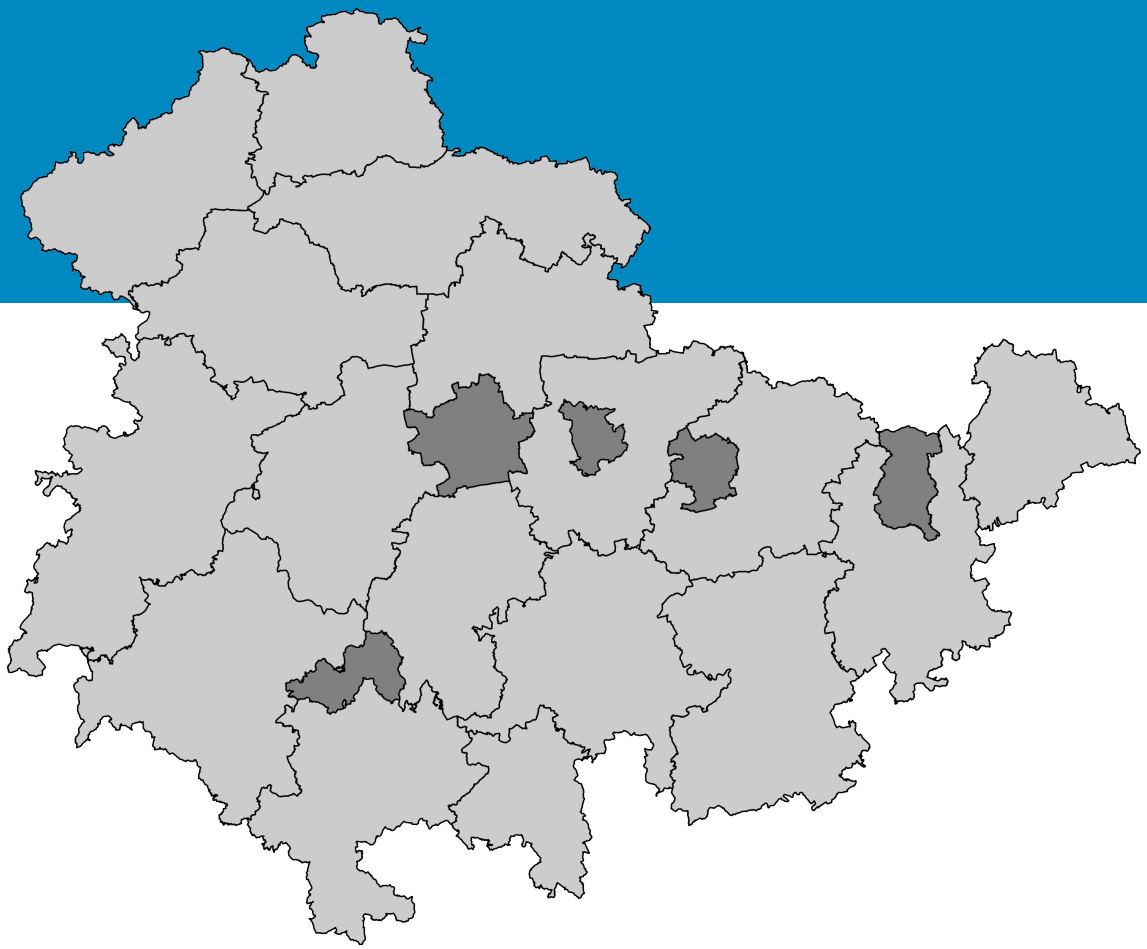
Freistaat Thüringen
Thüringer Rechnungshof

Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2022

Überörtliche Kommunalprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 5

Abbildungsverzeichnis 7

20 Jahre überörtliche Kommunalprüfung beim Thüringer Rechnungshof 9

A. Überörtliche Kommunalprüfung 11

I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet 11

II. Prüfungsarten 12

II.1 Überörtliche Rechnungsprüfung 12

II.2 Überörtliche Kassenprüfung 13

II.3 Vergleichende Prüfung 14

II.4 Kontrollprüfungen 14

III. Besondere Prüfungsgebiete 14

III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts 14

III.2 Bau und bauliche Infrastruktur 15

III.3 IT-Einsatz 15

III.4 Forsten, Umwelt und Naturschutz 16

III.5 Soziales 16

IV. Prüfung von Eingaben 17

B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen 18

I. Entwicklung der Einnahmen 18

II. Entwicklung der Ausgaben 19

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos 21

IV. Entwicklung des Schuldenstands 22

V. Stärkung der Einnahmebasis 23

V.1 Zuweisungen und Zuschüsse 24

V.2 Steuern und steuerähnliche Einnahmen 25

V.3 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb 26

V.4 Veräußerung von Vermögen 27

V.5 Offene Forderungen 28

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen 30

I. Dorfgemeinschaftshäuser – Wie viel möchten Sie für die Nutzung zahlen? 30

II. Rettung einer städtischen Bibliothek – aber bitte gesetzeskonform. 31

III. Unzureichende Kontrolle der abgerechneten Ausgaben eines Kindergartenbetreibers 32

IV. Mehrere (kommunale) Nutzer eines Internats – aber nur einer, der zahlt!? 34

V. Mangelhafte Planung und Veranschlagung von Baumaßnahmen 35

VI. Mangelhafte Gesamtfinanzierung von Investitionsvorhaben 37

VII. Ungenutzte Einsparpotentiale bei der Straßenbeleuchtung 38

VIII. Gebührensystem setzt kaum Anreize – Abfallvermeidung lohnt sich nicht 40

D. Überörtliche Kassenprüfungen 42

I. Mangelhaftes Mahnwesen 43

II. Inanspruchnahme eines privaten Inkassounternehmens 44

E. Vergleichende Prüfungen 47

I. Standesämter mit Standesamtsbezirk 47

II. Die Steuerpflicht der Kommunen nimmt zu. 50

III. Die Erhebungen zur Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes in Verwaltungsgemeinschaften zeigen, dass es noch Luft nach oben gibt. 56

IV. Forderungsmanagement bei Kommunen – Herausforderung und Chance zugleich 58

V. Vergleichen, verstehen und verändern – Vergleichende Prüfung zum Kredit- und Schuldenmanagement bei verschiedenen Gemeindegrößenklassen 60

VI. Kommunales Vertragsmanagement am Beispiel von Architekten- und Ingenieurverträgen sowie Verträgen über Wartungs- und Serviceleistungen 63

VII. Bedarf und baulicher Zustand von Jugendfreizeiteinrichtungen 66

VIII. Keine Aufgabenwahrnehmung ist auch keine Lösung 70

IX. Fehlerhafte Anwendung der Bestimmungen zum Unterhaltsvorschussrecht 71

X. Satzungsregelung zu Gebührenzuschlägen nicht umgesetzt – Risiko der Gewässerverschmutzung steigt 76

XI. Prüfungsverweigerung ohne Erfolg 79

F. Ergebnisse der Kontrollprüfungen 81

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art	Artikel
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
EisenachNGG	Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung des Landkreises Wartburgkreis und der kreisfreien Stadt Eisenach
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EW	Einwohner
EWZ	Einwohnerzahl/-en
GG	Grundgesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HuW	Haushalts- und Wirtschaftsführung
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IWB	Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LED	light-emitting diode, lichtemittierdene Diode (Leuchtdiode)
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
p. a.	per annum (pro Jahr)
PStG	Personenstandsgesetz
RL-UVG	Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes
SGB	Sozialgesetzbuch
TCMS	Tax Compliance Management System
ThürAGKrWG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz
ThürBesG	Thüringer Besoldungsgesetz
ThürBodSchG	Thüringer Bodenschutzgesetz
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz

ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
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
ThürKJHAG	Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwKostOIM	Thüringer Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales
ThürVwZVG	Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Tn	Textnummer/-n
TRH	Thüringer Rechnungshof
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UV	Unterhaltsvorschuss
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VG	Verwaltungsgemeinschaft/-en
VZÄ	Vollzeitäquivalent/-e
VV	Verwaltungsvorschrift/-en

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2020 11

Abbildung 2 – Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR 18

Abbildung 3 – Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR 20

Abbildung 4 – Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR 21

Abbildung 5 – Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2016 bis 2020 in Mrd. EUR 22

Abbildung 6 – Einnahmearten der Kommunen 2020 24

Abbildung 7 – Steuerarten der Kommunen 2020 25

Abbildung 8 – Hebesätze Grundsteuer A und B 2020 26

Abbildung 9 – Anzahl der Jugendfreizeiteinrichtungen je Landkreis 67

20 Jahre überörtliche Kommunalprüfung beim Thüringer Rechnungshof

Vor 20 Jahren übertrug der Gesetzgeber dem Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs die Aufgabe der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung.[1] Diese Kommunalprüfungen erhielt der Präsident als eigene Aufgabe, d. h. außerhalb des bei den Rechnungshöfen sonst geltenden Kollegialprinzips. Zur Erledigung, so sah es das Gesetz[2] vor, bediente er sich der Prüfungsbeamten des Rechnungshofs. In Ausübung seiner Organisationshoheit löste der Präsident die ihm nachgeordnete Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt auf und errichtete mit Wirkung vom 1. Oktober 2001 ausgaben- und stellenplanneutral die Abteilung "Überörtliche Kommunalprüfung".[3] Diese prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie das Kassenwesen aller kommunalen Körperschaften einschließlich der Zweckverbände. Durchschnittlich nahmen 20 Bedienstete diese Aufgabe wahr.

Ab 2006 hatte der Präsident die Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Bereichen Bau, Umwelt und Technik der für die staatliche Prüfung zuständigen Abteilung des Rechnungshofs übertragen. Auch IT- und Personalprüfungen übernahmen zunehmend die fachlich spezialisierten Referate des (Landes-)Rechnungshofs in Rudolstadt.

Die Mitglieder des Kollegiums nahmen diese Entwicklung zum Anlass, dem Gesetzgeber vorzuschlagen, den organisatorischen Aufbau der überörtlichen Kommunalprüfung effizienter und effektiver zu gestalten. Der Gesetzgeber folgte diesem Vorschlag und beschloss, die überörtliche Kommunalprüfung dem Kollegialorgan[4] Rechnungshof zu übertragen und damit vollständig zu integrieren.[5] Folgerichtig gliederte der Präsident 2015 das Personal in die Fachabteilungen des Rechnungshofs ein und gab den Dienststandort Erfurt-Waltersleben auf. Seitdem ist ein Referat ausschließlich mit der Aufgabe der überörtlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung betraut, weitere Referate des Rechnungshofs bringen ihre fachspezifischen Kenntnisse aus den Landesprüfungen nun auch bei Kommunalprüfungen ein. So werden das Kassen-, Bildungs-, Personal-, Sozial- und Steuerwesen, der Hoch- und Tiefbau, die Forstwirtschaft und die IT der Kommunen von

1 Vgl. § 1 Abs. 1 Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz) vom 25. Juni 2001, GVBl. 2001, S. 66.

2 Vgl. § 1 Abs. 2 ThürPrBG.

3 Hausinterner Erlass des Präsidenten vom 5. September 2001.

4 Vgl. Artikel 103 Abs. 1 und 2 ThürLVerf.

5 Novellierung des ThürPrBG vom 3. Dezember 2015, GVBl. S. 183; in Kraft getreten am 23. Dezember 2015.

speziell ausgebildeten Prüfern untersucht. Seit 2015 führt der Rechnungshof verstärkt auch sog. vergleichende Prüfungen[6] durch. Die Ergebnisse dieser Prüfungen nutzt er, um alle Kommunen mit seinen Handlungsempfehlungen und beratenden Äußerungen, z. B. zur Kreditwirtschaft, zur Straßenbeleuchtung, zu Auftragsvergaben und zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, zu erreichen. Dies gilt gleichermaßen für Zweckverbände, kommunale Betriebe und Unternehmen. In den zurückliegenden 20 Jahren hat der Rechnungshof nahezu jede Thüringer Kommune geprüft, viele auch mehrmals.

Anfangs veröffentlichte der Präsident des Rechnungshofs den überörtlichen Jahresbericht zusammen mit dem Jahresbericht für das Land. Seit 2014 erscheint der Bericht der überörtlichen Kommunalprüfung eigenständig am Anfang des Jahres. Die zuständigen Gemeindeorgane und Verwaltungen können diesen nutzen, um die eigene Arbeit zu verbessern.

Eine zumeist wenig bekannte Wirkung entfalten die Beratungen der Landesregierung durch den Rechnungshof hinsichtlich rechtlicher Grundlagen mit Kommunalbezug. So beriet er bei finanziellen und organisatorischen Regelungen, wie z. B. bei Änderungen zur Gemeindehaushaltsverordnung, mit.

In diesen 20 Jahren hat sich nicht nur beim Rechnungshof, sondern auch innerhalb der kommunalen Familie vieles geändert. Insbesondere ist die Anzahl der Gemeinden erheblich gesunken. Am 31. Dezember 2001 bestanden in Thüringen 1.017 Städte und Gemeinden, bis zum 31. Dezember 2020 sank diese Zahl auf 633. Dahinter verbergen sich erhebliche Anstrengungen, da zum einen die Politik der Bevölkerung transparent und überzeugend die Notwendigkeit der Zusammenlegung von Ortschaften darlegen und zum anderen die Verwaltung der neu entstandenen Ortschaft eine neue Organisationsstruktur aufbauen muss. Aus den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs darf diese Entwicklung jedoch noch nicht abgeschlossen sein. Er stellt auch heute noch fest, dass viele Verwaltungen zu klein sind, um die Anforderungen der Zukunft, wie z. B. die Umsetzung des § 2b UStG[7], eigenständig zu erfüllen. Der Rechnungshof mahnt an, weiterhin Kommunen zusammenzulegen und/oder verstärkt kommunal zusammenzuarbeiten, um somit eine leistungsfähige kommunale Verwaltung in allen Gegenden Thüringens zu gewährleisten.

6 Vgl. § 4a ThürPrBG.

7 Siehe dazu im Folgenden den Beitrag E.II.

A. Überörtliche Kommunalprüfung

I. Rechtsgrundlagen und Prüfungsgebiet

Dem Thüringer Rechnungshof obliegt die überörtliche Prüfung[8], d. h. die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts[9]. Er schließt seine Prüfungen grundsätzlich mit einem Prüfungsbericht ab.[10] Diesen sendet er an die geprüfte Körperschaft mit dem Hinweis, auch jeder Fraktion eine Ausfertigung auszuhändigen.[11] Ebenso erhält die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde diesen Bericht.[12] Der Rechnungshof berät die kommunalen Gebietskörperschaften insbesondere in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.[13]

Die Kommunalverwaltungen untergliederten sich zwischen 2018 und 2020 wie folgt:[14]

Abbildung 1 – Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2020

Verwaltungstyp	2018*	2019**	2020***	Veränderung 2020–2019 (absolut)
Landkreise	17	17	17	0
kreisfreie Städte	6	6	6	0
kreisangehörige Gemeinden	658	628	627	-1
Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften	418	390	390	0
Verwaltungsgemeinschaften	47	43	43	0
beauftragende Gemeinden	100	96	96	0
erfüllende Gemeinden	41	39	39	0
gemeinschaftsfreie Gemeinden	105	109	108	-1
Landgemeinden	26	29	29	0
Zweckverbände	127	129	135	+6

* Gebietsstand 1. Januar 2019
** Gebietsstand 31. Dezember 2019
*** Gebietsstand 31. Dezember 2020

8 Vgl. Artikel 103 Abs. 4 ThürLVerf i. V. m. § 83 ThürKO und § 1 Abs. 1 ThürPrBG.
9 Vgl. § 84 Abs. 4 ThürKO.
10 Vgl. § 6 ThürPrBG.
11 Vgl. § 7 ThürPrBG.
12 Vgl. § 7 Abs. 1 ThürPrBG.
13 Vgl. § 1 Abs. 4 ThürPrBG.
14 Quelle: TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen zum angegebenen Stand.

Im Freistaat Thüringen gab es zum 31. Dezember 2020 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte[15] und 627 kreisangehörige Gemeinden.[16]

390 Gemeinden waren in 43 VG organisiert. 96 kreisangehörige Gemeinden beauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nahmen 39 Gemeinden wahr. 108 Gemeinden waren gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer VG und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde. 29 Gemeinden hatten die Form einer Landgemeinde gewählt.[17]

Um Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Aktuell gibt es 135 Verbände.[18] Auch hier ist der Rechnungshof tätig.[19]

Im Vergleich zum Vorjahr änderte sich 2020 die Verwaltungsgliederung nur unwesentlich. Dagegen verlief die Neustrukturierung der Kommunen 2019 noch wesentlich dynamischer. Der Rechnungshof empfiehlt dem Gesetzgeber, Neugliederungen weiterhin finanziell zu fördern. Den Kommunen empfiehlt er, durch ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit, weiterhin eine effizientere Verwaltungsgliederung zu unterstützen.

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 die Kommunen

1. die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan eingehalten haben,
2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt haben,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren,

---

15 Die Stadt Eisenach gliederte der Gesetzgeber zum 1. Juli 2021 in den Landkreis Wartburgkreis ein. Die Aufgaben gehen zum 1. Januar 2022 an den Landkreis über. Vgl. § 3 Abs. 1 EisenachNGG.

16 TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen, Stand 31. Dezember 2020, https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000110, am 4. August 2021.

17 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.

18 TLS: Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31. März 2021.

19 Vgl. § 36 Abs. 4 ThürKGG.

4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllen 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)[20] geführt wird.

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

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.[21]

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.[22] In diesen Fällen prüft der Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.[23]

---

20 Vgl. § 23 ThürKDG.

21 Vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO.

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

23 Siehe hierzu die Darstellung unter D.

II.3 Vergleichende Prüfung

Zu ausgewählten und eng abgegrenzten Schwerpunkten der überörtlichen Rechnungsprüfung führt der Rechnungshof vergleichende Prüfungen (Querschnittsprüfungen) nach § 4a ThürPrBG durch.[24] Hierdurch sind Vergleiche unterschiedlicher Wahrnehmung, Intensitäten und Formen der Aufgabenerfüllung möglich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können allen Kommunen als Orientierung dienen.

II.4 Kontrollprüfungen

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 Prüfungsbericht beachtet worden sind. Hierzu führt er die spezielle Form der überörtlichen Rechnungsprüfung, die sog. Kontrollprüfung, durch. Sie erstreckt sich lediglich auf die damals getroffenen Feststellungen der vorangegangenen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Rechnungshof mahnt dadurch gegebenenfalls bei den kommunalen Verantwortungsträgern und den Rechtsaufsichtsbehörden die (zugesagte) Umsetzung an.[25]

III. Besondere Prüfungsgebiete

III.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften[26] („Kommunen“) können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen.[27] 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.[28] Außerdem sollen die Unternehmensbeteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der

[24] Im Folgenden sind unter E (außer III) die im Berichtszeitraum durchgeführten Vergleichenden Prüfungen dargestellt.

[25] Ergebnisse dieser Prüfungsform vgl. Teil E dieses Berichts.

[26] Gemeinden, Städte und Landkreise.

[27] Vgl. § 71 Abs. 1 ThürKO.

[28] Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

Kommune abwerfen. Soweit die Kommune aber Verluste aus ihren Beteiligungen zu tragen hat, müssen diese in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

III.2 Bau und bauliche Infrastruktur

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

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

III.3 IT-Einsatz

Die Prüfung des Einsatzes von Informationstechnik ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der überörtlichen Kommunalprüfung.[29] 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 Informationssicherheitsmanagement[30]

herangezogen. Die IuK-Mindestanforderungen beschreiben die wesentlichen beim Einsatz der IT zu beachtenden Handlungsfelder. Sie benennen die grundlegenden

[29] Vgl. § 5 ThürPrBG.

[30] Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs.

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

III.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. Prüffelder des Rechnungshofs im Sozialbereich können z. B. die kommunale Aufgabenwahrnehmung in der Kinder- und Jugendhilfe, die Unterhaltsvorschüsse, die Sozialhilfe, die Grundsicherung und 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.

Beim Rechnungshof gingen 2020 insgesamt 52 Eingaben ein. Häufige Themen der Eingaben waren:

- 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 stiegen 2020 im Vergleich zu 2019. Die Corona-Pandemie führte zwar zu Steuereinnahmeausfällen, diese sind jedoch nicht so stark ausgefallen, wie zunächst befürchtet. Das Land unterstützte die Kommunen zusätzlich mit höheren Zuweisungen und Zuschüssen.

Abbildung 2 – Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR

	2016	2017	2018	2019	2020*
Gesamteinnahmen	**5,435**	**5,526**	**5,826**	**5,979**	**6,361**
darin enthalten:					
Steuereinnahmen	1,573	1,685	1,807	1,838	1,738
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,759	2,743	2,936	3,056	3,603

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2020, April 2021.

Die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2020 im Vergleich zum Vorjahr um rund 382 Mio. EUR (+ 6,39 %) auf 6,361 Mrd. EUR. Der positive Trend der vergangenen Jahre setzte sich somit auch unter Pandemiebedingungen fort. Gegenüber 2016 nahmen die Kommunen fast 930 Mio. EUR bzw. 17 % mehr ein. Die Einnahmeausstattung pro Einwohner stieg aufgrund der sinkenden Bevölkerung in diesem Zeitraum etwas stärker an. 2020 lag sie bei 2.993 EUR je Einwohner und damit um rund 478 EUR bzw. um 19 % höher als 2016.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen sanken 2020 gegenüber dem Vorjahr um 100 Mio. EUR auf 1,738 Mrd. EUR (- 5,4 %). Die bedeutendste Steuer war mit 636 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Gegenüber dem Vorjahr verminderte sie sich um gut 107 Mio. EUR (- 14,3 %). Ebenfalls sank der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2020 auf 636 Mio. EUR. Das entspricht einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr von 19 Mio. EUR (- 2,9 %). Einen Zuwachs dagegen konnten die Gemeinden bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erzielen. Sie nahmen 2020 etwa 25 Mio. EUR mehr ein als 2019. Das entspricht einer Steigerung um 15 %. Dass diese Steuerart anstieg, während die Gewerbesteuer und Einkommensteuer sanken, ist mit der weiterhin intakten Binnennachfrage zu erklären. Die weitestgehend krisenfeste Grundsteuer bewegte sich mit 250 Mio. EUR (+ 0,9 %) beinahe auf dem Niveau des Vorjahres.

Mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen (2020: 56,6 %) erhielten die Kommunen als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 3,603 Mrd. EUR lagen diese 547 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahrs. Das Land zahlte insbesondere aus dem sog. „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ Gelder an die Kommunen aus. Darin enthalten waren beispielsweise Gewerbesteuerstabilisierungszuweisungen an Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise von 267 Mio. EUR und Zuweisungen an Kur- und Erholungsorte von 15 Mio. EUR. Auch im Vergleich zu 2016 stiegen die Zuweisungen und Zuschüsse vom Land um 844 Mio. EUR (+ 30,6 %) an.

Der Rechnungshof stellt fest, dass das Land die Verluste der Kommunen bei den Steuereinnahmen über die Zuweisungen und Zuschüsse mehr als ausgeglichen hat. Dadurch sind sie 2020 finanziell von den Auswirkungen der Corona-Pandemie – trotz sog. Lockdowns und den damit verbundenen Einschränkungen in verschiedenen Lebensbereichen – verschont geblieben. Vielmehr konnten sie ihre Einnahmen weiter steigern.

Im ersten Halbjahr 2021 fielen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum die kassenmäßigen Einnahmen der Kommunen um 6,7 % geringer aus (- 210,0 Mio. EUR). Während die Steuereinnahmen in diesem Zeitraum bereits wieder um 4,8 % stiegen, sanken die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Land deutlich. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verringerten sie sich um 311,8 Mio. EUR (- 20,1 %).[31] Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber im Ausgleichsjahr 2020 die Juli-Auszahlung, abweichend vom üblichen Zahlungstermin, bereits im Juni zahlte[32]. Somit erhielten die Kommunen drei Viertel ihrer Schlüsselzuweisungen bereits im ersten Halbjahr 2020. Damit ist ein Vergleich der Einnahmen der ersten Halbjahre nicht mehr sachgerecht.

II. Entwicklung der Ausgaben

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2020 verglichen mit den Steigerungsraten der letzten Jahre wieder deutlich an. Sie lagen mit 6,061 Mrd. EUR um 260 Mio. EUR bzw. um 4,48 % höher als 2019.

---

31 Vgl. TLS, Pressemitteilung 264/2021 vom 16. September 2021 – Halbjahresbilanz 2021 Finanzen der Thüringer Kommunen.

32 Vgl. ThürFAG, Fassung vom 11. Juni 2020.

Abbildung 3 – Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR

	2016	2017	2018	2019	2020*
Gesamtausgaben	**5,309**	**5,358**	**5,504**	**5,801**	**6,061**
darin enthalten:					
Personalausgaben	1,492	1,502	1,548	1,605	1,679
Soziale Leistungen	1,409	1,391	1,376	1,391	1,398
Sachinvestitionen	0,534	0,600	0,667	0,779	0,890

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2020, April 2021.

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 2019 wie folgt:

Die Personalausgaben lagen mit 1,679 Mrd. EUR um 74 Mio. EUR über den Ausgaben 2019. Gegenüber 2016 stiegen sie um 187 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerungsrate von 12,5 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen blieben mit 1,398 Mrd. EUR und einem Anstieg gegenüber 2019 um 7 Mio. EUR nahezu konstant. Gegenüber 2016 sanken sie um 11 Mio. EUR bzw. waren um 0,8 % niedriger.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen entwickelten sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen deutlich dynamischer. Sie sind 2020 mit 890 Mio. EUR etwa 111 Mio. EUR höher als 2019. Das entspricht einer Steigerung um 14,3 %. Seit 2016 steigen diese Ausgaben stetig an. Über den gesamten Fünfjahreszeitraum sind sie insgesamt um 356 Mio. EUR bzw. um 66,7 % gestiegen.

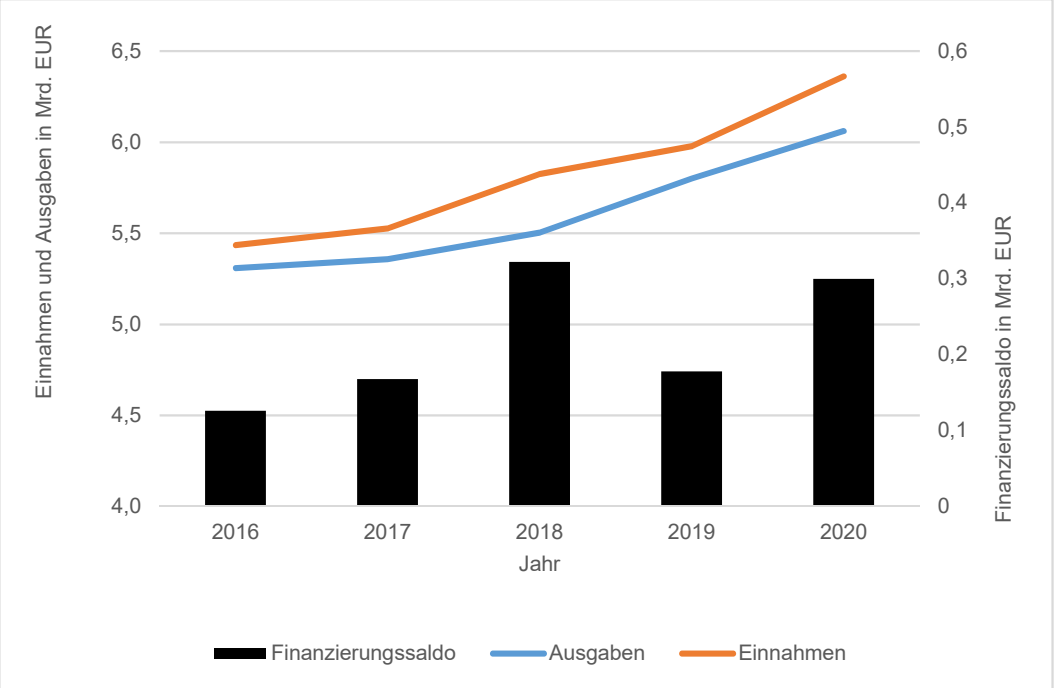
Im ersten Halbjahr 2021 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 107,6 Mio. EUR auf 2,89 Mrd. EUR (+ 3,9 %).[33] Dafür ausschlaggebend waren vor allem steigende laufende Zuweisungen und Zuschüsse mit 79,9 Mio. EUR (+ 5,3 %). Insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen mit einer Steigerung von 32,8 Mio. EUR (+ 4,8 %) erhöhten diesen Betrag. Aber auch steigende Personalausgaben mit 41,2 Mio. EUR (+ 5,3 %) trugen zur Erhöhung der Gesamtausgaben bei.

[33] Vgl. TLS, Pressemitteilung 264/2021 vom 16. September 2021 – Halbjahresbilanz 2021 Finanzen der Thüringer Kommunen.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Wie in den vergangenen fünf Jahren lagen auch im ersten pandemiebedingten Krisenjahr die Einnahmen der Kommunen stets über den Ausgaben.

Abbildung 4 – Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2016 bis 2020 in Mrd. EUR



2020 konnten die Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo von 300 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert entspricht etwa dem Wert von 2018. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen gleichmäßig davon betroffen sind. So wiesen 31 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Dieser Wert liegt aber deutlich unter dem Vorjahreswert von 36 %.

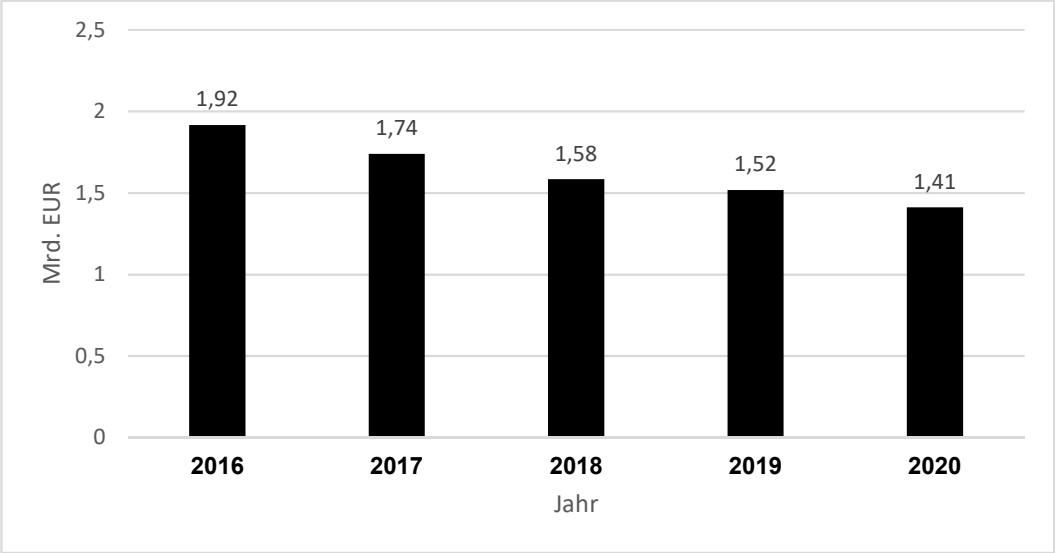
Der Finanzierungsüberschuss 2020 pro Einwohner betrug 141 EUR. In seinen Maximalausprägungen betrug er + 24.894 EUR bzw. - 2.981 EUR.[34]

[34] TLS: Thüringer Landesamt für Statistik – vierteljährliche Kassenstatistik. Stand: 2. August 2021.

IV. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter deutlich reduzieren. 2020 belief sich die Verschuldung auf 1,411 Mrd. EUR. Damit lag sie um 106 Mio. EUR (- 7,0 %) unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 5 – Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2016 bis 2020 in Mrd. EUR



* Quelle: TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg001645%7C%7C.

Seit 2016 bauten die Kommunen ihre Schulden um mehr als eine halbe Mrd. EUR bzw. 26,4 % ab. Die Pro-Kopf-Verschuldung sank in diesem Zeitraum von 887 EUR 2016 auf 664 EUR 2020.[35] Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass 74 Kommunen zwischen 2016 und 2020 Schulden aufbauten. Eine Gemeinde verfügte über eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 3.000 EUR.

Die Kassenkredite sanken gegenüber dem Vorjahr um etwa 54 Mio. EUR deutlich. Ihr Volumen betrug 2020 nur noch 34,2 Mio. EUR. Sie haben mit weniger als 2,4 % 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 1,166 Mrd. EUR Schulden der sog.

[35] TLS: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen, https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg001645%7C%7C.

Extrahaushalte aus.[36] Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Die Schulden der Extrahaushalte sanken gegenüber dem Vorjahr (2019: 1,226 Mrd. EUR) um 60 Mio. EUR bzw. 4,9 %.

Durch den Rückgang der Schulden und durch das niedrigere Zinsniveau sanken die Zinsausgaben für die Kernhaushalte. Gegenüber dem Vorjahr wurden die kommunalen Haushalte in Thüringen um 5 Mio. EUR entlastet. 2020 mussten die Kommunen 26,4 Mio. EUR für Zinsen zahlen. Das entspricht einem rechnerischen Zinssatz von 1,87 %.

V. Stärkung der Einnahmebasis

Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, insbesondere die pflichtigen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis finanzieren zu müssen, aber auch freiwillige Leistungen, wie z. B. Freibäder, Kinderspielplätze, anbieten zu wollen, um das Leben in einer Kommune attraktiv zu gestalten. Sie beklagen häufig, dass die vorhandenen Mittel dafür nicht ausreichend seien und fordern, dass der Freistaat sie stärker unterstützen möge.[37]

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden zur Deckung ihres Bedarfs die Finanzhoheit, einschließlich der Steuerhoheit verliehen.[38] Damit sind sie befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgabe der Gesetze Steuern und Abgaben zu erheben.[39]

Der Rechnungshof betrachtete bei seinen Prüfungen überwiegend die Ausgabenseite der Kommunalhaushalte, um – neben dem ordnungsmäßigen Handeln – Möglichkeiten des effektiveren und effizienteren Verwaltungshandelns aufzuzeigen. Zur Deckung des Finanzbedarfs ist aber auch die Einnahmeseite der Haushalte zu berücksichtigen. Der Rechnungshof empfiehlt daher den Kommunen, die eigenen Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung zu prüfen und auszuschöpfen.

Die Kommunen nahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge, wie z. B. Schuldenaufnahmen, 2020 insgesamt 6,361 Mrd. EUR ein.[40] Diese setzten sich wie folgt zusammen:

---

36 TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31. Dezember 2020. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

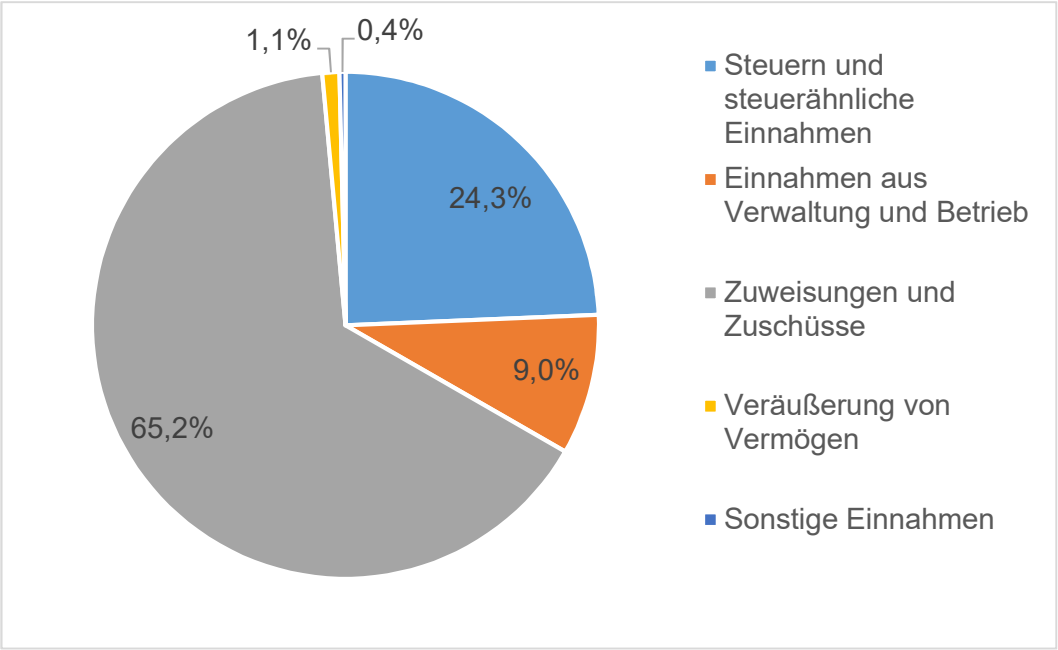
37 Vgl. beispielsweise Zuschrift 7/580.

38 Vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

39 Vgl. § 54 ThürKO – Grundsätze der Einnahmebeschaffung.

40 Vgl. TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2020, April 2021.

Abbildung 6 – Einnahmearten der Kommunen 2020



Der Rechnungshof hat in verschiedenen Prüfungen die Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten der Kommunen untersucht. Nachfolgend beschreibt er, wie die Kommunen die in Abbildung 5 dargestellten Einnahmearten beeinflussen können.

V.1 Zuweisungen und Zuschüsse

Etwa 65,2 % der Gesamteinnahmen waren Zuweisungen und Zuschüsse. Davon trägt den größten Anteil das Land. Die von Bund und Land bereitgestellten Mittel können einzelne Kommunen nicht selbstständig erhöhen. Im Bereich der Zuschüsse haben die Kommunen nur die Möglichkeit, die zur Verfügung gestellten Mittel zu beantragen. Dazu prüfen sie die Förderprogramme dahingehend, ob ein entsprechender Bedarf besteht und ggf. welche geplanten Maßnahmen sie mit den einzelnen Förderprogrammen finanzieren können. Jedoch verfallen hier regelmäßig Mittel.[41] Gründe dafür sind, dass die Kommunen nicht genügend Eigenmittel zur Kofinanzierung aufbringen können oder dass das geeignete Personal zur Beantragung der Mittel bzw. zur Umsetzung der Projekte fehlt.[42] Auch müssen sie nicht nur die Investitionsausgaben, sondern auch die Betriebskosten (sog. Folgekosten), die zumeist nicht förderfähig sind, beachten.

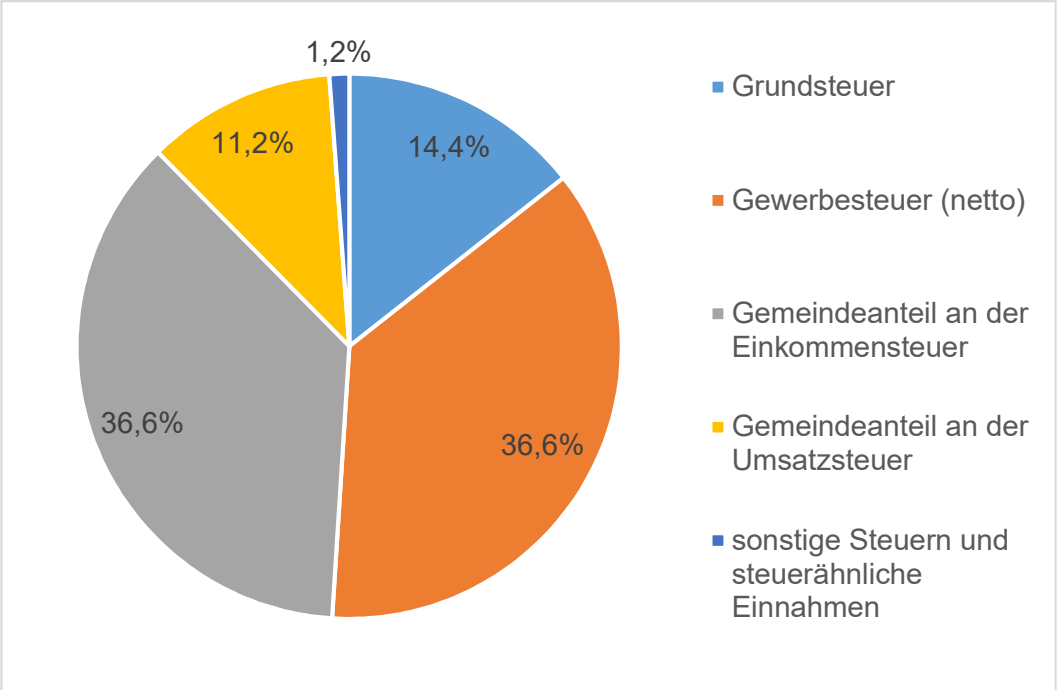
41 Thüringen hatte 2019 und 2020 beispielsweise in der Städtebauförderung 14 Mio. EUR an Bundesmitteln nicht abgerufen. Quelle: Thüringer Allgemeine: „Millionen bleiben ungenutzt – Bundesmittel für den Städtebau werden in Thüringen nicht ausgeschöpft“, Mittwoch, 28. Juli 2021.

42 Beispielsweise sind größere Baumaßnahmen mit europaweiten Ausschreibungen verbunden. Um diese rechtssicher durchzuführen, bedürfen Kommunen gut ausgebildeter Mitarbeiter.

V.2 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

Die zweitgrößte Einnahmeart stellten die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen mit 24,3 % bzw. 1,738 Mrd. EUR dar.

Abbildung 7 – Steuerarten der Kommunen 2020



Auf die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer haben die Kommunen keinen Einfluss. Aus diesen Gemeinschaftsteuern erhalten sie lediglich den für sie errechneten Anteil nach festgelegten Verteilungsschlüsseln.

Die Gewerbesteuern stellten für die Kommunen mit einem Volumen von 636 Mio. EUR die bedeutendste Steuer dar. Über die Hebesätze kann die einzelne Kommune ihr Aufkommen aus dieser beeinflussen. Der durchschnittliche Hebesatz 2020 betrug 409 %. Die Bandbreite lag zwischen 200 % und 470 %. Eine Vielzahl von Kommunen nutzt regelmäßig die Möglichkeit, diesen Satz anzuheben. Dabei berücksichtigen sie die Grenzen der Einnahmesteigerung. Der Gewerbesteuerhebesatz ist einer von mehreren Kostenfaktoren für Unternehmen. Die Kommunen wägen die Gesamtheit der Belastungen und Vorteile[43] der Unternehmen ab und entscheiden auf dieser Grundlage, ob eine Anhebung des Hebesatzes angemessen und der für die Kommune resultierende Einnahmeverzicht vertretbar ist.

[43] Vorteile könnten beispielsweise eine Autobahnanbindung, ein leistungsstarkes Internet, eine zentrale Lage, bereits vorhandene Unternehmen, günstige Grundstückspreise, niedrige Erschließungskosten, schnelle Entscheidungswege und bereitgestellte Fördermittel sein.

Übersteigen die Belastungen die Vorteile gravierend, kann dies zu Abwanderungen bzw. Aufgaben von Unternehmen führen.

Die drittgrößte Steuerart waren mit 14,4 % am Steueraufkommen bzw. mit 250 Mio. EUR die Grundsteuern A und B. Sie knüpfen an das Eigentum an Grundstücken und deren Bebauung an. Die Kommunen haben auch bei dieser Steuer die Möglichkeit, über Hebesätze das Gesamtaufkommen zu beeinflussen. Folgende Hebesätze galten 2020:

Abbildung 8 – Hebesätze Grundsteuer A und B 2020

Hebesätze	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Thüringen Gesamt	299 %	437 %
Minimaler Satz	200 %	200 %
Maximaler Satz	450 %	600 %

Danach waren bei beiden Grundsteuerarten die Bandbreiten mit Differenzen von 250 %- bzw. 400 %-Punkten zwischen den Extremwerten sehr groß. Die Bemessungsgrundlage ist zudem wenig von konjunkturellen Verläufen abhängig. Aus diesem Grund sind die Grundsteuern für Kommunen sehr gut geeignet, ihre Einnahmen zu erhöhen. Bei einer Erhöhung wägen die Kommunen hier zumeist die Akzeptanz in der Bevölkerung ab.

Die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen stellten mit 1,2 % bzw. mit 20,3 Mio. EUR die kleinste Steuerart dar. Hierzu zählen beispielsweise die Hundesteuer und Zweitwohnungssteuer, aber auch die Kurtaxen. Die Kommunen nutzen diese Einnahmemöglichkeiten bereits, um zusätzliche Einnahmen zu erzielen und um Sonderaufwände zu finanzieren.

Die beiden größten Einnahmearten zeigen, dass die Kommunen zumeist jährlich ihre Einnahmequellen neu einstellen müssen. Im Rahmen der Haushaltsberatungen durchlaufen sie die aufgezeigten Abwägungsprozesse. Einnahmepotentiale sind hier weiterhin vorhanden.

V.3 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Eine nicht zu unterschätzende Einnahmequelle entsteht den Kommunen mit 9 % an den Gesamteinnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Hierunter fallen unter anderem die Gebühren, Entgelte und Gewinnanteile.

Bei Gebühren und Entgelten stellte der Rechnungshof häufig fest, dass die Kommunen ihre Gebühren- und Entgeltsatzungen nicht aktualisierten, was regelmäßig dazu führte, dass sie auf Einnahmen verzichteten.

Da insbesondere mit den Gebühren und Entgelten die Kommunen für ihre erbrachten Leistungen entschädigt werden, haben diese einen hohen Stellenwert in der Einnahmebeschaffung.[44] Der Rechnungshof fordert die Kommunen regelmäßig dazu auf, ihre Einnahmen in diesem Bereich entsprechend den Kosten für die erbrachten Leistungen anzupassen. Hier haben die Kommunen darauf zu achten, ihre entstandenen Kosten vollständig und zeitnah zu erfassen.

Bei den Gewinnanteilen sind die Gewinnabführungen der Unternehmensbeteiligungen der Kommunen an den kommunalen Haushalt abgebildet. Wie hoch diese Abführungen sind, entscheidet häufig die Gesellschafterversammlung, in der die Kommune zumeist von ihrem Bürgermeister vertreten wird. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommunen mit ihren Beteiligungen nicht immer Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeverträge schlossen. Dagegen gab es bei den mittelbaren Beteiligungen (Tochterunternehmen) oftmals solche Verträge zugunsten der unmittelbaren Beteiligung (Mutterunternehmen) der Kommune. Häufig ist bei kommunalen Unternehmen zu beobachten, dass sie freiwillige kommunale Aufgaben unmittelbar finanzieren (bspw. Zuschüsse zum Schwimmbad, zum Sportplatz, zur Bibliothek oder an Vereine). Der Rechnungshof steht dieser Form der Finanzierung ohne Beteiligung des Gemeinderats kritisch gegenüber, da es dabei zumeist an Transparenz mangelt. Die Kommunen sollten erwägen, über eine verstärkte vertraglich geregelte Gewinnabführung weitere Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu generieren.

V.4 Veräußerung von Vermögen

Die Veräußerung von Vermögen nimmt mit 1,1 % an allen Einnahmen eine eher untergeordnete Rolle ein. Die Kommunen nutzten die Möglichkeit, Vermögen wie Grundstücke oder Gebäude an Dritte zu veräußern. Dafür lagen unterschiedliche Gründe vor:

- Beispielsweise wollten Kommunen die Unterhaltungskosten für ungenutzte Gebäude nicht mehr tragen. Um sich von dieser Last zu befreien, kann es

[44] Vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO.

durchaus sinnvoll sein, das Gebäude zu veräußern. Hierbei steht die Einnahmeerzielung jedoch nicht zwingend im Vordergrund. Der Rechnungshof empfahl solche Vorhaben.

- Weiterhin haben Kommunen Grundstücke veräußert und im Gegenzug andere Flächen erworben, um damit größere zusammenhängende Flächen zu schaffen. Insofern fand nur ein Vermögenstausch statt. Der Rechnungshof steht solchen Finanzierungen grundsätzlich offen gegenüber.
- Dagegen warnt der Rechnungshof die Kommunen, ihr Vermögen zur Deckung eines chronisch unterfinanzierten Haushalts zu nutzen. Die Einnahmen, die durch die Veräußerung entstehen, sind einmalig, die zu deckende Finanzierungslücke häufig dauerhaft. In diesem Fall verschiebt die Kommune das Problem der Unterfinanzierung in die Zukunft. Gelöst ist es noch nicht.

V.5 Offene Forderungen

Eine häufig nicht im Fokus der jährlichen Haushaltsberatung stehende Einnahmequelle ist die Realisierung der entstandenen Ansprüche, sprich die Eintreibung offener Forderungen. 2019 betrugen die Forderungen gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände etwa 239 Mio. EUR.[45] Gemessen an den Gesamteinnahmen in diesem Jahr hätten die Kommunen etwa 4 % zahlungswirksam vereinnahmen können.

Der Rechnungshof untersucht regelmäßig bei seinen überörtlichen Rechnungsprüfungen den Umgang mit offenen Forderungen. Dabei stellte er wiederholt erhebliche Mängel fest. Aufgrund dieser wiederkehrenden Beanstandungen prüfte er den allgemeinen verwaltungsmäßigen Umgang mit Forderungen durch:

- die überörtlichen Kassenprüfungen[46] sowie
- die vergleichende Prüfung des Forderungsmanagements bei Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern[47]

und die Verfolgung konkreter offener Forderungen durch die vergleichenden Prüfungen:

---

45 TLS: Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes in Thüringen am 31. Dezember 2019, Erfurt, 2020.

46 Vgl. Abschnitt C.

47 Vgl. Tn. E.IV.

- Leistungen nach dem UVG bei verschiedenen Landkreisen[48] sowie
- Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes in VG von 2015 bis 2019

eingehender.

Er stellte fest, dass offene Forderungen bei allen genannten Einnahmearten bestehen. So können den Kommunen Einnahmen aus steuerlichen Vorgängen, aus sozialen Leistungen, wie dem Unterhaltsvorschuss, und aus Buß- sowie Verwarngeldern entgehen.

Beispielsweise verzichteten Landkreise, Stundungszinsen bzw. Verzugszinsen zu erheben. Beim Unterhaltsvorschuss können die Kommunen für jeden Monat 0,5 % Stundungszinsen erheben, bei Verzugszinsen pro Jahr fünf Prozentpunkte über dem Basiszinssatz.

Die Beitreibung von offenen Forderungen steigert die eigene Liquidität und hilft, die Aufnahme von Kassenkrediten zu vermeiden. Einen weiteren, nicht zu unterschätzenden Effekt hat eine konsequente Beitreibung insofern, als die Schuldner die Zahlungsaufforderungen ernster nehmen. Das wiederum führt dazu, dass Forderungen häufiger ohne Verfahren beglichen und Ungleichbehandlungen zwischen Bürgern vermieden werden können.

Der vorliegende Jahresbericht enthält Prüfungsergebnisse, die aufzeigen, welche Probleme Kommunen bei der Beitreibung offener Forderungen entstehen. Der Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus, auch die übrigen Einnahmearten für die Stärkung der eigenen Einnahmekraft zu nutzen.

[48] Vgl. Tn. E.IX.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. Dorfgemeinschaftshäuser – Wie viel möchten Sie für die Nutzung zahlen?

Eine Stadt besitzt mehrere Dorfgemeinschaftshäuser. Die Nutzung durch Dritte regelte sie in einer Benutzungs- und Entgeltordnung. Tatsächlich zahlten die Nutzer oft weniger.

In einer Stadt gibt es mehrere Dorfgemeinschaftshäuser. Es handelt sich sowohl um Säle in Feuerwehrgebäuden als auch um separate Gebäude.[49] Die Nutzung durch Dritte und dafür zu entrichtende Entgelte regelte die Stadt in einer Benutzungs- und Entgeltordnung. Die Entgelthöhe bemisst sich nach dem genutzten Dorfgemeinschaftshaus und der Nutzungsart (kommerziell oder privat). Ermäßigungen sind nicht vorgesehen. Bestimmte Vereine, Verbände und Gruppen können die Dorfgemeinschaftshäuser jedoch unentgeltlich nutzen. Ausgenommen sind dabei Veranstaltungen kommerzieller Art bzw. Veranstaltungen mit Gewinnerzielungsabsicht. Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die tatsächlich erhobenen Entgelte teilweise zu niedrig waren.

Die Stadtverwaltung erklärte, die Ortsteilbürgermeister verwalteten die Schlüssel und erhöben die Entgelte. Bei kurzer Nutzungsdauer, z. B. Kaffeetrinken, falle teilweise nicht das volle Entgelt an. Auch sei ein Saal sehr klein, weshalb für diesen nicht das volle Entgelt erhoben werde.

Kommunen dürfen Dritten Vermögensgegenstände in der Regel nur gegen Nutzungsentgelt überlassen, wobei der volle Wert bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen ist.[50] Dabei können die Kommunen für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Gebühren oder privatrechtliche Entgelte erheben.[51] Die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen ist grundsätzlich unzulässig.[52] Nach § 26 Abs. 2 Nr. 10 ThürKO und § 17 der Geschäftsordnung des Stadtrats ist ausschließlich der Stadtrat für die Festsetzung von Entgelten und die Regelungen zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen zuständig. Die Ortsteil-

---

49 Seine Überlegungen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Optimierung von Dorfgemeinschaftshäusern hat der Rechnungshof im Prüfungsbericht „Dorfgemeinschaftshäuser“ zusammengefasst. Er ist auf der Internetseite: www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/ veröffentlicht.

50 Vgl. § 67 Abs. 2 ThürKO.

51 Vgl. § 12 Abs. 1 ThürKAG.

52 Die Überlassung von Gemeindevermögen in Erfüllung von Gemeindeaufgaben oder herkömmlicher Anstandspflichten fällt nicht unter dieses Verbot (§ 67 Abs. 4 ThürKO).

bürgermeister waren daher nicht berechtigt, ein abweichendes Entgelt für die Nutzung gegenüber privaten Dritten festzusetzen. Vielmehr haben sie geltendes Ortsrecht zu beachten.[53] Darüber hinaus ist die Stadt verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen.[54]

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf sicherzustellen, dass die Entgelte entsprechend der Entgeltordnung erhoben werden. Zudem sah er die Notwendigkeit, die Entgelte neu zu kalkulieren und dabei zu prüfen, inwieweit eine unentgeltliche Überlassung der Dorfgemeinschaftshäuser zulässig ist.

II. Rettung einer städtischen Bibliothek – aber bitte gesetzeskonform.

Freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, bereitet finanzschwachen Kommunen oft Probleme. Wenn aus Geldmangel Bildungs- und Kultureinrichtungen, wie z. B. Bibliotheken, schließen müssen, tut das besonders weh. Eine Stadt wollte dies vermeiden und suchte eine Lösung. Die Idee war gut, die rechtliche Umsetzung nicht.

Eine Stadt besitzt eine Stadtbibliothek. Deren Benutzung und die Gebühren hierfür regelte sie in entsprechenden Satzungen. Die Stadt befindet sich seit vielen Jahren in der Haushaltskonsolidierung und hat ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Um die Bibliothek mangels Personal und Geld nicht schließen zu müssen, suchte sie einen Betreiber. Die Stadt schloss einen Vertrag mit einem Verein. Dieser stellt nicht nur sicher, dass die Nutzung der Bibliothek entsprechend der Benutzungs- und Hausordnung unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgt, sondern erhebt auch die Benutzungsgebühren für die Stadt. Dabei entscheidet der Verein selbstständig über Gebührenermäßigungen, vereinnahmt die Gelder und zahlt diese bei der Stadt ein. Die Stadt stellt anschließend anhand handschriftlicher Notizen des Vereins Quittungen aus.

Eine Stadtbibliothek zu betreiben, zählt zu den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einer Stadt.[55] Grundsätzlich kann diese solche Aufgaben selbst wahrnehmen oder privaten Dritten überlassen. Erfüllt sie die Aufgabe selbst, kann

53 Vgl. § 45 Abs. 7 Satz 2 ThürKO.
54 Vgl. § 25 ThürGemHV.
55 Vgl. § 2 Abs. 1 und 2 ThürKO.

sie für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Benutzungsgebühren erheben.[56] Benutzungsgebühren sollen erhoben werden, wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Die Stadt hatte die Aufgabe zunächst selbst wahrgenommen und das Benutzungsverhältnis durch eine Satzung öffentlich-rechtlich geregelt. Indem sie den Verein zur Betreibung der Bibliothek und der Gebührenerhebung bevollmächtigte, hat sie einem privaten Dritten die Aufgabe und Abgabenerhebung übertragen. Der Verein war mangels gesetzlicher Grundlage nicht berechtigt, kommunale Abgaben zu erheben. Er hätte lediglich vorbereitende oder unterstützende Hilfstätigkeiten wahrnehmen dürfen.

Der Rechnungshof erkannte die Bemühungen der Stadt zur Erhaltung der Bibliothek an. Er forderte sie jedoch auf, die Betreibung der Bibliothek rechtskonform zu gestalten. Eine Betreibung durch einen Verein ist dabei grundsätzlich möglich, jedoch nicht aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, der Stadtrat habe die Satzung über die Benutzung der Bibliothek und über die Benutzungsgebühren aufgehoben. Der Verein betreibe die Bibliothek seit 1. Januar 2021 nicht mehr im Auftrag der Stadt, sondern nehme diese Aufgabe als Verein war.

Damit ist die Stadt der Forderung des Rechnungshofs nachgekommen.

III. Unzureichende Kontrolle der abgerechneten Ausgaben eines Kindergartenbetreibers

Eine Stadt bezuschusste einen freien Träger, der in ihrem Auftrag die Kinderbetreuung übernimmt, innerhalb von fünf Jahren mit mehr als 2 Mio. EUR. Ihre vertraglich eingeräumten Prüfungsrechte der abgerechneten Betriebskosten nahm die Stadt nicht wahr. Ungereimtheiten blieben so unentdeckt. Die Stadt prüfte auch nicht, ob ein Verstoß gegen das „Besserstellungsverbot“ vorliegt.

Seit 1997 übernimmt ein freier Träger für eine Stadt die Kinderbetreuung. Zur Finanzierung zahlt die Stadt Zuschüsse. Deren Höhe entspricht den beim Träger

[56] Vgl. § 1 Abs. 1 i. V. m. § 12 ThürKAG.

angefallenen und abgerechneten Betriebs- und Personalkosten. Sie beliefen sich im geprüften Zeitraum 2014 bis 2018 auf mehr als 2 Mio. EUR. Grundlage für die Zahlungen sind bestehende Verträge und die jährlich zu erstellende Betriebskostenabrechnung. In den Verträgen räumte sich die Stadt das Recht ein, die abgerechneten Betriebskosten zu prüfen und Belege einzusehen. In einem Zeitraum von 16 Jahren erfolgte nur einmal eine Prüfung der abgerechneten Kosten. Ferner ist die Stadt vertraglich verpflichtet, die Vergütungen der beim Träger beschäftigten Angestellten zu prüfen und mit vergleichbar beschäftigtem Personal des Öffentlichen Dienstes zu vergleichen. Diese Prüfung führte sie nicht durch, obwohl z. B. eine vollzeitbeschäftigte Angestellte des Kindergartens bereits 2013 ein Jahresgehalt von über 63.000 EUR erhielt. Der Rechnungshof stellte auch Widersprüche im Vertrag selbst fest. Beim Träger fallen z. B. Kosten für die Lohnabrechnung durch Dritte, Büromaterial, Portokosten an. Hierzu regelte der Vertrag zum einen, dass der Träger die tatsächlich angefallenen Kosten abzurechnen hat, und zum anderen, dass er für diese Ausgaben eine Pauschale erhält. Abgerechnet hatte der Träger eine jährlich ansteigende Pauschale. Diese stellte die Stadt nicht in Frage, obwohl der freie Träger von 2018 zu 2019 mit einer Steigerung von 13 % rechnete. Der Rechnungshof stellte sowohl bei den Haushaltsplanungen als auch bei den Abrechnungen Fehler und nicht nachvollziehbare Kostenansätze fest.

Der Rechnungshof machte darauf aufmerksam, dass die vertraglichen Grundlagen zu überarbeiten und Widersprüche zu beseitigen sind. Er wies ausdrücklich darauf hin, dass die Stadt regelmäßig von ihrem vertraglich eingeräumten Prüfungsrecht Gebrauch zu machen hat. Er forderte sie auf, die den Ausgaben zugrundeliegenden Nachweise und Belege wenigstens stichprobenweise zu prüfen. Befände sich die Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft, müsste jede einzelne Ausgabe und Einnahme belegt werden. Ohne zahlungsbegründende Unterlagen dürften weder Annahme- noch Auszahlungsanordnungen erfolgen. Durch die von der Stadt durchzuführenden Prüfungen könnten auch Fehler entdeckt werden. Darüber hinaus hat die Stadt die Einhaltung des sog. „Besserstellungsverbots“ zu prüfen. Dieses besagt, dass für bei Dritten (im Auftrag einer Kommune) beschäftigtes Personal keine höheren Personalkosten abgerechnet werden dürfen als für vergleichbare städtische Beschäftigte.

Die Stadt führte hierzu aus, dass sie die Hinweise des Rechnungshofs beachten werde und den Vertrag aktualisieren wolle. Sie stellte insbesondere in Aussicht, Vergleichsberechnungen im Zusammenhang mit den Personalkosten durchführen zu wollen und die Betriebskostenabrechnungen jährlich zu prüfen.

Die abgerechneten Betriebskosten freier Träger waren schon mehrfach Gegenstand von Beanstandungen des Rechnungshofs. Er wird dieses Thema auch zukünftig prüfen.

IV. Mehrere (kommunale) Nutzer eines Internats – aber nur einer, der zahlt!?

Ein Landkreis bezuschusste als Schulträger den Betrieb eines Internats in fünf Jahren mit 700.000 EUR. Andere Schulträger beteiligte er nicht an der Finanzierung, obwohl sie deutlich mehr Schüler und Auszubildende im Internat unterbrachten. Zudem prüfte er die Betriebskostenabrechnungen des Betreibers nur unzureichend und ohne zahlungsbegründende Unterlagen.

Ein Landkreis hält für sein Berufsbildungszentrum ein Internat vor. Hierfür übernimmt ein freier Träger seit 2005 die Betreuung. Die Modalitäten für die Betreibung, die Vorlage der Betriebskostenabrechnungen und die Finanzierung sind vertraglich geregelt. So sollte der Landkreis den Zuschuss (nur) in Ergänzung der eigenen Geschäftstätigkeit des freien Trägers zahlen. Zudem sollte der Betreiber alle möglichen Zuschüsse und Zuwendungen Dritter erwirken.

Der Rechnungshof prüfte den Zeitraum 2014 bis 2018 und stellte fest, dass der freie Träger seine Kosten ausschließlich durch die von den Schülern/Auszubildenden zu entrichtenden Unterkunftskosten und den kreislichen Zuschuss deckt. Eine detaillierte Belegungsstatistik für ein Jahr wies knapp 28.000 Belegungsfälle aus. Davon entfielen auf den staatlichen (Berufs-)Schulteil des Landkreises knapp 10.000 Übernachtungen. Der Rest entfiel auf Sonstige. Der Rechnungshof stellte weiter fest, dass das von den Schülern/Auszubildenden zu entrichtende Übernachtungsgeld seit sieben Jahren unverändert geblieben war. Zu dessen Höhe hatte sich der Landkreis kein Mitspracherecht einräumen lassen. Die vorzulegenden Betriebskostenabrechnungen gingen teilweise mit einem Jahr Verspätung beim Landkreis ein und blieben dort ungeprüft. Sein vertraglich eingeräumtes Recht, zahlungsbegründende Unterlagen einzusehen oder sich diese vorlegen zu lassen, nahm der Landkreis ebenfalls nicht wahr. Mangels zahlungsbegründender Unterlagen konnte der Rechnungshof zahlreiche Einzelpositionen nicht nachvollziehen.

Sämtliche Ausgaben des Landkreises stehen unter dem Vorbehalt der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Diesen elementaren Grundsatz sah der Rechnungshof verletzt.

Er empfahl dem Landkreis, die Bedingungen für den Betrieb des Internats neu zu regeln und sich unter anderem ein Mitspracherecht bei den von den Schülern/Auszubildenden zu entrichtenden Unterkunftskosten einräumen zu lassen. Darüber hinaus forderte er, den Bedarf an Unterkunftskapazitäten zu prüfen.

Der Rechnungshof machte den Landkreis darauf aufmerksam, dass er seine Zuschüsse zudem nur in Ergänzung der eigenen Geschäftstätigkeit des freien Trägers zu erbringen hat. Soweit andere Träger Übernachtungskapazitäten in Anspruch nehmen, müssen diese auch dafür (anteilig) zahlen, was den Landkreis entlastet. Betriebskostenabrechnungen sollen künftig fristgerecht vorliegen, geltend gemachte Kosten auf ihre Notwendigkeit hin geprüft werden. Die zahlungsbegründenden Unterlagen sind mindestens stichprobenhaft zu prüfen. Im Übrigen sollte der Landkreis im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens prüfen, ob und inwieweit andere private Anbieter die kreisliche Aufgabe nicht ebenso gut oder besser erbringen können als der Landkreis oder der bisher gewählte freie Träger.

Der Landkreis sicherte im Stellungnahmeverfahren zu, die Hinweise des Rechnungshofs zur Verwendungsnachweisprüfung künftig zu beachten. Ferner werde er die Prüfungshinweise zur Ausschreibung und zum Betrieb des Internats unter dem Gesichtspunkt von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstärkt in den Fokus rücken. Er teilte die Ansicht des Rechnungshofs, dass eine vertragliche Neuregelung erforderlich ist.

V. Mangelhafte Planung und Veranschlagung von Baumaßnahmen

Ein Landkreis grenzte Investitionen nicht sachgerecht von Maßnahmen des Bauunterhalts ab. Er veranschlagte Maßnahmen des Bauunterhalts regelmäßig unzutreffend als Investition.

Ein Landkreis veranschlagte 2019 im Haushalt rund 490 Einzelmaßnahmen[57] an Schulen und Sportanlagen. Die Baumaßnahmen veranschlagte er überwiegend als Investitionen im Vermögenshaushalt und bezog dabei auch Maßnahmen im Wertumfang unter 10.000 EUR ein. Für den Bauunterhalt stellte der Landkreis beispielsweise je Schule rund 3.870 EUR und je Sporthalle rund 4.500 EUR in den Haushalt ein.

[57] Diese umfassten Maßnahmen für Heizungs-, Lüftungs-, Sanitär- und Elektroanlagen sowie an Wänden, Fenstern, Türen, Dächern und Zuwegungen.

Der Landkreis hat seinen Haushalt wirtschaftlich zu führen und Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.[58] Vernachlässigter Bauunterhalt führt absehbar zu Bauwerksschäden mit überhöhtem Sanierungsaufwand und steht den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entgegen. Für eine wirtschaftliche Planung der Bauunterhaltungskosten ist der gesamte Lebenszyklus baulicher Anlagen zu betrachten. Eine besondere Bedeutung im Veranschlagungsverfahren kommt neben der vollständigen Bedarfsermittlung der Abgrenzung der Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen von den Investitionen zu.

Der Rechnungshof ermittelte in einer Vergleichsberechnung den Unterhaltungsbedarf der Schulen anhand der Empfehlungen der KGSt[59]. Danach soll als Unterhaltungsaufwand ein durchschnittlicher jährlicher Haushaltsansatz von einem bis zwei Prozent des Neubauwerts kalkuliert werden. Daraus folgt für den Bauunterhalt an Schulen ein jährlicher Bedarf von 2,4 bis 4,7 Mio. EUR. Diesem Bedarf stand in 2020 ein Ansatz von 151.000 EUR gegenüber. Der Landkreis veranschlagte nur Mittel für unausweichliche Reparaturen, mit denen er einen langfristigen Substanzerhalt des kreiseigenen Vermögens nicht sicherstellen wird.

Der Rechnungshof forderte, den Bauunterhalt entsprechend den Empfehlungen der KGSt angemessen zu veranschlagen. Zudem müssen Investitionen von den Unterhaltungsmaßnahmen sachgerecht abgegrenzt und auch für die Kreditgenehmigung richtig im Kreishaushalt dargestellt werden. Der Rechnungshof verwies in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse seiner Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in kommunalen Haushalten“.[60] Mit diesem Bericht gibt der Rechnungshof Handlungsempfehlungen zur Vorbereitung von Baumaßnahmen und deren sachgerechter Veranschlagung.

Der Landkreis führte aus, dass ihm die Ansätze der KGSt bekannt seien, es aber an der Finanzierung im Verwaltungshaushalt mangele. Die Generalsanierungen würden regelmäßig Maßnahmen für Modernisierungen nach dem aktuellen Stand der Technik beinhalten. Der Unterhaltungsstau sei durch eine Unterfinanzierung des Verwaltungshaushalts der Vorjahre entstanden.

---

58 Vgl. § 53 Abs. 1 ThürKO.

59 Vgl. Veröffentlichung der KGSt, Instandhaltung kommunaler Gebäude, Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen (B 7/2009) vom 24. November 2009.

60 Vgl. TRH (2018), Bericht über die Querschnittsprüfung vom 1. Februar 2018, Az.: ÜP 3.1-QPVAuVE-30/16 (266). Abrufbar unter https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

Der Rechnungshof forderte den Landkreis auf, künftig Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen sachgerecht zu unterscheiden und den Bauunterhalt seiner Schulen und Sportstätten in angemessener Höhe zu veranschlagen.

VI. Mangelhafte Gesamtfinanzierung von Investitionsvorhaben

Ein Landkreis hatte vor umfangreichen Investitionen an einer Schlossanlage die Gesamtkosten einschließlich Folgekosten nicht ermittelt.

Ein Landkreis sanierte 2014 ein Schloss. Er führte umfangreiche Restaurierungs- und Brandschutzmaßnahmen durch. Er veranschlagte die Maßnahmen im Haushalt, ohne die Gesamt- und Folgekosten zu betrachten. Ein Finanzierungsplan sowie Unterlagen zur künftigen Nutzung und damit einhergehende Folgekosten für die gesamte Schlossanlage lagen nicht vor.

Der Landkreis ist verpflichtet, seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist.[61] Bei Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind neben dem veranschlagten Jahresbedarf die voraussichtlichen Ausgaben für die gesamte Maßnahme anzugeben.[62] Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind.[63] Den Unterlagen ist eine Schätzung der jährlichen Auswirkungen auf den Haushalt nach Abschluss der Maßnahme beizufügen.[64] Hierzu zählen auch der künftige Personal- , Verwaltungs- und Betriebsaufwand und ggf. erzielbare Einnahmen.

Infolge der von Anfang an fehlenden Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten traf der Landkreis keine Vorsorge für die in den Folgejahren benötigten finanziellen Mittel. Er missachtete mithin die haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Vorbereitung und Veranschlagung von Investitionen.

---

61 Vgl. § 53 Abs. 1 ThürKO i. V. m. § 114 ThürKO.

62 Vgl. § 10 Abs. 1 ThürGemHV i. V. m. VV Nr. 3 zu § 10 ThürGemHV.

63 Vgl. § 10 Abs. 3 ThürGemHV.

64 Vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 3 ThürGemHV.

Der Landkreis verwies in seiner Stellungnahme ausschließlich auf ein durch ihn beauftragtes Ingenieur-Gutachten, in dem qualitative und quantitative Schäden erfasst waren. Weitergehende Erklärungen gab er nicht ab.

Im vorgelegten Gutachten sind die Bauschäden der Schlossanlage erfasst und Sanierungsschwerpunkte herausgearbeitet. Es enthält keine Aussage zum künftigen Investitionsaufwand und den damit verbundenen Folgekosten für vorhandene bzw. geplante gebäudetechnische Anlagen, wie z. B. Brandmeldeanlage, Aufzug und Heizungsanlage. Eine künftige Haushaltsbelastung kann daraus nicht abgeleitet werden. Ein tragfähiger Finanzierungsplan lag somit nicht vor.

Der Rechnungshof forderte, Kosten, Nutzen und finanziellen Aufwand für Investitionen sorgfältig abzuwägen und zusammenfassend zu dokumentieren.

VII. Ungenutzte Einsparpotentiale bei der Straßenbeleuchtung

Eine Stadt tauschte Leuchtmittel ihrer Straßenbeleuchtung aus. Aufgrund fehlender Haushaltsmittel konnte sie mögliche Einsparpotentiale beim Stromverbrauch nicht nutzen.

Eine Stadt musste funktionsbedingt die Leuchtmittel ihrer Straßenbeleuchtung tauschen. Sie untersuchte den Ersatz von Quecksilberdampflampen[65] durch LED-Leuchtmittel und damit einhergehende kostensenkende Maßnahmen für das gesamte Stadtgebiet. Die Stadt ermittelte ein Einsparpotential von drei Vierteln der bisherigen Stromkosten. Da sie sich in der Haushaltskonsolidierung befand, konnte sie aufgrund fehlender Haushaltsmittel und Kreditermächtigungen nur den unumgänglichen Ersatz der Quecksilberdampflampen durchführen. Hierfür nutzte sie Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und Zuwendungen des Landes.

Der Rechnungshof wies die Stadt auf Möglichkeiten einer Kreditfinanzierung in der Haushaltskonsolidierung hin. Unter den Voraussetzungen von Nr. 3.5 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise[66] können Kommunen zur Finanzierung von Maßnahmen einen so genannten rentierlichen

---

65 Quecksilberdampflampen sind seit 2015 in der EU verboten und nicht mehr erhältlich. Die Stadt verfügte 2018 noch über rund 500 verbaute Quecksilberdampflampen im Stadtgebiet.

66 Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 22. Januar 2010 (ThürStAnz Nr. 7/2010 S. 187-202), in der Fassung vom 16. Februar 2018 (ThürStAnz Nr. 12/2018 S. 287-288), zuletzt geändert am 30. November 2020 (ThürStAnz Nr. 51 u. 52/2020 S. 1784-1786).

Kredit aufnehmen. Hierfür bedarf es einer Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Durch den Vergleich technischer oder organisatorischer Varianten[67] und den Nachweis der Vorteile kann ein solcher Kredit begründet werden. Letztendlich können dauerhaft Energieverbrauch und Energiekosten gesenkt werden.

Der Rechnungshof empfahl, die vorhandene Straßenbeleuchtung systematisch nach Einsparpotentialen zu untersuchen. Er verwies auf seinen Bericht zur Querschnittsprüfung „Kommunale Straßenbeleuchtung“.[68]

Die Stadt führte aus, die Rechtsaufsichtsbehörde habe darauf hingewiesen, dass die Stadt während der Haushaltskonsolidierung keine Kredite aufnehmen oder kreditähnliche Rechtsgeschäfte abschließen dürfe. Die Stadt habe deshalb nur einen Großteil der Quecksilberdampflampen mit Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes ausgetauscht. Um weitere Kosten für den Energieverbrauch der Straßenbeleuchtung zu senken, beabsichtige die Stadt, bei Neubauvorhaben nur noch LED-Leuchten einzusetzen. Zur Umrüstung der vorhandenen Straßenleuchten plane sie, 2021 ein Konzept zur energetischen Modernisierung der Straßenbeleuchtung zu erarbeiten.

Zur rechtlichen Zulässigkeit von Kreditaufnahmen verwies der Rechnungshof auf Nr. 3.5 der o. g. Bekanntmachung über das Kreditwesen. Danach ist u. a. für Maßnahmen, die im Ergebnis zu Einsparungen bei den Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten selbst genutzter Einrichtungen führen, die Aufnahme sogenannter rentierlicher Kredite zulässig. Die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit erfolgt hier unabhängig von der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune. Für rentierliche Kredite müssen die durch die Maßnahme erzielten Einsparungen dauerhaft höher sein, als der zusätzlich aufzubringende Kapitaldienst (Zins und Tilgung). Damit ist die Genehmigungsfähigkeit dieser Kredite vom Nachweis der Rentierlichkeit der Maßnahme abhängig.

Der Rechnungshof empfahl zudem, das Augenmerk auch auf kostensenkende Energieeffizienzmaßnahmen im Liegenschaftsbestand zu lenken. Die Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur GmbH[69] oder die Klimaschutzstiftung Jena-Thüringen[70] unterstützen Thüringer Kommunen dabei kostenfrei. Er wies die Stadt auf

---

67 Z. B. durch Einzel- und Gruppenabschaltungen, Dimmen der Beleuchtungsstärke in verkehrsschwachen Zeiten oder LED-Leuchtmitteleinsatz.

68 Vgl. TRH (2015), Kommunale Straßenbeleuchtung – Bericht zur Querschnittsprüfung vom 11. November 2015 abrufbar unter https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

69 Weitere ausführliche Informationen sind unter https://www.thega.de/ abrufbar.

70 Weitere ausführliche Informationen sind unter https://www.klimastiftung-thueringen.de/ abrufbar.

die erweiterten Fördermöglichkeiten nach der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (Klima Invest)[71] hin.

VIII. Gebührensystem setzt kaum Anreize – Abfallvermeidung lohnt sich nicht

Ein Zweckverband zur Abfallentsorgung änderte die kalkulierte Gebührenhöhe durch einen willkürlichen Faktor. So erhöhte er die Grundgebühr und senkte die von der Abfallmenge abhängige Leistungsgebühr. Damit sinkt für die Bürger der Anreiz, Abfall zu vermeiden.

Der Rechnungshof hat 2020 und 2021 das Gebührensystem eines Zweckverbands zur Abfallentsorgung geprüft. Die Prüfung umfasste den Gebührenkalkulationszeitraum 2019 bis 2022.

Der Zweckverband ermittelte die bei der Abfallbeseitigung anfallenden fixen und variablen Kosten. Entsprechend errechnete er die Grundgebühr anhand der fixen und die Leistungsgebühr für die Abholung der Müllbehälter anhand der variablen Kosten. Allerdings änderte der Zweckverband die errechnete Gebührenhöhe durch einen eigenen Faktor ab. Er senkte dadurch die Leistungsgebühr und erhöhte die Grundgebühr.

Der Rechnungshof kritisierte dieses Vorgehen. Die Änderung der Gebührenhöhe widerspricht dem Äquivalenzprinzip. Gemäß § 12 Abs. 4 ThürKAG sind Gebühren nach dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung benutzen.

Die fixen Kosten der Abfallbeseitigung – z. B. Abschreibungen – entstehen unabhängig von ihrer Inanspruchnahme durch die Bürger. Entsprechend sollen diese nutzungsunabhängigen Kosten durch eine Grundgebühr gedeckt werden, die auch unabhängig von der tatsächlich verursachten Abfallmenge erhoben wird.

Indem der Zweckverband die Gebühreneinnahmen aus der Grundgebühr durch den selbst gesetzten Faktor erhöhte, dienen diese nicht mehr nur der Deckung der Fixkosten. Auch variable Kosten werden durch die Grundgebühreneinnahmen gedeckt. Da die Leistungsgebühr für die Abholung der Müllbehälter zu niedrig ist, zahlen Bürger, die wenig Abfall erzeugen, verhältnismäßig zu viel, da die höhere

[71] Informationen sind abrufbar unter https://www.aufbaubank.de/Foerderprogramme/Klima-Invest.

Grundgebühr nutzungsunabhängig erhoben wird. Dadurch sinkt der Anreiz, Müll zu vermeiden. Der Zweckverband ist gesetzlich verpflichtet, die Gebühren so zu bemessen, dass die Rangfolge der Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz berücksichtigt wird.[72] Dort steht an erster Stelle die Müllvermeidung.

In seiner Stellungnahme begründete der Zweckverband sein Vorgehen mit der Forcierung abfallpolitischer Ziele. Es müsse ein Anreiz bestehen bleiben, die öffentliche Einrichtung tatsächlich zu benutzen und nicht stattdessen alternative, stärker umweltbeeinträchtigende Entsorgungspraktiken zu wählen.

Die Bedenken des Zweckverbandes hinsichtlich „wilder“ Müllablagerungen teilt der Rechnungshof nicht. Der Zweckverband hat nicht deutlich gemacht, warum gerade dieser die Grundgebühr erhöhende Faktor einen Anreiz schafft, „wilde“ Müllablagerungen zu vermeiden. Zudem kann er beispielsweise durch ein Mindestvorhaltevolumen und eine Mindestabholung der Abfallbehälter für Anreize sorgen, die öffentliche Abfallbeseitigung zu nutzen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, das Gebührensystem äquivalent zur tatsächlichen Nutzung umzustellen.

[72] Vgl. § 6 Abs. 5 ThürAGKrWG.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

Der Rechnungshof führte 2021 Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei drei kreisangehörigen Städten und sieben Gemeinden durch. Seine Prüfungen umfassten elf Hauptkassen, vierzehn Zahlstellen, zwei Handvorschüsse und eine Sonderkasse.

Bei den geprüften Stellen stellte der Rechnungshof teilweise gleichartige Mängel fest. Diese betrafen im Wesentlichen:

- unvollständige bzw. nicht aktuelle Dienstanweisungen zur Buchführung und Abwicklung von Kassenvorgängen,
- fehlende Freigaben der genutzten Softwareprodukte für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen[73],
- unzureichende Sicherheitsvorkehrungen der Zahlstellen,
- nicht zeitnah gebuchte Zahlungsvorgänge[74],
- nicht zeitnah abgewickelte Vorschüsse und Verwahrgelder,
- meist als Verwahrungen im Kassenbestand ausgewiesene Rücklagen, obwohl sie nicht im Kassenbestand benötigt werden,
- mangelhafte örtliche Kassenprüfungen[75] und
- unzureichende vertragliche Reglungen bei der Übertragung von Kassenaufgaben an externe Dienstleister zur Bewirtschaftung gemeindeeigener Immobilien.

Die geprüften Stellen sicherten regelmäßig eine Behebung der Mängel zu.

Darüber hinaus stellte der Rechnungshof auch bei den Kassenprüfungen 2021 fest, dass die Gemeinden ihre offenen Forderungen nicht permanent und zeitnah verfolgten, wie nachfolgende Beispiele zeigen:

---

73 Vgl. § 36a Abs. 1 ThürGemHV.

74 Vgl. § 66 ThürGemHV.

75 Vgl. § 82 Abs. 3 ThürKO.

I. Mangelhaftes Mahnwesen

Die Gemeinden nahmen vielfach zu große Rücksicht auf ihre Schuldner. Dadurch entgingen ihnen häufig Einnahmen.

Keine der geprüften Gemeinden mahnte ihre offenen Forderungen unverzüglich nach Ablauf der Zahlungsfrist. Lediglich

- zwei Gemeinden mahnten das Begleichen der offenen Forderungen vierzehntägig an,
- sieben Gemeinden mahnten monatlich und
- zwei Gemeinden führten jährlich nur sechs bzw. fünf Mahnläufe – überwiegend nach den steuerlichen Hauptfälligkeitsterminen[76] – durch.

Fast alle geprüften Gemeinden erinnerten ihre Schuldner mindestens zweimal, ehe sie die jeweilige Vollstreckungsbehörde mit der Vollstreckung der offenen Forderung beauftragten. Die Zeiträume von der Fälligkeit einer Forderung bis zum Einleiten erster Vollstreckungsmaßnahmen betrugen zwischen acht Wochen und einem Jahr.

Eine Gemeinde schlug nach erfolgloser Beitreibung die Forderungen überwiegend unbefristet nieder. Die entsprechend zu führende Niederschlagsliste enthielt jedoch nicht alle Angaben, die für eine unbefristete Niederschlagung notwendig waren. Diese Verfahrensweise kann dazu führen, dass viele Forderungen verjähren und die Forderungsansprüche der Gemeinde endgültig verloren gehen.

Fast alle geprüften Gemeinden verzichteten auf ein rechtzeitiges Einziehen der ihnen zustehenden Einnahmen. Sie gefährdeten so die wirtschaftliche Haushaltsführung und die Liquidität der Gemeinde.

Der Rechnungshof empfahl den Gemeinden – neben einer zeitnahen Sollstellung der Einnahmen –, alle Forderungen mindestens zwei Wochen nach Ablauf der Zahlungsfrist zu mahnen. Mit der ersten Mahnung sollte die Vollstreckung der Forderung deutlich angedroht werden. Eine weitere Zahlungserinnerung (Vollstreckungsankündigung) ist nicht erforderlich, so dass weiterhin nicht beglichene Forderungen unmittelbar nach Ablauf der erneuten Zahlungsfrist der Vollstreckung zuzuführen sind. Nur wenn zu erwarten ist, dass die Ankündigung der Vollstreckung den Schuldner zur Zahlung veranlasst, sollte diese versandt werden.

[76] 15. Februar, 15. Mai, 1. Juli, 15. August und 15. November.

Weiterhin empfahl der Rechnungshof, im Falle einer nicht beizutreibenden Forderung deren Niederschlagung[77] zu prüfen. Eine Forderung sollte grundsätzlich befristet niedergeschlagen werden. Der Zeitraum der Befristung sollte zwei Jahre nicht überschreiten. In Ausnahmefällen kommt eine unbefristete Niederschlagung in Betracht. Gemeinden dürfen Ansprüche befristet niedergeschlagen, wenn die Einziehung der Forderung aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners vorübergehend keinen Erfolg verspricht. Somit wird auf die Forderung nicht verzichtet. Sie verbleibt vielmehr in der Langzeitüberwachung, wenn angenommen werden kann, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt beglichen wird. Eine unbefristete Niederschlagung ist möglich, wenn nach der Sach- und Rechtslage davon ausgegangen werden kann, dass weitere Vollstreckungsversuche dauernd ohne Erfolg bleiben oder wenn der Einziehungsaufwand größer ist als der beizutreibende Betrag. Eine Weiterverfolgung der Ansprüche wäre jedoch angezeigt, wenn sie aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist. Niederschlagungen sollten regelmäßig, insbesondere nach Abgabe einer Vermögensauskunft oder bei laufenden Insolvenzverfahren geprüft und ggf. angepasst werden.

Zudem forderte der Rechnungshof die Gemeinden auf, die Abläufe und Standards des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens in die bestehenden Dienstanweisungen zum Kassenwesen zu integrieren bzw. in einer eigenen Dienstanweisung zu regeln.

II. Inanspruchnahme eines privaten Inkassounternehmens

Eine Gemeinde beauftragte ein privates Inkassounternehmen. Dabei verstieß sie gegen zahlreiche rechtliche Anforderungen.

Eine Gemeinde nahm ohne vorherige Ausschreibung die Dienstleistung eines Inkassounternehmens für die Beitreibung offener Forderungen in Anspruch. Der zugrundeliegende Vertrag gewährte ihr lediglich Auskunftsmöglichkeiten über Inkassodaten zu Privatpersonen und verpflichtete sie gegen einen monatlichen Beitrag von 50 EUR Mitglied in einem dem Inkassounternehmen zugeordneten eingetragenen Verein zu werden. Darüber hinausgehende schriftliche vertragliche Regelungen, die Teile des Kassen- und Rechnungsgeschäfts[78], hier die Mahnung und Stundung von Forderungen, auf das Inkassobüro übertragen, lagen nicht vor.

---

77 Vgl. § 261 AO.

78 Vgl. § 42 Abs. 2 i. V. m. § 32 ThürGemHV.

Nach jeweils zwei erfolglosen eigenen Mahnungen gab die Gemeinde die privaten und öffentlich-rechtlichen offenen Forderungen an das Inkassounternehmen ab. Dieses forderte dann den Schuldner mit bis zu zwei weiteren Mahnschreiben zur Zahlung auf oder schloss ggf. Vereinbarungen über Ratenzahlungen. Die Inkassovergütung/Geschäftsgebühr[79] trug regelmäßig der Schuldner. Bei erfolglosen Bemühungen gab das Inkassounternehmen den Fall an die Gemeinde zurück, welche ggf. die Vollstreckung durch die Vollstreckungsbehörde einleitete.
Die Gemeinde zeigte die Übertragung der Geschäfte auf das Inkassounternehmen nicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde an.

Mit der Beauftragung des Inkasso-Unternehmens verstieß die Gemeinde gegen verschiedene kommunalrechtliche Regelungen.
Nach § 79 ThürKO kann die Gemeinde das Ermitteln von Ansprüchen und von Zahlungsverpflichtungen, das Vorbereiten der entsprechenden Kassenanordnungen, die Kassengeschäfte und das Rechnungswesen ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen. Das erfordert zum einen, dass die Gemeinde die Leistung ausschreibt.[80] Dies ist nicht erfolgt. Zum anderen ist eine Beauftragung schriftlich zu vereinbaren. Das Inkassounternehmen übernahm zwar regelmäßig die dritte und vierte Mahnung oder nahm Vereinbarungen über Ratenzahlungen (Stundungen) vor, jedoch war dies nicht vertraglich geregelt.
Darüber hinaus verlangt § 79 ThürKO, dass eine Übertragung bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen ist. Auch dem kam die Gemeinde nicht nach.
Zudem muss die Gemeinde die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nachprüfen können. Dadurch, dass sie z. B. in Form eines Vertrags die Prüfungsrechte nicht regelte, war es ihr nicht möglich die Ausführung der Aufgaben durch das Inkassounternehmen zu kontrollieren. In der Folge war auch die Wahrnehmung der Prüfungsrechte der zuständigen Prüfungsorgane[81] nicht gewährleistet. Es reicht dabei nicht aus, dass sie sich Auskunftsmöglichkeiten über Inkassodaten zu Privatpersonen vertraglich sicherte. Der kontrollfreie Raum führte dazu, dass das Inkassounternehmen teilweise eigenes Ermessen insbesondere bei den Stundungen ausübte.

79 Bei einer Hauptforderung von 145,07 EUR fiel z. B. eine Geschäftsgebühr von 67,68 EUR an.

80 Vgl. § 31 ThürGemHV.

81 Rechnungsprüfungsamt des Landkreises und Thüringer Rechnungshof.

Zudem verlangen Regelungen zum Datenschutz den sorgsamen Umgang mit personenbezogenen Daten. Durch die Weitergabe von diesen verstieß die Gemeinde gegen datenschutz- und steuerrechtliche Vorschriften.[82]

Aufgrund der genannten rechtlichen Vorgaben und der generellen Risiken, die immer mit der Bekanntgabe besonders geschützter Daten aus hoheitlichen Verfahren an private Stellen verbunden sind, forderte der Rechnungshof, Private Dritte an der Einziehung öffentlich-rechtlicher Forderungen grundsätzlich nicht zu beteiligen. Dies galt auch für die privatrechtlichen Forderungen der Gemeinde, die nach den Bestimmungen des ThürVwZVG beigetrieben werden können.[83]

Die Gemeinde sagte dies im Stellungnahmeverfahren zu und treibt die offenen Forderungen mittlerweile selbst bzw. über die Vollstreckungsbehörde des zuständigen Landkreises bei.

82 Vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ThürDSG und § 30 AO.

83 Thüringer Verordnung über die Beitreibung von Geldforderungen des bürgerlichen Rechts im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vom 25. Januar 1995, zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. März 2010.

E. Vergleichende Prüfungen

I. Standesämter mit Standesamtsbezirk

Kommunen können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit anderen Städten und Gemeinden einen gemeinsamen Standesamtsbezirk bilden. Die Kosten des Standesamts teilen sie sich entsprechend ihrer Einwohnerzahl, oft jedoch zu Ungunsten der aufgabenwahrnehmenden Kommune.

Thüringen verfügte 2019 über 133 Standesämter, davon hatten 38 Standesämter mit benachbarten Gebietskörperschaften einen Standesamtsbezirk gebildet. Der Rechnungshof prüfte vergleichend 20 Standesämter mit Standesamtsbezirken. Dieser Ansatz sollte Kenntnisse und Erfahrungen aus der kommunalen Praxis vermitteln sowie Schwachstellen und Einsparpotenziale nachweisen.

Der Rechnungshof erhob zunächst bei den Kommunen durch standardisierten Fragebogen Kennzahlen zu ihren Standesämtern und führte darüber hinaus noch vor Ort Erhebungen durch. Die Ergebnisse fasste er in einem Bericht[84] für die beteiligten Kommunen zusammen. Ausgewählte Erkenntnisse sind:

Weitestgehend einheitliche Methode der Kostenermittlung angewandt

Bis auf einen Standesamtsbezirk ermittelten alle Kommunen die Standesamtskosten nach der sog. Pauschalmethode. Diese orientiert sich an der Anzahl der Einwohner je Kommune. Die aufgabenwahrnehmenden Kommunen haben dadurch den Vorteil, dass sich eine Kostenrechnung für das Standesamt nur auf die Kostenarten- und Kostenstellenrechnung beschränkt. Eine Kostenträgerrechnung, nach der die Kosten je Leistungsart[85] zu ermitteln sind, ist nicht nötig.

In dem Standesamtsbezirk, der die Ausnahme bildet, hatte die Stadt mit der zu ihrem Standesamtsbezirk gehörenden Gemeinde eine über Jahre (feste) Pauschalzahlung vereinbart, die sich nicht nach der Einwohnerzahl richtete.

Nicht alle Kosten berücksichtigt

Die Kostenrechnungen waren oft fehlerhaft bzw. die Kosten nicht vollständig ermittelt. Fünf Kommunen berechneten Betriebskosten nicht bzw. nicht in richtiger Höhe. Zehn von 17 Kommunen bezogen trotz Investitionen keine kalkulatorischen

---

84 Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/

85 Beispielsweise könnte eine Leistungsart „Beurkundungsfälle“ sein.

Abschreibungen und Verzinsung des Anlagevermögens in die Kostenrechnungen ein (59 %). Fünf von elf Kommunen, die in die Standesämter investierten, berücksichtigten die Ausgaben für den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens in voller Höhe bei der Berechnung der Standesamtsumlage, obwohl für den Vermögenserwerb nur kalkulatorische Kosten berücksichtigungsfähig waren.

Leistungen Anderer fehlten

Leistungen, die andere Organisationseinheiten der Verwaltung für das Standesamt erbrachten, ermittelten die Kommunen nicht und legten diese nicht kostenverursachungsgerecht durch Verteilerschlüssel um. Elf Kommunen bezogen keine Verwaltungsgemeinkosten in die Kostenermittlung ein, zwei berücksichtigten jährlich Pauschalbeträge, zu denen keine begründenden Unterlagen vorlagen.

Auswirkung einer fehlerhaften Kostenrechnung

Die Stadt, die mit der zum Standesamtsbezirk gehörenden Gemeinde eine feste Pauschalzahlung vereinbarte, hatte eine vertragliche Regelung getroffen, die für sie über Jahre nachteilig war. Als Kostenersatz vereinbarten beide eine Pauschalzahlung von jährlich 9.500 EUR, obwohl sich die Kosten nach der Kostenrechnung 2001 bereits auf rund 27.000 EUR beliefen. Ab 2014 verständigten sie sich auf die Zahlung von 15.000 EUR jährlich. Auf der Grundlage der Kostenrechnung 2001 und einer für 2019 erstellten Kostenrechnung ermittelte der Rechnungshof für den Zeitraum 2003 bis 2019 ein Defizit von über 250.000 EUR für die leistungserbringende Stadt.

Ungenaue Ausgestaltung und Einhaltung vertraglicher Regelungen

Sowohl die Ausgestaltung von Zweckvereinbarungen als auch die Einhaltung vereinbarter Maßgaben bereiteten vielen Kommunen Schwierigkeiten. Die Zweckvereinbarungen von fünf Kommunen enthielten teilweise keine oder sehr allgemeine Formulierungen zum Abrechnungszeitraum und zum Temin der Rechnungslegung bzw. zur Fälligkeit der Erstattung. Kommunen erstellten die Kostenabrechnungen nicht immer termingerecht wie vereinbart und sie ahndeten den Zahlungsverzug nicht wie angedroht. Außerdem gingen Erstattungsleistungen nicht zum Fälligkeitstermin bei ihnen ein. Eine Kommune nahm überhaupt keine Abrechnungen der jährlichen Standesamtskosten vor. Erst nach acht Jahren bemerkte sie das Versäumnis. Die Nachberechnung ergab eine Erstattungsforderung von 90.496,98 EUR.

Kalkulation von Benutzungsgebühren für Ambientetrauungen

Sieben Kommunen vollzogen Trauungen an Außenstandorten (sog. Ambientetrauungen) in stadteigenen Liegenschaften bzw. Liegenschaften ihres Eigenbetriebs. Jedoch konnte nur eine Kommune für die Nutzung ihrer Einrichtungen aktuelle Kalkulationen der Benutzungsgebühren vorlegen.

Zu viel (gut ausgebildetes) Personal

Die Kommunen verfügten über leistungsfähige Standesämter mit gut aus- und fortgebildeten Standesbeamten. Zu diesem Ergebnis kam der Rechnungshof, da alle Standesbeamten die fachliche Eignung besaßen und regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilnahmen. Allerdings halten die Standesämter zu viel Personal vor. Obwohl sie 2019 weniger Geburten und Sterbefälle beurkundeten und weniger Eheschließungen vornahmen als 2015, ergab die Gegenüberstellung der Planstellen 2015 zu 2019, dass fünf Standesämter Stellenzuwächse verzeichneten und nur weitere fünf Standesämter Planstellen reduzierten.

Nach Angaben des TMIK ist eine akzeptable Auslastung der Standesbeamten nur gewährleistet, wenn ein Standesbeamter für 15.000 bis 20.000 Einwohner zuständig ist. Gemessen daran lagen 2015 alle Standesämter und 2019 mit Ausnahme eines Standesamts alle über diesem Richtwert. Der Rechnungshof errechnete aus den Überschreitungen 2019 für die geprüften Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 1,03 Mio. EUR oder 21 VZÄ p. a.

Unterschiedliche Wertigkeit von Stellen

Die Wertigkeit der Stellen variierte bei Angestellten von Entgeltgruppe 5 bis 10 TVöD und die der Beamten von Besoldungsgruppe A 9 bis A 10 ThürBesG. Stellen- und Dienstpostenbewertungen lagen nur für insgesamt 15 der 48 Stellen (31 %) vor, sodass ein Vergleich der Bewertungen nur eingeschränkt möglich war. Allerdings waren auch Standesbeamte bei Berücksichtigung der Anzahl der Beurkundungsfälle und Eheschließungen sehr unterschiedlich eingruppiert. Zwei Kommunen zahlten überdies ihren Standesbeamten rechts- bzw. tarifwidrig Zulagen zum Entgelt/zur Besoldung.

Unfreiwilliger Verzicht auf Einnahmen

Die Kommunen mussten Einnahmeverluste hinnehmen, weil die in der ThürVwKostOIM festgesetzten Gebühren den Aufwand für die Amtshandlungen

nicht deckten. Der Grund ist, dass seit der letzten Erhöhung der Verwaltungsgebühren 2011 bis zur erneuten Gebührenanpassung 2019 allein die Personalausgaben für die Standesbeamten durch Tarifsteigerungen um über 20 % gestiegen waren. Erst nach acht Jahren erhöhte das TMIK teilweise die Gebühren des Personenstandswesens, insbesondere aber die Gebühren für Eheschließungen außerhalb der Amtsräume und außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten. Nach § 21 Abs. 5 ThürVwKostG sind dagegen spätestens drei Jahre nach der letzten Überprüfung die Verwaltungskostensätze erneut zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

13 der geprüften Standesämter führten von 2015 bis 2019 durchschnittlich rund 370 Eheschließungen jährlich an Außentraustandorten durch, die regelmäßig nicht während der allgemeinen Öffnungszeiten des Standesamts stattfanden. Dies waren 25 % aller Eheschließungen. Hätte das TMIK die Gebühren für Eheschließungen außerhalb der Amtsräume und der allgemeinen Öffnungszeiten des Standesamts zeitig angepasst, hätten die Kommunen jährlich Mehreinnahmen von insgesamt 29.600 EUR bzw. rund 2.277 EUR pro Standesamt erzielen können. Alle Standesämter hätten, ausgehend von derselben Quote von 25 % bei durchschnittlich 9.842 Eheschließungen pro Jahr, 196.800 EUR p.a. zusätzlich einnehmen können.

Fazit

Der Rechnungshof stellte bei Standesämtern aller Gemeindegrößenklassen Verbesserungsbedarf fest. Die Prüfungsergebnisse sollen den Kommunen hierfür zahlreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge geben.

II. Die Steuerpflicht der Kommunen nimmt zu.

Der Gesetzgeber verpflichtete bereits 2015 die Kommunen, Umsatzsteuer zu zahlen, sobald sie unternehmerisch tätig werden. Da hierfür aufwändige Umstellungsarbeiten notwendig sind, soll diese Pflicht erst zum 1. Januar 2023 in Kraft treten. Der Rechnungshof prüfte, wie die Kommunen bisher die Zeit für die erforderlichen steuerlichen Bewertungen nutzten.

Bis zum 31. Dezember 2015 galten Kommunen weitestgehend nur im Rahmen ihrer Betrieb gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe als

gewerblich und beruflich tätig und mussten für diese Leistungen und Tätigkeiten u. a.[86] USt abführen.[87]

Mit der Änderung des UStG 2015 führte der Gesetzgeber den § 2b UStG – Juristische Personen des öffentlichen Rechts ein. Danach ist die Umsatzbesteuerung nicht mehr an das Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art gekoppelt. Vielmehr gelten auch Kommunen als Unternehmer, soweit sie eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausüben.[88] Gewerblich und beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt.[89]

Der Gesetzgeber sieht jedoch verschiedene Ausnahmen vor. Beispielsweise werden Tätigkeiten, die den Kommunen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, grundsätzlich nicht der USt unterworfen, es sei denn, dass eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.[90] Was diese umfassen können, regelt § 2b Abs. 2 UStG.

Die Anwendung dieser Regelungen ist mit großzügigen Übergangsfristen verbunden. Erstmalig traten sie zwar zum 1. Januar 2016 in Kraft, waren aber erst für Umsätze nach dem 31. Dezember 2016 anzuwenden.[91] Zusätzlich konnten die Kommunen gegenüber dem Finanzamt erklären, dass sie die bis Ende 2015 geltenden USt-Regelungen bis zum 1. Januar 2021 anwenden werden. Zwischenzeitlich wurde dieser Zeitraum um weitere zwei Jahre bis zum 1. Januar 2023 verlängert.[92]

Eine Missachtung der bestehenden steuerrechtlichen Anforderungen kann für die Kommunen erhebliche Konsequenzen haben. Beispielsweise kann ein Steuerpflichtiger mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft werden, wenn er

- den Finanzbehörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder
- sie pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt und dadurch Steuern verkürzt oder

86 Neben der USt ist der Betrieb gewerblicher Art auch Voraussetzung für die Zahlung von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer.

87 Vgl.§ 2 Abs. 3 UStG i. d. F. vom 21. Februar 2005, gültig bis 31.Dezember 2015.

88 Vgl.§ 2b Abs. 1 UStG i. V. m. § 2 Abs.1 UStG in der Fassung vom 2. November 2015.

89 Vgl.§ 2 Abs. 1 UStG i. d. F. vom 2. November 2015.

90 Vgl.§ 2b Abs. 3 UStG.

91 Vgl.§ 27 Abs. 22 UStG.

92 Vgl.§ 27 Abs. 22a UStG.

- für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt.[93]

Für die Steuerhinterziehung reicht bereits bedingter Vorsatz aus. Dieser kommt in Betracht, wenn der Täter die Tatbestandsverwirklichung für möglich hält. Hat der Steuerpflichtige jedoch ein innerbetriebliches Kontrollsystem zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten eingerichtet, kann dies gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen.[94]

Daraus leitet der Rechnungshof ab, dass ein bestehendes Kontrollsystem eine Schutzwirkung für kommunales Vermögen entfalten kann. Ein solches Kontrollsystem wird als TCMS – Tax Compliance Management System bezeichnet.[95] Die Schuldbefreiung der Verantwortlichen zu ermöglichen, ist das Ziel. Vor einer Einzelfallprüfung bei Verstößen befreit ein TCMS jedoch nicht.

Der Rechnungshof prüfte, inwieweit die Kommunen ein TCMS eingeführt und ob sie bereits die Anforderungen des § 2b UStG umgesetzt haben. Dabei bezog er die verschiedenen Größenklassen und Ebenen des kommunalen Bereichs ein.[96]

Stand Einführung TCMS

Ein TCMS besteht aus sieben Compliance-Grundelementen. Die Prüfung ergab Folgendes:

1. In den Kommunen war das TCMS verwaltungsseitig – im Sinne einer Unternehmenskultur[97] – schwach verankert. Lediglich 20 % hatten ein solches beschlossen. Den Beschluss fällten zum Teil die Gremien, zum Teil die Kämmereien. Ein Beschluss zumindest der Behördenleitung ist für die Durchsetzung eines TCMS elementar.
2. Mit 18 % stellten nur sehr wenige Kommunen Ziele[98] auf, 11 % dokumentierten sie und 2 % (entspricht einer Kommune) legten dafür Kennzahlen fest. Ziele im Verbund mit Kennzahlen sind für eine effiziente Berichterstattung und Verwaltungsführung zweckdienlich.

93 Vgl.§ 370 AO. Weitere bußgeld- und/oder strafrechtliche Konsequenzen ergeben sich u. a. nach §§ 378, 379 AO und §§ 9, 30, 130 OWiG.

94 Vgl. BMF: Anwendungserlass zu § 153 AO, Tz. 2.6, GZ IV A 3 -S 0324/15/10001, DOK 2016/0470583, vom 23. Mai 2016.

95 Vgl. IDW Praxishinweis 1/2016.

96 Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/

97 Compliance-Kultur: Regeln für Einbeziehung der Steuerfunktion und Sanktionsmöglichkeiten definieren.

98 Compliance-Ziele: Ziele für Steuerfunktion und Kriterien für Compliance-Risiken definieren.

3. Für die Organisation[99] eines TCMS ist ein Steuerfachdienst die zentrale Einheit. Diesen richteten 55 % der geprüften Kommunen ein. Einige konnten seine Aufgaben detailliert beschreiben. Auch die Fachbereiche verfügen über steuerrelevantes Wissen. 34 Kommunen banden diese mit ein. Zudem nahmen 64 % externe Hilfe in Anspruch.
4. 41 % der Kommunen identifizierten ihre steuerlichen Risiken[100] und 16 % bewerteten diese.
5. Mit 18 % veranlassten die Kommunen eher selten Grundsätze und Maßnahmen[101] bzw. erließen mit 13 % Dienstanweisungen und sonstige Regelungen. Kreisfreie und große Städte setzten mit 50 bzw. 40 % relativ häufig Dienstanweisungen in Kraft. VG dagegen waren auf beiden Gebieten bisher nicht tätig.
6. Für eine funktionierende Kommunikation[102] müssen Kommunen die betroffenen Bediensteten und ggf. Dritte über ihre Rollen und Verantwortlichkeiten informieren, damit sie ihre Aufgaben ausreichend verstehen und sachgerecht erfüllen können. In mehr als der Hälfte der Kommunen waren weder die eigenen Bediensteten noch die externen Berater über ihre Aufgaben und Rollen informiert. Bei 29 % waren hingegen beide unterrichtet.
7. Das TCMS ist durch die Verwaltung entsprechend zu überwachen[103]. In den meisten Kommunen waren Kämmereien bzw. der Fachdienst/Fachbereich Finanzen mit dieser Aufgabe betraut. Einige Kommunen beauftragten für diese Aufgabe Externe, wie z. B. Wirtschaftsprüfer und Steuerberater.

Umsetzung § 2b UStG

Die Umsetzung der Anforderungen des § 2b UStG erfordert mehrere Schritte. Die Prüfung dieser ergab:

In einem ersten Schritt sollten die Kommunen bei den vorhandenen und bekannten Einrichtungen im Haus die Umsatzsteuerrelevanz prüfen. Bisher waren dies die

99 Compliance-Organisation: Aufbau- und Ablauforganisation mit Schnittstellen aufbauen, Zuständigkeiten festlegen, Ressourcen prüfen und bereitstellen.

100 Compliance-Risiken: Steuerliche Risiken identifizieren, erfassen, beurteilen und dokumentieren.

101 Compliance-Programm: Maßnahmen gegen Risiken erstellen (z. B. Schulung, Anweisungen, Kontrollen).

102 Compliance-Kommunikation: Information der Verwaltung über Rollen und Verantwortlichkeiten im TCMS, Bedienstete über steuerliche Pflichten aufklären, externe und interne Berichtspflichten und -wege aufbauen.

103 Compliance-Überwachung: Einführung eines Überwachungskonzepts, Berichterstattung über Mängel und Verstöße, Aufzeigen von Verbesserungsmaßnahmen.

sog. Betriebe gewerblicher Art. 71 % der Kommunen gaben an, Betriebe gewerblicher Art zu unterhalten. Bei deren Analyse können sie insbesondere die Instrumente zur Erfassung von Leistungen und deren umsatzsteuerrechtliche Würdigung testen.

In einem zweiten Schritt müssen die Kommunen über die Einnahmen aus den Betrieben gewerblicher Art hinaus ihre Tätigkeiten auf eine Unternehmereigenschaft überprüfen. Einen Überblick über ihre umsatzsteuerrelevanten Tätigkeiten verschafften sich 63 %.

In einem dritten Schritt müssen die Kommunen die Tätigkeiten hinsichtlich ihrer öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Grundlage prüfen. Bei den öffentlich-rechtlichen müssen sie bewerten, ob diese zu größeren Wettbewerbsverzerrungen i. S. d. § 2b UStG führen. Die Hälfte der Kommunen ordnete ihre Tätigkeiten nach öffentlich- und privatrechtlicher Grundlage ein. Ebenfalls die Hälfte prüfte, ob öffentlich-rechtliche Tätigkeiten zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Der Anteil der kreisfreien Städte betrug hier 100 %.

Von besonderer Bedeutung bei der Tätigkeitsanalyse und -prüfung ist deren Dokumentation, da diese letztendlich den Nachweis gegenüber den Finanzbehörden sicherstellen kann. Der Rechnungshof fragte bei den Kommunen die von ihnen gewählte Form ab. Nur 43 % der Kommunen konnten hierzu qualifizierte Angaben machen.

Kommunen können auch die sog. Kleinunternehmerregelung in Anspruch nehmen. Diese besagt, dass die USt grundsätzlich nicht von ihnen erhoben wird, wenn der Umsatz zuzüglich der darauf entfallenden Steuer im vorangegangenen Kalenderjahr 22.000 EUR nicht überstieg und im laufenden Kalenderjahr 50.000 EUR voraussichtlich nicht übersteigen wird. 32 Kommunen konnten hierzu Auskunft geben.

Die Kommunen haben nach der Bestandsanalyse und einer umsatzsteuerrechtlichen Erstbewertung ihrer Tätigkeiten den gesamten Tätigkeitsbestand zu bearbeiten. 48 % konnten angeben, wie viele Tätigkeiten sie bewertet hatten, und 29 %, wie viele sie noch zu bearbeiten haben. Besonders hoch war der Anteil der kreisfreien Städte mit 83 %.

57 % der Kommunen hatten mit der Umsetzung der Anforderungen des § 2b UStG einen Dritten beauftragt und 25 % zusätzliches Personal eingestellt. Eine weitere

Möglichkeit, die Herausforderungen zu bewältigen, besteht in der kommunalen Zusammenarbeit.

Umsetzungsprobleme

Die Kommunen teilten dem Rechnungshof darüber hinaus Probleme, die mit den Anforderungen des § 2b UStG bestehen, aber auch Lösungsansätze mit.

Beispielsweise teilten sie dem Rechnungshof mit, dass sie erst die Anforderungen des § 2b UStG erfüllen wollen. Dazu hätten sie bereits Bedienstete mit entsprechenden Fachkenntnissen eingestellt, die Tiefenprüfungen der Einnahmen vornähmen. Zurzeit gäbe es noch steuerrechtliche Auslegungsprobleme bei einigen Einnahmearten. Hierbei könnte ein kommunaler Erfahrungsaustausch hilfreich sein, der bisher noch nicht stattfinde. Der Aufbau und die Einführung eines TCMS sei danach als zweites geplant, sobald die Anforderungen des § 2b UStG umgesetzt seien. Eine gleichzeitige Umsetzung könne aufgrund fehlenden Personals nicht erfolgen.

Der Rechnungshof empfiehlt, sich gleichzeitig mit der Frage eines TCMS und der Umsetzung der Anforderungen des § 2b UStG zu beschäftigen. Die verbleibende Zeit reicht aus, um ein entsprechendes internes Kontrollsystem rechtzeitig einzuführen.

Fazit

Insbesondere die kreisfreien und großen Städte sind sehr weit bei der Umsetzung sowohl des TCMS als auch der Anforderungen des § 2 b UStG. Einzelne Landkreise konnten besonders detailliert Informationen zum Umsetzungsstand liefern. Kleinere Kommunen dagegen fällt es häufig schwer, das geeignete Personal zu rekrutieren. Besonders hier empfiehlt der Rechnungshof eine kommunale Unterstützung, z. B. durch die Landkreise.

III. Die Erhebungen zur Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes in Verwaltungsgemeinschaften zeigen, dass es noch Luft nach oben gibt.

Einige VG wiesen Defizite bei der konsequenten Umsetzung ihrer Ordnungsbehördlichen Verordnungen auf. Sie hatten sowohl Schwierigkeiten, Ordnungswidrigkeiten zu ahnden als auch Buß- und Zwangsgelder wirksam zu vollstrecken. Dies kann ein mangelndes Rechtsbewusstsein der Einwohner zur Folge haben.

Im Jahresbericht 2021 informierte der Rechnungshof über den Umgang eines Ordnungsamts mit freilaufenden Hunden, welches den Leinenzwang nicht durchsetzen konnte. Diese Feststellung nahm der Rechnungshof zum Anlass, die Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes in allen 43 VG Thüringens vergleichend zu prüfen. Dabei untersuchte er insbesondere

- die Ausstattung und personelle Besetzung der Ordnungsbehörden,
- die Form und den Inhalt der ordnungsbehördlichen Verordnungen sowie deren Umsetzung und
- die Verfolgung offener Forderungen aus Buß- und Zwangsgeldern.

Der Rechnungshof erhob bei den VG zunächst durch standardisierte Fragebögen verschiedene Kennzahlen zu den Jahren 2015 bis 2019. Hierdurch ergab sich, dass die VG das Ordnungsbehördengesetz unterschiedlich vollzogen. Danach führte er bei 15 VG weitere Erhebungen durch.[104]

Im Wesentlichen stellte der Rechnungshof Folgendes fest:

Den VG entstanden für die Ausführung des Ordnungsbehördengesetzes insgesamt Personalkosten von 1,4 Mio. EUR bis 1,6 Mio. EUR p. a. Demgegenüber standen jährliche Einnahmen aus Buß- und Verwarngeldern zwischen 92.000 EUR und 112.000 EUR. Dabei gaben 19 VG an, nur in einzelnen Jahren bzw. gar keine Einnahmen erzielt zu haben. 2019 konnten insgesamt 6,3 % der Personalkosten durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden.

Nach der Thüringer Vollzugs-Dienstkräfte-Verordnung haben Ordnungsbehörden fachlich und körperlich geeignete sowie zuverlässige Vollzugs-Dienstkräfte zu bestellen. Diese sollen in der Regel Beamte sein, um dem hoheitlichen Handeln

[104] Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

Rechnung zu tragen. Von den insgesamt 86 Beschäftigten in den Ordnungsbehörden waren jedoch lediglich 10 % Beamte.

Vier Mitarbeiter der Ordnungsbehörden verfügten zudem nicht über die in der Verordnung vorgeschriebene Laufbahnbefähigung für den mittleren Dienst oder die abgeschlossene Berufsausbildung zum Verwaltungsfachangestellten bzw. eine dem gleichgestellte Aus- oder Fortbildung. Stattdessen hatten sie Abschlüsse als Versicherungskaufmann, Bürokauffrau, Brandschutzingenieur und Diplomingenieur für technischen Ingenieurbau.

Fast alle VG hatten ordnungsbehördliche Verordnungen beschlossen. Bei der Prüfung stellte sich jedoch heraus, dass einzelne Verordnungen außer Kraft getreten waren, ohne dass die jeweilige VG es bemerkt hatte. Eine Kommune wollte diese Lücke schließen, indem sie die neue Verordnung rückwirkend in Kraft setzte. Der Rechnungshof machte darauf aufmerksam, dass es nach dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit unzulässig ist, abgeschlossene Tatbestände, insbesondere für Ordnungswidrigkeiten, rückwirkend zu regeln.[105]

Ordnungsbehördliche Verordnungen müssen formelle Mindestanforderungen erfüllen. In mehreren Verordnungen fehlte aber z. B. die Angabe, ob die VG die Mitgliedsgemeinden vor dem Erlass der Verordnung angehört hatte. Dieser vermeintlich geringfügige Formfehler kann im Falle einer gerichtlichen Überprüfung dazu führen, dass die betreffenden Verordnungen für nichtig erklärt werden. In diesem Fall sind auch die Verwaltungsakte rechtswidrig, die die VG auf Grundlage der (nichtigen) Verordnungen erlassen haben.

Während einige VG Ordnungswidrigkeiten konsequent ahndeten, gab es andere, die ihre Einwohner teilweise mehrfach auf ihr Vergehen hinwiesen und nur im Ausnahmefall konsequent vorgingen. Einzelne Mitarbeiter der Ordnungsbehörden erklärten, dass sie viele betroffene Personen – gerade im ländlichen Raum – persönlich kennen und den Sachverhalt eher im direkten Gespräch aufklärten als ein förmliches Verfahren einzuleiten.

Außerdem gaben 21 VG an, dass sie im geprüften Zeitraum offene Forderungen hatten, bei acht lagen diese in einzelnen Jahren sogar bei über 50 % der verhängten Buß- und Verwarngelder. In einer VG hatten die Zahlungspflichtigen lediglich

[105] Vgl. Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 103 Abs. 2 GG und Art. 88 ThürLVerf.

15 % der von 2015 bis 2019 ausgesprochenen Buß- und Verwarngelder und keine der festgesetzten Zwangsgelder beglichen.

Sofern Kommunen ihre Forderungen nicht erfolgreich verfolgen, droht Vollstreckungsverjährung einzutreten. Zudem könnte dies bei den Pflichtigen den Eindruck erwecken, sie hätten keine ernsthaften Konsequenzen zu befürchten. Das Ziel, rechtswidrige Verhaltensweisen und Zustände zukünftig zu verhindern bzw. zu beseitigen, kann somit nicht erreicht werden.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, durch eine engere Zusammenarbeit mit den Landkreisen oder eine Zusammenlegung einzelner Ordnungsämter im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit könnte die Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes kostensparender und effizienter erfolgen. So könnten z. B auch personelle Engpässe insbesondere bei „Ein-Mann-Behörden“ kompensiert und die notwendige persönliche Distanz zu den betreffenden Einwohnern geschaffen werden.

IV. Forderungsmanagement bei Kommunen – Herausforderung und Chance zugleich

Die meisten Kommunen beklagen ihre unzureichende finanzielle Ausstattung. Geht es aber darum, selbst aktiv Einnahmen im Rahmen des Forderungsmanagements zu erzielen, nutzten die geprüften Kommunen ihre Handlungsspielräume meist nur unzureichend. Statt die Vollstreckung einzuleiten, passierte häufig lange Zeit nichts.

Bereits im vorangegangenen Jahresbericht stellte der Rechnungshof die ersten Erkenntnisse der 2020 begonnenen vergleichenden Prüfung Forderungsmanagement[106] vor. Hierauf basierend führte er 2021 bei neun ausgewählten Kommunen örtliche Erhebungen durch. Die Ergebnisse der Prüfung fasste der Rechnungshof in einem Gesamtbericht zusammen.[107] Er gab darin den Gemeinden neben konkreten Handlungsempfehlungen auch Hinweise zu weiterführender Literatur und Musterdienstanweisungen.

[106] Forderungsmanagement bei Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern.

[107] Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/

Die Prüfung zeigte, ein funktionierendes Forderungsmanagement einzurichten und aufrechtzuerhalten, stellt für die Gemeinden insbesondere zwischen fünf- und zehntausend Einwohnern eine Herausforderung dar. Fehlende interne Vorgaben, rechtliche Unsicherheiten, Personalmangel und falsch verstandene Bürgerfreundlichkeit wirkten sich nachteilig auf das Forderungsmanagement aus. Zudem schenkten die Bürgermeister und Ratsgremien diesem Bereich zu wenig Aufmerksamkeit.

Es zeigte sich aber auch, dass die Gemeinden mit einigen Verbesserungen und Anpassungen viel erreichen können, z. B. durch interne Regelungen, wie Dienstanweisungen. Sofern solche vorlagen, waren sie häufig widersprüchlich, veraltet oder wiesen Regelungslücken auf. Dies führte zu zusätzlichem Abstimmungs- und Auslegungsbedarf. Informationsverluste bei Mitarbeiterwechseln kamen bei sieben Gemeinden vor. Vorkehrungen, dies künftig zu vermeiden, traf keine der Gemeinden. Auch stellte keine Gemeinde den notwendigen hausinternen Informationsaustausch zwischen Kasse und Fachämtern sicher. Drei Gemeinden regelten diese Zuständigkeiten nicht gesetzeskonform. Keine Gemeinde legte verbindliche Fristen im Forderungsmanagement fest. Es setzte sich auch in keiner Gemeinde der Bürgermeister oder das Ratsgremium dafür ein, dass die Gemeinde zügiger zu ihrem Geld kommt.

Als problematisch erachtet der Rechnungshof, dass die Gemeinden strafbaren Handlungen und Manipulationen im Forderungsmanagement nicht genügend vorbeugten. So deckten drei von neun Gemeinden bereits verwaltungsinterne Betrugsfälle auf. Das „Vier-Augen-Prinzip“ setzte keine Gemeinde lückenlos um. Es konnte auch keine Gemeinde gewährleisten, dass alle Schuldner bei gleichen Sachverhalten gleichbehandelt werden. Dabei spielte es eine Rolle, dass der jeweilige Arbeitsanfall darüber entschied, wann und wie oft Mitarbeiter Mahnläufe durchführten und bearbeiteten. Im Gegensatz dazu waren die Gemeinden sehr großzügig, wenn es darum ging, Forderungen zu stunden oder gar zu erlassen. Die Mehrzahl der Gemeinden gewährten diese, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Teilweise verzichteten sie auch auf Anträge und Nachweise der Schuldner. In acht von neun Gemeinden erfolgten die Stundungen rechtswidrig.

Der Rechnungshof hinterfragte auch die offenen Forderungen und deren Entwicklung. Es zeigte sich dabei, dass die ausgewiesenen Forderungen oft nicht werthaltig waren. Grund hierfür war, dass die Gemeinden diese nicht vorschriftsmäßig

niederschlugen. Das betraf insbesondere Insolvenzverfahren. Bei allen geprüften Gemeinden enthielt der Forderungsbestand bereits verjährte Forderungen.

Einige Probleme können die Gemeinden umgehend beseitigen. Dies betrifft z. B. die Mahnung und Vollstreckungseinleitung. Bisher mahnte die Mehrzahl der Gemeinden mehrfach und leitete die Vollstreckung verzögert ein. Die Vollstreckung kündigte sie häufig nicht mit der ersten Mahnung an. Dabei ist es rechtlich weder vorgesehen noch erforderlich, wiederholt zu mahnen.

Aufgrund der in dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse forderte der Rechnungshof die Gemeinden auf, ein internes Kontrollsystem für das Forderungsmanagement einzurichten. Dieses hat die Aufgabe, die gesamten Arbeitsschritte innerhalb einer Verwaltung zu sichern und zu überwachen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Gemeinden ihr Forderungsmanagement künftig zielgerichtet, ergebnisorientiert und rechtskonform betreiben.

V. Vergleichen, verstehen und verändern – Vergleichende Prüfung zum Kredit- und Schuldenmanagement bei verschiedenen Gemeindegrößenklassen

Der Rechnungshof verglich die Daten der durchgeführten Prüfungen bei den einzelnen Gemeindegrößenklassen und leitet daraus verschiedene Empfehlungen ab.

Der Rechnungshof prüfte seit 2018 das Kredit- und Schuldenmanagement in drei verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Er veröffentlichte zu jeder Prüfung einen Prüfungsbericht und fasste die Ergebnisse im jeweiligen Jahresbericht der überörtlichen Kommunalprüfung zusammen.

2021 verglich der Rechnungshof die Ergebnisse der verschiedenen Gemeindegrößenklassen.[108]

Die Auswertung umfasste

- 60 Gemeinden bis 5.000 EW,
- 43 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW und

[108] Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

- 34 Gemeinden mit mehr als 10.000 EW.

Der Rechnungshof bezog 1.322 Kreditverträge, 793 Verträge über Kassen-/Liquiditätskredite, 623 Leasingverträge und 121 Bürgschaftserklärungen bzw. bürgschaftsähnliche Erklärungen in seine Auswertungen ein.

Er stellte bei den Kommunen verschiedene Steuerungsmöglichkeiten für das Kredit- und Schuldenmanagement fest. Daraus abgeleitet, gibt er abschließend folgende Empfehlungen:

1. Kommunale Zusammenarbeit

Der Rechnungshof sieht in einer verstärkten kommunalen Zusammenarbeit bei der Kreditbeschaffung weitere Effizienzgewinne und Einsparmöglichkeiten. Form und Umfang sowie Aufgaben- und Handlungsfelder sind hierbei von den Städten und Gemeinden individuell zu betrachten bzw. zu prüfen. Einen regelmäßigen kommunalen Erfahrungsaustausch zum Kredit- und Schuldenmanagement hält der Rechnungshof für empfehlenswert.

2. Entschuldungskonzept

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, Entschuldungskonzepte zu beschließen und verbindlich zu dokumentieren. In diesen Konzepten ist der Zeitpunkt der Schuldenfreiheit festzulegen. Die Finanzierung von Investitionen sollten die Kommunen grundsätzlich ohne Kredite bestreiten. Als Ausnahme dazu können sie beispielsweise in der Hauptsatzung regeln, dass sie ausschließlich für rentierliche Investitionen Kredite aufnehmen.[109]

3. Portfoliobeirat

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, einen Portfoliobeirat als zentrales Informations-, Kompetenz- und Entscheidungsgremium der Verwaltung zu installieren. Ziel dieses Gremiums ist die langfristige systematische Entwicklung und Begleitung eines optimalen und strategischen Portfoliomanagements zur Zinssicherung und Vermeidung von Zinsrisiken sowie zur Nutzung von günstigen Marktsituationen. Der Beirat soll Empfehlungen und Handlungsoptionen bei Entscheidungen zum Portfolio geben.

[109] So war es einer geprüften Stadt innerhalb von zehn Jahren gelungen, ihre Verbindlichkeiten von 70 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR zu reduzieren.

4. Liquiditätsmanagement

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, ein aktives Liquiditätsmanagement zu betreiben. Grundlage dafür ist eine kontinuierliche, genaue und umfangreiche Liquiditätsplanung. Dadurch ist es möglich, den Liquiditätsbedarf exakt festzustellen und Kassenfestbetragskredite in der notwendigen Höhe und nur für den erforderlichen Zeitraum in Anspruch zu nehmen. Die Mitarbeiter des Liquiditätsmanagements sollten regelmäßig Vergleichsangebote auch bei Banken, mit denen sie keine Rahmenverträge abschlossen, einholen und dadurch regelmäßig ihren Bieterkreis erweitern.[110]

5. Cashpooling

Der Rechnungshof empfiehlt geeigneten Kommunen, einen Cashpool einzurichten. Ziel eines Cashpoolings ist es, auf dem Gebiet der Geldanlagen und Liquiditätshilfen zusammenzuarbeiten. Über das Cash-Pooling soll die Zahlung von Strafzinsen bzw. Verwahrentgelten vermieden und unterjährigen Liquiditätsengpässen begegnet werden. Mit der gezielten Steuerung von überschüssiger Liquidität können die Kommunen die Zahlung von Negativzinsen weitestgehend vermeiden.

6. Contracting

Mit Contracting können Kommunen deutliche Einsparungen bei den Energieausgaben/-aufwendungen erreichen. Der Rechnungshof sieht darin ein mögliches Instrument, um vorhandene Energieeffizienzpotenziale auszuschöpfen, ohne dabei den Haushalt zusätzlich finanziell und personell zu belasten. Bei Investitionsmaßnahmen, die Energiesparmaßnahmen betreffen, sollten die Kommunen das Contracting in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

[110] Alle Einzelverträge über Kassenfestbetragskredite einer geprüften Stadt mit aktivem Liquiditätsmanagement waren seit 2016 zinslos und ab 2018 ausschließlich negativ verzinst.

VI. Kommunales Vertragsmanagement am Beispiel von Architekten- und Ingenieurverträgen sowie Verträgen über Wartungs- und Serviceleistungen

Kommunale Verwaltungen wenden verschiedene, nicht immer rechtskonforme Vertragsmuster an, die zu finanziellen Nachteilen führen. Sie verfügen mehrheitlich nicht über die notwendigen Voraussetzungen, um Verträge rechtssicher und ohne Nachteile für die Gemeinden zu schließen.

Der Rechnungshof prüfte das kommunale Vertragsmanagement zwischen 2017 und 2020 am Beispiel von Architekten- und Ingenieurverträgen sowie Verträgen über Wartungs- und Serviceleistungen vergleichend.[111] Hierzu bezog er zunächst 102 gemeinschaftsfreie und 39 erfüllende Gemeinden sowie 43 VG in eine Orientierungserhebung ein. Nach deren Auswertung prüfte er das Vertragsmanagement bei 14 Verwaltungen vertiefend. Ziel der Prüfung war es, Vor- und Nachteile des Vertragsmanagements sowie damit verbundene Risiken aufzuzeigen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben.

Der Rechnungshof stellte fest, dass sich das Vertragsmanagement in kommunalen Verwaltungen mehrheitlich auf das formale Zustandekommen von Vertragsverhältnissen beschränkte. Die geprüften Verwaltungen führten ihre Verträge überwiegend in Papierform und nur vereinzelt Vertragsregister. In den meisten Verwaltungen waren die Vertragsdokumente nur einem Bediensteten zugänglich. Ein vollständiger Überblick über alle Vertragsbeziehungen bestand in der Regel nicht. Dabei verfügten die einzelnen Bediensteten mehrheitlich nicht über die notwendigen Voraussetzungen, um Verträge rechtssicher und ohne Nachteile für die Gemeinden zu schließen. Die Vertragsgestaltung war daher innerhalb der jeweiligen Verwaltungen, aber auch im interkommunalen Vergleich sowohl bei Verträgen mit Architekten und Ingenieuren als auch für Service- und Wartungsleistungen heterogen. Infolge dessen schlossen die Verwaltungen Verträge für vergleichbare Leistungen zu unterschiedlichen Bedingungen. Ein einheitlicher Standard existierte mehrheitlich nicht. Erfüllende Gemeinden und VG verwalteten zudem nicht alle Liegenschaften der beauftragenden Gemeinden bzw. Mitgliedsgemeinden. Sie wirkten nicht überall beim Abschluss von Verträgen mit.

Vier der 14 vertiefend geprüften Verwaltungen hatten aufgrund einer z. T. bereits auf Dauer angespannten Personalsituation Mühe, die Fragestellungen des Rech-

[111] Vgl. § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO.

nungshofs adäquat zu beantworten, Vertrags- und Rechnungsunterlagen aufzufinden und diese vorzulegen. In der Regel waren die Bediensteten bereits zum Vertragsschluss auf die Zuarbeit der Dienstleister angewiesen. Diese wiederum bestimmten dann den Inhalt der Verträge und die Bedingungen für die Leistungserbringung.

Architekten- und Ingenieurverträge

Verträge mit Architekten und Ingenieuren basierten auf verschiedenen, teils veralteten Mustern aus Vergabehandbüchern des Bundes, kommerziellen Mustern Dritter oder individuellen Lösungen der Freiberufler. Die verwendeten Vertragsurkunden waren zudem nur unvollständig ausgefüllt, enthielten unklare und teils nachteilige Regelungen für die Gemeinden. Die Verträge ließen z. B. offen, welche Leistungen die Freiberufler zu erbringen hatten. Mit dem Verzicht auf die digitale Bereitstellung der Arbeitsergebnisse der Freiberufler fehlten den Gemeinden zudem Berechnungen und Planungsunterlagen als wichtige Grundlage für die spätere Unterhaltung der baulichen Anlagen. Äquivalent zu früheren Feststellungen des Rechnungshofs beinhalteten die Verträge mit Architekten und Ingenieuren auch 2020 weiterhin Haftungsbeschränkungen der Freiberufler zum Nachteil der Gemeinden. Der Rechnungshof stellte weiter fest, dass rund 52 % der Vertragsunterlagen mit Architekten und Ingenieuren unvollständig waren. Im Wesentlichen fehlten Vertragsbedingungen und Anlagen, auf welche die Verträge regelmäßig Bezug nahmen. Auch entsprachen rund 12 % der Vertragsschlüsse nicht den formalen Anforderungen des Kommunalrechts.

Service- und Wartungsverträge

Bei Service- und Wartungsverträgen mangelte es den Kommunen an der Bestellerkompetenz, entsprechende Leistungen fachgerecht zu beschreiben und zu beschaffen. Rund 69 % der geprüften Verträge für Service- und Wartungsleistungen enthielten keine oder keine detaillierte Leistungsbeschreibung. Zudem wurden diese Verträge nahezu ausschließlich auf den Urkunden und zu den Bedingungen der Dienstleister geschlossen. Rund 68 % der geprüften Verträge verstießen aus diesen Gründen gegen das kommunale Haushalts- und Vergaberecht. 55 % der Vertragsschlüsse von Verträgen über Service- und Wartungsleistungen entsprachen nicht den formalen Anforderungen des Kommunalrechts.

Für eine Vielzahl von Verwaltungen besteht im Sinne der Rechtssicherheit als auch der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung dringender Handlungsbedarf. Ohne ausreichendes und ausreichend qualifiziertes Personal können die Verwaltungen die Vielzahl sich unterscheidender Vertragsunterlagen nicht sachgerecht prüfen, Nachteile für die Gemeinden ausschließen und Risiken für deren Haushalte reduzieren. Unvollständige Verträge, die den formalen Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts nicht entsprechen, schaffen keine Rechtssicherheit und können zu vermeidbaren Mehrausgaben führen. Ein fehlender Überblick über bestehende Vertragsverhältnisse und damit verbundene finanzielle Verpflichtungen stehen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entgegen. Verwaltungsgröße, Verwaltungsstruktur, personelle Ausstattung, die finanzielle Lage der Kommune und letztlich die jeweiligen Akteure beeinflussen die Art und Weise, den Umfang, die Qualität und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Vertragsverwaltung. Im Hinblick auf die Aufgabenfülle, den einzuhaltenden Rechtsrahmen und die Qualitätsstandards sind leistungsfähige und effektive kommunale Strukturen unabdingbar.

Positiv hervorzuheben ist die Vertragsverwaltung einer geprüften Stadt. Die zur Prüfung vorgelegten Verträge waren vollständig und entsprachen den formalen Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts. Sie beschaffte Architekten- und Ingenieurleistungen mit Hilfe einheitlicher Vergabe- und Vertragsunterlagen. Service- und Wartungsleistungen beschaffte sie auf der Basis des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB). Für Leistungsbeschreibungen nutzte sie Wartungskarten des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV). Die Verwaltung führte ein Vertragsregister. Mit deren Hilfe überwachte sie z. B. Gewährleistungszeiträume, Vertragslaufzeiten, Kündigungsfristen und Wartungsturnusse. Aufgrund des sich ändernden Bedarfs und zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit beschaffte die Verwaltung Service- und Wartungsleistungen jährlich neu.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Prüfung in einem anonymisierten Bericht zusammengefasst.[112] Der Bericht enthält Quellenangaben zu kostenfrei erhältlichen und rechtssicheren Vertragsmustern sowie Empfehlungen und Hinweise zu Leistungsbeschreibungen und zur Vertragsgestaltung. Der Rechnungshof stellte zudem auf seiner Internetpräsenz ein einfaches digitales Vertragsregister

[112] Der Bericht ist auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

zur freien und unentgeltlichen Nutzung bereit. Diese Hilfestellungen sollen die Gemeinden auf dem Weg zu einer umfassenderen Vertragsverwaltung unterstützen.

VII. Bedarf und baulicher Zustand von Jugendfreizeiteinrichtungen

Die von den Landkreisen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bereitgestellten Jugendfreizeiteinrichtungen variieren sehr stark in Anzahl, Größe und Eignung. Die Landkreise kennen den Bedarf an Einrichtungen, den baulichen Zustand sowie den baulichen Investitionsbedarf überwiegend nicht.

Die Landkreise sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe[113]. Sie nehmen diese Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch das Jugendamt wahr. Die Landkreise haben zu gewährleisten, dass geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendarbeit im Sinne der §§ 11 und 12 SGB VIII rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.[114] Hierfür haben sie im Rahmen der Jugendhilfeplanung einen Jugendförderplan zu erstellen. In diesem sind u. a. der Bedarf an Einrichtungen für den Bereich der Jugendarbeit, die Rangfolge notwendiger Maßnahmen und die voraussichtlichen Kosten auszuweisen.[115] Die Landkreise fördern die Träger der Jugendarbeit vor Ort nach Maßgabe des Jugendförderplans. Das Land als überörtlicher Träger der Jugendhilfe gewährt den Landkreisen Zuschüsse nach Maßgabe des Haushalts.[116] Neben Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bewirtschaften auch Träger der freien Jugendhilfe[117] (Freie Träger) die von den Landkreisen im Förderplan ausgewiesenen Einrichtungen. Als öffentliche Träger sind neben den Gemeinden selbst, auch vereinzelt Landkreise tätig.

Der Rechnungshof prüfte[118] 2021 den baulichen Zustand und baulichen Investitionsbedarf von Jugendfreizeiteinrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe von 2018 bis 2021. Ziel der Erhebungen war es, einen Überblick über den aktuellen Bestand aller Jugendfreizeiteinrichtungen in Thüringen hinsichtlich Flächen, Bauzustand, Eignung und finanzieller Rahmenbedingungen zu erhalten. Hierzu bezog der

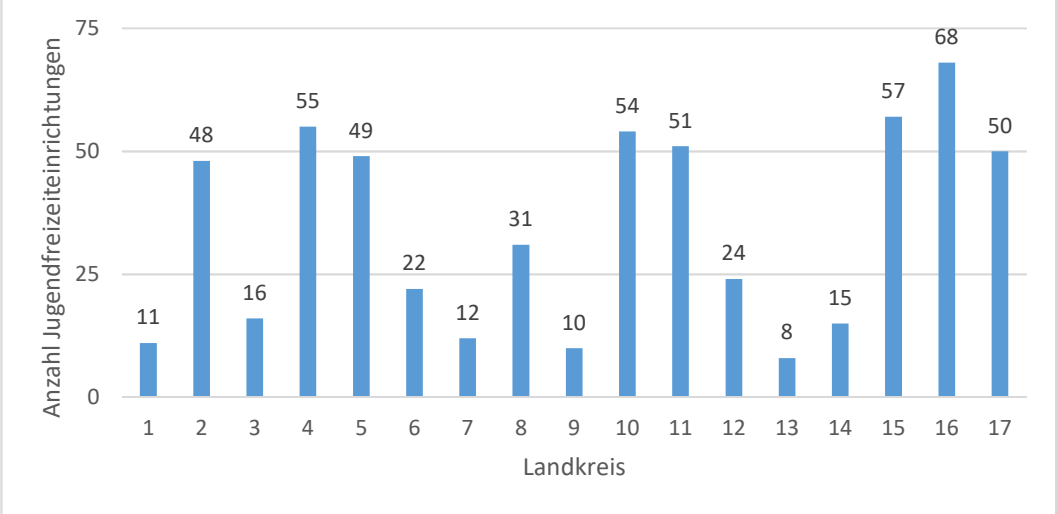
[113] Vgl. § 1 ThürKJHAG.
[114] Vgl. § 16 Abs. 1 Satz 1 ThürKJHAG.
[115] Vgl. § 80 SGB VIII i. V. m. § 16 Abs. 2 Sätze 1 und 3 ThürKJHAG.
[116] Vgl. § 16 Abs. 1 Satz 3 ThürKJHAG.
[117] Zu den Freien Trägern zählen u. a. die in der Liga der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Organisationen sowie Kirchen, Vereine und private Initiativen.
[118] Vgl. § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO.

Rechnungshof zunächst alle Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in eine Orientierungserhebung ein. Nach Auswertung dieser wählte er 35 konkrete Objekte für eine vertiefende Erhebung aus und nahm hiervon zehn in Augenschein. Er ging insbesondere den Fragen nach,

- wie die Landkreise den Bedarf an Jugendfreizeiteinrichtungen bestimmen,
- welche bauliche Beschaffenheit und Eignung die Einrichtungen aufweisen,
- welche finanziellen Rahmenbedingungen für einen zukünftigen Erhalt und Betrieb der Einrichtungen gegeben sind.

Der Rechnungshof stellte fest, dass in den Landkreisen insgesamt über 580 Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen[119] existieren. Diese verteilen sich auf die Landkreise wie folgt:

Abbildung 9 – Anzahl der Jugendfreizeiteinrichtungen je Landkreis



Die Verteilung zwischen den Landkreisen ist sehr heterogen. Die Anzahl der Jugendfreizeiteinrichtungen reichte von acht bis 68. Gleiches trifft auf die Strukturen zwischen Stadt und Land zu. Während in Städten mehr und größere Objekte überwiegen, existieren gerade in kleinen Gemeinden nur vereinzelt Räume oder mobile Angebote.

Der Rechnungshof untersuchte, ob und in welchem Turnus das jeweilige Jugendamt den baulichen Zustand der Objekte erfasst und bewertet und ließ sich die aktuellen Jugendförderpläne vorlegen. Dabei stelle er fest, dass die Landkreise den

[119] Hierbei sind Jugendräume ohne Betreuung nicht erfasst.

Zustand der Jugendeinrichtungen überwiegend nicht hinreichend kannten, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Im Ergebnis der Orientierungserhebung stellte er weiter fest, dass

- die Landkreise ihrer Verpflichtung nicht nachkamen, rechtzeitig und im ausreichenden Umfang geeignete Einrichtungen zur Verfügung zu stellen,
- eine ausreichende Bestandsanalyse nicht vorlag,
- nur drei Landkreise den baulichen Zustand turnusmäßig erfassten und bewerteten,
- nur vier Landkreise die Einrichtungen unangekündigt in Augenschein nahmen,
- keine bzw. nur unzureichende Informationen zu Flächen und Zustand der Einrichtungen vorlagen,
- die Jugendförderpläne keine Angaben zur baulichen Eignung und zum Finanzbedarf hierfür enthielten,
- die Landkreise den Bedarf an Einrichtungen und insbesondere den baulichen Zustand mit den Trägern vor Ort nicht hinreichend abstimmten und
- lediglich fünf Landkreise die Möglichkeit einer Förderung baulicher Maßnahmen an kreiseigenen Jugendfreizeiteinrichtungen vorsahen, die sich jedoch auf Sachkosten, i. d. R. Farbe für den Anstrich der Objekte, beschränkten.

Die vertiefende Prüfung zeigte, dass die Träger vor Ort die vorhandenen Objekte und deren Zustand sehr unterschiedlich erfassten. Sie konnten überwiegend kein Konzept zur Entwicklung der Jugendfreizeiteinrichtungen vorlegen. Auch die Ausgaben für Bauunterhalt und Betrieb der Objekte konnten sie nicht vollständig angeben.

Der Rechnungshof fand sowohl Einrichtungen in gutem als auch unzumutbaren Allgemeinzustand vor. Dabei existiert die überwiegende Zahl allein durch die hohe Eigeninitiative und das Improvisationsvermögen der Träger und Jugendlichen vor Ort.

Der Rechnungshof stellte weiter fest, dass der überwiegende Teil der Objekte einen Sanierungsstau[120], Sicherheitsmängel sowie hygienische Mängel aufwies.

[120] Der Rechnungshof ermittelte anhand der Einschätzung der Gemeinden, dass rund 30 % der Objekte einem starken Verschleiß mit großem Sanierungsstau und rund 60 % der Objekte einem mittleren Verschleiß mit geringem Sanierungsstau unterliegen.

Den Bedarf für Betrieb, Bauunterhalt und Investitionen ermittelten die Träger vor Ort nicht. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich notwendiger baulicher Maßnahmen führten sie ebenso nicht durch.

Der Rechnungshof verweist auf die Empfehlung der KGSt[121], als durchschnittlichen jährlichen Unterhaltungsaufwand zwischen 1 bis 2 % des Neubauwerts zu veranschlagen. Er empfiehlt, bei künftigen Haushaltsplanungen einen angemessenen Haushaltsansatz vorzusehen und auch die jährlichen Steigerungen der Neubaukostenrichtwerte zu berücksichtigen. Hinsichtlich des notwendigen Investitionsbedarfs für die Beseitigung des vorhandenen Sanierungsstaus stellte der Rechnungshof eine Vergleichsberechnung an. Der Berechnung legte er die 35 vertiefend geprüften Objekte zu Grunde. Aus diesen ermittelte er einen Anteil von rund 29 % mit starkem Verschleiß. Diesen Anteil wendete er auf die Gesamtanzahl von 581 Jugendfreizeiteinrichtungen an und ermittelte 166 Jugendfreizeiteinrichtungen mit starkem Verschleiß. Aus der Gesamtanzahl der 581 Jugendfreizeiteinrichtungen ermittelte er eine Durchschnittsfläche von 125 m² je Objekt. Mit einem Kostenansatz zwischen 500 und 1.000 EUR/m²[122] berechnete er einen Investitionsbedarf für die Objekte mit starkem Verschleiß von 10.375.000 EUR bis 20.750.000 EUR.[123]

Der Rechnungshof fordert, dass die Landkreise ihre Jugendförderpläne auf die Anforderungen des § 16 ThürKJHAG ausrichten. Er fordert weiterhin, Quantität und Qualität des Bedarfs mit den Trägern vor Ort regelmäßig abzustimmen und fortzuschreiben. Die voraussichtlichen Kosten sind in die Förderpläne aufzunehmen. Der Rechnungshof empfiehlt eine turnusmäßige Zustandsanalyse.[124]

---

[121] Veröffentlichung der KGSt, Instandhaltung kommunaler Gebäude, Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen (B 7/2009) vom 24. November 2009.

[122] In Anlehnung an die PLAKODA Projektdaten der Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB) zu Jugendeinrichtungen der Kostengruppen 300 und 400 von rund 2.297 EUR/m² für Neubauten. Aufgrund von Sanierungsarbeiten im Bestand reduzierte der Rechnungshof diesen Ansatz.

[123] 166 Objekte x 125 m²/Objekt x 500 EUR/m² = 10.375.000 EUR bzw.
166 Objekte x 125 m²/Objekt x 1.000 EUR/m²= 20.750.000 EUR.

[124] Der Rechnungshof veröffentlichte die Ergebnisse der Prüfung in dem „Bericht über die vergleichende Prüfung der Jugendfreizeiteinrichtungen der Kommunen und Landkreise in Thüringen“. Veröffentlicht im Internet unter: https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewaehltepruefungen/.

VIII. Keine Aufgabenwahrnehmung ist auch keine Lösung

Auch bei klammen Kassen müssen die Landkreise und kreisfreien Städte Altlasten gesetzeskonform erfassen, bewerten und erkunden. Die Unterlassung kann erhebliche Risiken für die Allgemeinheit bergen.

Im Freistaat sind die Landkreise als untere Bodenschutzbehörde zuständig.[125] Nach dem Thüringer Altlastenleitfaden[126] sollen sie Altlasten erfassen und bewerten. Anschließend ist eine Gefährdungsabschätzung vorzunehmen, welche die Erkundung und weitere Untersuchungen umfasst. Bleibt eine Gefährdung unerkannt, bestehen erhebliche Umwelt- und Finanzrisiken.

Der Rechnungshof prüfte 2020 bei zwei Landkreisen, welche Maßnahmen diese zur Erfassung und Gefährdungsabschätzung von Altlasten und Altlastenverdachtsflächen ergriffen haben, unabhängig vom Jahr der Ersterfassung.

Beide Landkreise nahmen bei weniger als 10 % der bekannten Altlasten und Altlastenverdachtsflächen Erkundungen oder Sanierungen vor. Somit war bei über 90 % der Flächen unklar, ob und wenn ja, welche Gefährdung von den potenziellen Altlasten ausgeht.

Ein Landkreis hatte bereits in den 1990er Jahren Altlastenverdachtsflächen mit offensichtlichem Gefährdungspotenzial erkundet und saniert. Für die verbliebenen Flächen existierte eine Prioritätenliste, um die Bearbeitung der erfassten Altlasten gezielt zu steuern.

Der zweite Landkreis hatte seit der Re-Kommunalisierung im Jahr 2008 die Aufgabe Bodenschutz und Altlasten nur mit 0,3 Stellenanteilen wahrgenommen. Seit 2017 gingen die Stellenanteile und damit die Aufgabenwahrnehmung weiter zurück. Dadurch konnte der Landkreis dem Rechnungshof auch keine Auskunft zum derzeitigen Bearbeitungsstand konkreter Altlastenverdachtsflächen erteilen.

Von einer potenziellen Altlast kann eine Gefährdung für die Schutzgüter Wasser, Boden und Luft ausgehen. Die für den Bodenschutz zuständigen Behörden sollen geeignete Maßnahmen ergreifen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt.[127]

---

[125] Vgl. § 11 ThürBodSchG.

[126] Altlastenleitfaden Teil II: Erkundung und Untersuchung von altlastenverdächtigen Flächen, 2. Auflage 2009 des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, Seite 28 f.

[127] Vgl. § 9 Abs. 2 BBodSchG.

Beide Landkreise führten den erheblichen Finanzbedarf als Grund für die mangelhafte Erkundung der Altlasten und Altlastenverdachtsflächen an. Der zweite Landkreis reagierte auf die Kritik des Rechnungshofs mit der Schaffung einer neuen Stelle für einen Mitarbeiter im Bereich Bodenschutz.

Der Rechnungshof erwartet von den unteren Bodenschutzbehörden künftig die Erkundung möglichst vieler Altlasten als Voraussetzung einer weitergehenden Gefährdungsabschätzung. Der Freistaat unterstützt die Landkreise und kreisfreien Städte bei dieser Aufgabe mit gezielten Fördermaßnahmen.[128]

IX. Fehlerhafte Anwendung der Bestimmungen zum Unterhaltsvorschussrecht

Bei der Berechnung und Festsetzung von Zahlungsverpflichtungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils beachteten die geprüften Kommunen die rechtlichen Bestimmungen oft nicht hinreichend. Dies führte unter anderem dazu, dass Unterhaltspflichtige die ihrem Kind gewährten staatlichen Unterhaltsleistungen nicht zurückzahlen mussten.

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2021 über die unzureichende Durchsetzung von Forderungen nach dem Unterhaltsvorschussrecht bei zwei kreisfreien Städten berichtet. Insbesondere hatte er die mangelhafte Anwendung von Instrumenten bei Zahlungsverzug kritisiert.[129]

Inzwischen setzte der Rechnungshof seine Erhebungen zum Unterhaltsvorschuss (UV) bei zwei Landkreisen fort. Der geprüfte Zeitraum umfasste 2016 bis 2019. Hierbei stellte er erneut die bereits im Jahresbericht 2021 aufgeführten Unzulänglichkeiten fest. Darüber hinaus zeigten sich – wie schon in den kreisfreien Städten – Defizite bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen.[130] Nachfolgend führt der Rechnungshof seine wesentlichen Kritikpunkte beim Festsetzen von Ansprüchen auf:

---

[128] Richtlinie für die Förderung von Maßnahmen zur Altlastenbehandlung im Freistaat Thüringen, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 3/2020, S. 180-184.

[129] Die UV-Stellen hatten z. B. Verzugszinsen nicht konsequent festgesetzt. Die Stundung von Forderungen hatten sie zu großzügig gewährt und Stundungszinsen meist nicht erhoben. Das Forderungsmanagement offenbarte Mängel, da Mahn- und Vollstreckungsläufe weder standardisiert noch ausreichend IT-gesteuert abliefen. Vgl. Jahresbericht 2021 zur Überörtlichen Kommunalprüfung, Seite 54 ff. https://www.thueringer-rechnungshof.de/files/1771F989BCB/Jahresbericht20KommunalprC3BCfung20202120-20Endfassung.pdf.

[130] Vgl. 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), „Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in der jeweils geltenden Fassung (RL-UVG) sowie „Unterhaltsrechtliche Leitlinien der Familiensenate des Thüringer Oberlandesgerichts“ in der jeweils geltenden Fassung.

Prüfung der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit

Zahlt der barunterhaltspflichtige Elternteil für sein Kind keinen Unterhalt, gewähren die UV-Stellen auf Antrag Unterhaltszahlungen. Diese Leistungen muss der unterhaltspflichtige Elternteil grundsätzlich an den Staat zurückzahlen (sog. Rückgriff). Die UV-Stellen sind gehalten, die Leistungen unmittelbar nach Auszahlung vom Unterhaltspflichtigen zurückzufordern.

Aus den Akten ging häufig nicht hervor, ob die UV-Stellen eine Prüfung der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen vorgenommen hatten.

- In einigen Fällen stellte der Rechnungshof bei der Prüfung der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit fest, dass die UV-Stellen bei der Ermittlung der Einkommensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen das monatliche Durchschnittseinkommen fehlerhaft berechnet hatten. So blieben z. B. Sonderzahlungen unberücksichtigt oder die UV-Stelle legte weniger als zwölf Verdienstmonate für die Berechnung des monatlichen Durchschnittseinkommens der Unterhaltspflichtigen zu Grunde. Dies führte zu einem geringeren monatlichen Durchschnittseinkommen und damit zu einer geringeren Rückforderung von Unterhaltsleistungen. In Einzelfällen sah die UV-Stelle durch die fehlerhafte Berechnung sogar gänzlich von einer Rückforderung von UV-Leistungen ab.

  Die Leistungsfähigkeit eines Unterhaltspflichtigen ist für zurückliegende UV-Zeiträume grundsätzlich nach den in dieser Zeit tatsächlich erzielten Einkünften zu bestimmen. Aus dem bereinigten Jahresnettoeinkommen ist das monatliche Durchschnittseinkommen festzustellen. Dies wird bei Nichtselbstständigen und Rentnern aus dem Durchschnitt der letzten zwölf Monate oder des letzten abgeschlossenen Kalenderjahres gebildet.[131] Bei der Berechnung des Einkommens sind alle Einkünfte heranzuziehen, die dem Unterhaltspflichtigen zufließen. Dazu zählen u. a. auch Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Spesenzahlungen, Zulagen, Prämien oder Gewinnbeteiligungen.

  In ihren Stellungnahmen sagten die geprüften Kommunen zu, der Forderung des Rechnungshofs, die Feststellungen zu den Unterhaltsansprüchen in den Akten ausreichend zu dokumentieren, künftig nachzukommen. Sie versicherten zudem, die Sachbearbeiter zur Berechnungsthematik auf die Einhaltung der bestehenden Regelungen nochmals hinzuweisen.

[131] Vgl. Ziffer 7.6.3 der RL-UVG.

- Der Rechnungshof stellte fest, dass der Abzug berufsbedingter Aufwendungen nicht immer gerechtfertigt war. Eine UV-Stelle berücksichtigte z. B. stets berufsbedingte Aufwendungen mit 5 % des Nettoeinkommens. Sie prüfte nicht, ob tatsächlich solche Aufwendungen vorlagen.

  Die Berechnung der unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit knüpft an das bereinigte Nettoeinkommen des Unterhaltspflichtigen. Bei der Berechnung dürfen notwendige berufsbedingte Aufwendungen (z. B. Fahrtkosten für den Arbeitsweg) abgezogen werden.[132] Ein pauschaler Abzug ist nach der RL-UVG nur erlaubt, wenn der Unterhaltspflichtige konkret darlegt, welche berufsbedingten Aufwendungen er hatte. Weist z. B. die Verdienstbescheinigung einen im selben Ort ansässigen Arbeitgeber aus, so drängt sich die Notwendigkeit von berufsbedingten Fahrtkosten nicht auf, sondern muss konkret nachgewiesen werden.

  Die UV-Stelle verwies in ihrer Stellungnahme auf unterhaltsrechtliche Leitlinien der OLG. Danach seien berufsbedingte Aufwendungen vom Einkommen abzuziehen. Bei entsprechenden Anhaltspunkten dürfe – auch bei fiktiven Einkünften – eine Pauschale von 5 % des Nettoeinkommens abgezogen werden.

  Der Rechnungshof verdeutlichte, dass mit der einschränkenden Formulierung „bei entsprechenden Anhaltspunkten“ die unterhaltsrechtlichen Leitlinien einen generellen Abzug ausschließen. Er forderte die UV-Stelle auf, sich berufsbedingte Aufwendungen nachweisen zu lassen.

Unterhaltspflichtige im SGB II-Bezug

Der Rechnungshof stellte fest, dass UV-Stellen bei Unterhaltspflichtigen, die Leistungen nach dem SGB II bezogen, oftmals großzügig von einem Rückgriff absahen. Nachweise zu den Erwerbsbemühungen hatten sie von den Unterhaltspflichtigen i. d. R. nicht verlangt.

Ein Unterhaltsanspruch wird nicht verfolgt, solange der Unterhaltspflichtige Leistungen nach dem SGB II bezieht und über kein eigenes Einkommen verfügt. Nach der RL-UVG ist mit dem „Verfolgen“ lediglich das Durchsetzen der Forderung durch eine Zwangsvollstreckung gemeint. Mit dieser Regelung sollen erfolgversprechende und wirtschaftliche Rückgriffbemühungen nicht ausgeschlossen wer-

[132] Vgl. Ziffer 7.6.3 der RL-UVG.

den. Die Prüfung und Sicherung des Rückgriffanspruchs sind daher weiterhin vorzunehmen.[133] Im Fall der Arbeitslosigkeit hat sich der Unterhaltspflichtige intensiv um eine (neue) Arbeitsstelle zu kümmern. Er muss sich für jede zumutbare Tätigkeit bewerben. Andernfalls können dem Unterhaltspflichtigen fiktive Einkünfte hinzugerechnet werden.[134] Bei Berücksichtigung eines fiktiven Erwerbseinkommens kann eine unterhaltsrechtliche Leistungsfähigkeit und damit ein Unterhaltsanspruch entstehen.

Der Rechnungshof forderte die UV-Stellen auf, einen Unterhaltsanspruch auch bei Beziehern von Leistungen nach dem SGB II zu prüfen. Nachweise über Erwerbsbemühungen sind zwingend zu fordern.

Die geprüften Kommunen teilten mit, dass die UV-Stellen künftig regelmäßig die Erwerbsbemühungen bei Bezug von SBG II-Leistungen prüfen werden. Insbesondere mit festen Terminsetzungen solle sichergestellt werden, dass eine regelmäßige Überprüfung stattfindet.

Fehlende Titulierung von Unterhaltsverpflichtungen

Der Rechnungshof stellte fest, dass für Unterhaltspflichtige mit einem regelmäßigen Einkommen entweder kein oder ein nicht in ausreichender Höhe vollstreckbarer Titel vorlag. Auch bei gewährten Stundungen verzichteten einige UV-Stellen auf eine Titulierung. Zudem informierten einige UV-Stellen die Unterhaltspflichtigen nur über die Möglichkeit einer freiwilligen Errichtung einer Jugendamtsurkunde.

Liegen vollständige Auskünfte zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Unterhaltspflichtigen vor, hat die UV-Stelle die Höhe des Rückzahlungsanspruchs zu berechnen. Im Hinblick auf eine drohende Verwirkung und Verjährung des Rückzahlungsanspruchs hat sie parallel eine zeitnahe Titulierung der Forderung anzustrengen. Unterhaltsrückstände verjähren nach drei Jahren. Titulierte Ansprüche verjähren hingegen erst nach 30 Jahren. Die Titulierung des errechneten Unterhaltsbetrags soll durch Errichtung einer Jugendamtsurkunde erfolgen. Hierzu ist der Unterhaltspflichtige aufzufordern.[135]

[133] Vgl. RL-UVG zu § 7a.
[134] Vgl. Ziffern 6.1.1 und 7.1.2 der RL-UVG.
[135] Vgl. Ziffern 7.3.3, 7.6.3 und 7.6.4 der RL-UVG.

Der Rechnungshof kritisierte die unzureichenden Maßnahmen der UV-Stellen hinsichtlich einer Titulierung von Ansprüchen. Er empfahl zudem, den Unterhaltspflichtigen grundsätzlich zur Errichtung einer Jugendamtsurkunde aufzufordern.

Die geprüften Stellen sagten zu, ihren Fokus künftig verstärkt auf das Errichten von Jugendamtsurkunden zu legen.

Regelmäßige Rückstandsmitteilungen an die Unterhaltspflichtigen

Der Rechnungshof stellte fest, dass die UV-Stellen oft keine Rückstandsmitteilungen in den Akten dokumentierten und damit Verwirkung und Verjährung drohten.

UV-Stellen haben auch auf eine Verwirkung des Unterhaltsanspruchs zu achten, da dieser sonst nicht mehr geltend gemacht werden kann.[136] Der Bundesgerichtshof geht – unabhängig von einer Titulierung – davon aus, dass eine Verwirkung naheliegt, wenn die UV-Stellen den Unterhaltsanspruch für Zeitabschnitte, die etwas mehr als ein Jahr zurückliegen, nicht geltend machen.[137] Im Hinblick auf eine drohende Verwirkung und Verjährung ist dem Unterhaltspflichtigen bei anhaltender Zahlungsunfähigkeit daher möglichst einmal jährlich mit einer Rückstandsmitteilung deutlich zu machen, dass „weiterhin übergegangener Unterhalt geltend gemacht wird“.[138]

Der Rechnungshof forderte die UV-Stellen auf, eine jährliche Rückstandsmitteilung an die Unterhaltspflichtigen sicherzustellen.

Die geprüften Stellen sicherten die künftige Beachtung zu.

[136] Vgl. §§ 195, 197, 242 BGB.
[137] Vgl. BGH, Urteil vom 10. Dezember 2003 – XII ZR 155/01 und vom 31. Januar 2018 – XII ZB 133/17.
[138] Vgl. Ziffer 7.3.3 der RL-UVG.

X. Satzungsregelung zu Gebührenzuschlägen nicht umgesetzt – Risiko der Gewässerverschmutzung steigt

Ein Abwasserzweckverband erhob keine Gebührenzuschläge, obwohl diese in seiner Satzung vorgesehen waren. Er verzichtete damit auf Einnahmen und riskierte eine stärkere Gewässerverschmutzung.

Der Rechnungshof prüfte 2020 in einer vergleichenden Prüfung bei drei Zweckverbänden der Abwasserbeseitigung, ob diese die Vorgaben ihrer Satzungen einhielten und Gebührenzuschläge für stark verschmutztes Abwasser (Starkverschmutzerzuschläge) erhoben. Als stark verschmutzt gilt gewerbliches Abwasser, dessen Belastung mit organischen Frachten[139] und Phosphaten[140] die Grenzwerte für häusliches Abwasser überschreitet.[141] Geprüfter Zeitraum war 2015 bis 2019.

Zwei Zweckverbände erhoben Starkverschmutzerzuschläge für nicht häusliches Abwasser. Sie erzielten Einnahmen zwischen 20.000 EUR und 750.000 EUR pro Jahr und refinanzierten damit die entstandenen Mehrkosten der Abwasserbehandlung. Sie folgten so der Forderung des Abgabenrechts, dass Gebühren nach dem Ausmaß zu bemessen sind, in dem die öffentliche Einrichtung benutzt wird (Äquivalenzprinzip).[142]

Der dritte Zweckverband definierte in seiner Satzung jeweils Einleithöchstwerte für häusliches und nicht häusliches Abwasser. Er beprobte zwar das eingeleitete Abwasser bis zu 12-mal im Jahr bei gewerblichen Einleitern, reagierte aber auf die Messergebnisse nicht. In Einzelfällen betrug die gemessene Konzentration der organischen Fracht mehr als das Doppelte der nach der Satzung zulässigen Einleithöchstwerte für nicht häusliches Abwasser. Er forderte von den Einleitern des stark verschmutzten Abwassers keine Gebührenzuschläge, obwohl diese in seiner Satzung vorgesehen sind. Stattdessen behandelte er das stark verschmutzte Abwasser in der kommunalen Kläranlage zu dem Gebührensatz, den auch die privaten Haushalte pro m³ häuslichen Abwassers zahlten.

Weder die Überschreitung der Grenzwerte für häusliches Abwasser noch die nach Satzung unzulässige Überschreitung der Einleithöchstwerte für nicht häusliches Abwasser führten zu Gebührenzuschlägen. Vielmehr duldete der Zweckverband

---

139 Z. B. als Chemischer Sauerstoffbedarf (CSB) gemessen in mg/l.

140 Gemessen als Gesamtphosphat (P_{ges}) in mg/l.

141 Bei häuslichem Abwasser beträgt die mittlere CSB-Konzentration 600 bis 1.200 mg/l und Konzentration von P_{ges} 5 bis 20 mg/l.

142 Vgl. § 12 Abs. 4 ThürKAG.

wissentlich das Einleiten von stark verschmutztem gewerblichen Abwasser in sein Kanalnetz. Der Zweckverband verstieß somit in mehrfacher Hinsicht gegen seine eigene Satzung.

Der Zweckverband betreibt sein Abwasserkanalnetz im Mischsystem. Im Mischsystem werden Abwasser und Niederschlagswasser in einem Kanal abgeleitet. Um die Dimensionen der Mischwasserkanäle wirtschaftlich zu gestalten, sind Mischwasserbehandlungsanlagen notwendig. Bei Regenwetter fließt dann aus diesen Anlagen stark verdünntes Abwasser in die Gewässer.

Indem der Zweckverband weiterhin zulässt, dass hohe organische Frachten in sein Mischwassersystem eingeleitet werden, erhöht er das Risiko der Gewässerverschmutzung. Die organische Fracht gelangt nicht zur Kläranlage, weil sie vorher bei Regenwetter im Gewässer landet. Die organische Fracht wirkt sich als Nährstoff schädlich im Gewässer aus. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie[143] verbietet das Verschlechtern der Gewässerqualität und verlangt den guten Zustand der Gewässer bis 2027.

Der Rechnungshof forderte den Zweckverband auf, seine Satzung einzuhalten oder ein anderes Gebührenmodell für die Erhebung von Starkverschmutzerzuschlägen zu erarbeiten. Außerdem sollte er von der zugelassenen Überschreitung von Einleithöchstwerten schon aus gewässerökologischen Gründen abrücken.

In seiner Stellungnahme gab der Zweckverband an, seiner Satzung fehle es an den rechtlichen Voraussetzungen zur Erhebung von Starkverschmutzerzuschlägen. Das Behandeln von stark verschmutztem Abwasser führe nicht stets zu unverhältnismäßigen Mehrkosten. Deshalb habe der Zweckverband Sondereinleitverträge über die Einleitung von stark verschmutztem Abwasser abgeschlossen. Im Übrigen beabsichtige er, die Gebührenzuschläge künftig aus seiner Satzung zu streichen. Zu den gewässerökologischen Sachverhalten äußerte er sich nicht.

Die Argumentation des Zweckverbands überzeugt nicht. Der Zweckverband hat sich entschieden, für eine stärkere Inanspruchnahme seiner Abwasserbehandlungsanlagen durch stark verschmutztes Abwasser Gebührenzuschläge zu erheben. Die Gebührenzahler müssen darauf vertrauen können, dass der Zweckverband sich an seine eigene Satzung hält (Rechtsstaatsprinzip).[144] Dazu gehört

[143] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

[144] Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG.

auch, dass er die Überschreitung von Einleithöchstwerten als Ordnungswidrigkeit verfolgt. Dem Abschluss von individuellen Sondereinleitverträgen mit gewerblichen Einleitern stehen die Grundsätze des Gebührenrechts entgegen (Gleichbehandlungsgebot[145] und Äquivalenzprinzip). Sie sind außerdem intransparent, da die Gebührenzahler nicht erkennen können, unter welchen Bedingungen der Verband eine Überschreitung des Einleithöchstwertes für nicht häusliches Abwasser zulässt. Sondereinleitverträge entfalten auch keine Lenkungswirkung hin zu Abwasser mit häuslichen Frachten. Der Zweckverband riskiert vielmehr eine Verschlechterung der Wasserqualität im Fließgewässer. Ein schlechter Gewässerzustand kann wiederum zu behördlichen Auflagen für zusätzliche Investitionen und damit einer stärkeren Belastung der Gebührenzahler führen. Aus Sicht des Rechnungshofs entsprechen hingegen Gebührenzuschläge dem Äquivalenzprinzip[146] und entfalten eine Lenkungsfunktion. Das regelmäßige Überschreiten der Grenzkonzentrationen und die Zahlung der Zuschläge kann der gewerbliche Einleiter vermeiden, indem er Vorkehrungen trifft und sein Abwasser dem Verband mit den nach Satzung zulässigen Konzentrationen überlässt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Satzung anzuwenden und damit zwingend auf einen guten Zustand der Gewässer hinzuwirken.

[145] Vgl. Art. 3 Abs. 1 GG.
[146] Vgl. § 12 Abs. 4 ThürKAG.

XI. Prüfungsverweigerung ohne Erfolg

Mehrere Kommunen bzw. ihre Beteiligungsunternehmen verweigerten dem Rechnungshof die erbetenen Auskünfte

Der Rechnungshof prüfte im Rahmen einer vergleichenden Prüfung die Vergütungsstrukturen von Geschäftsleitungen und Aufsichtsorganen ausgewählter unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungsunternehmen von Kommunen. Mit Hilfe eines Fragebogens verschaffte er sich einen Überblick über die Höhe und die Zusammensetzung der Vergütungen von 2017 bis 2019.

Zunächst verweigerten 14 der insgesamt 115 geprüften Stellen die Angaben. Die Weigerung kam sowohl von den Kommunen selbst als auch von Beteiligungsunternehmen. Die Beteiligungsunternehmen teilten ihren Gesellschaftern – also den Kommunen – und in einigen Fällen auch direkt dem Rechnungshof mit, dass sie erhebliche Bedenken zur Rechtmäßigkeit der Prüfung hätten. Sie sahen sich in ihrem Kernbereich verletzt und verweigerten jegliche Auskünfte mit dem Hinweis, es handele sich dabei um besonders geschützte personenbezogene Daten. Damit standen die Kommunen als geprüfte Stellen vor dem Problem, dass sie dem Rechnungshof die von ihm gewünschten Auskünfte nicht erteilen konnten. Besonders auffällig war, dass die Einwände hauptsächlich von Unternehmen einer Branche kamen, bei denen die Kommunen nicht alleinige Gesellschafter sind. Offensichtlich wollte hier der Fremdgesellschafter die Prüfung des Rechnungshofs konterkarieren.

Dem Rechnungshof obliegt die überörtliche Prüfung, d. h. die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften.[147] Er prüft auch die Betätigung – also das Handeln – der Kommunen in ihren Beteiligungsunternehmen.[148] Der Rechnungshof handelt in Ausübung öffentlicher Gewalt und ist damit gemäß § 16 Abs. 1 ThürDSG zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Prüfbereich ermächtigt. § 17 Abs. 1 Nr. 3 ThürDSG stellt darüber hinaus klar, dass die Verarbeitung zur Rechnungsprüfung keinen über die Datenerhebung hinausgehenden Zweck darstellt. Die Kommunen haben als Gesellschafter umfangreiche Auskunfts- und Einsichtsrechte bezüglich ihrer Beteiligungsunternehmen.[149] Diese erstrecken sich auch auf vertraulich zu behandelnde oder geheim zu hal-

[147] Vgl. Art. 103 Abs. 4 ThürLVerf i. V. m. § 83 ThürKO und § 1 Abs. 1 ThürPrBG.
[148] Vgl. § 84 Abs. 4 S. 1 ThürKO.
[149] Vgl. insbesondere § 51a Abs. 1 GmbHG.

tende Daten. Nach umfangreichen Schreiben und teilweiser Androhung, bei weiterem Vorenthalten der Auskünfte die Prüfung gebührenpflichtig fortzuführen,[150] reichten letztlich alle geprüften Stellen die erbeteten Auskünfte ein.

Die Kommunen sind gut beraten, ihre Einflussrechte auf ihre Beteiligungsunternehmen umfassend auszuüben und auch durchzusetzen. Nur so können sie ihre Interessen außerhalb des Kernhaushalts transparent und nach den gesetzlichen Vorgaben sicherstellen.

[150] §§ 2 Abs. 1 bis 4, 8 Abs. 2 ThürPrBG.

F. Ergebnisse der Kontrollprüfungen

Die Kontrollprüfungen bei Kommunen ergaben wiederholt, dass viele Beanstandungen des Rechnungshofs auch Jahre später unbeachtet blieben. Die Nachverfolgung seiner Beanstandung bleibt daher eine Daueraufgabe des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof führte im Berichtszeitraum wieder Kontrollprüfungen durch. Er stellte dabei fest, dass die geprüften Kommunen lediglich ein Drittel bis zur Hälfte der Beanstandungen aus den damaligen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung abhalfen. Einige erledigten sich durch Zeitablauf von selbst, da sich beispielsweise die rechtlichen Grundlagen änderten.

Nachfolgend sind einige Beispiele für nicht erledigte Beanstandungen aufgeführt:

Wiederholt mangelhafte Kalkulation von Gebühren

Eine Gemeinde hatte für die Mehrzweckhalle, in der Veranstaltungen verschiedenster Art stattfinden, eine Nutzungs- und Gebührenordnung erlassen. Die Gebühren- bzw. Entgelte hatte sie nicht kalkuliert, sie beruhten auf Kostenschätzungen.

Um die Entscheidung treffen zu können, welche besonderen Entgelte für die Erfüllung der Aufgaben vertretbar und geboten sind, hatte die Gemeinde die Kosten vollständig nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfassen.[151] Ebenso waren für kostenrechnende Einrichtungen im Verwaltungshaushalt angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen.[152]

Der Rechnungshof beanstandete daher die Nutzungs- und Gebührenordnung.

Bei seiner Kontrollprüfung stellte er fest, dass die Gemeinde zwar eine neue Nutzungs- und Gebührenordnung in Kraft gesetzt hatte. Sie konnte dem Rechnungshof aber wieder keine Kalkulation oder Abschreibungen der Halle nachweisen. Ebenso veranschlagte sie keine Verzinsung für das Anlagekapital.

[151] Vgl. § 12 Abs. 2 und 3 ThürKAG.
[152] Vgl. § 12 Abs. 1 ThürGemHV.

Die Gemeinde versicherte nun dem Rechnungshof, sie werde im Zuge der Fortschreibung des Anlagevermögens die kalkulatorischen Kosten für die Mehrzweckhalle ermitteln und entsprechend in ihrem Haushalt verbuchen. Als Fristsetzung seien die Abschlussbuchungen zur Jahresrechnung 2021 vorgemerkt.

Die Prüfungsfeststellung war nicht erledigt. Der Rechnungshof leitete sie der Rechtsaufsicht mit der Bitte um Erledigung im eigenen Ermessen zu.

Immer noch keine vertragliche Grundlage für eine Zusammenarbeit

Gemeinde A hatte für Leistungen des Bauhofs der Gemeinde B die Personalkosten für die geleisteten Arbeitsstunden erstattet. Grundlage waren Gemeinderatsbeschlüsse über die interkommunale Zusammenarbeit beider Gemeinden im Bereich des Bauhofs. Eine schriftliche Vereinbarung über die kommunale Gemeinschaftsarbeit zwischen den Gemeinden bestand nicht.

Der Rechnungshof riet, für die Zusammenarbeit beider Gemeinden im Bereich des Bauhofs einen angemessenen Kostenersatz, der den Aufwand deckt, in einer Vereinbarung zu regeln. Dies bedeutete, dass die Gemeinde B neben den Personalkosten auch Gemeinkosten in Rechnung stellen sollte.

Die Gemeinde B hatte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht zugesichert, ihre Gemeindemitarbeiter würden künftig zu einem gewissenhaften Tätigkeitsnachweis und einem Nachweis über den Einsatz der Fahrzeuge und Maschinen verpflichtet. Daraus folgend könne künftig die Arbeitsleistung der Gemeinde korrekt abgerechnet werden. Eine Vereinbarung zwischen den Gemeinden A und B über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Bezug auf den Bauhof sei in Vorbereitung und werde demnächst geschlossen.

Bei seiner Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Gemeinden bislang keine Vereinbarung über die kommunale Zusammenarbeit abgeschlossen hatten. Die anfallenden Kosten werden nun jedoch anhand der Arbeitszeitnachweise vollständig ermittelt und abgerechnet. Dies hatte die Gemeinde auch im Haushalt und der Jahresrechnung nachgewiesen.

Der Rechnungshof forderte die Gemeinde B erneut auf, unverzüglich eine Zweckvereinbarung mit der Gemeinde A abzuschließen.

Die Gemeinde B sicherte zu, sie werde die Vereinbarung mit A bis zum Jahresende abschließen.

Die Feststellung gab der Rechnungshof der Rechtsaufsichtsbehörde mit der Bitte um Erledigung nach eigenem Ermessen zur Kenntnis.

Erneute Beschaffung ohne Beschluss

Eine VG hatte ihre gesamte Druckertechnik gemietet. Dazu hatte sie im Februar 2009 nach Ausschreibung Mietverträge mit einer Laufzeit von 36 Monaten geschlossen. Im Anschluss hatte sie die Mietverträge mit derselben Firma verlängert, ohne weitere Angebote einzuholen. Die Ausgaben beliefen sich auf 17.050,32 EUR für den ersten Vertrag bzw. auf 21.934,08 EUR für den Nachfolgevertrag. Für beide Verträge lagen keine Beschlüsse der Gemeinschaftsversammlung vor. Die Bewirtschaftungsbefugnis des Gemeinschaftsvorsitzenden für die Vergabe von Aufträgen betrug 5.000 EUR.

Der Rechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass die Verwaltung die Anwendung der Vergabevorschriften gemäß § 31 ThürGemHV zu beachten hat. Zudem wäre für beide Mietverträge der Beschluss der Gemeinschaftsversammlung unabdingbar gewesen, da die Bewirtschaftungsbefugnis des Gemeinschaftsvorsitzenden überschritten war.

Die VG hatte in ihrer Stellungnahme zum Bericht über die Prüfung zugesichert, künftig Verträge der Gemeinschaftsversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen.

Bei seiner Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die VG ihre Zusage nicht einhielt. Sie hatte selbst 2018 noch Büromöbel im Wert von 7.033,95 EUR (brutto) beschafft, ohne den erforderlichen Beschluss der Gemeinschaftsversammlung.

In ihrer Stellungnahme zur Kontrollprüfung sicherte die VG zu, Verträge, die vom Wert her über den Befugnissen des Gemeinschaftsvorsitzenden liegen, künftig der Gemeinschaftsversammlung zur Entscheidung vorzulegen. Der Beschluss für die Vergabe von Büromöbeln im Jahr 2018 werde der Gemeinschaftsversammlung nachträglich zur Genehmigung vorgelegt.

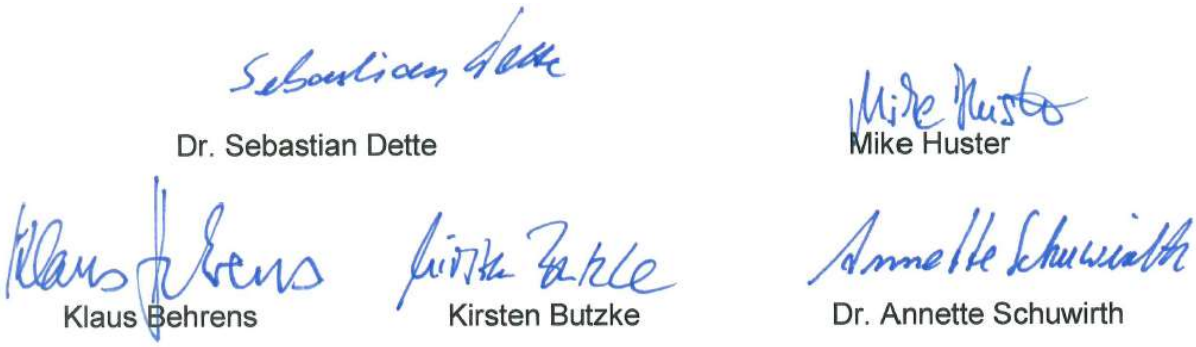
Für den Rechnungshof war mit dieser Zusicherung die Feststellung erledigt.

Die Beispiele zeigen, dass die geprüften Kommunen trotz Zusicherung nur bedingt den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen. Insbesondere aufwändigere

Vorgänge erledigen sie nur zögerlich. Positiv wirkten sich zumeist Personalwechsel in der Leitungsebene aus. Die neuen Hauptverwaltungsbeamten nahmen die Hinweise des Rechnungshofs ernst. Sie leiteten noch vor Abschluss der Prüfung erste Schritte zur Beseitigung der Beanstandungen ein. Demgegenüber führte ein zu häufiger Leitungswechsel nicht zu einem besseren Ergebnis. So wechselte innerhalb von sechs Jahren die Leitung einer VG dreimal.

Rudolstadt, 3. Januar 2022

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



www.rechnungshof.thueringen.de

Herausgeber:
Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

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