen Haushaltsplans ist.

Die Stadt argumentierte, die Verpflichtung zum Einholen der Zustimmung vor Kreditaufnahmen betreffe nur die unmittelbaren Beteiligungen der Stadt. Vertreter der Stadt i. S. d. § 74 Abs. 1 Satz 1 ThürKO sei nur der Oberbürgermeister als deren gesetzlicher Vertreter nach § 31 Abs. 1 ThürKO in den Gesellschafterversammlungen der unmittelbaren Beteiligungen. Die für die Stadt zuständige Rechtsaufsichtsbehörde bestätigte diese Auffassung.

Dieser Rechtsauffassung vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen. Sinn und Zweck der Zustimmung zu Kreditaufnahmen durch den Stadtrat ist die Beteiligung des Stadtrats in wesentlichen Fragen der Finanzierung kommunaler Unternehmen und damit verbunden die Sicherung der Belange einer geordneten Haushaltswirtschaft.⁹⁰ Die Stadt ist durch Unternehmensbeteiligungen von einer möglichen Verlustübernahme und der daraus folgenden Defizitabdeckung betroffen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum eine Zustimmung des Stadtrats bei unmittelbaren Beteiligungen notwendig ist, er aber von Kreditaufnahmen durch mittelbare Beteiligungen noch nicht einmal in Kenntnis zu setzen ist. In Weiterentwicklung dieses Gedankens könnte eine Stadt eine einzige unmittelbare Beteiligung gründen, eine so genannte Holding. Diese könnte sich an vielen weiteren Unternehmen beteiligen und deren Kreditaufnahmen – egal in welcher Höhe – bedürften nicht der Zustimmung des Stadtrats, obwohl diese Beteiligungen einen öffentlichen Auftrag der Stadt verfolgen. Auch die Ansicht, dass in mittelbaren Beteiligungen keine Vertreter der Stadt in den Organen tätig seien, ist nicht nachvollziehbar. Nach Auffassung des Rechnungshofs vertreten alle auf Veranlassung der Stadt agierenden Mitglieder in den Organen – also in den Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten und den Gesellschafter- bzw. Hauptversammlungen – aller städtischen Beteiligungsgesellschaften die Interessen der Stadt und sind folglich Vertreter der Stadt i. S. d. § 74 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.⁹¹

⁸⁸ Nachfolgend einheitlich als Stadtrat bezeichnet.

⁸⁹ Vgl. § 74 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

⁹⁰ *Wolters Kluwer*: Kommunalrecht in Thüringen, 10.44 ThürKO zu § 74. Rn. 1.

⁹¹ Hier ist nicht die Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister nach § 31 Abs. 1 ThürKO gemeint.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, sämtliche Kreditaufnahmen aller Beteiligungsunternehmen vom Stadtrat beschließen zu lassen, sofern diese nicht Bestandteil der vom Stadtrat im Zuge der Haushaltsaufstellung zu genehmigenden Wirtschaftspläne sind.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

2020 führte der Rechnungshof Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei fünf kreisangehörigen Städten, 13 Gemeinden und bei zwei Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 23 Mitgliedsgemeinden durch. Seine Prüfungen umfassten 21 Hauptkassen, 14 Zahlstellen, einen Handvorschuss und eine Sonderkasse.

Bei vielen geprüften Stellen stellte der Rechnungshof gleichartige Mängel fest. Dies betraf im Wesentlichen die:

- unvollständigen bzw. nicht aktuellen Dienstanweisungen zur Buchführung und Abwicklung von Kassenvorgängen,
- fehlenden Freigaben der genutzten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Softwares⁹²,
- Anzahl der nicht notwendigen bargeldführenden Stellen,
- Höhe der Bargeldbestände,
- unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen der Kassen,
- nicht zeitnah gebuchten Zahlungsvorgänge⁹³,
- unvollständigen und fehlerhaften Tagesabschlüsse⁹⁴,
- nicht zeitnah abgewickelten Vorschüsse und Verwahrgelder,
- unzureichend verfolgten offenen Forderungen,
- mangelhaften örtlichen Kassenprüfungen⁹⁵ und
- fehlenden Bestellungen von Kassenverwaltern bzw. deren Stellvertreter bei nicht mit der Gemeindekasse verbundenen Sonderkassen⁹⁶.

Die geprüften Gemeinden haben somit auch 2020 elementare haushaltsrechtliche Anforderungen nicht berücksichtigt.

⁹² Vgl. § 36a Abs. 1 ThürGemHV.

⁹³ Vgl. § 66 ThürGemHV.

⁹⁴ Vgl. § 72 ThürGemHV.

⁹⁵ Vgl. § 82 Abs. 3 ThürKO.

⁹⁶ Vgl. § 78 Abs. 5 Satz 2 ThürKO.

Der Rechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass mehrere Gemeinden einen Teil ihrer Kassengeschäfte durch externe Dienstleister besorgen lassen. Es handelte sich hierbei ausnahmslos um die Verwaltung gemeindeeigener Immobilien. Die Verwalter haben u. a. folgende Aufgaben:

- Bezahlung aller immobilienbezogenen Abgaben, Steuern und Versicherungsprämien,
- Entgegennahme und Anlage von Mietkautionen sowie deren Abrechnung nach Beendigung des Mietverhältnisses,
- Mietkasso und Überwachung des Mieteingangs mit Durchführung des Mahnwesens,
- Überprüfungen sämtlicher Forderungen, Rechnungen, Belege im Zusammenhang mit den Objekten auf sachliche und rechnerische Richtigkeit,
- Bezahlung aller Bewirtschaftungskosten,
- ordnungsgemäße Hausbuchführung über alle Einnahmen und Ausgaben und
- Erstellen von Abrechnungen entsprechend den Erfordernissen des Eigentümers, die Erstellung einer Jahresabrechnung sowie die Jahresplanung des Folgejahrs.

Grundsätzlich ist es zulässig, dass Gemeinden Dritte mit der Erfüllung ihrer Aufgaben beauftragen. So ermöglicht § 79 ThürKO, dass bestimmte Kassen- und Rechnungsgeschäfte von privaten Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgt werden können. Jedoch dürfen den Beauftragten die Befugnisse der Gemeinde nicht vollständig übertragen werden. Das heißt, sie dürfen nur auf Weisung der Gemeinde handeln. Die Gemeinde bleibt weiterhin Aufgabenträger mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten.

Das ordnungsgemäße und sichere Erfüllen der Aufgaben muss regelmäßig kontrolliert werden. Die Verträge enthielten häufig keine oder unzureichende Regelungen

- zu den Prüfungsrechten der Gemeinde und den zuständigen Prüfungsorganen⁹⁷ und
- zur monatlichen Abrechnung mit der Gemeindekasse.⁹⁸

⁹⁷ Rechnungsprüfungsamt des Landkreises und Thüringer Rechnungshof.

⁹⁸ Vgl. § 56 Abs. 1 Nr. 3a ThürGemHV.

Hierdurch konnten weder die Gemeinden noch die zuständigen Prüfungsorgane von ihrem Recht zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung Gebrauch machen. Außerdem wiesen die Tagesabschlüsse der Gemeinden regelmäßig nicht die aktuellen⁹⁹ Bestände der Hausverwalterkonten aus. Die Gemeinden konnten somit ihre Kassenliquidität nicht korrekt darstellen.

Der Rechnungshof empfahl den Gemeinden, zunächst zu prüfen, ob die Beauftragung eines privaten Dritten zweckmäßig und wirtschaftlich ist.¹⁰⁰ Die dazugehörigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Aufgabenübertragung sollten dokumentiert werden. Weiterhin empfahl er, die Verwalterverträge den gesetzlichen Erfordernissen anzupassen. Insbesondere sollten die Prüfungsrechte der Gemeinden und der Prüfungsorgane sowie die Form und die Häufigkeit der Abrechnungen mit der Gemeindekasse vereinbart werden.

⁹⁹ Die Bestände sind mindestens monatlich zu aktualisieren.

¹⁰⁰ § 53 Abs. 2 ThürKO.

E. Vergleichende Prüfungen

I. Kommunales Forderungsmanagement – Einnahmen und Zahlungsfähigkeit sichern

Durch ein gezieltes Forderungsmanagement könnten die Kommunen ihre Einnahmen erhöhen. Machen die Kommunen aber hiervon ausreichend Gebrauch?

Kommunales Forderungsmanagement soll sicherstellen, dass Geldforderungen der Kommune, wie z. B. Steuern und Verwaltungsgebühren, beglichen werden. Nicht beglichene Forderungen sind zu überwachen, zu mahnen und zu vollstrecken, d. h. mit rechtlich vorgegebenen Zwangsmitteln einzutreiben. Es umfasst aber auch Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung oder Erlass von Forderungen. Damit trägt ein funktionierendes Forderungsmanagement dazu bei, die Zahlungsfähigkeit, die dauernde Leistungsfähigkeit und damit die Aufgabenerfüllung einer Kommune zu sichern. Das Thüringer Kommunalrecht sieht daher Regelungen vor, die ein wirksames Forderungsmanagement gewährleisten sollen.

Der Rechnungshof hat 2020 eine Prüfung zum Forderungsmanagement bei Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern begonnen. Die Prüfung umfasst die Haushaltsjahre 2015 bis 2019. In einem ersten Schritt (sog. Orientierungserhebung) hat der Rechnungshof mittels Fragebogen die Kommunen¹⁰¹ dieser Gemeindegrößenklasse u. a. um nachfolgende Angaben gebeten:

- Organisation, Aufbau und personelle Besetzung der mit dem Forderungseinzug befassten Stellen,
- Art und Umfang der innerdienstlichen Regelungen,
- Erledigung verschiedener unbeglichener Forderungsarten durch Zahlung,
- jährliches Vollstreckungsvolumen und Vollstreckungsfälle und
- Erfolgskontrolle und Berichtswesen im Forderungsmanagement.

Eine erste Auswertung der gemeldeten Daten brachte folgende Ergebnisse:

- Weniger als die Hälfte der befragten Kommunen konnten im Prüfungszeitraum ihren Forderungsbestand abbauen.

¹⁰¹ Der Rechnungshof hat allerdings Kommunen, bei denen er kürzlich die Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft hat, von dieser Erhebung ausgenommen.

- Bei knapp 60 % der befragten Kommunen stieg der Forderungsbestand sogar an.¹⁰²
- Bezogen auf ein ausgewähltes Jahr waren viele der Kommunen nicht in der Lage mitzuteilen, welche Forderungen sich durch Zahlung erledigt hatten.
- Fast alle Kommunen benötigen lange Zeit, oft sogar mehrere Jahre¹⁰³, bis die überfälligen Zahlungen bei ihnen eingehen.
- Gesicherte, standardisierte Abläufe und Dienstanweisungen existieren für die Vollstreckung vielfach nicht.
- Geringe Personalstärke in den Vollstreckungsstellen reduziert zusätzlich die Wirksamkeit der Bearbeitung.
- Über eine direkte Kontrolle der Effektivität des Forderungsmanagements verfügte keine Kommune.
- Keine Kommune sicherte die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung durch verbindliche Vorgaben für die maximale Bearbeitungsdauer eines Vollstreckungsauftrags.
- Nur eine Kommune pflegte ein regelmäßiges Berichtswesen zu Ausgaben, Leistungen und Ergebnissen des Vollstreckungsdienstes.
- Bereinigungen und Niederschlagungen uneinbringlicher Forderungen führten die Kommunen oft nur unzureichend durch.
- Der Forderungsbestand vermittelt daher vielfach ein unrealistisches Bild der tatsächlich noch realisierbaren Mittel.

Der Rechnungshof nimmt die bisher in diesem Prüfungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse zum Anlass, in einem zweiten Schritt (sog. Tiefenprüfung) örtliche Erhebungen bei ausgewählten Kommunen durchzuführen. Er wird in einem anonymisierten vergleichenden Bericht¹⁰⁴ wesentliche Ergebnisse darstellen und darauf aufbauend ggf. Empfehlungen für eine verbesserte Forderungsverwaltung und damit für höhere Einnahmen geben.

¹⁰² Die Aufnahme anderer Kommunen und ihrer Forderungsbestände bei Gemeindezusammenschlüssen erklärte dies nur teilweise.

¹⁰³ Bei knapp 40 % dieser Kommunen waren es bspw. bei öffentlich-rechtlichen Forderungen rechnerisch mehr als drei Jahre.

¹⁰⁴ Vgl. § 4a ThürPrBG.

II. Querschnittliche Betrachtung der Nachprüfungen

Der Rechnungshof führte 2020 zur überörtlichen Rechnungsprüfung Nachprüfungen durch. Dabei untersuchte er, inwieweit die Kommunen seine Beanstandungen ausräumten.

Die Ergebnisse waren unterschiedlich. Beispielsweise war bei einer VG von 14 Beanstandungen nur eine erledigt. Dagegen ergab die Prüfung bei einer Stadt, dass diese neun von zehn Empfehlungen umsetzte. Der Rechnungshof konnte nicht feststellen, dass insbesondere bestimmte Arten von Beanstandungen keine Beachtung fanden. Vielmehr waren diese von verschiedener Qualität und mit unterschiedlichen Folgen verbunden, wie nachfolgende Beispiele zeigen:

1. Beanstandungen mit finanziellen Folgen

Neben der Erledigung von Kassengeschäften übernahm eine VG auch weiterhin verschiedene Aufgaben und Tätigkeiten für eine Stiftung. Der Arbeitsaufwand und die Vergütung standen in keinem angemessenen Verhältnis zueinander.

Die VG sicherte aufgrund des Ergebnisses der Nachprüfung zu, nun den Ausführungen des Rechnungshofs zu folgen und die Hinweise zu beachten.

Eine andere VG hielt weiterhin Mittel in der allgemeinen Rücklage weit über der notwendigen Mindestrücklage und den Ausgabebedarf für geplante Investitionen vor. Zudem erhöhte sie die VG-Umlage weiter.

Die VG teilte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Nachprüfungsberichts mit, sie werde einen Investitionsplan erarbeiten und die Rücklage in den kommenden Jahren zurückführen. Sie sicherte zu, die Anmerkungen und Hinweise des Rechnungshofs zu beachten.

Der Rechnungshof hatte 2013 eine Stadt aufgefordert, die Friedhofsgebühren neu zu kalkulieren und entsprechend anzupassen. Das Gebührenaufkommen hat die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zu decken. Bereits damals teilte die Stadt mit, eine Kalkulation der Friedhofsgebühren sei in Arbeit.

Während der Nachprüfung teilte sie nun mit, dass zwar eine Kalkulation der Friedhofsgebühren bereits 2013 erfolgt sei, aber mehrere Versuche, die Kalkulation im

Stadtrat zu beschließen, seien auf Grund der vielfältigen Änderungswünsche fehlgeschlagen. Auch eine Fremdvergabe der Kalkulation scheiterte. Nun sei eine Mitarbeiterin mit der Neukalkulation beschäftigt.

Letztendlich ist die Stadt der Aufforderung des Rechnungshofs bis zum Zeitpunkt der Nachprüfung nicht nachgekommen.

2. Beanstandung der Personalaktenführung

Die Personalaktenführung einer VG war trotz der Beanstandung des Rechnungshofs auch Jahre später noch mangelhaft. Es fehlten Tätigkeits- und Stellenübertragungen.

Die VG sicherte in ihrer Stellungnahme zur Nachprüfung die Überarbeitung der Personalakten zu. Tätigkeits- und Stellenübertragungen werde sie aktenkundig nachholen.

3. Beanstandungen zu HKR-Verfahren

Der Rechnungshof stellte bei der Nachprüfung fest, dass eine VG die Zuschüsse an die Vereine im Haushalt teilweise immer noch nicht richtig darstellte. Er wies nochmals darauf hin, dass, vorausgesetzt eine Zweckvereinbarung liegt vor, Zuschüsse für laufende Zwecke entsprechend den Zuordnungsvorschriften zu veranschlagen und zu verbuchen sind.

Eine andere VG führte trotz der Hinweise des Rechnungshofs die gesamten Rücklagenmittel im Sachbuch für Verwahr und wies diese im Kassenbestand der Kasse aus, obwohl sie diese nicht zur Kassenbestandsverstärkung benötigte. Die Mittel der allgemeinen Rücklage sind jedoch richtigerweise als Vermögen in der Vermögensübersicht als Einlage bei Geldinstituten ausgewiesen.

Damit hatte die VG der Prüfungsbeanstandung bis zur Nachprüfung nicht vollständig abgeholfen.

4. Beanstandung der Übernahme von Aufgaben ohne Auftrag

Eine VG tätigte nach wie vor Ausgaben für repräsentative Aufgaben und Verpflichtungen der Mitgliedsgemeinden ohne eine entsprechende Zweckvereinbarung. Selbst in der Stellungnahme zum Nachprüfungsbericht äußerte sich die VG nicht zum Sachverhalt.

Die Feststellung leitete der Rechnungshof daher erneut der Rechtsaufsicht mit der Bitte um Erledigung im eigenen Ermessen zu.

5. Beanstandungen zu Vergaben

Die von einer VG in den vergangenen Jahren durchgeführten Vergaben entsprachen nach wie vor nicht vollumfänglich den gesetzlichen Vorgaben. Für die Auftragsvergaben fertigte die VG weiterhin keine Leistungsbeschreibungen und schätzte den Auftragswert nicht. Die Vergabevermerke waren nicht umfassend, teilweise nicht nachvollziehbar und/oder angeführte Angebote lagen teilweise nicht vor.

Die VG sicherte nunmehr für alle aufgeführten Feststellungen künftige Beachtung zu.

Wie die Beispiele zeigen, haben ausgeräumte Beanstandungen des Rechnungshofs verschiedene Folgen. Sie können die Kommunen u. a. finanziell entlasten, das rechtssichere Handeln erhöhen sowie die Organisation verbessern und damit zu effizienteren Arbeitsabläufen beitragen.

Der Rechnungshof wird in Zukunft verstärkt Nachprüfungen durchführen, um die Erledigung seiner Beanstandungen nachzuverfolgen.

III. Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern

Die großen Thüringer Städte managen ihre Schulden sehr unterschiedlich. Einige entwickelten für außergewöhnliche Situationen, wie negative Zinssätze, innovative Ansätze. Durch eine kommunale Zusammenarbeit könnten die Städte weitere Effizienzgewinne erzielen.

Der Rechnungshof prüfte 2020 das Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern querschnittlich. Dabei standen für ihn drei Fragen im Vordergrund:

- Wie stellt sich das Kredit- und Schuldenmanagement bei den großen Gemeinden aktuell dar?
- Wie ist die Verwaltung der Schulden bzw. Verbindlichkeiten organisiert?
- Wo bestehen Handlungsspielräume?

Er bezog alle 34 Städte dieser Gemeindegrößenklasse in die Prüfung ein. Von diesen führen sieben Städte ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung.

Zunächst erhob der Rechnungshof mittels standardisierten Fragebogens bei den Städten für den Zeitraum 2013 bis 2019 verschiedene Daten zum Kredit- und Schuldenmanagement. Bei acht ausgewählten Städten führte er darüber hinaus vor Ort Erhebungen durch und sah Unterlagen ein. Die Ergebnisse fasst der Rechnungshof in einem Bericht für die beteiligten Städte zusammen. Nachfolgend sind vorab erste ausgewählte Erkenntnisse dargestellt:

Das Gesamtvolumen der Kreditabschlüsse betrug im genannten Zeitraum 489,2 Mio. EUR. Dieser Betrag verteilt sich auf 294 Einzelverträge. Die Höhe der aufgenommenen Kreditbeträge war dabei sehr unterschiedlich. Bei mehr als 60 % der Kredite lag der aufgenommene Betrag über 500.000 EUR. Kreditverträge unter 100.000 EUR sind eher die Ausnahme. Alle Städte mit Kreditschulden/-verbindlichkeiten führten im geprüften Zeitraum Umschuldungen durch. Zusätzlich nahmen 26 Städte Kredite für Investitionen auf. Die Möglichkeit der Kreditaufnahme für energetische Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nutzten lediglich zwei Städte.

Die Laufzeiten der zum 31. Dezember 2019 bestehenden Kredite der einzelnen Städte waren meist langfristig vereinbart. Langfristig bedeutet, dass die Städte mindestens die nächsten zehn Jahre den Kredit tilgen wollen. Das betraf etwa 85 % der Kreditaufnahmen und Umschuldungen. Mehr als die Hälfte dieser Verträge hat Laufzeiten zwischen zehn und 20 Jahren. Kredite mit Laufzeiten von mehr als 30 Jahren bildeten mit 3,6 % die Ausnahme. Der Rechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen u. a. fest, dass einige Städte bei Krediten nur geringe Tilgungsleistungen, Tilgungsstreckungen oder tilgungsfreie Jahre vereinbarten. Eine Stadt erbrachte für einen in 1994 aufgenommenen Kredit über mehr als 2 Mio. EUR bis heute noch keine Tilgung. Die entstehenden langen Laufzeiten belasten künftigen Haushalte. Notwendigen Anschlussfinanzierungen sind zudem mit einem Zinsänderungsrisiko verbunden.

Die Städte schlossen die Kreditverträge überwiegend mit einer festen Zinsvereinbarung ab. Verträge mit einer variablen Zinsvereinbarung bildeten die Ausnahme und wurden in den Vergleich nicht mit einbezogen. Die Festzinssätze für im geprüften Zeitraum abgeschlossene Kreditverträge sind kontinuierlich gesunken. Die

Städte vereinbarten folgende durchschnittliche Festzinssätze mit den Kreditinstituten:

Abbildung 8 - Entwicklung der durchschnittlich vereinbarten Festzinssätze

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
durchschnittlicher Zinssatz der Kreditverträge	2,34	1,59	0,86	0,60	0,86	0,64	0,34

Der überwiegende Teil der Städte nutzte bei Kreditaufnahmen und Umschuldungen die günstigen Zinssätze. Es gibt jedoch auch Ausnahmen. So nahmen vier Städte 2013 Kredite mit Zinssätzen von mehr als 4 % auf. 2014 lag der Zinssatz bei fünf Städten zwischen 3,60 % bis 4,20 %. Verträge mit einem Zinssatz von 4,26 % bzw. 3,77 % schlossen zwei Städte 2017 ab. Der Rechnungshof hält unzureichende Marktinformationen und fehlende Vergleichsangebote für ursächlich. Bei den Zinssätzen der einzelnen Jahre ergeben sich folgender Maximalwert und Minimalwert:

Abbildung 9 - Maximalwert und Minimalwert der Zinssätze

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maximalwert	4,37	4,20	2,55	1,76	4,26	1,27	1,97
Minimalwert	0,01	0,00	0,00	0,00	0,16	0,10	-0,15

Gerade bei den Kreditneuaufnahmen sind u. a. aufgrund von Förderprogrammen sehr günstige oder zinsfreie Kredite möglich. Eine Stadt nahm 2019 sogar einen Kredit mit einem negativen Zinssatz auf.

Kassen-/Liquiditätskredite nahmen im geprüften Zeitraum 24 von 34 Städte in Anspruch. Sie schlossen Verträge über Kassen-/Liquiditätskredite in Form von Rahmenverträgen, Kontokorrentverträgen oder Verträgen, die sowohl als Kreditlinie als auch als Festkredite beansprucht werden können, ab. Drei Städte hatten keinen Kassenkreditvertrag. Der Rechnungshof betrachtete im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei zwei Städten die Kassenkredite näher. Eine Stadt hatte keinen für einen bestimmten Zeitraum abgeschlossenen Kassenkreditvertrag in Form eines Rahmen- oder Kontokorrentvertrags. Sie holte vor jeder Kassenkreditaufnahme Angebote bei Banken und Finanzdienstleistern ein und schloss dann einen Vertrag ab. Diese Vorgehensweise praktizierte auch eine andere Stadt für erforderliche Kassenkredite oberhalb von selbst festgelegten Sockelbeträgen, die über Rahmen- oder Kontokorrentverträge abgedeckt sind. Hierdurch konnte die Stadt 2019 durchgängig einen negativen Zinssatz vereinbaren und Zinseinnahmen erwirtschaften.

Der Rechnungshof stellte zudem bei den örtlichen Erhebungen fest, dass auch im Bereich der liquiden Mittel ein entsprechendes Management erforderlich ist. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und geringer Guthabenzinsen können vorübergehend nicht benötigte Mittel nicht mehr kurzfristig mit Ertrag angelegt werden. Zinseinnahmen/-erträge bringen nur noch längerfristige Geldanlagen. Für nicht angelegte bestehende Guthaben auf Konten berechnen die Banken oberhalb eines festgelegten Freibetrags einen Negativzins. Von den acht in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Städten mussten sieben Städte im geprüften Zeitraum negative Zinsen auf ihr Guthaben bezahlen. Sie versuchten, mit der Verteilung der Bestände auf verschiedene Konten die Zahlung von Negativzinsen zu vermeiden. Eine Stadt hat zusammen mit ihren Eigenbetrieben einen Cash-Pool, in dem die über den Freibeträgen vorübergehend nicht benötigten Finanzmittel bewirtschaftet werden. Eine andere Stadt nutzte Festgelder oder Bausparverträge für nicht benötigte Kassenmittel. Für diese Maßnahmen ist eine fortwährende und aufwendigere Liquiditätsplanung erforderlich.

Der Rechnungshof befragte die Städte auch zur Organisation des Kredit- und Schuldenmanagements. Mit der Verwaltung der Schulden bzw. Verbindlichkeiten sind durchschnittlich zwei Mitarbeiter betraut, die zum überwiegenden Teil über eine finanzwirtschaftliche Ausbildung und/oder ein finanzwirtschaftliches Studium verfügen. Separate Dienstanweisungen zur Verwaltung der Schulden bzw. Verbindlichkeiten hatten 17 Städte.

Für die Verwaltung der Kredite setzten 18 der 34 Städte eine Software bzw. ein im Buchführungsprogramm integriertes Modul ein. Bei den örtlichen Erhebungen schaute sich der Rechnungshof verschiedene Programme an. Darin waren alle Kredite mit Laufzeiten, Zinsbindungsfristen und Zins- und Tilgungsleistungen sowie Kündigungsfristen und Kreditermächtigungen erfasst. Teilweise waren die entsprechenden Kreditverträge hinterlegt. Schnittstellen zu den HKR-Programmen für eine Datenübernahme oder Exportfunktionen waren zumeist vorhanden, ebenso wie verschiedene Auswertungsmöglichkeiten. Der Rechnungshof stellte fest, dass hierdurch eine gute Überwachung und effektive Steuerung der Kredite möglich ist.

Mit einem aktiven Kredit- und Schuldenmanagement haben die Städte die Möglichkeit, ihre Haushalte nachhaltig zu entlasten. Optimierungsmöglichkeiten bestehen an ganz unterschiedlichen Stellen und sind für jede Stadt individuell herauszuarbeiten. In seinem Bericht wird der Rechnungshof die Ergebnisse der Prüfung

zusammenfassen, Handlungs- und Verbesserungsansätze beschreiben sowie Gestaltungsempfehlungen geben. Der Rechnungshof sieht zudem mögliche Effizienzgewinne auch bei einer kommunalen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Hierdurch könnten die Städte Informationen und Fachwissen austauschen, eigene Erfahrungen mitteilen und eventuell Aufgaben bündeln.

IV. Mangelhafte Vorbereitungen gefährden Wirtschaftlichkeit kommunaler Investitionen

Unbestimmte Wertgrenzen für finanziell erhebliche Investitionen und fehlende bzw. mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Folgekostenanalysen gefährden die Wirtschaftlichkeit kommunaler Investitionen und können zu Beschaffungen über den Bedarf führen.

Der Rechnungshof prüft regelmäßig im Rahmen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung auch die Veranschlagung der Investitionen. So hat er in den vergangenen zwei Jahren drei Kommunen hinsichtlich der Vorbereitung, Veranschlagung und Durchführung von Baumaßnahmen geprüft.

Er stellte bei seinen Prüfungen fest, dass keine der geprüften Kommunen eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung festgelegt hatte. Für die getätigten baulichen Investitionen konnte keine Kommune eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen, die den gesetzlichen Anforderungen entsprach. Beispielsweise sanierte eine Gemeinde die in ihrem Besitz befindliche Schlossanlage umfangreich mit Fördermitteln in Millionenhöhe. Erst nach Abschluss der Baumaßnahmen begann sie, sich mit den weiteren notwendigen Sanierungsmaßnahmen und den Folgekosten auseinanderzusetzen. Die Gemeinde besaß vor Beginn ihrer Investitionen keinen Überblick über die Gesamtkosten sowie Folgekosten und dementsprechend keinen Überblick über die aus den Baumaßnahmen resultierenden künftigen Haushaltsbelastungen.

Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Bevor sie Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschließen, haben sie unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.¹⁰⁵ Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

¹⁰⁵ Vgl. § 10 Abs. 2 ThürGemHV i. V. m. Nr. 1 VV zu § 10 ThürGemHV.

ist, die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ anhand des tatsächlichen Bedarfs festzustellen. Fehlt eine festgelegte Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung, sind die haushaltsrechtlichen Vorgaben für alle Investitionen einzuhalten und Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen.

Gerade die Unterhaltungskosten gebäudetechnischer Anlagen, wie Personenaufzüge, Brandschutz- und Alarmanlagen sowie elektrische und wärmetechnische Anlagen, übersteigen nicht selten im Laufe der Nutzungsdauer schnell die ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. So können bereits bei der Planung von Investitionen wesentliche Entscheidungen über die Betriebskosten und den Instandhaltungsaufwand beeinflusst werden. Durch eine unzureichende Vorbereitung der Investitionen gefährden Kommunen letztendlich ihre finanzielle Leistungsfähigkeit. In der Folge können sie Immobilien nicht mehr zweckentsprechend betreiben und einen angemessenen Bauunterhalt leisten.

Der Rechnungshof forderte, eine Wertgrenze für erhebliche Investitionen festzulegen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und dabei auf die Folgekosten einzugehen. Hierzu verwies er regelmäßig auf die Ergebnisse seiner 2016 bis 2017 durchgeführte Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“¹⁰⁶. Hierin zeigt der Rechnungshof Handlungsempfehlungen zur Planung und Veranschlagung von Investitionen und zur Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen auf.

Die Kommunen teilten mit, dass sie künftig Wertgrenzen für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung festlegen wollen. Auf fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gingen sie in der Regel nicht ein.

¹⁰⁶ Vgl. Bericht über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“. Veröffentlicht im Internet unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewahltepruefungen/>.

V. **Vertragsmanagement von Architekten-, Ingenieur-, Wartungs- und Serviceverträgen für Liegenschaften**

Kommunen schließen regelmäßig Architekten-, Ingenieur- sowie Wartungs- und Serviceverträge ab. Hierbei wenden sie verschiedenste, nicht immer rechtskonforme Vertragsmuster an, die zu finanziellen Nachteilen führen. Der Rechnungshof hat 2020 begonnen, das Vertragsmanagement vergleichend zu prüfen.

Der Rechnungshof hatte im Ergebnis seiner Einzelprüfungen der Kommunen regelmäßig Mängel bei Architekten-, Ingenieur- und Bauverträgen sowie deren Verwaltung festgestellt. Mit einer Querschnittsprüfung untersuchte er nun, aus welchen Quellen die Vertragsformulare im Wesentlichen stammen und wie die Kommunen diese Verträge verwalten. Der Rechnungshof führte hierzu 2020 in einem ersten Schritt bei 132 kreisangehörigen Kommunen und 43 VG eine Orientierungserhebung durch. Mit einem Fragebogen erhob er die Zahl der verwalteten Liegenschaften, den aktuellen Vertragsbestand, die Verwendung von Vertragsvordrucken sowie die Art und Weise der Vertragsverwaltung. 24 Kommunen und acht VG kamen dieser Aufforderung nicht nach. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Orientierungserhebung führte der Rechnungshof örtliche Erhebungen durch. Hierbei bezog er auch Verwaltungen ein, die den Fragebogen nicht beantwortet hatten. Ziel der Prüfung war es, das Vertragsmanagement zu analysieren, Vor- und Nachteile sowie damit verbundene Risiken aufzuzeigen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben.

Nach den Antworten zu den Fragebögen verwalten die Kommunen und VG eine Vielzahl von Liegenschaften in Kommunaleigentum – zum Teil auf mehr als 25.000 Flurstücke verteilt. 16 kreisangehörige Städte und Gemeinden gaben zudem an, zusätzlich Liegenschaften im Fremdeigentum zu verwalten. Für die Verträge mit Architekten und Ingenieuren verwenden nur rund 50 % der Verwaltungen die empfohlenen standardisierten Vertragsformulare der Vergabehandbücher und Richtlinien des Bundes und der Länder. Im Vergleich dazu überwiegen für Wartungs- und Serviceleistungen an Liegenschaften die Einzelvertragsverhältnisse. Hierzu gaben neun von zehn Verwaltungen an, keine Standards für Wartungsverträge zu haben und die Verträge in keiner besonderen Weise, z. B. mit Hilfe von spezieller Software, zu verwalten. Erfüllende Gemeinden und VG beantworteten wiederholt Fragen zu ihren beauftragenden oder Mitgliedsgemeinden nicht.

Um Verträge zielgerichtet zu verwalten, bedarf es eines zusammengefassten Registers, welches alle Verträge umfasst. Mindestinhalte eines entsprechenden Registers sind z. B. Vertragsarten, Verwendungszwecke, Leistungsgegenstände sowie Daten zu Laufzeiten, Fristen, den Vertragspartnern und der Vergütung. Ein Vertragsregister kann Gemeinden dabei unterstützen, ihr Vertragsportfolio zu straffen und zu optimieren, um so den Verpflichtungen zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung besser gerecht zu werden. Dies lässt sich über spezielle Softwarelösungen oder durch Standardbüroanwendungen verwirklichen.

In der zweiten Phase der vergleichenden Prüfung wird der Rechnungshof ab 2021 bei ausgewählten Verwaltungen örtliche Erhebungen zu konkreten Verträgen und dem Umgang mit diesen durchführen. Die Ergebnisse der Querschnittsprüfung und entsprechende Handlungsempfehlungen wird er in einem Gesamtbericht zusammenfassen.

VI. Die Überwachung von umweltrelevanten Industrieanlagen – vielfältige Anforderungen an die unteren Immissionsschutzbehörden

Untere Immissionsschutzbehörden überschritten den Überwachungsturnus von Industrieanlagen deutlich. Indem sie Gebühren für Vor-Ort-Besichtigungen nur unvollständig erhoben, verzichteten sie auf ihnen rechtlich zustehende Einnahmen.

Das Immissionsschutzrecht verfolgt das Ziel, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Außerdem soll dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen durch Vorsorge entgegengewirkt werden.

Industrieanlagen, die ein besonderes Risiko für die Umwelt bergen, sind nach Bundesimmissionsschutzgesetz durch Vor-Ort-Besichtigungen zu überwachen.¹⁰⁷ Für die Überwachung von Emissionen sind die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Immissionsschutzbehörde zuständig.¹⁰⁸ In Abhängigkeit von der Risikostufe einer Industrieanlage liegt der Überwachungsturnus für Vor-Ort-Besichtigungen bei einem Jahr oder bei drei Jahren.

¹⁰⁷ Vgl. § 52a BImSchG.

¹⁰⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 Thüringer Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung.

Der Rechnungshof prüfte 2019 und 2020 querschnittsmäßig für den Zeitraum 2017 bis 2018¹⁰⁹ die Überwachung von Anlagen mit Industrieemissionen bei fünf Landkreisen und einer kreisfreien Stadt.

Bei vier der sechs geprüften Stellen beanstandete der Rechnungshof, dass sie Vor-Ort-Besichtigungen einiger Industrieanlagen mit deutlicher Verspätung durchführten. Sie überschritten hier den Überwachungsturnus um mehr als einen Monat pro Turnusjahr. Eine geprüfte Stelle hatte eine Industrieanlage mit einjährigem Überwachungsturnus auch nach mehr als 24 Monaten noch nicht vor Ort überprüft.¹¹⁰

Der Rechnungshof forderte die unteren Immissionsschutzbehörden auf, die Vor-Ort-Besichtigungen in dem Monat durchzuführen, in dem sie fristgemäß stattzufinden haben. Es ist Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte, die fristgerechte Beteiligung aller betroffenen Ämter organisatorisch sicherzustellen. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die unteren Immissionsschutzbehörden durch deutlich verspätete Überwachungen nicht nur Umweltgefährdungen riskieren. Bei Eintritt eines Umweltschadens könnten Betroffene Amtshaftungsansprüche gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG geltend machen.

Das TMUEN hat gemäß § 52a Abs. 1b Satz 1 BImSchG für die Überwachung der Industrieanlagen einen Überwachungsplan aufgestellt. Darin weist es die unteren Immissionsschutzbehörden an, die Vor-Ort-Besichtigungen medienübergreifend durchzuführen. Medienübergreifend bedeutet, dass diejenigen Behörden zu beteiligen sind, deren Umweltbereiche betroffen sind, z. B. die untere Wasser- oder die untere Abfallbehörde. Die medienübergreifende Überwachung soll sicherstellen, dass die gesamte Bandbreite an Umweltauswirkungen erfasst wird.

Fünf geprüfte Stellen führten die Überwachungen medienübergreifend durch. Eine untere Immissionsschutzbehörde beteiligte bei sieben von zehn geprüften Vor-Ort-Besichtigungen keine weitere Behörde, obwohl beispielsweise Belange der unteren Abfallbehörde zu überwachen waren. Der Rechnungshof forderte die betreffende Stelle dazu auf, die Vor-Ort-Besichtigungen in Zukunft medienübergreifend zu gestalten.

¹⁰⁹ In Einzelfällen wurde der Prüfungszeitraum bis zu den örtlichen Erhebungen verlängert.

¹¹⁰ Die Vor-Ort-Besichtigung hätte im Mai 2019 durchgeführt werden müssen. Bis Mai 2020 war die Überwachung dieser Anlage noch nicht erfolgt.

Die Transparenz der öffentlichen Verwaltung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Neben fristgerechter und medienübergreifender Besichtigung vor Ort haben die unteren Immissionsschutzbehörden auch eine rechtzeitige Information der Öffentlichkeit und eine ordnungsgemäße Erhebung der Verwaltungskosten sicherzustellen.

Der Rechnungshof betont, dass alle geprüften unteren Immissionsschutzbehörden ihrer Informationspflicht gegenüber den überwachten Betreibern und den Bürgern gerecht wurden. Die unteren Immissionsschutzbehörden ließen den Betreibern die Berichte über die Vor-Ort-Besichtigungen fristgerecht zukommen und machten sie der Öffentlichkeit zugänglich.¹¹¹ Alle Berichte waren auch über das Internetportal der geprüften Stellen einsehbar.

Der Rechnungshof kritisierte bei allen geprüften Stellen die unvollständige Erhebung von Gebühren für Überwachungen nach § 52a BImSchG. Die Gebühr für derartige Überwachungsmaßnahmen ist nach Zeitaufwand zu bemessen.¹¹² Die unteren Immissionsschutzbehörden veranschlagten die Gebühren für Mitarbeiter der an einer Überwachung beteiligten Behörden nicht oder nicht vollständig. Beispielsweise erhob eine geprüfte Stelle für eine Vor-Ort-Besichtigung rund 800 EUR zu wenig, indem sie die Verwaltungskosten für die beteiligten Behörden nicht geltend machte. Der Rechnungshof forderte die unteren Immissionsschutzbehörden auf, künftig Verwaltungskosten gemäß den gesetzlichen Vorschriften vollständig zu erheben.¹¹³

VII. Gravierende Defizite bei der Steuerung von externen IT-Dienstleistern

In kleinen Kommunen bestehen erhebliche Defizite bei der Auslagerung von IT-Aufgaben. Die Kommunalverwaltungen waren nicht in der Lage, ihre beauftragten IT-Dienstleister effektiv zu steuern und deren Leistungen fachlich fundiert abzunehmen.

Der Rechnungshof untersuchte 2019 in einer vergleichenden Prüfung die IT-Beschaffung in einer kreisfreien Stadt und fünf kleinen kommunalen Körperschaften.

¹¹¹ Gemäß § 52 Abs. 5 BImSchG ist der Bericht dem Betreiber nach zwei Monaten zu übermitteln und der Öffentlichkeit nach vier Monaten zugänglich zu machen.

¹¹² Teil A Abschnitt 4 Nr. 2.3.15 der Anlage „Übersicht zum Verwaltungskostenverzeichnis“ zu § 1 der Thüringer Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums Umwelt, Energie und Naturschutz (ThürVwKostOMUEN).

¹¹³ § 54 Abs. 1 ThürKO und § 25 ThürGemHV.

Zu diesen gehörten zwei kreisangehörige Städte, eine Landgemeinde und zwei Verwaltungsgemeinschaften mit 3.000 bis 12.000 Einwohnern.

Dabei stellte er fest, dass die Kommunen innerhalb kürzerer Zeiträume mehrfach die gleichen Güter beschafften. Allerdings blieben die Summen der Beschaffungen klar unter den vergaberechtlichen Schwellenwerten, so dass keine vergaberechtswidrige Splittung vorlag. Aus verwaltungsorganisatorischer Sicht ist ein derartiges Vorgehen wegen des erhöhten Aufwands aus Wirtschaftlichkeitsgründen jedoch abzulehnen.

Darüber hinaus entsprach die Dokumentation nicht immer den in den §§ 2 und 20 VOL/A bzw. §§ 2 und 6 UVgO normierten, vergaberechtlichen Anforderungen. Insbesondere bei Beschaffungen mit kleineren Volumina existierte häufig kein Vergabebericht. Dies stellt einen Verstoß gegen das Transparenzgebot dar. Alle Beschaffungen sind unabhängig von der Größe und Vergabeart entsprechend den vergaberechtlichen Anforderungen zu dokumentieren.

Weiterhin stellte der Rechnungshof gravierende Mängel im Bereich der Auslagerung von IT-Aufgaben, insbesondere bei der Steuerung externer Dienstleister, fest. Einzige Ausnahme bildete die geprüfte kreisfreie Stadt. Bedienstete der kleineren Kommunalverwaltungen nahmen einige Aufgaben der IT-Steuerung neben ihren eigentlichen Aufgaben wahr. Je nach Kommune übernahmen externe Dienstleister einen großen Teil bis nahezu alle Aufgaben der IT-Anwenderbetreuung sowie der IT-Administration inklusive des IT-Betriebs. Partiiell lagerten die Kommunen auch tägliche IT-Aufgaben, wie die Datensicherung, aus.

Ein Teil der geprüften Kommunen war fachlich nicht in der Lage, Leistungsverzeichnisse für einfache IT-Beschaffungen, beispielsweise für PC-Systeme für Verwaltungsbedienstete, selbst zu erstellen.

Ein großer Teil der Verträge mit den externen Dienstleistern lief bereits über viele Jahre. Aus Sorge vor einer Erhöhung der Preise für die IT-Dienstleistungen verzichteten die kleinen Kommunen regelmäßig auf Neuausschreibungen.

Sind die Verträge mit externen Dienstleistern als Rahmenvereinbarungen formuliert, dürfen diese nach § 15 Abs. 4 UVgO höchstens eine Laufzeit von sechs Jahren aufweisen. Bei Dienstverträgen nach § 611 BGB, EVB-IT¹¹⁴-Dienstverträgen und ähnlichen Verträgen ist zwingend neu auszuschreiben, wenn der Auftragnehmer Preise erhöht oder sich der eigene Bedarf, also das Abrufvolumen ändert.

In einer Verwaltung konnten sämtliche Mitarbeiter direkt auf Unterstützungsleistungen des externen Dienstleisters zugreifen, ohne dass sie diese Abrufe intern erfassten. Da der Dienstleister bezogen auf den Zeitaufwand abrechnete, konnte die Verwaltung diese Abrechnung nur bedingt überprüfen.

Der Rechnungshof erwartet, dass Kommunalverwaltungen die Abrufe externer Dienstleistungen so organisieren, dass sie die Abrechnung vollumfänglich kontrollieren können und diese Überprüfung auch erfolgt.

Der Rechnungshof fand in den kleineren Kommunen kein ausreichendes Know-how vor, das eine Kommunikation mit den externen IT-Dienstleistern auf Augenhöhe zulässt. Im Regelfall sind diese Kommunen nicht in der Lage, die Leistungen ihrer IT-Dienstleister fachlich fundiert abzunehmen und die Qualität der erbrachten Leistungen zu beurteilen. Oft muss sogar für einfache Beschaffungsaufgaben externe Hilfe in Anspruch genommen werden. Eine langfristige Leistungsbeurteilung nur nach dem Kriterium der erfolgreichen Störungsbeseitigung im PC-Bereich ist nicht ausreichend.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Gemeinden die beauftragten Dienstleister wirksam steuern können und diese Aufgabe auch wahrnehmen.

Die Digitalisierung führt insbesondere bei den kleineren Kommunen zu sehr großen Herausforderungen. Auf die gesetzlichen Anforderungen zur Annahme von E-Rechnungen, zur Realisierung der nach dem Onlinezugangsgesetz anzubietenden E-Government-Angebote, zur Einführung von E-Akten und zum technischen Datenschutz, also letztendlich zur Informationssicherheit, sind die kleinen Kommunen kaum oder nicht vorbereitet. Gleiches dürfte für die wachsenden Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft gelten.

¹¹⁴ Die Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT) sind speziell auf die Bedürfnisse der IT der öffentlichen Verwaltung zugeschnittene Vertragstypen, die die Bundesverwaltung mit den Interessenverbänden der IT-Wirtschaft ausgehandelt hat. Sie sind bspw. unter <https://www.cio.bund.de> abrufbar.

Aus Sicht des Rechnungshofs wäre mehr interkommunale Zusammenarbeit in der IT zu begrüßen. Ein Gremium oder eine Stelle, welche die kommunale IT-Koordination vorantreibt, wäre für viele Städte und Gemeinden von Vorteil, da dann auf Erfahrungen und Ergebnisse aus dem Kommunalbereich zurückgegriffen werden könnte. Es sollte die Einrichtung eines oder mehrerer leistungsfähiger kommunaler IT-Dienstleister, die einen kompletten Service für eine große Anzahl von Kommunen anbieten und erbringen können, angestrebt werden. Hierfür sind verschiedene Organisationsmodelle und Rechtsformen denkbar.

Die von der Koordinierungsstelle für E-Government und IT im Thüringer Finanzministerium und dem Gemeinde- und Städtebund begonnene Weiterentwicklung der Kommunalen Informationsverarbeitung Thüringen GmbH mit Sitz in Gotha zum gemeinsamen kommunalen Dienstleister, die Gründung des interkommunalen Serviceteams für vier nordthüringische Landkreise und die Planungen für Rechenzentrumsdienstleistungen im Verbund mit den Landkreisen Schmalkalden-Meiningen, Greiz sowie Sömmerda sind wichtige, beispielgebende Schritte in diese Richtung.

Der Rechnungshof empfiehlt, für die genannten Aufgabenfelder zeitnah nach wirksamen, konkreten Lösungsansätzen zu suchen und diese mit hoher Priorität umzusetzen. Anders sind die gesetzlichen Anforderungen, die der Bund und das Land Thüringen in Folge der Zielsetzungen der Nationalen E-Government-Strategie erließen, aber auch die Digitalisierungserwartungen von Bürgern und Wirtschaft nicht zu erfüllen.

VIII. Aufgaben im Öffentlichen Gesundheitsdienst

Thüringer Gesundheitsämter sind Bestandteil des Öffentlichen Gesundheitsdiensts. Defizite in der Aufgabenerfüllung können durch eine Besetzung der vorhandenen Stellen verringert werden.

Insgesamt 22¹¹⁵ Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte Thüringens nehmen im Öffentlichen Gesundheitsdienst Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis wahr.

¹¹⁵ Die Aufgaben des Gesundheitsamts der Stadt Eisenach werden vom Gesundheitsamt des Wartburgkreises in Bad Salzungen wahrgenommen, vgl. <https://www.eisenach.de/rathaus/aemter/gesundheitsamt>, Abruf 29. Mai 2020.

Der Rechnungshof prüfte 2019 und 2020 bei 16 Gesundheitsämtern vergleichend die Erfüllung einzelner Aufgaben exemplarisch für 2018.

1. Beispiel: Vorsorgeuntersuchungen in Kindertageseinrichtungen

Zu den Aufgaben der Gesundheitsämter gehört es, in Kindertageseinrichtungen mit Zustimmung der Eltern eine ärztliche Vorsorgeuntersuchung der Kinder durchzuführen.¹¹⁶ Diese soll spätestens zwei Jahre vor dem regulären Einschulungstermin der Kinder stattfinden. Die Vorsorgeuntersuchung zielt darauf ab, im Fall eines festgestellten Bedarfs noch rechtzeitig vor dem Schuleintritt medizinische oder andere Maßnahmen einleiten zu können, die dem Kind einen erfolgreichen Wechsel in die Schule ermöglichen.

Nur drei von 16 Gesundheitsämtern unterzogen mehr als 70 % der zu untersuchenden Kinder einer Vorsorgeuntersuchung. Acht Ämter untersuchten zwischen 31 % und 70 % und fünf Ämter lediglich bis zu 30 % der Kinder im Vorschulalter.

Die vorgeschriebene Untersuchung aller Kinder in Thüringen fand nicht statt. Damit gewährleisteten die Gesundheitsämter nicht, dass jedes Kind die ggf. erforderliche Förderung erhält.

Der Rechnungshof mahnt eine flächendeckende Durchführung der gesetzlich vorgesehenen Untersuchungen an.

2. Beispiel: Netzwerkbildung zur Bekämpfung multiresistenter Erreger

Seit 2013 sind die Gesundheitsämter verpflichtet, Netzwerke zur Bekämpfung multiresistenter Erreger¹¹⁷ in den Landkreisen und kreisfreien Städten zu entwickeln und zu koordinieren.¹¹⁸

Über die Netzwerkbildung zwischen Ärzten, Krankenhäusern oder Pflegeeinrichtungen sollen ein Erfahrungsaustausch und ein abgestimmtes Handeln zum Schutze von Patienten gefördert werden.

Fünf von 16 Gesundheitsämtern führten 2018 kein Netzwerktreffen durch. Neun Ämter hielten bis zu zehn Treffen, zwei Ämter mehr als zehn Treffen ab.

¹¹⁶ Vgl. § 18 Abs. 3 Thüringer Kindergartengesetz vom 18. Dezember 2017; letzte berücksichtigte Änderung: Inhaltsübersicht geändert, § 30a neu eingefügt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 277, 281).

¹¹⁷ Multiresistente Erreger sind eine heterogene Gruppe von Bakterien, gegen die viele Antibiotika nicht mehr wirksam sind.

¹¹⁸ Vgl. § 13 Abs. 2 Satz 3 Thüringer medizinische Hygieneverordnung vom 17. Juni 2012, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. April 2019 (GVBl. S. 149).

Knapp ein Drittel der Ämter kam der Verpflichtung nicht nach, über die Entwicklung und Koordinierung von Netzwerken zur Bekämpfung multiresistenter Erreger beizutragen.

Der Rechnungshof sieht diese Gesundheitsämter in der Pflicht, Netzwerke zur Bekämpfung der multiresistenten Erreger unverzüglich zu entwickeln und zu koordinieren.

Ausmaß und Erleichterung der Aufgabenerfüllung

Für weitere, exemplarisch ausgewählte Aufgaben (z. B. Kontrolle von Wasserversorgungsanlagen, Schutzimpfungen, Überprüfen von Totenscheinen) ermittelte der Rechnungshof für zwölf der 16 Gesundheitsämter einen durchschnittlichen Erfüllungsgrad. Diesem stellte er den Personalbestand gegenüber.

Nur drei der zwölf Ämter wiesen einen durchschnittlichen Erfüllungsgrad von mehr als 85 % auf. Diese drei Ämter verfügten über mehr als die durchschnittlichen 0,5 Ärzte je 10.000 Einwohner und über mindestens 2,5 Beschäftigte je 10.000 Einwohner.

Bereits die Betrachtung eines Ausschnitts aus dem Aufgabenportfolio von Gesundheitsämtern zeigt, dass eine ausreichende Personalausstattung für ein hohes Maß an Aufgabenerfüllung unabdingbar und förderlich ist. Der Rechnungshof fordert daher die Landkreise und kreisfreien Städte auf, ihre Bemühungen um die vollständige Besetzung ihres Stellen-Solls zu verstärken.¹¹⁹

Darüber hinaus sieht der Rechnungshof folgende Möglichkeiten, die Aufgabenerfüllung durch die Ämter zu erleichtern bzw. zu fördern:

- in der Öffentlichkeitsarbeit zusammenarbeiten (z. B. Informationsveranstaltungen, Erstellen von Flyern),
- Aufgaben an Dritte übertragen (z. B. Eignungsuntersuchung nach Beamtenrecht),
- Aufgabenkritik durchführen (z. B. Entlastung von wenig nachgefragten Beratungsleistungen),
- interkommunale Leistungsvereinbarungen zur Wahrnehmung spezifischer Aufgaben schließen (z. B. Überprüfung von Totenscheinen durch ein Gesundheitsamt für mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Städte).

¹¹⁹ Der Anteil der besetzten Arztstellen am Stellen-Soll der zwölf Gesundheitsämter lag 2019 zwischen 19 % und 98 %.

IX. Leistungsentgelt richtig ausgestalten – Leistung soll sich lohnen

Viele Kommunen haben Schwierigkeiten bei der Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung. Häufig zahlten sie das Leistungsentgelt rechtswidrig aus.

Das Leistungsentgelt wurde 2007 neu eingeführt. Es soll die öffentliche Dienstleistung verbessern, indem Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz der Beschäftigten gestärkt werden. Als leistungsorientierte und/oder erfolgsorientierte Bezahlung wird es zusätzlich zum Tabellenentgelt als einmalige oder als laufende Zahlung gewährt.

Das jährliche Gesamtbudget wird aus der Summe der an alle Beschäftigten gezahlten Entgelte errechnet. Es beträgt seit 2013 unverändert¹²⁰ 2 % der Entgelte des dem Auszahlungsjahr vorangegangenen Jahrs.¹²¹

Zur konkreten Ausgestaltung sind u. a. die Kriterien der Leistungsentgeltberechnung in einer Dienstvereinbarung¹²² zwischen Dienststelle und Personalrat festzulegen. Alle tarifgebundenen Kommunen und deren Personalvertretungen sind zum Abschluss von Dienstvereinbarungen verpflichtet. Ohne eine solche Dienstvereinbarung darf lediglich ein Teilbetrag von rund einem Viertel des Gesamtbudgets pauschaliert ausgezahlt werden.¹²³ Der Großteil des Budgets ist bis zum Vorliegen einer Dienstvereinbarung zurückzustellen. Die so angesammelten Beträge sind bei der erstmaligen Anwendung der Dienstvereinbarung vollständig auszuschütten. Eine zeitliche Begrenzung für das „Ansammeln“ sieht der Tarifvertrag nicht vor.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2018 in 237 Kommunen querschnittsmäßig die Umsetzung der tarifrechtlichen Bestimmungen zum Leistungsentgelt¹²⁴ geprüft. Die Prüfung wurde im Juni 2020 mit einem Prüfungsbericht abgeschlossen.

Zwischenzeitlich – nach Abschluss der Prüfung – einigten sich die Tarifvertragsparteien im Oktober 2020 für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Kommunen u. a. auf Folgendes:

¹²⁰ Beginnend mit zunächst 1 % der Entgelte ab 2007, stieg das Budget 2013 auf 2 % der Entgelte.

¹²¹ In die Berechnung werden nur ständige Monatsentgelte einbezogen, nicht aber einmalige Zahlungen wie Jahressonderzahlungen oder Abfindungen.

¹²² § 18 Abs. 5 und 6 TVöD-V.

¹²³ Gemäß Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD-V sind 6 % des Septembergehalts zu zahlen.

¹²⁴ Siehe Regelung in § 18 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD-V).

„Es wird in den Bereichen BT-V, BT-K, BT-B, BT-F und BT-E ein System eingeführt, mit dem alternativ zur Leistungszulage und zur Leistungsprämie (§ 18 Absatz 4 Satz 1 TVöD) das in § 18 Absatz 3 TVöD vereinbarte Budget durch Betriebs- oder einvernehmliche Dienstvereinbarung ganz oder teilweise für alternative Entgeltanreize verwendet werden kann. Das Budget kann für Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzattraktivität, der Gesundheitsförderung und der Nachhaltigkeit eingesetzt werden (z. B. für Zuschüsse für Fitnessstudios, Sonderzahlungen, Fahrkostenzuschüsse für ÖPNV/Job-Ticket, Sachbezüge, Kita-Zuschüsse oder Wertgutscheine). Zwischen 2007 und dem 25. Oktober 2020 bestehende Betriebs- und Dienstvereinbarungen mit pauschaler oder undifferenzierter Verteilung gelten als vereinbar mit der Zielsetzung des § 18 Abs. 1 TVöD (VKA).“¹²⁵

Infolgedessen werden die diesbezüglichen, auch vom Rechnungshof festgestellten Verstöße der Kommunen gegen die tarifvertraglichen Vorgaben zum Leistungsentgelt nachträglich „legitimiert“. Den Kommunen ist künftig durch die alternativen Entgeltanreize zudem größerer Handlungsspielraum gegeben. Der geänderte Tarifvertrag lag zur Zeit der Berichtserstellung allerdings noch nicht im Wortlaut vor, sodass Detailfragen zu den zwei wesentlichen Änderungen noch offen sind.

Dennoch bleiben – auch unter Berücksichtigung der Einigung in der Tarifverhandlung – die Prüfungsergebnisse vielfach relevant. Dies gilt insbesondere, wenn die Dienstvereinbarungen nach dem 25. Oktober 2020 erstmals abgeschlossen oder geändert werden.¹²⁶

Für seine Prüfung hatte der Rechnungshof Fragebögen an alle 17 Landkreise und sechs kreisfreien Städte, an alle 69¹²⁷ Verwaltungsgemeinschaften sowie an 145 Städte und Gemeinden¹²⁸ übersandt.

Aus den Antworten ergab sich, dass 21 Städte und Gemeinden sowie zehn Verwaltungsgemeinschaften bis zum Frühjahr 2018 noch keine Dienstvereinbarung zum Leistungsentgelt abgeschlossen hatten. Das sind rund 13 % der 237 an der Prüfung beteiligten Kommunen. Einige zahlten sogar ein Leistungsentgelt bis zur

¹²⁵ Rundschreiben 37/2020 des KAV Thüringen e. V. vom 26. Oktober 2020, Anlage 1 „Einigung in der Tarifverhandlung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und Kommunen“ Stand 25.10.2020, Seite 7.

¹²⁶ Vgl. auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2020, Berichtsbeitrag Nr. 2, Leistungsentgelte nach § 18 TVöD – selten leistungsbezogen, S. 49 f., 69.

¹²⁷ Stand Frühjahr 2018.

¹²⁸ Nur Gemeinden mit eigener Verwaltung, keine gemeinschaftsangehörigen und beauftragenden Gemeinden.

Höhe des vollständigen Budgets pauschal an ihre Beschäftigten aus. Die Kommunen begründeten die fehlenden Dienstvereinbarungen damit, der Verwaltungsaufwand sei unverhältnismäßig, die Verwaltung zu klein, die Bewertung oder die Festlegung von Zielen zu schwierig oder es gebe keinen Personalrat.

Die aufgeführten Gründe überzeugen den Rechnungshof nicht. Er empfiehlt daher – auch unter Berücksichtigung der tarifrechtlichen Einigung vom Oktober 2020 – allen betroffenen Kommunen, schnellstmöglich Dienstvereinbarungen abzuschließen. Soweit keine Personalräte gewählt sind, hat die jeweilige Dienststellenleitung verstärkt zunächst auf die Bildung eines Personalrats hinzuwirken.

Der Rechnungshof führte zusätzlich örtliche Erhebungen bei drei Landkreisen, zwei kreisfreien Städten, 15 Gemeinden und vier Verwaltungsgemeinschaften durch. Nach eigenen Angaben verfügten diese alle über eine Dienstvereinbarung.

In diesen Kommunen hatten rund 5.700 Beschäftigte Anspruch auf ein Leistungsentgelt. Das Gesamtvolumen der Leistungsentgelte 2017¹²⁹ betrug rund 3,37 Mio. EUR. Mithin entfiel auf jeden Beschäftigten rechnerisch ein Betrag von rund 590 EUR. Hochgerechnet auf alle 237 Kommunen mit 26.600 Beschäftigten betrug das 2017 zur Verfügung stehende Budget rund 15,7 Mio. EUR.

Entgegen ihren Angaben im Fragebogen zahlten drei Verwaltungsgemeinschaften das Leistungsentgelt aufgrund einer Dienstanweisung der Gemeinschaftsvorsitzenden aus, eine hatte Vereinbarungen mit den einzelnen Bediensteten abgeschlossen.

Der Rechnungshof empfiehlt auch hier, schnellstmöglich Dienstvereinbarungen abzuschließen.

Bei drei Kommunen stellte er fest, dass sie die bis zum Abschluss einer Dienstvereinbarung angesammelten Beträge nicht nach der tarifrechtlichen Regelung auszahlten:

- So vereinbarte eine Stadt 2017 mit der Personalvertretung, beim erstmaligen Abschluss einer Dienstvereinbarung die bisher angesammelten Beträge von rund 1,27 Mio. EUR nach Dauer der Beschäftigungszeit auszuzahlen. Es sei nicht vermittelbar, die Auszahlung der angesammelten Beträge an die Leistungsbewertung eines Jahrs zu knüpfen.

¹²⁹ Daten für das Leistungsentgelt 2018 lagen zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht vor.

- Eine Verwaltungsgemeinschaft umging dieses Problem, indem sie die angesammelten Beträge nicht vollständig ausschüttete, sondern auf mehrere Jahre verteilte.
- Eine weitere Verwaltungsgemeinschaft errechnete das „Leistungsentgelt“ aus den angesammelten Beträgen nach Arbeitszeit und Beschäftigungsdauer.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch die angesammelten Beträge nur unter Berücksichtigung leistungsbezogener Kriterien ausgezahlt werden dürfen. Dies gilt jedenfalls, sofern das Budget künftig nicht durch einvernehmliche Dienstvereinbarung für alternative Entgeltanreize verwendet werden kann.

Das originäre Leistungsentgelt ist auf der Grundlage einer systematischen Leistungsbewertung oder eines Zielvereinbarungssystems zu zahlen. Möglich ist auch die Verbindung beider Systeme¹³⁰, wichtig ist aber eine leistungsorientierte Differenzierung.

Von den 206 befragten Kommunen mit Dienstvereinbarung gaben 34 an, pauschale Auszahlungen nach unterschiedlichen Berechnungsmodellen¹³¹ vorzunehmen.

Der Rechnungshof lehnt diese pauschalen Auszahlungsmodelle ab, weil sie nicht dem Zweck des tariflichen Leistungsentgelts Rechnung tragen.¹³² Er empfiehlt dringend den Abschluss – und die Umsetzung – leistungsorientierter Dienstvereinbarungen zum Leistungsentgelt oder zu den zukünftigen alternativen Entgeltanreizen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Umsetzung der einzelnen Systeme Schwierigkeiten bereitet. Die systematische Leistungsbewertung wird als zu subjektiv empfunden.¹³³ Bei Zielvereinbarungssystemen gestaltete sich die Auswahl sinnvoller Ziele schwierig. Häufig wurden Tätigkeiten aus dem Bereich der allgemeinen Aufgabenerfüllung in Ziele umformuliert.

¹³⁰ § 18 Abs. 5 TVöD-V.

¹³¹ Entgeltbezogen, arbeitszeitbezogen („Anwesenheitsprämie“), pro Kopf.

¹³² Vgl. auch LArbG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. April 2014 – 15 Sa 2097/13 –, juris.

¹³³ Von den Befragten oftmals mit dem Begriff „Nasenfaktor“ umschrieben.

Eine Stadt mit 30 Tarifbeschäftigten wandte systematisch eine Kombination beider Systeme an. Sie ermittelt die Höhe des Leistungsentgelts zu 30 % durch Zielvereinbarungen und zu 70 % durch systematische Leistungsbewertungen. Obwohl die für jeden Bediensteten vorgesehenen zwei¹³⁴ Ziele überwiegend die Erfüllung von „alltäglichen“ Aufgaben vorsehen, zeigt sich doch, dass die Zielauswahl auf Aufgabensteuerung ausgerichtet ist. Durch die konsequente Nutzung beider Systeme werden die Fehlermöglichkeiten der Einzelsysteme relativiert.

Der Rechnungshof hält diese Kombination für eine praktikable Möglichkeit, das Leistungsentgelt auch in kleineren Verwaltungen sinnvoll einzusetzen.

¹³⁴ Ein persönliches Ziel und ein Teamziel.

Rudolstadt, 13. Januar 2021

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Sebastian Dette

Mike Huster

Klaus Behrens

Kirsten Butzke

Dr. Annette Schuwirth

Ohne Unterschrift, da elektronisch erstellt

Herausgeber:

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

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