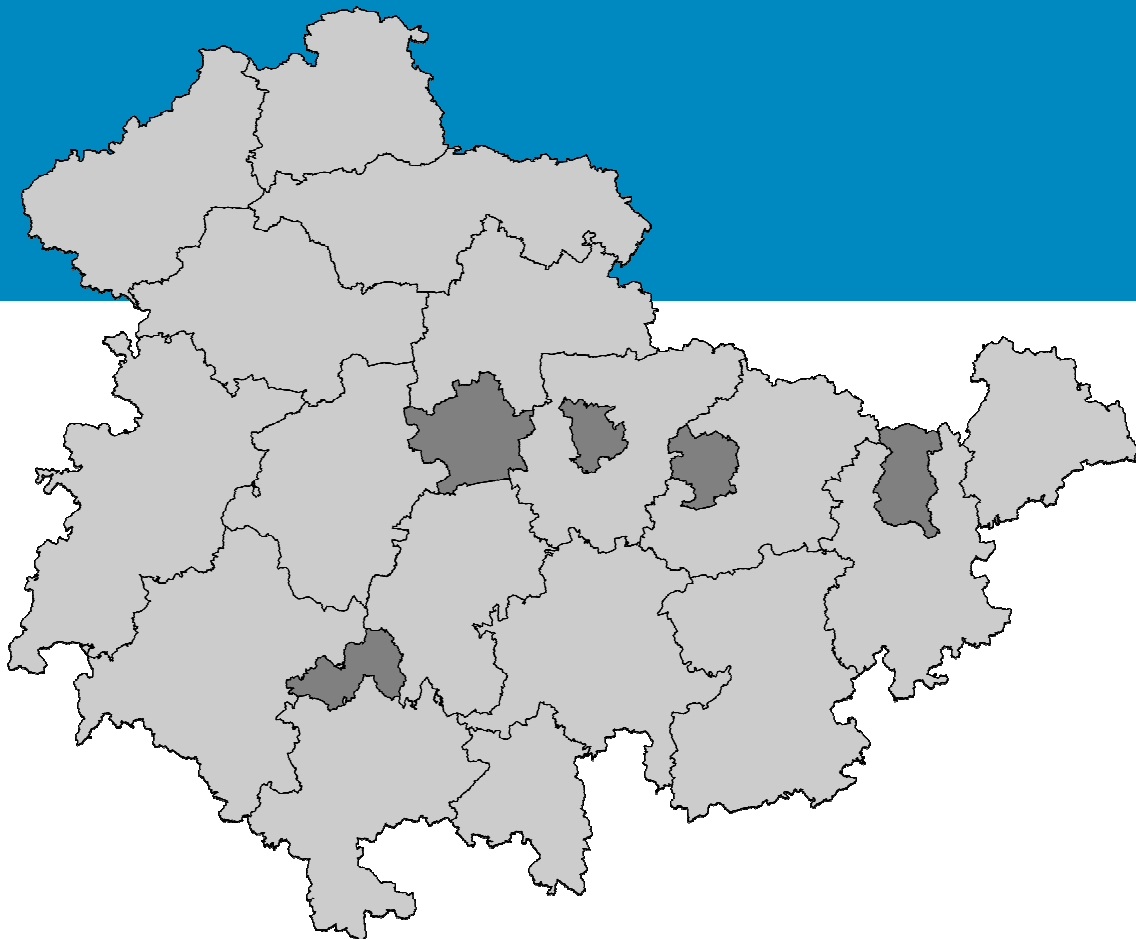


Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2023

Überörtliche Kommunalprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
A. Überörtliche Kommunalprüfung	9
I. Rechtsgrundlagen	9
II. Prüfungsgebiet	10
III. Prüfungsarten	12
III.1 Überörtliche Rechnungsprüfung	12
III.2 Überörtliche Kassenprüfung	12
III.3 Vergleichende Prüfung	13
III.4 Kontrollprüfungen	13
IV. Besondere Prüfungsgebiete	14
IV.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts	14
IV.2 Bau und bauliche Infrastruktur	14
IV.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	14
IV.4 IT-Einsatz	15
IV.5 Forsten, Umwelt und Naturschutz	16
IV.6 Soziales	17
V. Prüfung von Eingaben	18
B. Finanzwirtschaftliche und organisatorische Situation der Thüringer Kommunen	19
I. Entwicklung der Einnahmen	19
II. Entwicklung der Ausgaben	22
III. Entwicklung des Finanzierungssaldos	24
IV. Entwicklung des Schuldenstands	26
V. Kommunale Neugliederungen	28
C. Überörtliche Rechnungsprüfungen	32
I. Jahresabschlüsse zu spät aufgestellt – Gemeinderäte nicht korrekt informiert	32
II. Versäumte Gebührenanpassungen im Bestattungswesen	34
III. Ein Bauhof, viele Standorte und jeder darf ein wenig mitbestimmen	36
IV. Breitbandausbau – eine Gemeinde geht voran	38
V. Mangelnde Kontrolle kommunalen Vermögens in einem Eigenbetrieb	40

VI.	Aus eins mach drei, aus zwei mach sechs!	42
VII.	Geldanlage bei der Greensill Bank AG – für immer verloren?	45
VIII.	Zwei sind einer zu viel	47
IX.	Betreiber eines Kindergartens zahlt Zuschüsse zurück	49
X.	Kredittilgung – Jahrhundertaufgabe	51
XI.	Klein gegen Groß – Erkenntnisse zu unterschiedlichen Gemeindegrößen	53
XII.	Neugliederungsvertrag mit Hindernissen	57
XIII.	Winterdienstleistungen für Dritte	59
XIV.	Fehlende Nachweise für die umweltgerechte Entsorgung von schadstoffbelastetem Abbruchmaterial	61
XV.	Vermeidbare Ausgaben durch fehlerhafte Honorarberechnung	63
XVI.	Beteiligungsgesellschaft: 17 Jahre ohne öffentlichen Zweck	65
XVII.	Landkreis als IT-Dienstleister für seine Beteiligungsgesellschaften – steuerliche Auswirkungen zu spät beachtet	68
D. Überörtliche Kassenprüfungen		71
I.	Kassenorganisation optimieren	71
II.	E-Government in den Kommunen	72
E. Vergleichende Prüfungen		74
I.	Aufgabenerledigung der örtlichen Rechnungsprüfungsämter	74
II.	Die Größe macht den Unterschied	77
III.	Ein weiter Weg bis zur Schule der Zukunft	80
IV.	Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung ist auf gutem Weg	85
V.	Wert des eigenen Vermögens kennen und Einnahmepotenzial heben	87
Glossar		89

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AZ	Aktenzeichen
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
DIN	Deutsches Institut für Normung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EW	Einwohner
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KG	Kostengruppe
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStH	Körperschaftsteuer-Handbuch
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinien
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
N. N.	Normal Null
OBG	Ordnungsbehördengesetz
S.	Satz
SchulBauFR	Schulbauförderrichtlinie
TAB	Thüringer Aufbaubank
ThürEBV	Thüringer Eigenbetriebsverordnung
ThürERechVO	Thüringer E-Rechnungs-Verordnung
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik

ThürGewUVG	Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden
ThürGNNG	Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO	Thüringer Verordnung über die Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kindertageseinrichtungen, der weiteren Jugendhilfe, Schulen und für den Sportbetrieb
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TFM	Thüringer Finanzministerium
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
Tn.	Textnummer
TRH	Thüringer Rechnungshof
UStG	Umsatzsteuergesetz
VG	Verwaltungsgemeinschaft/-en
VmH	Vermögenshaushalt
VwH	Verwaltungshaushalt
VV	Verwaltungsvorschrift/-en
VZÄ	Vollzeitäquivalent/-e

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte	10
Abbildung 2	Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR	19
Abbildung 3	Steuereinnahmen 2017 bis 2021 nach Arten	20
Abbildung 4	Steuereinnahmen der Kommunen 2022 bis 2026 nach der Steuerschätzung vom Oktober 2022 in Mio. EUR	21
Abbildung 5	Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR	22
Abbildung 6	Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR	24
Abbildung 7	Vergleich der Finanzierungssalden pro Einwohner der Flächenländer 2021	25
Abbildung 8	Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2017 bis 2021 in Mrd. EUR	26
Abbildung 9	Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2021	28
Abbildung 10	Anzahl und Belegungsmöglichkeit der Gräber	42
Abbildung 11	Vergleichsberechnung zur Äquivalenzziffernkalkulation	44
Abbildung 12	Finanzkennzahlen kleine und große Landgemeinde	53
Abbildung 13	Vergleich Feuerwehren kleine und große Landgemeinde	55
Abbildung 14	Anteil der innerhalb der Jahresfrist geprüften Jahresrechnungen nach Rechnungsprüfungsämtern in Prozent	75
Abbildung 15	Anzahl der verwalteten Schulen je Schulträger	81
Abbildung 16	Gründe für Baubedarfe (Angaben nach Anzahl der Schulträger)	82

A. Überörtliche Kommunalprüfung

I. Rechtsgrundlagen

Dem Thüringer Rechnungshof obliegt die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften¹, d. h. die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts². Er schließt seine Prüfungen grundsätzlich mit einem Prüfungsbericht ab.³ Diesen sendet er an den gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft mit dem Hinweis, dass er der kommunalen Vertretung bekannt zu geben ist. Grundsätzlich soll jeder Vertreter einen Bericht erhalten. Haben die Vertretungen Fraktionen gebildet, genügt es, diesen jeweils eine Ausfertigung auszuhändigen.⁴ Ebenso erhält die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde den Bericht.⁵ Auf nicht ausgeräumte Prüfungsbeanstandungen weist der Rechnungshof sie gesondert hin. Die Rechtsaufsichtsbehörde entscheidet daraufhin über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen.⁶ Der Rechnungshof berät zudem die kommunalen Gebietskörperschaften in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen.⁷

¹ Vgl. Artikel 103 Abs. 4 ThürVerf i. V. m. § 83 ThürKO und § 1 Abs. 1 ThürPrBG.

² Vgl. § 84 Abs. 4 ThürKO.

³ Vgl. § 6 ThürPrBG.

⁴ Vgl. § 7 Abs. 1 Satz 4 ThürPrBG.

⁵ Vgl. § 7 Abs. 1 ThürPrBG.

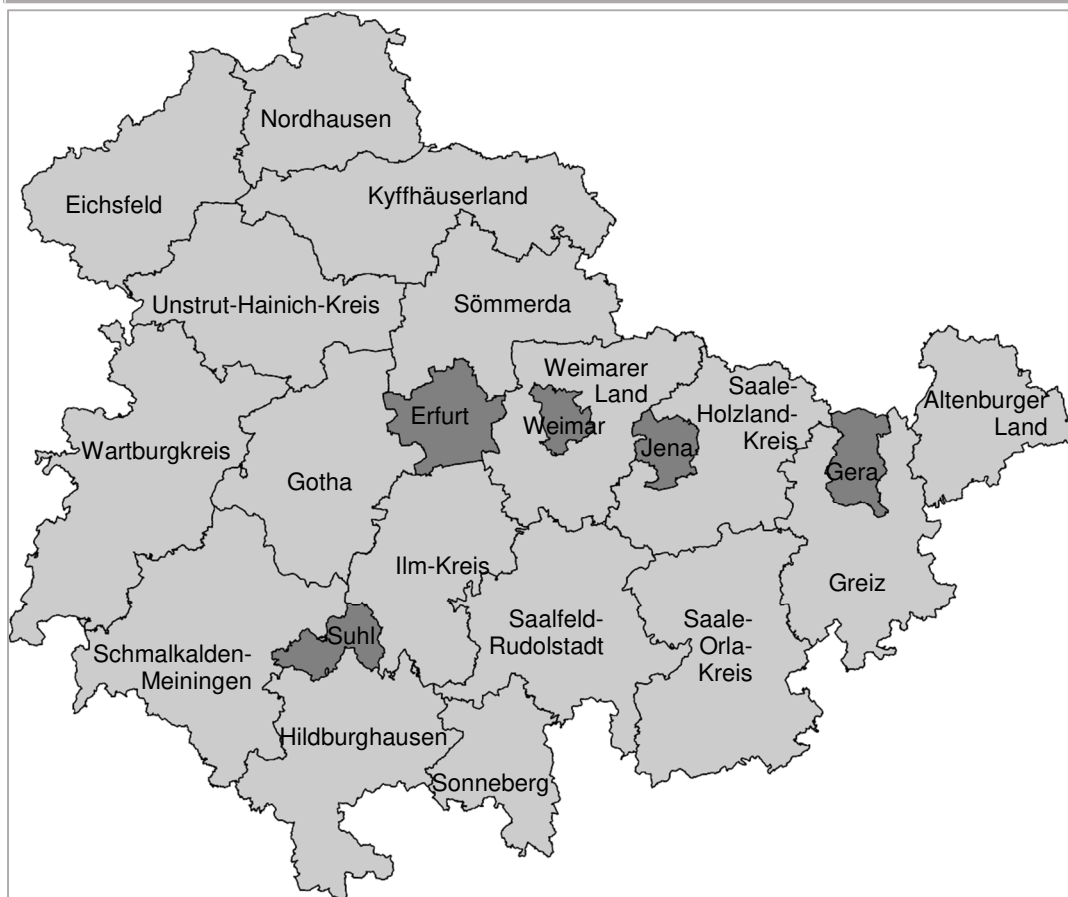
⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 ThürPrBG.

⁷ Vgl. § 1 Abs. 4 ThürPrBG.

II. Prüfungsgebiet

Ende 2021 gab es im Freistaat Thüringen 17 Landkreise, 5 kreisfreie Städte und 626 kreisangehörige Gemeinden. Die Kreise und kreisfreien Städte sind wie folgt in Thüringen verteilt:

Abbildung 1 Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte



Unterhalb der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Gemeinden und Gemeindeverbände weiter gegliedert:

- 387 Gemeinden waren in 43 Verwaltungsgemeinschaften (VG) organisiert.
- 95 kreisangehörige Gemeinden beauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nahmen 39 Gemeinden wahr.
- 105 Gemeinden waren gemeinschaftsfrei, d. h. nicht Mitglied einer VG und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde.
- 30 Gemeinden hatten die Form einer Landgemeinde gewählt.⁸

⁸ Quelle: TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen zum Stand 1. Dezember 2021.

Um Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Aktuell gibt es 132 Verbände.⁹ Auch hier hat der Rechnungshof Prüfungsrechte.¹⁰

⁹ TLS: Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31. März 2022.
¹⁰ Vgl. § 36 Abs. 4 ThürKGG.

III. Prüfungsarten

III.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,
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllen könnten.

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)¹¹ geführt wird.

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

III.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.¹²

Kassengeschäfte umfassen das Abwickeln von Zahlungen einschließlich Mahnwesen, das Einleiten der Vollstreckung und das Verwahren und Verwalten von

¹¹ Vgl. § 23 ThürKDG.

¹² Vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO.

Wertgegenständen. Der Gemeindekasse darf auch die Vollstreckung von Forderungen übertragen werden.¹³ In diesen Fällen prüft der Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.

III.3 Vergleichende Prüfung

Zu ausgewählten und eng abgegrenzten Schwerpunkten der überörtlichen Rechnungsprüfung führt der Rechnungshof vergleichende Prüfungen (Querschnittsprüfungen) nach § 4a ThürPrBG durch.¹⁴ Hierdurch sind Vergleiche unterschiedlicher Formen und Intensitäten der Aufgabenerfüllung möglich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können allen Kommunen als Orientierung dienen.

III.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 eine Kontrollprüfung durch. Sie erstreckt sich auf getroffene Feststellungen einer vorangegangenen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Gegebenenfalls mahnt der Rechnungshof die (zugesagte) Umsetzung bei den kommunalen Verantwortungsträgern und den Rechtsaufsichtsbehörden an.

¹³ Vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 und 4 ThürKDG, § 42 Abs. 2 ThürGemHV.

¹⁴ Im Folgenden sind unter E (außer III) die im Berichtszeitraum durchgeführten vergleichenden Prüfungen dargestellt.

IV. Besondere Prüfungsgebiete

IV.1 Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften¹⁵ („Kommunen“) können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen.¹⁶ 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.¹⁷ Außerdem sollen die Unternehmensbeteiligungen einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Soweit die Kommune aber Verluste aus ihren Beteiligungen zu tragen hat, müssen diese in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

IV.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.

IV.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen prüft der Rechnungshof regelmäßig den Nachweis über den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit. Er prüft insbesondere, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rechenmodelle sowie Risikobetrachtungen vollständig und plausibel sind.

Das Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht darin, die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ anhand des tatsächlichen

¹⁵ Gemeinden, Städte und Landkreise.

¹⁶ Vgl. § 71 Abs. 1 ThürKO.

¹⁷ Vgl. § 75 Abs. 4 Nr. 4 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 1 HGrG.

Bedarfs festzustellen. Dabei achtet der Rechnungshof darauf, dass die Verwaltungen einen ergebnisoffenen, objektiven und transparenten Nachweis über die Vorteilhaftigkeit der gewählten Alternative anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geführt und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen eingehalten haben.

Der Prüfungsmaßstab ist § 53 ThürKO i. V. m. § 10 ThürGemHV bzw. § 10 ThürGemHV-Doppik. Danach ist für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die wirtschaftlichste Lösung durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten zu ermitteln. Bisher konnte keine der geprüften Kommunen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für bauliche Investitionen vorlegen, die den gesetzlichen Anforderungen¹⁸ entsprach.

Der Rechnungshof hatte 2016 bis 2017 die Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten querschnittlich geprüft. In seinem dazu veröffentlichten Bericht¹⁹ hat er Handlungsempfehlungen zur Planung und Veranschlagung von Investitionen und zur Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen gegeben.

Dieser Bericht und die Jahresberichte des Rechnungshofs über die Defizite der Kommunen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Bedarfsermittlungen haben die Thüringer Aufbaubank (TAB) 2020 veranlasst, ihr Beratungsangebot für die Kommunen zu erweitern. Im Auftrag und mit Unterstützung des TMIK hat die TAB ein standardisiertes Rechenmodell als Excel-Tool entwickelt. Hierbei hat der Rechnungshof die TAB mit seinen Prüfungserfahrungen und Hinweisen zu den entsprechenden Rechtsgrundlagen, Zielen und Inhalten des Rechenmodells unterstützt.

Die Kommunen können das kostenfreie Rechenmodell seit Sommer 2022 über die Kommunalberatung der TAB²⁰ nutzen.

IV.4 IT-Einsatz

Die Prüfung des Einsatzes von Informationstechnik ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der überörtlichen Kommunalprüfung.²¹ 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.

¹⁸ Vgl. § 10 Abs. 2 ThürGemHV i. V. m. Nr. 1 VV zu § 10 ThürGemHV.

¹⁹ Vgl. Bericht über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“. Veröffentlicht im Internet unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewahltepruefungen/>, 2018.

²⁰ Vgl. <https://www.aufbaubank.de/Oeffentliche-Einrichtungen/Kommunalberatung>.

²¹ Vgl. § 5 ThürPrBG.

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

- die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der IT (luK-Mindestanforderungen) sowie
- das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement²²

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

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.

IV.5 Forsten, Umwelt und Naturschutz

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

Der Rechnungshof prüft, wie die kommunalen Verwaltungen diese Aufgaben erfüllen. Er leistet so einen Beitrag, die Aufgabenerledigung im Sinne der Einwohner zu optimieren – ergebnisorientiert und kosteneffizient. Dazu zählen beispielsweise der wirksame Schutz von Boden, Luft und Wasser vor Immissionen und 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.

²² Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs.

IV.6 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 Kommunalverwaltungen ihre vielfältigen Aufgaben in den verschiedenen sozialen Bereichen erfüllen. Prüffelder des Rechnungshofs sind die kommunale Aufgabenwahrnehmung z. B. in den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Unterhaltsvorschuss, Sozialhilfe, Grundsicherung und Asylbewerberleistungen.

V. Prüfung von Eingaben

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

Beim Rechnungshof gingen 2021 insgesamt 27 Eingaben zu kommunalen Angelegenheiten ein. Häufige Themen waren

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

B. Finanzwirtschaftliche und organisatorische Situation der Thüringer Kommunen

I. Entwicklung der Einnahmen

Wie in den Jahren zuvor stiegen auch 2021 die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen weiter an.

Abbildung 2 Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR

	2017	2018	2019	2020	2021*
Gesamteinnahmen	5,526	5,826	5,979	6,361	6,680
darin enthalten:					
Steuereinnahmen	1,685	1,807	1,838	1,738	1,931
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,743	2,936	3,056	3,603	3,680

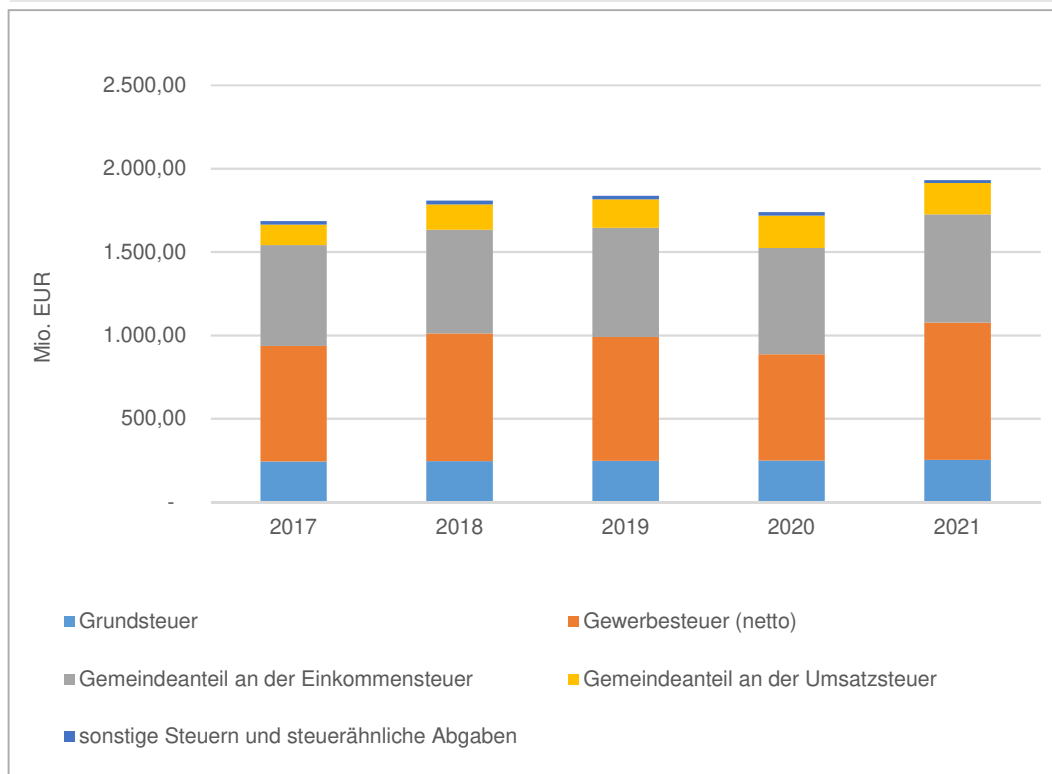
* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2021, Juli 2022.

Die Gesamteinnahmen²³ der Thüringer Kommunen stiegen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um rund 319 Mio. EUR (+5,01 %) auf 6,68 Mrd. EUR. Der positive Trend der vergangenen Jahre setzte sich ungebrochen fort. Gegenüber 2017 nahmen die Kommunen 1,15 Mrd. EUR bzw. fast 21 % mehr ein. Die Einnahmeausstattung pro Einwohner stieg aufgrund der sinkenden Bevölkerung in diesem Zeitraum noch etwas deutlicher an. 2021 lag sie bei 3.162 EUR je Einwohner und damit um 596 EUR bzw. um 23 % höher als 2017.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2021 gegenüber dem Vorjahr um 193 Mio. EUR auf 1,931 Mrd. EUR (+11,1 %). Sie erreichten damit auch einen neuen Spitzenwert innerhalb der letzten fünf Jahre.

²³ Die Gesamteinnahmen umfassen die Einnahmen der laufenden Rechnung (z. B. Steuereinnahmen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land) und die Einnahmen der Kapitalrechnung (z. B. Veräußerung von Vermögen).

Abbildung 3 Steuereinnahmen 2017 bis 2021 nach Arten



- Die bedeutendste Steuer 2021 war mit 824 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Gegenüber dem Vorjahr stieg ihr Aufkommen um gut 188 Mio. EUR (+29,5 %).
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen um 12 Mio. EUR auf 648 Mio. EUR und damit deutlich moderater.
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sanken dagegen leicht. Sie lagen 2021 etwa 6 Mio. EUR niedriger als 2020. Das entspricht einem Rückgang um 3,1 %.
- Die Grundsteuer bewegte sich mit 252 Mio. EUR (+0,9 %) geringfügig über dem Vorjahresniveau. Diese Steuer ist wegen ihres weitgehend stabilen Aufkommens für die Kommunen haushaltsseitig am besten planbar.

Mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen (2021: 55,1 %) erhielten die Kommunen als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 3,680 Mrd. EUR lagen diese 77 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahrs.

Im ersten Halbjahr 2022 stiegen die kassenmäßigen Einnahmen der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,5 % auf 3,09 Mrd. EUR (+162,3 Mio. EUR). Besonders kräftig stiegen in diesem Zeitraum die Steuereinnahmen um 162,1 Mio. EUR bzw. 22,0 %. Auch die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb stiegen mit 65,8 Mio. EUR (+22,9%) deutlich an. Dagegen sanken die

laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verringerten sie sich um 28,2 Mio. EUR (-1,4 %).²⁴

Nach der Steuerschätzung vom Oktober 2022 können die Thüringer Kommunen in den kommenden Jahren mit deutlichen Mehreinnahmen rechnen. Die nachfolgende Tabelle gibt die Ergebnisse wieder²⁵:

Abbildung 4 Steuereinnahmen der Kommunen 2022 bis 2026 nach der Steuerschätzung vom Oktober 2022 in Mio. EUR

Jahr	Steuerschätzung Mai 2022	Steuerschätzung Oktober 2022	Differenz
2022	1.948	2.062	+114
2023	2.055	2.148	+93
2024	2.153	2.244	+91
2025	2.246	2.373	+127
2026	2.333	2.469	+136

Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober fallen im Vergleich zur Frühjahrsschätzung deutlich günstiger aus. Sie spiegeln aber nicht das Risiko einer weiteren wirtschaftlichen Eintrübung aufgrund von Inflation und Lieferengpässen wider.

²⁴ Vgl. TLS, Pressemitteilung 234/2022 vom 29. September 2022 – Halbjahresbilanz 2022 Finanzen der Thüringer Kommunen.

²⁵ Vgl. Unterrichtung des Thüringer Landtags über die Ergebnisse der 163. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und deren Auswirkungen auf Thüringen für die Jahre 2022 bis 2027. Thüringer Landtag, Vorlage 7/4430.

II. Entwicklung der Ausgaben

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2021 an. Sie lagen mit 6,316 Mrd. EUR um 255 Mio. EUR bzw. um 4,21 % höher als 2020.

Abbildung 5 Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR

	2017	2018	2019	2020	2021*
Gesamtausgaben	5,358	5,504	5,801	6,061	6,316
darin enthalten:					
Personalausgaben	1,502	1,548	1,605	1,679	1,741
Soziale Leistungen	1,391	1,376	1,391	1,398	1,464
Sachinvestitionen	0,600	0,667	0,779	0,890	0,924

* Quelle: TLS: Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1. bis 31.12.2021, Juli 2022.

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 2020 wie folgt:

Die Personalausgaben lagen mit 1,741 Mrd. EUR um 62 Mio. EUR (+3,69 %) über den Ausgaben 2020. Gegenüber 2017 stiegen sie um 239 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerungsrate von 15,9 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind auf 1,464 Mrd. EUR gestiegen. Gegenüber 2020 entspricht dies weiteren Ausgaben von 66 Mio. EUR (+4,72 %). Im Vergleich zu 2017 nahmen sie um 73 Mio. EUR (+5,2 %) zu.

Eine vergleichbare Entwicklung zeigten die Ausgaben für Sachinvestitionen. Sie sind 2021 mit 924 Mio. EUR um 34 Mio. EUR höher als 2020. Das entspricht einer Steigerung um 3,8 %. Seit 2017 steigen diese Ausgaben kontinuierlich an. Über den gesamten Fünfjahreszeitraum sind sie um 324 Mio. EUR und damit um 54,0 % gestiegen.

Im ersten Halbjahr 2022 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 223,2 Mio. EUR auf 3,11 Mrd. EUR (+7,7 %).²⁶ Darunter wiesen die Ausgaben für soziale Leistungen mit einer Steigerung von

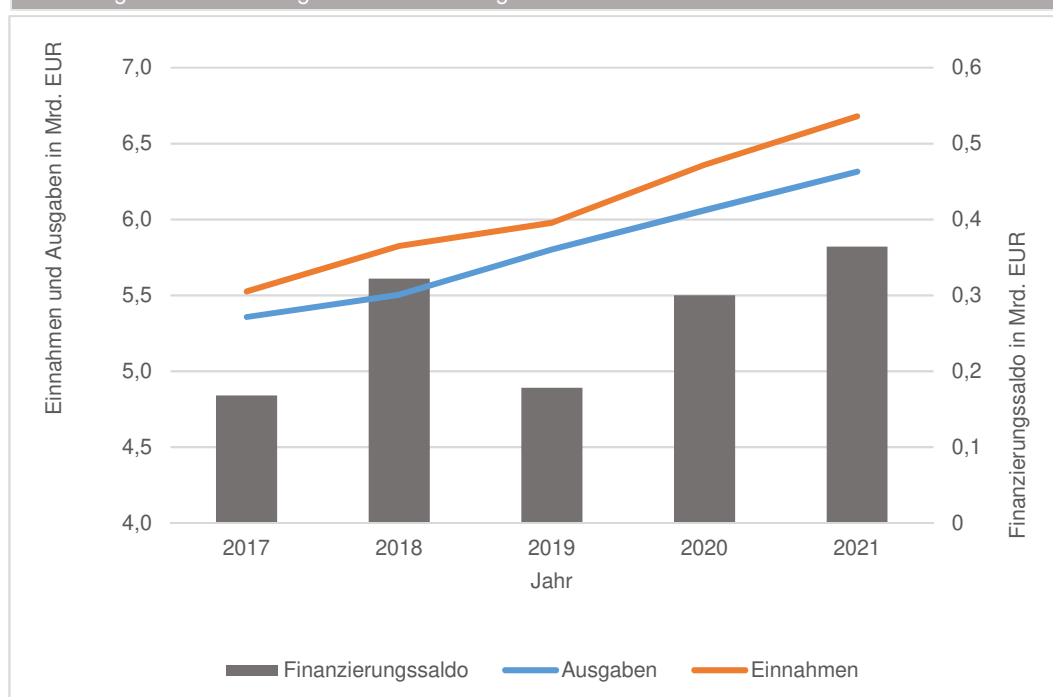
²⁶ Vgl. TLS, Pressemitteilung 234/2022 vom 29. September 2022 – Halbjahresbilanz 2022 Finanzen der Thüringer Kommunen.

36,3 Mio. EUR (+5,0 %) diesen erhöhten Betrag aus. Aber auch steigende Personalausgaben mit 42,1 Mio. EUR (+5,2 %) trugen zur Erhöhung der Gesamtausgaben bei.

III. Entwicklung des Finanzierungssaldos

„Eine Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo. Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Verschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben.“²⁷ Wie in den vergangenen fünf Jahren lagen die Einnahmen der Thüringer Kommunen stets über ihren Ausgaben.

Abbildung 6 Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2017 bis 2021 in Mrd. EUR



2021 konnten die Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo von 364 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert ist der höchste der letzten zehn Jahre. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen Überschüsse erzielten. So wiesen 19 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo aus. Im Jahr zuvor waren es noch 31 % der Kommunen gewesen.

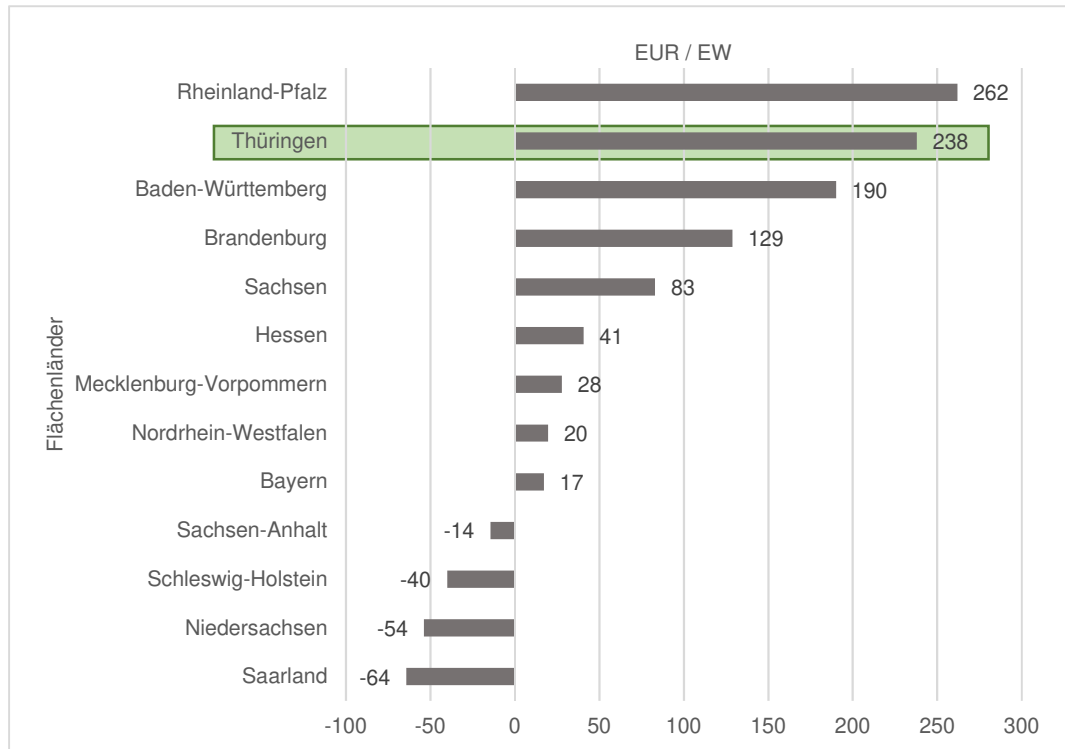
Der Finanzierungsüberschuss 2021 pro Einwohner betrug 171 EUR (Vorjahr 141 EUR). In seinen Maximalausprägungen betrug er +6.017 EUR bzw. -4.244 EUR.²⁸

²⁷ Kommunalbericht 2021 des Hessischen Rechnungshofs, Seite 16.

²⁸ TLS: Thüringer Landesamt für Statistik – vierteljährliche Kassenstatistik. Stand: 12. September 2022.

Im Vergleich der Finanzierungssalden pro Einwohner von Kern- und Extrahaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Länder 2021 liegt Thüringen auf dem zweiten Platz:

Abbildung 7 Vergleich der Finanzierungssalden pro Einwohner der Flächenländer 2021



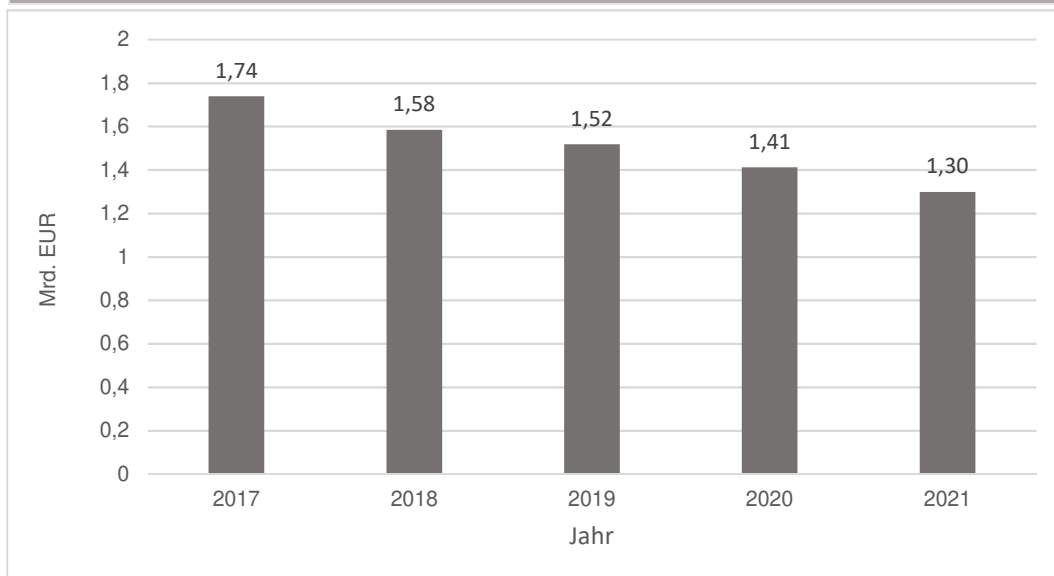
Quelle: Eigene Darstellung auf Datengrundlage von destatis.

Den höchsten Saldo erwirtschafteten die Kommunen in Rheinland-Pfalz mit 262 EUR pro Einwohner.

IV. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter deutlich reduzieren. 2021 belief sich die Verschuldung auf 1,298 Mrd. EUR. Damit lag sie um 113 Mio. EUR (-8,0 %) unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 8 Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte)
2017 bis 2021 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 2017 bauten die Kommunen ihre Schulden um 441 Mio. EUR bzw. um 25,4 % ab. Die Pro-Kopf-Verschuldung sank in diesem Zeitraum von 807 EUR 2017 auf 615 EUR 2021.²⁹ Bei dieser Betrachtung ist aber zu berücksichtigen, dass 57 Kommunen zwischen 2017 und 2021 Schulden aufbauten. Eine Gemeinde wies eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 4.500 EUR aus.

Die Kassenkredite sanken gegenüber dem Vorjahr um etwa 21 Mio. EUR deutlich. Ihr Volumen betrug Ende 2021 nur noch 13,2 Mio. EUR. Sie haben mit 0,1 % an den Schulden der Kernhaushalte der Thüringer Kommunen eine untergeordnete Bedeutung.

Zu den Schulden in den Kernhaushalten kommen allerdings weitere Schulden hinzu. Das Landesamt für Statistik weist 1,117 Mrd. EUR Schulden der sog.

²⁹ 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.³⁰ Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Aber auch die Schulden der Extrahaushalte sanken gegenüber dem Vorjahr (2020: 1,166 Mrd. EUR) um 49 Mio. EUR bzw. 4,2 %.

Schließlich sanken die mit der Verschuldung in Zusammenhang stehenden Zinsausgaben 2021 ebenfalls. Zwei Gründe waren hierfür vorrangig verantwortlich. Zum einen war dies der gesunkene Schuldenstand. Zum anderen konnten die Kommunen das niedrige Zinsniveau, insbesondere bei Umschuldungen langlaufender Verträge, nutzen und Verträge mit niedrigeren Zinsen vereinbaren. Gegenüber dem Vorjahr entlastete dies die kommunalen Haushalte in Thüringen um 4 Mio. EUR. 2021 mussten die Kommunen 22,5 Mio. EUR für Zinsen zahlen. Das entspricht einem rechnerischen Zinssatz von 1,73 %.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Zinssatz aktuell bereits deutlich angestiegen ist und auch weiter ansteigen wird. Insofern wird es in den kommenden Jahren schwieriger, die Zinsausgaben weiter zu senken. Er empfiehlt den Kommunen deshalb, ihre Schulden weiter abzubauen und ein entsprechendes Kredit- und Schuldenmanagement zu betreiben. Hierzu verweist er auf seine veröffentlichten Prüfungsberichte, die beispielsweise verschiedene Best-Practice-Ansätze enthalten.³¹ Zudem wird in den kommenden Jahren bei der Kreditaufnahme die Nachhaltigkeit des Investments im Sinne der EU-Taxonomie eine größere Rolle spielen.³²

³⁰ TLS: Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31. Dezember 2021. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

³¹ Vgl. <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewahltepruefungen/>

³² Nähere Informationen u. a. unter: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/eu-taxonomie-so-steht-es-auf-dem-weg-zur-nachhaltigen-wirtschaft/?cn-reloaded=1>

V. Kommunale Neugliederungen

Der Rechnungshof informierte bereits in den vergangenen Jahren in seinen Jahresberichten über das Bestreben und den Verlauf kommunaler Neugliederungen. Er stellte dabei fest, dass deren Dynamik erheblichen Schwankungen unterlag.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verwaltungs(neu)gliederung zwischen 2018 und 2021.³³

Abbildung 9 Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2021

Verwaltungstyp	2018*	2019**	2020***	2021****	Veränderung 2021–2020 (absolut)
Landkreise	17	17	17	17	+/- 0
kreisfreie Städte	6	6	6	5	-1
kreisangehörige Gemeinden	658	628	627	626	-1
Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften	418	390	390	387	-3
Verwaltungsgemeinschaften	47	43	43	43	+/-0
beauftragende Gemeinden	100	96	96	95	-1
erfüllende Gemeinden	41	39	39	39	+/-0
gemeinschaftsfreie Gemeinden	105	109	108	105	-3
Landgemeinden	26	29	29	30	+1

* Gebietsstand 1. Januar 2019

** Gebietsstand 31. Dezember 2019

*** Gebietsstand 31. Dezember 2020

**** Gebietsstand 1. Juli 2021

Die größten Veränderungen gab es zwischen 2018 und 2019. Insbesondere die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden sank von 658 auf 628 deutlich. Auch die Zahl der VG ging um 4 zurück. Im Gegenzug stieg die Zahl der Landgemeinden. In den Folgejahren gab es kaum noch Veränderungen. Am bedeutendsten war 2021 die Eingliederung der kreisfreien Stadt Eisenach in den Wartburgkreis.

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zeigen regelmäßig, dass größere Verwaltungseinheiten Vorteile sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht haben.

³³ Quelle: TLS: Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen zum angegebenen Stand.

Beispiele finanzieller und organisatorischer Vorteile:

- Gemeinden, die finanzielle Probleme aufweisen, haben die Möglichkeit, durch Zusammenschluss mit weiteren Gemeinden und die damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen dauerhaft leistungsfähige Haushalte zu gestalten.
- Die Anzahl der aufzustellenden Haushalte – und damit Verwaltungstätigkeit – reduziert sich.
- Das Verhältnis der Anzahl der Führungskräfte zur Anzahl der Bediensteten kann optimiert werden.
- Stellvertreterregelungen sind leichter zu gewährleisten. Dadurch erhöht sich auch die Sicherheit und Kontinuität des Verwaltungshandelns.
- Eine Aufgabenspezialisierung in der Verwaltung und damit das Erlangen vertiefter Kenntnisse ist leichter möglich. So können beispielsweise die neue Umsatzsteuergesetzgebung oder das Onlinezugangsgesetz leichter umgesetzt werden.
- Größere Haushaltsvolumina bieten die Chance für die Finanzierung größerer Projekte.
- Größere Bauhöfe mit mehr Mitarbeitern und umfangreicherem Fuhrpark können für eine bessere Auslastung sorgen und selbständig größere Vorhaben umsetzen.

Der Rechnungshof konnte in seinen Prüfungen nicht erkennen, dass durch größere Verwaltungseinheiten die kulturellen Besonderheiten der Orte verloren gegangen sind. Vielmehr bietet ein Zusammenschluss eher die Möglichkeit, gemeinsam zu handeln und damit die Vielfalt zu bewahren.³⁴ Insbesondere aufgrund der rückläufigen Bevölkerungszahl sind neue Möglichkeiten und Ansätze zu verfolgen, die leichter in einer einheitlichen Gemeinde zu organisieren sind als gemeindeübergreifend. Das könnte sowohl in der Vermarktung von Regionen als auch in der Zusammenarbeit der Vereine erfolgen.

Um die Vorteile einer kommunalen Neugliederung verwirklichen zu können, ist es entscheidend, dass durch sie tatsächlich eine Verwaltungseinheit geschaffen wird.

³⁴ So sollte beispielsweise dem Zusammenschluss zweier unterbesetzter freiwilligen Feuerwehren oder Jugendfeuerwehren der Vorzug gegeben werden vor der zwangsweisen Aufgabe dieser ehrenamtlichen Tätigkeit.

Die Verwaltung der Gemeinden in einer Verwaltungsgemeinschaft kann der Rechnungshof dagegen aufgrund seiner Prüfungserfahrungen nicht empfehlen. Das oben beschriebene synergetische Potential kann bei diesem Verwaltungstyp bei weitem nicht gehoben werden. Folgende Beispiele aus Verwaltungsgemeinschaften sollen das verdeutlichen:

- Für jede Mitgliedsgemeinde und die VG ist ein gesonderter Haushalt zu planen, zu führen und abzurechnen.
- Das Personal, insbesondere das der Bauhöfe und Kindergärten, wird regelmäßig nicht gemeindeübergreifend eingesetzt. Größere Projekte sind weiterhin nicht zu realisieren, qualifizierte Stellvertreterregelungen bleiben unmöglich, Fortbildungen sind kostenintensiver.
- Mitgliedsgemeinden beharren auf „ihrer“ Feuerwehr, „ihrem“ Bauhof und „ihrem“ Kindergarten etc., obwohl die jeweiligen Einrichtungen auf Dauer personell und wirtschaftlich gefährdet sind.

Diese Beispiele machen deutlich, dass auch bei den zurückliegenden Neugliederungen die Gemeinden nicht immer das mögliche Potential in finanzieller und organisatorischer Hinsicht ausschöpften.

Der Rechnungshof empfiehlt den Gemeinden daher, sich zu Landgemeinden zusammenzuschließen. Bei zukünftigen Neugliederungen sollten zudem die ursprünglichen Vorgaben der Landesregierung eingehalten werden. So ist, insbesondere bei der vorausgesagten Bevölkerungsentwicklung, die Mindesteinwohnerzahl von 6.000 bei neugeschaffenen Gemeinden anzustreben.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrung stellt der Rechnungshof weiter fest, dass nur das Land Veränderungen mit größeren Auswirkungen in den kommunalen Verwaltungsstrukturen initiieren kann. Er empfiehlt dem Gesetzgeber und der Landesregierung daher, weitere Anreize für Neugliederungen zu schaffen. Den Kommunen empfiehlt er, proaktiv Verwaltungsneugliederungen anzugehen.

Der Jahresbericht enthält verschiedene Beiträge mit Prüfungsergebnissen zu durchgeführten und noch notwendigen Gemeindeneugliederungen. Er verweist insbesondere auf folgende Textnummern:

- Zwei sind einer zu viel³⁵
- Klein gegen Groß – Erkenntnisse zu unterschiedlichen Gemeindegrößen³⁶

³⁵ Vgl. Tn. C.VIII. Seite 47.

³⁶ Vgl. Tn. C. XI. Seite 53.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. Jahresabschlüsse zu spät aufgestellt – Gemeinderäte nicht korrekt informiert

Die VG-Verwaltung einer doppisch buchenden Mitgliedsgemeinde stellte die Jahresabschlüsse regelmäßig rund zwei Jahre verspätet auf. Die Gemeinderatsmitglieder hatten bis zu vier Jahre lang keinen Überblick über die wirtschaftliche Lage ihrer Gemeinde.

Die VG-Verwaltung einer doppisch buchenden Mitgliedsgemeinde stellte die Jahresabschlüsse regelmäßig rund zwei Jahre nach dem betreffenden Haushaltsjahr auf. Die Jahresabschlüsse umfassten jeweils zwei Haushaltsjahre. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt hatte die Rechtswidrigkeit dieses gemeindlichen Handelns in seinen Prüfungsberichten festgestellt. Folgerungen zogen die Gemeinde und die VG daraus nicht. Erst nach der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse, mithin nach bis zu vier Jahren, stellte der Gemeinderat die Jahresabschlüsse fest. Dabei vergingen nach Vorlage des Prüfungsberichts einige Monate, bis der Gemeinderat tagte. Bis zu dieser Feststellung verfügten die Gemeinderatsmitglieder über keine Grundlage, um die Finanz-, Vermögens- und Ertragslage ihrer Gemeinde beurteilen zu können. Die dann vorgelegten Zahlen waren nicht mehr aktuell. Die Ratsmitglieder duldeten dies und die Rechtsaufsichtsbehörde veranlasste nichts. Die zuständige Verwaltung teilte dem Rechnungshof während der örtlichen Erhebungen mit, sie habe aufgrund Personalmangels nicht anders vorgehen können. Zudem hätten zusätzliche Aufgaben aufgrund einer langjährigen Haushaltssicherungspflicht zur Überlastung geführt.

Ein Jahresabschluss ist für den Schluss jedes Haushaltsjahrs zu erstellen. Dieser ist innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahrs aufzustellen.³⁷ Bis spätestens zum 31. Dezember des auf das betreffende Haushaltsjahrs folgenden Haushaltsjahrs ist der Jahresabschluss festzustellen. Gemeinderatsmitglieder sind verpflichtet, ihr Ehrenamt sorgfältig und gewissenhaft wahrzunehmen.³⁸ Dazu gehört auch, auf eine rechtskonforme Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse hinzuwirken. Da dies in der geprüften Gemeinde nicht geschah, war eine sachgerechte Haushaltsplanung und -beurteilung nicht möglich.

³⁷ Vgl. § 19 ThürKDG.

³⁸ Vgl. § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

Der Rechnungshof forderte, Jahresabschlüsse künftig gesetzeskonform und fristgerecht auf- und festzustellen. Er bat die Gemeinde, nachvollziehbar darzulegen, wie dies künftig geschehen soll.

Die Gemeinde teilte mit, die Aufstellung der Jahresabschlüsse sei innerhalb der gesetzlichen Fristen mit dem vorhandenen Personal der VG nicht möglich. Insofern sei auch die während der örtlichen Erhebungen diesbezüglich gemachte Zusage nicht zu halten. Die Gemeinde bedauerte, dass der Rechnungshof die Personalknappheit nicht gewürdigt habe.

Der Rechnungshof wies abschließend darauf hin, dass die gesetzliche Verpflichtung besteht, ausreichend fachlich geeignetes Verwaltungspersonal anzustellen. Dies gilt auch für die VG, deren Mitglied die Gemeinde ist. Übersteigt eine Aufgabe dauerhaft die kommunale Leistungsfähigkeit, ist sie in kommunaler Zusammenarbeit zu erledigen.³⁹ Er schlug vor, die Gemeinderäte zu schulen, damit sie wirksamer ihre Rechte wahrnehmen können.

Der Rechnungshof empfiehlt, aus den Mitgliedsgemeinden der VG eine Landgemeinde zu bilden, um dadurch eine handlungsfähige Verwaltung zu schaffen.

³⁹ Vgl. § 2 Abs. 3 ThürKO.

II. Versäumte Gebührenanpassungen im Bestattungswesen

Allein die versäumte zeitliche Anpassung der Friedhofsgebühren einer Gemeinde bedingte erhebliche Einnahmeverluste.

Eine Gemeinde hatte ihre Friedhofsgebühren zuletzt 2013 angepasst. Die Haushaltsrechnung wies im Unterabschnitt „Bestattungswesen“ bereits 2017 einen um 25 % höheren Zuschussbedarf als 2016 aus. Die Gemeinde nahm zudem Investitionen bzw. Baumaßnahmen auf den Friedhöfen vor, berücksichtigte aber haushaltsmäßig keine kalkulatorischen Kosten. Der Werteverzehr war nicht abgebildet.

Bei der Neukalkulation entschied sich die Gemeinde 2021 für einen Kostendeckungsgrad von 80 %⁴⁰. So stieg beispielsweise die Urnengrabnutzungsgebühr von 230 EUR auf 3.325 EUR. Dabei berücksichtigte sie weiter keine Abschreibungen.⁴¹

Die Gemeinde verstieß durch die versäumte Anpassung der Friedhofsgebühren gegen den Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁴² und gegen das Gebot zur Erzielung von Einnahmen⁴³. Das Gebührenaufkommen soll die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken.⁴⁴ Diese Kosten sind auf Basis einer detaillierten Kalkulation zu ermitteln. Bei der Gebührenbemessung können die Kosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens vier Jahre umfassen soll.⁴⁵ Hiernach wäre die Gemeinde verpflichtet gewesen, spätestens 2017 eine Gebührenkalkulation durchzuführen und die Gebühren neu festzusetzen. Zudem sind die Gemeinden verpflichtet, für kostenrechnende Einrichtungen angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen.⁴⁶

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass bei einer rechtzeitigen Gebührensteigerung im 4-Jahres-Rhythmus, auch ohne Abschreibungen, die Gemeinde zusätzlich Einnahmen von jährlich rund 17.600 EUR und im Vierjahreszeitraum 2018 bis 2021 von 70.400 EUR hätte erzielen können.

⁴⁰ Der landesdurchschnittliche Kostendeckungsgrad 2016 bis 2020 betrug beim Bestattungswesen zwischen 60,9 % und 70,4 %.

⁴¹ Eine korrekte, also vollständige Veranschlagung und Ermittlung der Ausgaben hätte den Kostendeckungsgrad gemindert.

⁴² Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

⁴³ Vgl. § 54 Abs. 1 ThürKO.

⁴⁴ Vgl. § 12 Abs. 2 S. 1 ThürKAG.

⁴⁵ Vgl. § 12 Abs. 6 S. 1 ThürKAG.

⁴⁶ Vgl. § 12 Abs. 1 ThürGemHV.

Er forderte die Festsetzung der Gebühren unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten. Um die Abschreibungen zu ermitteln, empfahl er, die Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der Abschreibungstabelle für Gemeinden anzuwenden.

In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde mit, eine in 2018 geplante Neukalkulation der Gebühren habe sie nicht umsetzen können. Zum einen hätten sich die Ortsteile der Gemeinde nicht einigen können und zum anderen sei seinerzeit die Beauftragung eines externen Unternehmens zur Neukalkulation wegen dessen personeller Probleme nicht möglich gewesen. In einem nächsten Schritt werde sie für die Friedhöfe Anlagenachweise erstellen, um künftig kalkulatorische Kosten veranschlagen und berücksichtigen zu können.

Der Rechnungshof mahnt erneut die zügige Umsetzung seiner Feststellungen an.

III. Ein Bauhof, viele Standorte und jeder darf ein wenig mitbestimmen

Eine VG-angehörige Gemeinde unterhält einen Bauhof mit sieben Standorten in vier Ortschaften. Die Befugnisse zwischen VG-Verwaltung, ehrenamtlichem Bürgermeister und Gemeindearbeitern sind nicht geregelt. Bei der Auftragserteilung darf jeder ein wenig mitreden.

Eine Landgemeinde als Mitgliedsgemeinde einer VG führt einen Bauhof mit sieben Standorten. Die VG beabsichtigte, auf Grundlage einer Zweckvereinbarung die Bauhöfe aller Mitgliedsgemeinden zu zentralisieren. Den notwendigen Beschluss konnte sie bisher nicht herbeiführen. Die Mitarbeiter des Landgemeindebauhofs sind Beschäftigte dieser Gemeinde und unterstehen deren ehrenamtlichem Bürgermeister.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Aufgabenspektrum und Organisationsabläufe nicht geregelt waren. Die Gemeindearbeiter entschieden zumeist selbstständig, was zu tun ist. Darüber hinaus erteilten ihnen der Bürgermeister und die Ortschaftsbürgermeister der Landgemeinde sowie die Bediensteten der VG Aufträge. Die Gemeindearbeiter führten Arbeitsnachweise, die sie dem Bürgermeister bzw. den Ortschaftsbürgermeistern vorlegten, die diese überprüften, teilweise gegenzeichneten und an die VG weiterleiteten. Vorgaben und Kriterien zur Kontrolle sowie deren Dokumentationen gab es nicht. Auch die VG prüfte die Arbeitsnachweise nicht im Hinblick auf die angegebenen Aufgaben. VG-Bedienstete sahen sie ausschließlich zur Urlaubsgewährung sowie zum Festhalten von Überstunden und Krankheitstagen durch. Darüber hinaus war die VG als Verwaltungsbehörde und personalverwaltende Stelle der Gemeinde für Materialbestellungen und Auftragserteilungen zuständig.

Der VG obliegt die Besorgung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde.⁴⁷ Dazu gehören auch die Organisation, Anleitung und Überwachung der gemeindlichen Beschäftigten; letztere z. B. über Stundenzettel oder Tagesberichte. Um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung⁴⁸ und einen effektiven Einsatz zu gewährleisten, sind eine sachgerechte Beschäftigung und Auslastung der Gemeindearbeiter sowie organisatorische und strukturierte Arbeitsabläufe entscheidend.

Eine Schlüsselstellung nimmt dabei der ehrenamtliche Bürgermeister der Landgemeinde als Vorgesetzter ein. Hierzu bedarf er der Unterstützung und Kontrolle der

⁴⁷ Vgl. § 47 Abs. 2 S. 3 ThürKO.

⁴⁸ Vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO.

hauptamtlich Bediensteten der VG. Im Gegensatz zum ehrenamtlichen Bürgermeister sieht § 45a Abs. 10 Satz 4 ThürKO keine Vollzugsfunktion für die Ortschaftsbürgermeister vor.

Der Rechnungshof forderte, die derzeitige Organisation der Rechtslage anzupassen. Die VG und die Mitgliedsgemeinden sollten zur Zentralisierung der Bauhofstandorte Bedarfe ermitteln und zeitnah eine Entscheidung treffen. Ebenso sollten sie die Abläufe auf Wirtschaftlichkeit prüfen und optimieren.

Die Landgemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie werde hinsichtlich einer Zentralisierung der Standorte und eines gemeinsamen Bauhofs zeitnah tätig werden. Der ehrenamtliche Bürgermeister der Landgemeinde werde künftig die Arbeitsnachweise seiner Mitarbeiter unterschreiben.

IV. Breitbandausbau – eine Gemeinde geht voran

Eine Gemeinde baute mit zehn anderen Gemeinden das Breitbandnetz aus. Dazu schlossen sie eine Zweckvereinbarung ab, versäumten aber, die Honorierung der Projektführung und die Vorfinanzierung der Maßnahme zu regeln. Die Gemeinde verstieß damit gegen grundlegende Haushaltsgrundsätze.

Elf Gemeinden hatten eine Zweckvereinbarung zur Übertragung der Aufgabe des Breitbandausbaus abgeschlossen und 2016 die Projektführung an die geprüfte Gemeinde übertragen. Zur Projektführung gehörten u. a. die Koordinierung der Maßnahme sowie die Beantragung und der Einsatz von Fördermitteln. Der Zweckvereinbarung nach sollte die Verteilung der Finanzierungsanteile zwischen den Gemeinden gesondert geregelt werden. Diese Regelung fehlt bisher. Als Gründe dafür benannte die Gemeinde die unvorhersehbaren Schwierigkeiten und Probleme einer Firma. Da die Honorierung der Projektführung ungeregelt blieb, erbrachte die Stadt diese Leistung für die anderen Kommunen unentgeltlich. Zudem fehlt eine Regelung zur Vorfinanzierung des Breitbandausbaus.

Die Gemeinde hatte versäumt, einen nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO i. V. m. § 9 Abs. 3 ThürKGG angemessenen Kostenersatz für die Wahrnehmung der Aufgaben zur Projektführung festzulegen. Das Fehlen dieser Regelung und der Vorfinanzierung des Breitbandausbaus widerspricht den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁴⁹ und dem Grundsatz der Einnahmehbeschaffung⁵⁰.

Auch die von der Gemeinde geleistete Vorfinanzierung der Maßnahmen war nicht zulässig, da sie ihre eigenen Haushaltsmittel nur zur Erfüllung eigener Aufgaben einsetzen darf. Die Gemeinde fungierte mit einer Darlehensgewährung quasi als Bank, was ihrer eigentlichen Aufgabe nach §§ 1 bis 3 ThürKO widerspricht. Solche Gewährungen sind „... unter dem Gesichtspunkt des § 32 Kreditwesengesetz zu betrachten. Danach ist die Kreditvergabe unzulässig, soweit nicht die Bankenaufsicht diese genehmigt hat.“⁵¹

In ihrer Stellungnahme zum Prüfberichtsentswurf teilte die Gemeinde nicht mit, warum sie die Vorfinanzierung übernommen und dabei die genannten Haushaltsgrundsätze nicht berücksichtigt hatte. Sie sagte eine Nachtragsvereinbarung zur

⁴⁹ Vgl. § 53 ThürKO.

⁵⁰ Vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO.

⁵¹ Wachsmuth/Oehler, Kommentar zum Thüringer Kommunalrecht, § 63 Nr. 3.2.

Zweckvereinbarung zu. Diese solle die geleistete Vorfinanzierung auf die anderen Projektteilnehmer umlegen. Auch alle künftig umzulegenden Zahlungen wolle die Gemeinde auf Grundlage dieser Vereinbarung abwickeln.

Der Rechnungshof empfiehlt der Gemeinde, bei der neuen geplanten Zweckvereinbarung alle haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Zur Honorierung der Projektführung sei eine Pauschale, die an die Preisentwicklung angepasst werden könnte, denkbar.

V. **Mangelnde Kontrolle kommunalen Vermögens in einem Eigenbetrieb**

Eine Gemeinde hat ihren Wohnungsbestand in einen Eigenbetrieb ausgelagert. Sie lässt den Betrieb durch eine private Gesellschaft führen. Diese Ausgestaltung führt zu einer unzureichenden Kontrolle kommunalen Vermögens.

Eine Gemeinde gründete einen Eigenbetrieb, weil sie die Verwaltung des Wohnungsbestands nicht im Kernhaushalt führen wollte. Der Gemeinderat bestellte den ehrenamtlichen Bürgermeister zum Werkleiter, mit der Betriebsführung beauftragte er eine private Gesellschaft, kontrollierendes Organ des Eigenbetriebs ist der Hauptausschuss. Die organisatorische Ausgestaltung ist von dieser Beschlusslage beim Eigenbetrieb abweichend dokumentiert. Sie weist als seine Organe die Werkleitung, den Werkausschuss, den Gemeinderat und den Bürgermeister aus. Die Erhebungen des Rechnungshofs zeigten: der Bürgermeister, in Personalunion Werkleiter des Eigenbetriebs, ist Vorsitzender des Hauptausschusses. Dieser Ausschuss wiederum nahm die Aufgaben des nicht existierenden Werkausschusses wahr.

Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass der beauftragte private Betriebsführer die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs fast ausschließlich nach mehr als einem halben Jahr vorgelegt hatte. Die vertraglich vereinbarte Vorlage von Quartalsberichten erfolgte wiederholt weit mehr als nach drei Monaten, ein Mal sogar erst knapp ein Jahr nach dem betreffenden Quartal. Aus den Akten ging zudem hervor, dass die Rechtsaufsicht in mehreren Jahren Fehler in den Wirtschaftsplänen des Eigenbetriebs festgestellt hatte.

Ein vorliegendes Risikohandbuch verpflichtet den Werkleiter zur Risikovorsorge und zu Berichterstattungen gegenüber den politischen Gremien (Kontrollorgan). Die geprüften Unterlagen lassen erkennen, dass der Werkleiter nichts veranlasste und auch das Kontrollorgan nicht einschritt.

Die Mieteinnahmen der Gemeinde verwaltete der private Betriebsführer. Seine Berechtigungen waren weitreichend, bis hin zum An- und Verkauf von Wertpapieren. Bei einem von ihm verwalteten Bankkonto lag mindestens ein Mal eine Überziehung vor. Die Gemeinde prüfte die Kassengeschäfte des Betriebsführers nicht. Sie zeigte die externe Verwaltung kommunaler Gelder nicht bei der Rechtsaufsicht an.

Die Ausgestaltung der Betriebsführung des Eigenbetriebs durch die Gemeinde ist unzulässig. Auch wenn eine Unterstützung der Werkleitung durch Dritte möglich

ist, darf damit keine vollständige Aufgabenübertragung verbunden sein.⁵² Die organisatorische Selbständigkeit des Eigenbetriebs muss sich durch das Vorhandensein eigener Organe neben den in der Trägerkörperschaft vorhandenen (wie Gemeinderat, Bürgermeister) dokumentieren.⁵³ Auch das ist hier nicht der Fall, da der Bürgermeister gleichzeitig Werkleiter und Vorsitzender des kontrollierenden Ausschusses ist. Es fehlt mithin an der notwendigen funktionalen Trennung, die allein eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Überwachung sichert. Die Folgen zeigen sich in den konkret aufgetretenen Fehlern, wie zu spät erstellten Jahresabschlüssen und Quartalsberichten. Die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs sind nach § 25 Abs. 1 Satz 1 ThürEBV sechs Monate nach Ende des Wirtschaftsjahrs aufzustellen und Quartalsberichte alsbald nach Ende des Quartals.⁵⁴ Das fehlende Risikomanagement ist zudem anzumahlen.

Der Rechnungshof forderte, zunächst den Betriebsführungsvertrag unverzüglich der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen und bat die Gemeinde um inhaltliche Stellungnahme, wie sie den Eigenbetrieb künftig ordnungsgemäß führen will.

Die Gemeinde teilte mit, sie habe den Betriebsführungsvertrag zwischenzeitlich der Rechtsaufsichtsbehörde angezeigt. Sie werde künftig die Kasse des Eigenbetriebs prüfen. Die dem Betriebsführer bei den Banken eingeräumten Berechtigungen wolle sie wie gefordert anpassen. Auf die nicht ausgeübte Dienstaufsicht und die damit fehlende Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung ging sie nicht ein. Wie die Gemeinde künftig die aufgetretenen Fehler vermeiden will, teilte sie ebenfalls nicht mit.

Der Rechnungshof begrüßt zwar die verbesserte Kontrolle kommunaler Gelder. Bezüglich der Aufgabenerfüllung im Eigenbetrieb hält er aber an seiner Rechtsauffassung fest und fordert weiterhin, den Eigenbetrieb im dargelegten Sinne zu führen und behält sich eine Nachprüfung vor.

⁵² Dies unterläuft den Gedanken des § 76 Abs. 1 S. 1 ThürKO zur personellen demokratischen Legitimation (Bestellung durch den Gemeinderat) der materiellen Werkleitungstätigkeit.

⁵³ Vgl. § 76 ThürKO.

⁵⁴ Vgl. § 19 ThürEBV.

VI. Aus eins mach drei, aus zwei mach sechs!

Wie eine Gemeinde mit einer dreifachen bzw. doppelten Belegung von Einzelgräbern und einer sechs- bzw. vierfachen Belegung bei Doppel- und Urnendoppelgräbern einen Kostendeckungsgrad von 218 % kalkulierte.

Eine Gemeinde erhebt Friedhofsgebühren nach der Gebührensatzung aus 2011. Die Gebührenhöhe legte sie mit Hilfe einer Äquivalenzziffernkalkulation fest. Dafür ermittelte sie jährliche Kosten von 2.839,40 EUR. Darin enthalten waren Kosten für den Gemeindearbeiter, Energie sowie die Abschreibungen für die Trauerhalle und die Friedhofsmauer. Zudem berücksichtigte sie die in der folgenden Tabelle dargestellte Anzahl der Grabplätze und deren Belegungsmöglichkeit.

Abbildung 10 Anzahl und Belegungsmöglichkeit der Gräber

Grabart	Anzahl	mögliche Belegung je Grab	mögliche Belegung insgesamt
Kindergrab	10	1	10
Einzelgrab	30	3	90
Doppelgrab	30	6	180
Urnengrab	310	2	620
Urnendoppelgrab	20	4	80
Urnengemeinschaftsanlage	60	1	60
Summe	460		1 040

Die Kosten pro Jahr von 2.839,40 EUR dividierte die Gemeinde durch die mögliche Gesamtbelegung von 1 040 und kam so auf einen Preis von 2,73 EUR pro Jahr für einen wertgleichen Grabplatz.⁵⁵ Anhand der Fläche der einzelnen Grabarten bestimmte die Gemeinde Äquivalenzziffern⁵⁶. Dabei berücksichtigte sie die Urnengemeinschaftsanlage nicht. Die Äquivalenzziffer multiplizierte die Gemeinde mit dem Preis pro wertgleichen Grabplatz und der Ruhefrist von 25 Jahren und ermittelte so die Grabplatzgebühren. Diese übernahm die Gemeinde in die Friedhofsgebührensatzung.

⁵⁵ Bei einem wertgleichen Grabplatz handelt es sich um den der Kalkulation zugrundeliegenden Standardgrabplatz.

⁵⁶ Ein wertgleicher Grabplatz entspricht der Äquivalenzziffer 1. Für Kinder- und Urnengräber legte die Gemeinde die Äquivalenzziffer 1,6 fest.

Die vorgelegte Kalkulation weist Fehler auf und ist nicht nachvollziehbar. Im Einzelnen:

- Die Gemeinde kalkulierte die Gebührenhöhe zuletzt vor 20 Jahren.
Nach § 12 Abs. 6 ThürKAG ist hierfür ein Zeitraum von höchstens vier Jahren vorgesehen.
- Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Gemeinde bei Einzel- und Urnengräbern von einer dreifachen bzw. doppelten Belegung und bei Doppel- und Urnendoppelgräbern von einer sechs- bzw. vierfachen Belegung ausging. In einem Einzelgrab kann nach § 14 Abs. 3 der gemeindlichen Friedhofssatzung lediglich ein Verstorbener und in einem Doppelgrab können zwei Verstorbene bestattet werden. Diese Regelung gilt entsprechend für Urnengrabstätten.⁵⁷
- Die Gemeinde kalkulierte die Gebührenhöhe für die Urnengemeinschaftsanlage nicht.
Gebühren sind auf der Grundlage einer detaillierten Kostenkalkulation festzusetzen. Dafür ist hier die Urnengemeinschaftsanlage in die Äquivalenzziffernkalkulation einzubeziehen. Alternativ kann der Kostenanteil für die Pflege dieser Anlage separat ermittelt und die Gebührenhöhe mit Hilfe einer Divisionskalkulation⁵⁸ berechnet werden.
- Die Gemeinde nutzte mit der Anzahl der möglichen Gesamtbelegung den falschen Wert, um den Preis für einen wertgleichen Grabplatz zu ermitteln. Durch den Fehler ergibt sich bei einer Gegenprobe⁵⁹ ein kalkulatorischer Kostendeckungsgrad von 218 %. Die Gemeinde hätte die Anzahl der Gräber der jeweiligen Grabart mit der Äquivalenzziffer multiplizieren müssen, um eine gewichtete Anzahl der Gräber zu erhalten. Um den Preis für einen wertgleichen Grabplatz zu ermitteln, sind die Kosten durch die Summe der gewichteten Gräberzahl zu dividieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt die entsprechende Vergleichsberechnung des Rechnungshofs mit der Gegenprobe.

⁵⁷ § 15 Abs. 3 der Friedhofssatzung der Gemeinde.

⁵⁸ $\text{Kosten pro Jahr} / \text{Anzahl der Grabplätze} = \text{Grabplatzgebühr pro Jahr}$.

⁵⁹ $\text{Grabplatzgebühr pro Jahr} \times \text{Anzahl der Grabplätze} \times \text{ggf. Mehrfachbelegung} = \text{jährlicher Anteil der Einnahmen bei voller Belegung}$.

Abbildung 11 Vergleichsberechnung zur Äquivalenzziffernkalkulation

Grabart	Anzahl	Fläche pro Grab in m ²	Äquivalenzziffer	gewichtete Anzahl Grabplätze	Gebühr pro Jahr in EUR	Einnahmen pro Jahr in EUR ⁶⁰
1	2	3	4 Sp. 3 / 0,8	5 Sp. 2 x Sp. 4	6 Sp. 4 x 4,41	7 Sp. 2 x Sp. 6
Kindergrab	10	0,8	1	10	4,41	44,11
Reihengrab	30	1,71	2,1375	64,125	9,43	282,83
Doppelgrab	30	3,8	4,75	142,5	20,95	628,50
Urnengrab	310	0,8	1	310	4,41	1367,27
Urnendoppelgrab	20	1,95	2,4375	48,75	10,75	215,01
Urnengemeinschaftsanlage	60	nicht bekannt	1,14	68,4	5,03	301,68
Summe				643,775		2.839,40

Durch die Division der angesetzten jährlichen Kosten von 2.839,40 EUR durch die Gesamtzahl der gewichteten Grabplätze von 643,775 ergibt sich ein Preis von 4,41 EUR für einen wertgleichen Grabplatz. Für ein Grab in der Urnengemeinschaftsanlage nahm der Rechnungshof – unabhängig von der Fläche – die Äquivalenzziffer 1,14⁶¹ an, da die Gemeinde in ihrer Kalkulation angab, dass sie einen symbolischen Betrag erheben wolle, der zwischen dem Preis eines Urnen- und eines Urnendoppelgrabes liegt.

Die Gegenprobe zu der Vergleichsberechnung ergibt, dass die Ausgaben mit den kalkulierten Einnahmen übereinstimmen und der Kostendeckungsgrad somit exakt 100 % beträgt.

Der Rechnungshof forderte die Gemeinde auf, die Friedhofsgebühren neu zu kalkulieren und die beanstandeten Aspekte zu beachten.

Die Gemeinde sicherte zu, die Gebührenkalkulation zu überarbeiten.

⁶⁰ Es handelt sich hierbei lediglich um einen kalkulatorischen Wert, der simuliert, dass alle Gräber belegt und die Gebühren in jährlichen Raten gezahlt werden.

⁶¹ Verhältnis der von der Gemeinde festgesetzten Gebühr für ein Grab in der Urnengemeinschaftsanlage zur Gebühr für ein Urnengrab.

VII. Geldanlage bei der Greensill Bank AG – für immer verloren?

Eine Stadt hatte bei einer Geldanlage über 500.000 EUR das Kreditinstitut nicht mit der erforderlichen Sorgfalt ausgewählt. Es ging insolvent, so dass für die Stadt das Risiko besteht, wegen geringer Insolvenzmasse das Geld nicht zurück zu erhalten.

Die Stadt beabsichtigte, kurzfristig Mittel aus der Allgemeinen Rücklage anzulegen. Im Vorfeld beauftragte die Kämmerin im Januar 2021 die Kassenleiterin, Angebote für eine kurzfristige Anlage von 500.000 EUR einzuholen. Die Kassenleiterin schrieb per E-Mail eine Geld- und Kapitalmarkt GmbH an und erhielt von dieser im Februar 2021 eine Übersicht verschiedener Banken mit deren Anlagekonditionen. Die Stadt, vertreten durch den Bürgermeister, entschied, 500.000 EUR mit einer Laufzeit von fünf Monaten (23. Februar 2021 bis 22. Juli 2021) zu einem Zinssatz von 0 % bei der Greensill Bank AG anzulegen. Sie beabsichtigte damit, drohende Negativzinsen zu vermeiden.

2020 gab es erste öffentliche Meldungen über finanzielle Schwierigkeiten der Greensill Bank. So hatte eine Agentur bereits im Oktober 2020 deren Rating herabgestuft und einen negativen Ausblick für die Bank gegeben. Am 4. März 2021 informierte die Geld- und Kapitalmarkt GmbH die Stadt über die Schließung der Greensill Bank durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, da eine Überschuldung der Bank drohe. Das Amtsgericht Bremen eröffnete im März 2021 das Insolvenzverfahren über die Bank.

Die Geschäftsordnung der Stadt sieht für den Bürgermeister Verwaltungshandlungen bis 10.000 EUR vor. Bei der o. a. Geldanlage handelt es sich um eine nicht einlagengesicherte Anlage, zu der der Bürgermeister nicht ohne Stadtratsbeschluss berechtigt war. Zudem erfordert das Auswahlverfahren einer Geldanlage einschließlich der Risikoanalyse spezielle Fachkenntnisse im Bereich des Geldhandels. Diese Aufgabe obliegt daher regelmäßig der Kämmerei, die gegebenenfalls wiederum externen Sachverstand zu Rate ziehen muss. Nach § 66 Abs. 3 Satz 3 ThürKO i. V. m. § 21 Abs. 1 ThürGemHV ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen. Der Sicherheit ist Vorrang einzuräumen. Die Stadt, vertreten durch den Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamten, ist ihrer Verantwortung im Umgang mit Geldanlagen nicht gerecht geworden.

Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, sie vertrete eine andere Rechtsauffassung als der Rechnungshof, ohne diese zu begründen. Den Vorgang werde sie dennoch zum Anlass nehmen, maßgebliche Anlagevorschriften zu erlassen. Bis zu deren Verabschiedung durch den Stadtrat werde keine Geldanlage getätigt.

Der Rechnungshof bedauert, dass die Stadt in ihrer Stellungnahme ihre Rechtsauffassung nicht erläuterte. Er bleibt daher bei seiner Auffassung und wies die Stadt abschließend erneut darauf hin, dass für Geldanlagen grundsätzlich erhöhte Anforderungen an das Finanzmanagement gelten. So sind eine intensive Marktbeobachtung, einschlägige Fachkenntnisse sowie ein Zugang zu entsprechenden Informationssystemen erforderlich. Die verantwortlichen Bediensteten der Verwaltung müssen genaue Kenntnisse über die Produkte sowie deren „Chancen-Risiko-Profil“ nachweisen können.

Zum Erlass von Anlagevorschriften bzw. Dienstanweisungen über Geldanlagen verwies der Rechnungshof auf die Richtlinie für die tägliche Gelddisposition des Thüringer Finanzministeriums (Geldhandelsrichtlinie)⁶² und die Vorschriften in der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise⁶³.

⁶² Geldhandelsrichtlinie – AZ: H 1327 – RL-01/2021.

⁶³ Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 20. Januar 2010, StAnz. 07/2010; zuletzt geändert durch VV vom 30. November 2020, ThürStAnz. 51 + 52/2020 Seite 1784.

VIII. Zwei sind einer zu viel

Eine kleine Stadt mit einem hauptamtlichen Bürgermeister ist Mitglied einer VG. Kommunalrechtlich könnte er in Personalunion auch die VG leiten. Das verhinderte jedoch die Gemeinschaftsversammlung und entschied sich für einen zusätzlichen hauptamtlichen Gemeinschaftsvorsitzenden.

Eine Stadt mit etwa 3.500 Einwohnern und zehn Mitarbeitern hat einen hauptamtlichen Bürgermeister. Die Hauptsatzung der Stadt sieht vor, dass der Bürgermeister hauptamtlich tätig und ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender der VG, der die Stadt angehört, sein soll. Voraussetzung ist, dass die Gemeinschaftsversammlung dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließt. Diese entschied sich jedoch gegen die Besetzung eines ehrenamtlichen Gemeinschaftsvorsitzenden und besetzte diese Stelle mit einem Hauptamtlichen.

Die ThürKO sieht vor, dass ab einer Gemeindegröße von 3.000 Einwohnern der Bürgermeister grundsätzlich nicht mehr nur ehrenamtlich tätig ist.⁶⁴ Lediglich der Gemeinderat kann hier anderes entscheiden. Zugleich besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, dass der hauptamtliche Bürgermeister einer Gemeinde, die einer VG angehört, ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender sein kann.⁶⁵ Insofern sind die Entscheidungen der beiden Gremien rechtmäßig. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese auch wirtschaftlich und sparsam sind.

Der Rechnungshof geht bei seiner Bewertung davon aus, dass der Gesetzgeber bei seiner Festlegung unterstellte, dass ein hauptamtlicher Bürgermeister eine Verwaltung leitet, die nicht nur den Haushalt der Gemeinde selbst aufstellt, sondern diesen auch vollzieht sowie weitere ihr zugewiesene Aufgaben erledigt.

Das ist bei der geprüften Stadt nicht der Fall. Sie hat ihre Aufgaben überwiegend zur Erledigung der VG übertragen. Mit lediglich zehn Mitarbeitern für Aufgaben im Wesentlichen im Bauhof zählt sie zu den kleinen Organisationseinheiten. Hier sollte daher entweder der Bürgermeister oder der Gemeinschaftsvorsitzende hauptamtlich tätig sein; nicht beide.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Gemeinschaftsversammlung spätestens bei einer weiteren Neugliederung der Gemeindestruktur bzw. bei Ablauf der Amtszeit des Bürgermeisters und des Gemeinschaftsvorsitzenden im wirtschaftlichen Sinn entscheidet.

⁶⁴ Vgl. § 28 Abs. 2 S. 1 ThürKO.

⁶⁵ Vgl. § 48 Abs. 4 ThürKO.

In ihrer Stellungnahme betonte die Stadt, dass die Entscheidung für zwei Hauptamtliche den rechtlichen Vorgaben entspräche. Sie fände jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber vorsähe, dass ein hauptamtlicher Bürgermeister mit zwischen drei- und zehntausend Einwohnern eine Verwaltung leite. Im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Kommunalordnung sei die Entscheidung für die Besetzung der VG und der ihr angehörenden Gemeinde mit mehr als 3.000 Einwohnern mit zwei Hauptamtlichen bewusst getroffen worden. Zudem ließen sich die Herausforderungen des Bürgermeisters nicht ehrenamtlich bewältigen. Die Bürger vor Ort hoben die tägliche Erreichbarkeit positiv hervor. Die Stadt bestätigte, dass ihr Stadtrat der VG angeboten habe, dass der hauptamtliche Bürgermeister auch ehrenamtlicher Gemeinschaftsvorsitzender sein könne. Die Gemeinschaftsversammlung habe das Angebot jedoch nicht angenommen. Die Entscheidung über die jetzigen Wahlbeamten bleibe abzuwarten und liege in der Verantwortung der Gremienmitglieder.

Der Rechnungshof und die Stadt stimmen in ihrer Auffassung überein, dass die Besetzung der genannten Stellen mit zwei Hauptamtlichen grundsätzlich möglich ist. Jedoch ist die vorliegende Kombination höchst unwirtschaftlich. Die Leitung des Bürgermeisters beschränkt sich im Wesentlichen auf die Leitung von Bauhofmitarbeitern. Die sonstigen Aufgaben der laufenden Verwaltung und des übertragenen Wirkungskreises übernimmt die VG. Der Gesetzgeber wird diese Kombination nicht gewollt haben. Die Aufgabe der Anleitung der Mitarbeiter der Stadt kann die VG ebenfalls mit übernehmen. Zwei Hauptamtliche sind dafür nicht notwendig. Vor dem Hintergrund, dass die von den Gemeinderäten und der Gemeinschaftsversammlung beschlossene Konstellation zu erhöhten und vor allem vermeidbaren Ausgaben bis etwa 70.000 EUR jährlich führt, empfiehlt der Rechnungshof den Gremien, die Entscheidung für zwei Hauptamtliche zu überdenken und ggf. zu korrigieren.

IX. Betreiber eines Kindergartens zahlt Zuschüsse zurück

In einer Stadt übernehmen freie Träger die Kinderbetreuung. Sie hatte Prüfrechte, machte aber davon keinen Gebrauch. Festgestellte Unregelmäßigkeiten führten zumindest bei einem Träger zu Rückzahlungen im fünfstelligen Bereich.

In der Stadt betreuen drei freie Träger die Kinder in vier Kindergärten. Sie erhalten zur Finanzierung vertragsgemäß städtische Zuschüsse. Diese stellen eine der größten Ausgabepositionen im städtischen Haushalt dar und stiegen im geprüften Zeitraum deutlich an. Allein die an die einzelnen Träger zu zahlenden Betriebskosten pro Kindergarten lagen 2020 bei ca. 500.000 EUR und waren gegenüber 2016 um 27 % gestiegen. Die Zuschüsse beinhalten neben den Betriebskosten die Personalkosten.

Dem Vertrag entsprechend haben die freien Träger nach Ablauf eines Haushaltsjahrs der Stadt die Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben bis spätestens 15. April des folgenden Jahrs vorzulegen. Erwirtschaften die Träger Überschüsse, sind diese bis zum 30. Juni des Folgejahrs an die Stadt zurückzuzahlen bzw. mit den nächsten Abschlagszahlungen zu verrechnen. Genehmigte und/oder unvermeidbare Überschreitungen der Ansätze hat die Stadt, soweit nicht anders vereinbart, ebenfalls bis zum 30. Juni zu erstatten. Im geprüften Zeitraum hatte es weder Nachzahlungen noch Erstattungen gegeben.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Stadt von ihrem Prüfrecht bisher keinen Gebrauch gemacht hatte. Er hat sich deshalb die Abrechnungen für die vier Kindergärten der Haushaltsjahre 2016 bis 2020 vorlegen lassen. Hier ergaben sich bei allen Trägern nicht erklärbare Abweichungen bei den von ihnen aufgeführten Ausgaben für das Fachpersonal, den Eigenmitteln der Stadt und den Ausgaben in der Jahresrechnung der Stadt.

Der Rechnungshof empfahl, die vertraglichen Grundlagen zu überarbeiten und Widersprüche zu beseitigen. Er wies ausdrücklich darauf hin, die Stadt möge regelmäßig von ihrem vertraglich eingeräumten Prüfungsrecht Gebrauch machen. Er forderte sie auf, die den Ausgaben zugrundeliegenden Nachweise und Belege zumindest stichprobenweise zu prüfen. Befände sich der Kindergarten in kommunaler Trägerschaft, müsste jede einzelne Ausgabe und Einnahme belegt werden. Ohne zahlungsbegründende Unterlagen dürfen weder Annahme- noch Auszah-

lungsanordnungen erfolgen. Die Stadt kann durch die Prüfung auch Abrechnungsfehler entdecken. Differenzen bei den abgerechneten Kosten sind dann aufzuklären.

Die Stadt teilte hierzu mit, sie werde zukünftig die Abrechnungen prüfen und insbesondere die von ihr gezahlten Zuschüsse mit den von den Trägern abgerechneten Ausgaben vergleichen.

Ein Träger habe der Stadt mitgeteilt, es sei zu Erstattungszahlungen für Beschäftigte gekommen, die sich bereits im Beschäftigungsverbot bzw. Mutterschutz befunden hätten. Daraus resultiere eine Überzahlung für 2019 von 11.506 EUR und 2020 von 28.701,52 EUR, die er der Stadt zurückerstatten werde.

Der zweite Träger habe die Meldebögen, aus denen sich die angefallenen Ausgaben ergeben, überarbeitet. Nunmehr gebe es keine Abweichungen.

Eine Erklärung zu den Abweichungen des dritten Trägers blieb die Stadt schuldig.

Der Rechnungshof begrüßte, dass die Stadt künftig von ihrem Prüfungsrecht Gebrauch machen wolle.

X. Kredittilgung – Jahrhundertaufgabe

Unwirtschaftliche Umschuldungen mit geringen Tilgungsraten führen zu einer Kreditlaufzeit von mehr als einem Jahrhundert. Die Gemeinde belastet dadurch zukünftige Haushalte mit unabsehbaren Risiken.

Eine Gemeinde hatte 1993 und 1994 Kreditverträge zu Zinssätzen von 6,5 und 4 % abgeschlossen, um drei Mietwohnungen zu modernisieren bzw. einen Eigenheimstandort zu erschließen. Die ersten Jahre waren jeweils tilgungsfrei. 2014 schuldete sie beide Kredite in einen Vertrag mit einem Zinssatz von 1,29 % und einer Tilgung von 906 EUR per anno um. Seit der erneuten Umschuldung 2019 tilgt sie den Kredit mit einem jährlichen Kapitaldienst von 612 EUR bei einem Zinssatz von 0,63 %. Die Zinsbindung beträgt 10 Jahre.

Jede Kreditaufnahme stellt wegen der Kapitaldienstverpflichtung eine Belastung für künftige Haushalte dar. Sie ist daher mit der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinde abzustimmen. Es ist dabei darauf zu achten, dass sich die Laufzeit des Kredits an der Nutzungsdauer des angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstands orientiert. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sollen die Tilgungszeiträume die planmäßige Nutzungsdauer nicht überschreiten.⁶⁶ Zur Bestimmung der planmäßigen Nutzungsdauer ist die Verwaltungsvorschrift⁶⁷ zur Anwendung der Abschreibungstabelle für Gemeinden heranzuziehen.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass die Gemeinde mit jeder Umschuldung erheblich günstigere Zinskonditionen für die nächsten Jahre erzielte und damit ihre Liquidität verbesserte. Jedoch wird sie unter den vereinbarten Konditionen den Kredit erst nach 103 Jahren in 2097 vollständig getilgt haben. Die Kreditlaufzeit übersteigt damit deutlich die planmäßige Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände bzw. die Modernisierungsintervalle von Mietwohnungen. Nach Ablauf der planmäßigen Nutzungsdauer sind regelmäßig erhöhte Instandhaltungs- und Reparaturausgaben nötig und es fallen Folgeinvestitionen an. Diese Ausgaben belasten den Haushalt dann zusätzlich zu dem noch zu zahlenden Kapitaldienst. Nach Kalkulationen des Rechnungshofs wird die Gemeinde vermeidbare Zinsausgaben von rund 9.039 EUR zahlen müssen.⁶⁸ Das entspricht 988 % gegenüber einer an der Lebensdauer der Vermögensgegenstände ausgerichteten Tilgung.

⁶⁶ Vgl. Nr. 2.3 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

⁶⁷ VV vom 17. Dezember 2008.

⁶⁸ Bei einer angenommenen durchschnittlichen Lebensdauer von 36,67 Jahren.

Der Rechnungshof empfahl der Gemeinde, künftig die Tilgungszeiträume von Krediten an der planmäßigen Nutzungsdauer der finanzierten Vermögensgegenstände auszurichten, um ihre künftige Leistungsfähigkeit nicht zu gefährden.

Weder die Gemeinde noch die Verwaltungsgemeinschaft gingen in ihren Stellungnahmen auf die Würdigung und Empfehlung ein.

Der Rechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Gemeinde spätestens am Ende des Zinsbindungszeitraums den Kredit entweder umschulden oder ablösen muss. Beide Möglichkeiten werden den Haushalt dann stärker belasten, da aufgrund der aktuellen Lage das Zinsniveau erheblich höher sein wird als 2019.

XI. Klein gegen Groß – Erkenntnisse zu unterschiedlichen Gemeindegrößen

Die angestrebten Gebietsreformen ab 2015 veranlassten Gemeinden, ihre Zukunft gemeinsam zu planen. Einigungen fielen häufig schwer. Die zuständigen Räte vergaben große Chancen.

In Thüringen gab es wiederholt Überlegungen zu einer Gebietsreform. Die 2014 gewählte Landesregierung plante ab 2015 eine umfangreiche Reform. In diesem Zusammenhang berieten auch die lokalen Gremien vor Ort. So fand beispielsweise eine Zusammenkunft der Bürgermeister und ersten Beigeordneten aus zwei benachbarten VG statt. Sie stellten fest, dass die Zusammenlegung der beiden VG am besten die Eigenständigkeit bewahre und die regionale Identität der Region fördere. Die Räte der 17 Gemeinden entschieden sich aber nach jahrelanger Diskussion nicht für den Zusammenschluss der Gemeinden der beiden VG zu einer großen Landgemeinde. Lediglich drei Gemeinden konnten sich einigen und bildeten eine kleine Landgemeinde⁶⁹. Der Rechnungshof zeigte der kleinen Landgemeinde mit der nachfolgenden Gegenüberstellung auf, welche Chancen mit einer großen Landgemeinde verbunden gewesen wären.

Folgende Finanzkennzahlen wiesen die beiden möglichen Verwaltungseinheiten 2016 aus:

Abbildung 12 Finanzkennzahlen kleine und große Landgemeinde

	kleine Landgemeinde	große Landgemeinde	Verhältnis kleine Landgemeinde/ große Landgemeinde
Volumen VwH	4.620.659,28 EUR	14.165.079,53 EUR	1:3,1
Volumen VmH	2.107.701,26 EUR	6.187.914,02 EUR	1:2,9
Schulden	2.315.064,92 EUR	6.976.725,48 EUR	1:3,0
Rücklagen	419.690,66 EUR	2.162.106,16 EUR	1:5,1

Die Kennzahlen belegen, dass der großen Landgemeinde das 3-fache Volumen beim Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zur Verfügung stünde. Auf der anderen Seite gilt dies auch für die Schulden. Die Rücklagen wären dagegen bei einer großen Landgemeinde fünfmal so hoch.

⁶⁹ Unter dem Begriff „große Landgemeinde“ versteht der Rechnungshof in diesem Beitrag den ursprünglich geplanten Zusammenschluss von 17 Gemeinden. Die „kleine Landgemeinde“ bezeichnet den tatsächlichen Zusammenschluss von drei der 17 Gemeinden.

Der Rechnungshof sieht in größeren Haushalten grundsätzlich mehr Möglichkeiten, flexibel auf veränderte Bedingungen bei Einnahmen und Ausgaben zu reagieren. Beispielsweise ist die Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern bei größeren Haushalten geringer. Das Verhältnis der Rücklagen zu Schulden ist bei der großen Landgemeinde mit 31 Prozent besser als bei der kleinen mit 18 Prozent, was ebenfalls zu einer finanziellen Stabilisierung beiträgt.

In der großen Landgemeinde gäbe es fünf Freibäder. Drei davon beschäftigen insgesamt fünf Bedienstete, eins wird mit dem Personal von Vereinen betrieben und eins über einen Dienstleistungsvertrag. Die kleine Landgemeinde verfügt dagegen über ein Freibad. Die große Landgemeinde hätte den Vorteil, dass sie ihr Personal flexibler einsetzen und ihre Schwimmbäder gemeinsam verwalten könnte. Bestimmte Ausrüstungsgegenstände kann sie gemeinsam beschaffen und nutzen und damit Ausgaben sparen.

Eine besondere Bedeutung kommt den Bauhöfen zu. Alle 17 Gemeinden verfügten über je einen Bauhof. Insgesamt 25 Personen (24,13 VZÄ) waren in diesen beschäftigt. Bei einem Zusammenschluss stünden zudem 67 Fahrzeuge zur Verfügung. Hierbei handelte es sich u. a. um mehrere Multicars, Traktoren, Zugmaschinen und Anhänger. Die kleine Landgemeinde dagegen verfügte über neun Bedienstete (8,25 VZÄ) und deutlich weniger Ausrüstung. Bei der Betrachtung der Bauhöfe wird der Vorteil eines Zusammenschlusses der 17 Gemeinden am deutlichsten. Hier würde eine große Gemeinde von einem großen Mitarbeiterstamm profitieren, mit dem Unwägbarkeiten, wie z. B. durch Krankheit, am besten ausgeglichen werden könnten. Ein Bauhof mit mehr Mitarbeitern kann auch größere Projekte aus eigener Kraft bewältigen. Nicht zuletzt sind die vorhandenen Fahrzeuge besser nutzbar. Weitere Synergieeffekte durch eine gemeinsame Nutzung sind denkbar.

Die große Landgemeinde besäße über zehn Kindergärten. Davon würden acht durch freie Träger betrieben und zwei durch sie selbst. Die kleine Landgemeinde verfügt über drei Kindergärten in freier Trägerschaft.

Da in großen Gemeinden i. d. R. mehrere Kindergärten betrieben werden, ist es möglich, in der Verwaltung Personal ausschließlich für diese Aufgabe einzusetzen. Das hat den Vorteil, dass sie dieser Aufgabe permanent und fachlich spezialisiert nachgehen können. Dies führt grundsätzlich zu einer besseren Aufgabenwahrnehmung. Die dafür notwendigen Bediensteten könnte die große Landgemeinde selbst beschäftigen. Bei den eigenen Kindergärten könnte sie darüber hinaus das

Personal flexibler einsetzen. Weitere Einsparungen könnte sie durch gemeinsame (Fortbildungs-)Veranstaltungen realisieren.

Bei den Feuerwehren ergab sich folgendes Bild:⁷⁰

Abbildung 13 Vergleich Feuerwehren kleine und große Landgemeinde

	kleine Landgemeinde	große Landgemeinde
Feuerwehrgerätehäuser	3	17
Feuerwehrvereine	4	11
aktive Mitglieder	91	399
Jugendfeuerwehren	3	14
Fahrzeuge	10	33

Eine große Landgemeinde könnte über deutlich mehr aktive Mitglieder und deutlich mehr Fahrzeuge verfügen als die Gemeinden derzeit. Dies führt zu einer höheren Einsatzflexibilität. Auch die Beschaffung und Vorhaltung verschiedener Fahrzeuge und verschiedener Ausrüstungsgegenstände sind von einem Größenvorteil geprägt. Im Bereich der Jugendfeuerwehren kann bei einer schrumpfenden Bevölkerung dennoch eine starke Nachwuchsarbeit erfolgen. Auch die Anzahl der Feuerwehrgerätehäuser könnte unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit am Einsatzort neu ausgerichtet werden. Der Bedarf an Neubauten und deren Standorte können so festgelegt werden, sodass An- und Abfahrten effizienter erfolgen können.

Über die angesprochenen Gesichtspunkte hinaus ist denkbar, Beteiligungen, Gemeindeflächen und -gebäude zu vergleichen. Anhand der zuvor beschriebenen Kriterien wird bereits deutlich, dass eine große Landgemeinde erheblich mehr Potential bietet als der vorliegende Gemeindezusammenschluss.

Der Rechnungshof forderte die kleine Landgemeinde auf, sich um weitere Eingemeindungen zu bemühen.

Die Landgemeinde teilte mit, sie begrüße den Vergleich. Sie verstehe jedoch nicht, warum der Rechnungshof den ursprünglich geplanten Zusammenschluss untersuchte. Aus ihrer Sicht sei die Kombination Landgemeinde in der vorliegenden Gestalt und Landgemeinde bestehend aus den Gemeinden der aktuellen VG sinnvoller. Sie sei weiterhin offen für Gespräche zur Gebietsveränderung. Sie wolle

⁷⁰ Quelle: Datenerhebung TLVwA, Stand April 2017.

sich um weitere Eingemeindungen unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung bemühen.

Der Rechnungshof hat verschiedene andere Kombinationen einer großen Landgemeinde in Erwägung gezogen, letztlich sich für die beschriebene Kombination entschieden, da sie tatsächlich zur Diskussion stand. Die Ergebnisse der Betrachtung anderer Kombinationen von Gemeinden zu einer großen Landgemeinde werden sich jedoch hinsichtlich der zuvor getroffenen Aussagen nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Der Rechnungshof unterstützt die Haltung der Landgemeinde, weitere Eingemeindungen anzustreben, ausdrücklich.

XII. Neugliederungsvertrag mit Hindernissen

Drei Gemeinden schlossen sich zu einer Landgemeinde zusammen. Dabei berücksichtigen sie jedoch nicht die Folgen für ihre Zukunft.

Die Gemeinderäte dreier Gemeinden beschlossen, einen Vertrag über den Zusammenschluss zu einer Landgemeinde einzugehen. Er orientierte sich an einem Vertragsmuster des TMK.

Im Vertrag sind u. a. der Zusammenschluss zur Landgemeinde und die Namensgebung⁷¹ sowie die Ortschaftsverfassung für den Rest der gesetzlichen Amtszeit der Gemeinderäte⁷² geregelt. Weitere Regelungen betreffen die zukünftige Ausrichtung der Landgemeinde, wie beispielsweise die Wahrung der Eigenart sowie der kommunalen Einrichtungen. Dort ist festgelegt, dass eine Gemeinde bestimmte Einrichtungen der Ortschaften, wie z. B. Kindergärten, Feuerwehren, Sportplätze und Friedhöfe, beizubehalten und zu unterhalten hat. Konkrete Maßnahmen sind in den Anlagen aufgeführt. Danach sollen beispielsweise die Ortschaften ihre Bauhofstandorte behalten. Zudem haben die Gemeinden Investitionsprojekte für die nächsten Jahre für die einzelnen Ortschaften festgelegt.

Die Teile des Vertrags, die die vorhandenen Strukturen manifestieren, sind problematisch. Die dort erwähnten Projekte sind auf reine Bestandswahrung ausgerichtet. Das Generieren von Synergien des Zusammenschlusses, wie z. B. die Zusammenlegung von Bauhofstandorten, werden bewusst erschwert oder gar unmöglich gemacht. Zudem binden die beschließenden Gemeinderatsmitglieder die Haushalte kommender Jahre und beschneiden dadurch die Gestaltungsrechte künftiger Gemeinderatsmitglieder.

Der Rechnungshof vermisst bei dem Vertragsabschluss zudem eine Aussage zur Perspektive und zu den Zielen der Stadt. Er hält es für sinnvoll, bereits im Vorfeld einer Neugliederung auch den Grund des Zusammenschlusses und die gemeindeübergreifenden Optimierungsmaßnahmen zu dokumentieren. Z. B. ist die Regelung, dass alle Bauhofstandorte beizubehalten sind, hierbei kontraproduktiv. Gerade in diesem Bereich kann eine Gemeindeneugliederung große Vorteile entfalten.

Die Landgemeinde teilte mit, dass die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden mit dem Vertrag dokumentiert hätten, unter welchen Bedingungen die Bildung der

⁷¹ ThürGNGG 2019.

⁷² § 45a Abs. 11 ThürKO.

Landgemeinde zustande gekommen war. Wenn davon abgewichen werden sollte, dürfte die Akzeptanz für weitere Gebietsveränderungen deutlich sinken. Vertragstreue sei ein wichtiges Signal.

Der Rechnungshof bestätigt die Auffassung der Landgemeinde. Eine Abweichung vom Vertrag ist gegenwärtig nicht möglich. Bei zukünftigen Gemeindeneugliederungen ist jedoch darauf zu achten, dass die Gemeinden in den Verträgen nicht den Bestand wahren, sondern die Zukunft gestalten sollen. Entsprechende Aussagen, wie z. B. zu den Bauhöfen, sollten unterbleiben. Vielmehr sind gerade in diesem Bereich bereits bei Vertragsschluss Optimierungsmöglichkeiten vorzusehen. Nur so lassen sich leistungsfähigere Verwaltungseinheiten bilden.

XIII. Winterdienstleistungen für Dritte

Der Bauhof einer Gemeinde erbrachte Winterdienstleistungen für Dritte, ohne eine notwendige Entgeltordnung. Leistungen rechnete er nach der sog. „Aufstellung der Gebühren“ nicht einheitlich ab.

Der Bauhof einer Gemeinde erbrachte Winterdienstleistungen für Dritte. Für die Berechnung der Leistungen lag der Verwaltung eine Aufstellung der Gebühren für Personal und ausgeliehenes Inventar von 2019 zugrunde. Eine beschlossene Entgeltordnung des Gemeinderats lag nicht vor. Für Winterdienstleistungen sah die Gebührenaufstellung 35 EUR pro Stunde vor. Den tatsächlichen Einsatz des Bauhofs rechnete die Gemeinde dagegen unterschiedlich ab. Von einigen Privatpersonen verlangte sie pauschal 30 EUR. Bei anderen rechnete sie dagegen die Einsätze minutengenau mit einem Stundensatz von 50 EUR ab. Die Abrechnungen umfassten Ausleihgebühren von Räumfahrzeugen mit Schneepflug und Streumitteln. Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden führten dazu, dass zumindest die pauschal abgerechneten Leistungen niedrigere Gebühren zur Folge hatten als in der Gebührenaufstellung vorgesehen waren. Die Gemeindeverwaltung erklärte dazu, dass in der Rechnung der Pauschalen die Angaben der Einsatz/Arbeits-Stunden fehlten. Die minutengenauen Abrechnungen bezögen sich dagegen auf Vereinbarungen von 2012, die immer noch gültig seien.

Die Gemeinde ist nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO verpflichtet, Einnahmen aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu erheben. Diese müssen an die allgemeine Preisentwicklung angepasst werden. Die Festsetzung privatrechtlicher Entgelte für Winterdienstleistungen setzt nach § 26 Abs. 2 Nr. 10 ThürKO einen Gemeinderatsbeschluss voraus. Ohne Beschluss war die Gemeindeverwaltung nicht berechtigt, Gebühren bzw. Entgelte für die Leistungen des Bauhofs gegenüber Dritten in Rechnung zu stellen. Hat der Gemeinderat eine Regelung geschaffen, sollten auch für alle Leistungen einheitliche Verrechnungssätze von Personal und Ausleihinventar angewandt werden. Die Vereinbarungen von 2012 waren daher zu prüfen bzw. zu aktualisieren. Überdies hat die Gemeinde nach § 53 ThürKO ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Auch daraus ergibt sich die Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung des Bauhofs zu überprüfen und zu überwachen. Die o. g. Leistungen sind marktgängige Leistungen, die auch von ortsansässigen oder regionalen Unternehmen erbracht werden können. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des Bauhofs, Leistungen für Dritte zu erbringen, zumal er damit in Konkurrenz zu Privaten tritt.

Die Gemeinde sollte vielmehr daran interessiert sein, z. B. Unternehmen der Umgebung zu fördern, indem sie diese Leistungen dem Wettbewerb unterstellt. Sofern der Bauhof aber auch künftig Leistungen für Dritte erbringt, hat die Gemeinde die steuerrechtliche Relevanz vor dem Hintergrund des § 2b UStG zu berücksichtigen.⁷³

Die Gemeinde sicherte in ihrer Stellungnahme zu, die bestehenden Vereinbarungen zu hinterfragen. Weiterhin bereite die Verwaltung bereits Kündigungen der Verträge aus 2012 vor. Die jetzigen Auftraggeber der Bauhof-Winterdienstleistungen sollen sich so rechtzeitig bis zum nächsten Winter vorbereiten und ggf. andere Dienstleister beauftragen können. Der Bauhof werde künftig keine kommerziellen Dienstleistungen mehr erbringen.

⁷³ Internet: [www.rechnungshof.thueringen.de/Veröffentlichungen/Pressemitteilung/ausgewählte_Prüfungen/pdf Bericht über die überörtliche vergleichende Prüfung „Einhaltung steuerrechtlicher Anforderungen bei Kommunen insbesondere unter Berücksichtigung § 2b UStG.“](http://www.rechnungshof.thueringen.de/Veröffentlichungen/Pressemitteilung/ausgewählte_Prüfungen/pdf_Bericht_über_die_überörtliche_vergleichende_Prüfung_„Einhaltung_steuerrechtlicher_Anforderungen_bei_Kommunen_insbesondere_unter_Berücksichtigung_§_2b_UStG.“)

XIV. Fehlende Nachweise für die umweltgerechte Entsorgung von schadstoffbelastetem Abbruchmaterial

Eine Stadt beachtete bei Baumaßnahmen das Abfallrecht nicht hinreichend, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet war. Sie prüfte die ihr vorgelegten Abrechnungen für den Transport und die Entsorgung des kontaminierten Materials nicht mit der notwendigen Sorgfalt.

Eine Stadt beauftragte regelmäßig Abbruch- und Entsorgungsleistungen von Altbaugebäuden und Verkehrsanlagen. Die Auftragnehmer hatten laut Vertrag während der Abbrucharbeiten labortechnische Untersuchungen vorzunehmen und die Schadstoffklassen⁷⁴ des Bauschutts zu bestimmen. Die Untersuchungen ergaben, dass der Bauschutt mit kontaminierten Materialien, wie z. B. phenolhaltigen Materialien, Chrom, Dämmwolle mit künstlichen Mineralfasern, Holzwolle-Leichtbauplatten oder teerhaltiger Dachpappe, belastet waren.

Die Stadt konnte für die Entsorgung von rund 275 t schadstoffbelastetem Bauschutt Lieferscheine und Entsorgungsnachweise nicht bzw. nur in Kopie vorlegen. Die Wiegescheine in Kopie wiesen Material aus, das die zulässigen Grenzwerte für die Annahme im gewählten Großtagebau überstieg. Aufgrund der ermittelten Schadstoffkonzentration war der uneingeschränkte Einbau im gewählten Großtagebau nicht zulässig. Die erforderlichen Übernahmescheine des Großtagebaus fehlten insgesamt. Die Stadt konnte die sachgerechte Entsorgung nicht nachweisen.

Bei der Bauausführung anfallendes Material, das nicht auf der Baustelle verwendet wird, ist als Abfall anzusehen. Dieses unterliegt dem Abfallrecht des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Die Stadt als Abfallerzeuger und die beauftragten Unternehmen als Abfallbesitzer haben das Abfallrecht zu beachten.⁷⁵ Der ordnungsgemäße Ausbau, Transport und Verbleib des Abfalls sind vom Abfallbesitzer und -erzeuger so zu dokumentieren, dass Ursprung, Art, Menge und Verbleib des Abfalls jederzeit nachvollziehbar sind (sog. Register- und Nachweispflichten).⁷⁶

Neben dem KrWG ist für die Weiterverwendung des Materials die Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA M 20) zu beachten. Diese regelt die

⁷⁴ Die Einstufung in Schadstoffklassen richtet sich nach den Vorschriften der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA M 20).

⁷⁵ Vgl. § 3 Abs. 8 KrWG i. V. m. § 3 Abs. 9 KrWG.

⁷⁶ Vgl. § 49 KrWG.

Grenz-/Zuordnungswerte (Z)⁷⁷ für eine mögliche Wiederverwendung oder die Deponierung. Grundlage für die Verwendung und den Wiedereinbau dieser Stoffe bilden Zuordnungswerte. Aus diesen lassen sich Grenzwerte und mögliche Einsatzgebiete für die Wiederverwertung des Ausbaumaterials ableiten.

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

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ausbaumaterialien der Baustellen nicht für eine Wiederverwendung im gewählten Großtagebau geeignet waren. Er hat der Stadt mitgeteilt, dass der Auftragnehmer aufgrund der vorliegenden Laborergebnisse und der vorhandenen Wiegescheine die Nachweise einer umweltgerechten Entsorgung des schadstoffhaltigen Abbruchmaterials nicht erbracht hatte.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie nehme die Hinweise des Rechnungshofs zu fehlenden Nachweisen von Wiege-, Fracht- und Lieferscheinen zur Kenntnis. Sie wies die umweltgerechte Entsorgung des schadstoffbelasteten Abbruchmaterials aber auch mit der Stellungnahme nicht nach und hat damit die Beanstandung des Rechnungshofs nicht ausgeräumt.

⁷⁷ Zuordnungswerte sind zulässige Schadstoffkonzentrationen im Eluat (Eluatkonzentration) bzw. zulässige Schadstoffgehalte im Feststoff (Feststoffgehalte), die für den Einbau eines Abfalls festgelegt werden, damit dieser unter den für die jeweilige Einbauklasse vorgegebenen Anforderungen eingebaut/verwendet werden kann.

XV. Vermeidbare Ausgaben durch fehlerhafte Honorarberechnung

Eine Stadt hatte Planungsleistungen beauftragt und abgerechnet, ohne die Bestimmungen der HOAI zu beachten.

Eine Stadt hatte für die Instandsetzung der Fassade und des Dachs eines Schlosses drei Ingenieurverträge im Leistungsbild Gebäude und Innenräume nach HOAI abgeschlossen. Der Freiberufler rechnete seine Leistungen mit drei Honorarschlussrechnungen mit insgesamt rund 49.805 EUR ab. Die Stadt hatte den geforderten Betrag bezahlt.

Der Rechnungshof hat die Verträge und Honorarschlussrechnungen geprüft. Er hat festgestellt, dass

- die Stadt die Ingenieurleistungen für die Beräumung des Dachgeschosses separat beauftragt und abgerechnet hatte,
- die der Honorarermittlung zugrundeliegenden anrechenbaren Kosten nicht anrechenbare „sonstige Kosten“ von 18.235 EUR enthielten,
- der Freiberufler einen nicht vereinbarten Instandsetzungszuschlag von 30 % abgerechnet hatte.

Die anrechenbaren Kosten sind die Kosten für die Herstellung, den Umbau, die Modernisierung, Instandhaltung oder Instandsetzungen von Objekten sowie für die damit zusammenhängenden Aufwendungen.⁷⁸ Sie sind nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik und nach den Verwaltungsvorschriften (Kostenvorschriften) auf der Grundlage ortsüblicher Preise zu ermitteln. Die Kosten für Bauleistungen und Lieferungen zur Herstellung eines Bauwerks sowie aller mit dem Bauwerk fest verbundenen Einbauten sind nach DIN 276⁷⁹ (KG 300) zu ermitteln. Hierzu zählen bei Instandsetzungsmaßnahmen u. a. die Kosten für Recycling, zusätzliche Maßnahmen sowie Sicherungs- und Abbruchmaßnahmen. Die Ingenieurleistungen für die Beräumung (Baufreimachung) des Dachgeschosses waren den anrechenbaren Kosten der Gesamtmaßnahme zuzuordnen und nicht getrennt zu beauftragen und abzurechnen. Die Degression der Honorartafeln führt bei einer getrennten Beauftragung zu einem höheren Honorar.

Die Kostengliederung der DIN 276 enthält keine „sonstigen Kosten“. Die in den Honorarermittlungen des Freiberuflers aufgeführten „sonstigen Kosten“ von 18.235 EUR waren daher nicht anrechenbar.

⁷⁸ Vgl. § 4 HOAI.

⁷⁹ DIN 276-1 – 2008-12 Kosten im Bauwesen – Teil 1: Hochbau in der Fassung vom Dezember 2008.

Die Honorare für Grundleistungen bei Instandsetzungen und Instandhaltungen von Objekten sind nach den anrechenbaren Kosten, der Honorarzone, den Leistungsphasen und der Honorartafel zu ermitteln.⁸⁰ Für Grundleistungen bei Instandsetzungen und Instandhaltungen von Objekten kann schriftlich vereinbart werden, dass der Prozentsatz für die Objektüberwachung oder Bauoberleitung um bis zu 50 Prozent der Bewertung dieser Leistungsphase erhöht wird (Instandsetzungszuschlag).⁸¹

Der Rechnungshof hat unter Berücksichtigung seiner Feststellungen eine überschlägige Vergleichsberechnung des Honoraranspruchs vorgenommen. Danach hatte der Freiberufler einen Honoraranspruch von insgesamt rund 41.679 EUR. Die Stadt hatte den Freiberufler mit rund 8.126 EUR⁸² überzahlt.

Die Stadt bestätigte die fehlende schriftliche Vereinbarung des Instandsetzungszuschlags. Zur festgestellten Überzahlung äußerte sie sich nicht. Damit ist die Beanstandung des Rechnungshofs nicht ausgeräumt.

⁸⁰ Vgl. § 12 Abs. 1 HOAI.

⁸¹ Vgl. § 12 Abs. 2 HOAI.

⁸² 49.805 EUR – 41.679 EUR = 8.126 EUR.

XVI. Beteiligungsgesellschaft: 17 Jahre ohne öffentlichen Zweck

Ein Landkreis ist mittelbar – über eine Holdinggesellschaft – alleiniger Gesellschafter eines seit 2005 fiskalisierten Bestattungsunternehmens. An eine Veräußerung dieser Beteiligung bzw. die Überführung in eine Minderheitsbeteiligung denkt er trotz wiederholter Aufforderung jedoch weiterhin nicht.

Der Rechnungshof prüfte nach 2009 erneut die Beteiligungsverwaltung und die Betätigung eines Landkreises in seinen Beteiligungen überörtlich. Der Landkreis ist mittelbar – über eine Holdinggesellschaft – alleiniger Gesellschafter eines Unternehmens⁸³ zur Durchführung von Bestattungen und Kremationen sowie zur Herstellung und zum Vertrieb von Floristikartikeln⁸⁴. Die Gesellschaft wurde 1997 gegründet. 2005 beschloss der Kreistag über den Wegfall des öffentlichen Zwecks der Gesellschaft. Die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigte diesen Kreistagsbeschluss noch im gleichen Jahr.

Eine Gemeinde soll Vermögensgegenstände und damit auch Unternehmensbeteiligungen nur dann erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.⁸⁵ Die Gemeinde kann eine Beteiligung weiter halten, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens zwischenzeitlich entfallen ist. Voraussetzung ist ein entsprechender, von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigter Gemeinderatsbeschluss.⁸⁶ Ein solcher Beschluss hat zur Folge, dass sich das Interesse der Gemeinde dann rein auf den Unternehmenswert beschränken muss.⁸⁷ Dieser Vorgang wird als Fiskalisierung bezeichnet. Sofern der öffentliche Zweck eines Unternehmens entfallen ist, ist die Beteiligung grundsätzlich aufzugeben.⁸⁸ Die Gemeinde soll zumindest dafür Sorge tragen, dass die Beteiligung in eine Minderheitsbeteiligung überführt wird.⁸⁹

Der Rechnungshof wies den Landkreis bereits mit seinem Bericht 2009 darauf hin, dass die Beteiligung an der betreffenden Gesellschaft zu veräußern bzw. in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen ist. Der Landkreis sagte damals zu, dem in § 66 Abs. 2 Satz 3 ThürKO enthaltenen Grundsatz zur langfristigen Überführung in eine Minderheitsbeteiligung in den kommenden Jahren Rechnung tragen zu wollen. Nachdem sich die Rechtsaufsichtsbehörde im Mai 2011 nach dem aktuellen

⁸³ In der Rechtsform einer GmbH.

⁸⁴ Blumen, Pflanzen, Gebinde usw.

⁸⁵ Vgl. § 66 Abs. 1 ThürKO.

⁸⁶ Vgl. § 66 Abs. 2 S. 1 ThürKO.

⁸⁷ Gesetzesbegründung zur Änderung des § 66 ThürKO, Drucksache 3/2206 vom 13. Februar 2002 und auch *Strobel* in *Rücker/Dieter/Schmidt*: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Band II Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –), § 66, Tn. 2.

⁸⁸ Vgl. *Uckel/Dressel/Noll*: Kommunalrecht in Thüringen, zu § 66 ThürKO, Tn. 9.1; § 67 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

⁸⁹ Vgl. § 66 Abs. 2 S. 3 ThürKO.

Sachstand erkundigte, beschloss der Kreistag aber wenige Monate später, dass der Landkreis weiterhin mittelbar 100 % der Geschäftsanteile an der Gesellschaft halten solle. Die Rechtsaufsichtsbehörde forderte zwei Jahre später den Landkreis nochmals auf darzulegen, ob und wie er die Möglichkeiten einer wirtschaftlich sinnvollen Veräußerung prüfe. Der Landkreis antwortete daraufhin, dass er beabsichtige, 0,5 % der Jahresüberschüsse der Gesellschaft über eine Spende dem Landkreis zuzuführen. Mit Schreiben vom 14. Juli 2015 teilte die Rechtsaufsichtsbehörde dem Landkreis mit, aus ihrer Sicht habe der Landkreis mit diesem Vorschlag den Forderungen der Kommunalordnung nach einer wirtschaftlichen Vermögensverwaltung⁹⁰ und dem Abwerfen eines Ertrags für den Haushalt des Landkreises durch die kommunale Beteiligung⁹¹ Rechnung getragen. Seitens des Landkreises gab und gibt es seitdem keine Bestrebungen, die Beteiligung zu veräußern oder in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen.

Der Rechnungshof forderte den Landkreis erneut auf, die Beteiligung zu veräußern, zumindest aber in eine Minderheitsbeteiligung zu überführen. Aufgrund der Sollbestimmung des § 66 Abs. 2 Satz 3 ThürKO ist ein Beibehalten einer Mehrheitsbeteiligung auf Dauer nur in besonderen, atypischen Fällen zulässig.⁹²

Der Landkreis argumentierte, dass aufgrund der Ausgestaltung der Vorschrift als Sollbestimmung auch Fälle denkbar seien, in denen der Erhalt einer Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde im Interesse einer wirtschaftlichen Vermögensverwaltung auf Dauer geboten erscheint, mithin von dem Grundsatz der Zurückführung in eine Minderheitsbeteiligung abgewichen werden könne. Er berief sich hinsichtlich seiner Beteiligung allein auf das o. a. Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde.

Dieser Rechtsauffassung vermag sich der Rechnungshof nicht anzuschließen. Für ihn ist nicht nachvollziehbar, wie der Landkreis im Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde vom 14. Juli 2015 eine Rechtfertigung zum Abweichen von dem Grundsatz der Überführung in eine Minderheitsbeteiligung erblicken kann, denn hierzu äußerte sich diese nicht. Eine sachliche Begründung, warum bei seiner Beteiligung ein Abweichen von der Soll-Vorschrift gerechtfertigt sein sollte, hat der Landkreis nicht geliefert. Da sich die betreffende Gesellschaft mit all ihren Geschäftsfeldern im privaten Wettbewerb bewegt, ist eine solche für den Rechnungshof auch nicht ersichtlich. Entscheidend für den Zeitpunkt der Überführung in eine Minderheits-

⁹⁰ § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

⁹¹ § 75 Abs. 1 ThürKO.

⁹² Vgl. *Wachsmuth/Oehler*, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar, § 66, Tn. 3.2.

beteiligung bzw. eines Verkaufs sind die Möglichkeiten des Landkreises, die betreffenden Geschäftsanteile zu finanziell günstigen Bedingungen zu veräußern. Einem Verschleudern der Mehrheitsbeteiligung aus formalen Gründen um jeden Preis wird so vorgebeugt.⁹³ Die moderate Formulierung des § 66 Abs. 2 Satz 3 ThürKO verschafft dem Landkreis hierbei vor allem Zeit für einen wirtschaftlich sinnvollen Verkauf. Konkrete Bemühungen, die Beteiligung entweder in Gänze oder zumindest – mit dem Ziel der Überführung in eine Minderheitsbeteiligung – teilweise zu veräußern, hat der Landkreis auch nach 17 Jahren seit Wegfall des öffentlichen Zwecks nicht unternommen. Dies kann – auch wenn die Vorschrift keinen starren Zeitrahmen vorgibt – nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, dass der Landkreis seine fiskalisierte Beteiligung alsbald entweder veräußern oder zumindest in eine Minderheitsbeteiligung überführen sollte.

⁹³ Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, zu § 66 ThürKO, Tn. 10.

XVII. Landkreis als IT-Dienstleister für seine Beteiligungsgesellschaften – steuerliche Auswirkungen zu spät beachtet

Ein Landkreis erbrachte IT-Dienstleistungen gegenüber seinen Beteiligungsgesellschaften. Er versäumte es, von Beginn an die steuerlichen Konsequenzen aus dem Betrieb gewerblicher Art zu ziehen. Des Weiteren versäumte er, rechtzeitig die vertraglichen Grundlagen mit den Beteiligungsgesellschaften abzuschließen, was zu verdeckten Gewinnausschüttungen führte.

Der Rechnungshof prüfte die Beteiligungsverwaltung und die Betätigung eines Landkreises in seinen Beteiligungen überörtlich. Der Landkreis ist über eine Holdinggesellschaft mittelbar alleiniger Gesellschafter mehrerer Unternehmen⁹⁴. Bei diesen Unternehmen ergaben sich anhaltende Probleme im IT-Bereich durch häufig wechselnde IT-Leiter und IT-Dienstleister. Daraufhin erbrachte der Landkreis ab 1. April 2020 IT-Dienstleistungen gegenüber seinen Beteiligungsgesellschaften.

Zunächst übernahmen einzelne Mitarbeiter des Fachdienstes EDV des Landratsamts diese Aufgaben. Der Landkreis schloss hierzu rückwirkend im November 2020 einen Rahmenvertrag mit allen Beteiligungsgesellschaften. Das monatliche Entgelt betrug 4.166,25 EUR und diente hauptsächlich der Deckung der anteiligen Personalkosten der betreffenden Mitarbeiter des Landratsamts. Ab 2021 erbrachte dann ein neu gegründeter Eigenbetrieb des Landkreises die IT-Dienstleistungen gegenüber den Beteiligungsgesellschaften. Ein entsprechender Dienstleistungsvertrag zwischen dem Eigenbetrieb und den Gesellschaften sollte erst Ende 2021 unterzeichnet werden.

Der Landkreis bzw. der Eigenbetrieb rechneten das vereinbarte Entgelt für April 2020 bis März 2021 gegenüber den Beteiligungsgesellschaften ohne Umsatzsteuer ab. Die Entgelte für die Leistungen des Eigenbetriebs gegenüber den Beteiligungsgesellschaften ab 1. April 2021 sollten mit Umsatzsteuer in Rechnung gestellt werden.

Der Rechnungshof beanstandete, dass der Landkreis die Leistungen gegenüber seinen Beteiligungsgesellschaften für April 2020 bis März 2021 ohne Umsatzsteuer abrechnete. Nach Auffassung des Rechnungshofs begründete der Landkreis mit den IT-Dienstleistungen gegenüber seinen Beteiligungsgesellschaften

⁹⁴ In der Rechtsform einer GmbH.

bereits ab 1. April 2020 einen Betrieb gewerblicher Art⁹⁵. Nach der bis einschließlich 31. Dezember 2022 gültigen Rechtslage⁹⁶ sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- oder forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.⁹⁷

Der Landkreis folgte den Feststellungen des Rechnungshofs über das Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art hinsichtlich der IT-Dienstleistungen gegenüber seinen Beteiligungsgesellschaften. Er sagte die ertragsteuerliche und umsatzsteuerliche Erfassung des Betriebs gewerblicher Art ab 1. April 2020 – verbunden mit der Nacherklärung der bislang für April 2020 bis März 2021 ohne Umsatzsteuer berechneten Umsätze gegenüber dem zuständigen Finanzamt – zu.

Der Rechnungshof teilte dem Landkreis des Weiteren mit, dass nach seiner Auffassung in den Leistungserbringungen des Landkreises und des Eigenbetriebs an die Beteiligungsgesellschaften ohne vorherige vertragliche Grundlage verdeckte Gewinnausschüttungen⁹⁸ der Holdinggesellschaft an den Landkreis gesehen werden könnten. Der Rechnungshof forderte den Landkreis auf, zukünftig Verträge zwischen ihm und seinen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften durchgängig im Voraus abzuschließen, um Probleme einer verdeckten Gewinnausschüttung zu vermeiden.

Der Landkreis schloss in seiner Stellungnahme verdeckte Gewinnausschüttungen aus. Er argumentierte, dass bereits im Voraus in mündlicher Form ein wirksames Vertragsverhältnis zwischen dem Landkreis bzw. dem Eigenbetrieb und der Holdinggesellschaft bestanden habe.

Der Rechnungshof stimmt dem Landkreis insoweit zu, dass für den Abschluss eines Vertrages über IT-Dienstleistungen kein Schriftformerfordernis besteht. Somit ist auch ein mündlich abgeschlossener Vertrag wirksam. Die dem Rechnungshof zum Nachweis des angeblich mündlich geschlossenen Vertrags vorgelegte Aktennotiz reichte nicht aus, um die steuerrechtlich erforderliche Voraussetzung einer

⁹⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 4 Abs. 1 KStG.

⁹⁶ § 2 Abs. 3 S. 1 UStG a. F.

⁹⁷ Bei Abgabe der Erklärung der juristischen Person des öffentlichen Rechts zur Anwendung der alten Rechtslage bis zum 31. Dezember 2016 (§ 27 Abs. 22 S. 3, Abs. 22a UStG).

⁹⁸ Eine verdeckte Gewinnausschüttung i. S. d. § 8 Abs. 3 S. 2 KStG ist eine Vermögensminderung oder verhinderte Vermögensmehrung, die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist, sich auf die Höhe des Unterschiedsbetrags i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 1 EStG auswirkt und nicht auf einem den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften entsprechenden Gewinnverteilungsbeschluss beruht (R 8.5 Abs. 1 S. 1 KStR). Im Verhältnis zwischen Gesellschaft und beherrschendem Gesellschafter ist eine Veranlassung durch das Gesellschaftsverhältnis i. d. R. auch dann anzunehmen, wenn es an einer zivilrechtlich wirksamen, klaren, eindeutigen und im Voraus abgeschlossenen Vereinbarung darüber fehlt, ob und in welcher Höhe ein Entgelt für eine Leistung des Gesellschafters zu zahlen ist, oder wenn nicht einer klaren Vereinbarung entsprechend verfahren wird (R 8.5 Abs. 2 Satz 1 KStR). Rückwirkende Vereinbarungen zwischen der Gesellschaft und dem beherrschenden Gesellschafter sind steuerrechtlich unbeachtlich (H 8.5 III. „Beherrschender Gesellschafter – Rückwirkende Vereinbarung“ KStH).

zivilrechtlich wirksamen, klaren, eindeutigen und im Voraus abgeschlossenen Vereinbarung zu belegen. So war z. B. das zu entrichtende Entgelt nicht eindeutig beziffert. Deshalb ist anzunehmen, dass die erbrachte Dienstleistung durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist. Daher könnte der Sachverhalt eine verdeckte Gewinnausschüttung darstellen. Wer sich auf die Existenz eines mündlich abgeschlossenen Vertrags beruft, einen entsprechenden Nachweis aber nicht führen kann, hat den Nachteil des fehlenden Nachweises zu tragen, weil er sich auf die Existenz des Vertrags zur Begründung des Betriebsausgabenabzugs beruft.⁹⁹ Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung zum Vorliegen verdeckter Gewinnausschüttungen der Holdinggesellschaft an den Landkreis hinsichtlich der Leistungserbringungen des Landkreises und des Eigenbetriebs ohne vorherige vertragliche Grundlage. Er forderte den Landkreis auf, den Sachverhalt gegenüber dem zuständigen Finanzamt zu erklären.

⁹⁹ H 8.5 I. „Mündliche Vereinbarung“ KSTH.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

I. Kassenorganisation optimieren

Fehler machen und aus den Fehlern anderer lernen.

Der Rechnungshof führte 2022 Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei drei Landkreisen, einer kreisfreien Stadt, zwei kreisangehörigen Städten, sieben Gemeinden und einer Verwaltungsgemeinschaft mit zwölf Mitgliedsgemeinden durch.

Seine Prüfungen umfassten 19 Hauptkassen, 14 Zahlstellen, einen Handvorschuss und eine Sonderkasse.

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

- unvollständige Dienstanweisungen zur Buchführung, zur Abwicklung von Kassenvorgängen und zu den Anordnungs- und Feststellungsbefugnissen,
- fehlende Freigaben der genutzten Softwareprodukte für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) und zur elektronischen Signatur¹⁰⁰,
- Einrichtung von nicht notwendigen bargeldführenden Stellen,
- unvollständige und fehlerhafte Tagesabschlüsse¹⁰¹,
- nicht in das HKR-System direkt eingebundene Kassenautomaten,
- ineffiziente Nutzung von Kassenautomaten,
- unsachgemäße sowie nicht notwendige Buchungen von Verwahrgeldern,
- mangelnde Berücksichtigung der Unfallverhütungsvorschriften für Kassen und Zahlstellen,
- nicht zeitnahe Beitreibung der offenen Forderungen und
- unzureichende Überwachung von niedergeschlagenen Forderungen.

Die geprüften Stellen sicherten regelmäßig die Behebung der Mängel zu.

¹⁰⁰ Vgl. § 36a Abs. 1 und 3 ThürGemHV.

¹⁰¹ Vgl. § 72 ThürGemHV.

II. E-Government in den Kommunen

Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen ist die Voraussetzung zur Annahme und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen.

Die Thüringer Kommunen sind seit 2019 verpflichtet, elektronische Rechnungen (E-Rechnung) entgegenzunehmen und zu verarbeiten.¹⁰²

Alle geprüften Kommunen nahmen diese E-Rechnungen zwar an, verarbeiteten sie aber nicht medienbruchfrei elektronisch weiter. Dies liegt vor allem daran, dass die Kommunen Verwaltungsprozesse nur zum Teil digitalisierten. Beispielsweise

- führten sie die Kassenanordnungsprozesse fast ausschließlich in Papierform aus,
- leisteten sie Unterschriften in Form einer elektronischen Signatur nur vereinzelt und
- bearbeiteten E-Rechnungen nicht elektronisch weiter, sondern druckten diese aus, um sie dann althergebracht zu bearbeiten.

Um E-Rechnungen elektronisch verarbeiten zu können, bedarf es digitalisierter Verwaltungsprozesse. Hauptsächlich fehlt in den Verwaltungen ein Dokumenten-Management-System, in dem Dokumente elektronisch erfasst, bearbeitet, verwaltet und archiviert werden. Dokumente, die in solchen Systemen verwaltet werden (z. B. zahlungsbegründende Unterlagen), könnten den Kommunalkassen von den Fachämtern elektronisch zur Bearbeitung übersandt werden. Dies ist aber häufig nicht möglich, da die notwendigen Schnittstellen von den Fachanwendungen zu den HKR-Programmen fehlen.

Obwohl ganzheitliche technische Lösungen seit Jahren existieren, werden beispielsweise Kassenbücher zumeist nur manuell geführt, so dass die aktuellen Bestände nicht in den Tagesabschlüssen der Kommunen ausgewiesen werden. Zudem sind regelmäßig Kassenautomaten nicht in das HKR-System eingebunden. Nur wenige Kommunen nutzen eine Software zur automatischen Zuordnung von Einzahlungen. Das Annehmen von Einzahlungen und das Leisten von Auszahlungen wird weit überwiegend in Papierform angeordnet.

¹⁰² § 14 Thüringer E-Government-Gesetz – ThürEGovG – i. V. m. Thüringer E-Rechnungs-Verordnung – ThürE-RechVO –.

Insgesamt nutzten die Kommunen die Wirtschaftlichkeitsreserven durch den Einsatz erprobter technischer Lösungen nicht. Dies führt zu vermeidbarem Arbeitsaufwand, langen Bearbeitungszeiten und erhöhtem Personalbedarf.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen regelmäßig, die Pflicht zur Annahme und Verarbeitung von E-Rechnungen zum Anlass zu nehmen, Verwaltungsprozesse zu analysieren und den Erfordernissen der vollständigen medienbruchfreien elektronischen Verarbeitung anzupassen. Insbesondere sind dabei zu berücksichtigen die:

- digitale Eingangsrechnungsverarbeitung,
- rechtssichere Speicherung in einem Dokumenten-Management-System,
- Digitalisierung von Kassenanordnungsprozessen,
- verwaltungsweite Einführung einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur,
- Automatisierung von Buchungsvorgängen,
- elektronische Dokumentation von Zahlungsvorgängen und
- unmittelbare elektronische Einbindung des Zahlungsverkehrs in das HKR-System.

Der Digitalisierungsprozess bietet die Möglichkeit, Verwaltungsabläufe zu optimieren und zu standardisieren. Dies ist im Hinblick auf den bereits bestehenden Personalmangel, die hohe Fluktuation jüngerer Beschäftigter und die begrenzten finanziellen Ressourcen unabdingbare Voraussetzung für einen nachhaltigen und wirtschaftlichen Verwaltungsbetrieb.

E. Vergleichende Prüfungen

I. Aufgabenerledigung der örtlichen Rechnungsprüfungsämter

Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise prüfen neben der hauseigenen Jahresrechnung – bis auf wenige Ausnahmen – auch die Jahresrechnungen der kreisangehörigen Kommunen. Dabei ist die Prüfung bis zum Abschluss des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres abzuschließen. Der Rechnungshof stellte teils erhebliche Prüfungsrückstände fest.

Der Rechnungshof hat die Prüfungstätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfungsämter der Haushaltsjahre 2017 bis 2021 vergleichend geprüft. Hierzu bezog er alle 17 Rechnungsprüfungsämter der Landkreise in eine Orientierungserhebung ein; bei 12 Ämtern führte er vertiefende Erhebungen durch.

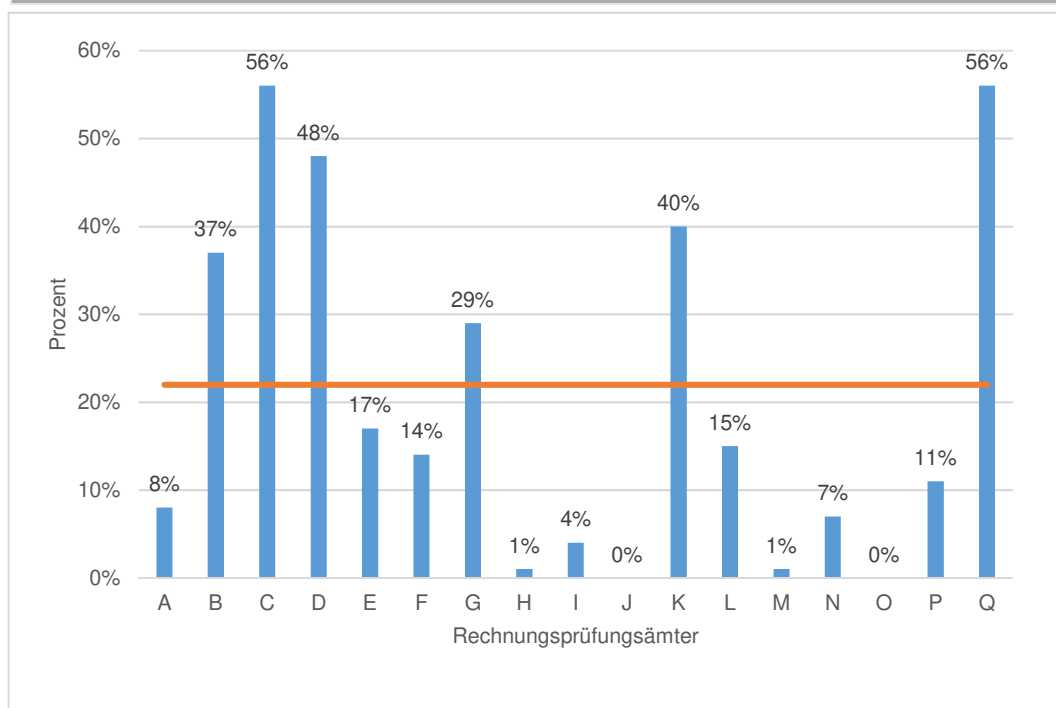
Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sind neben der Prüfung der hausinternen Jahresrechnungen und weiterer Aufgaben – bis auf wenige Ausnahmen – auch für die Prüfung der Jahresrechnungen der kreisangehörigen Kommunen zuständig. Dabei ist die Prüfung der Jahresrechnung innerhalb des Haushaltskreislaufs ein elementarer Bestandteil. Der in diesem Zusammenhang von den Rechnungsprüfungsämtern zu erstellende Schlussbericht ist Voraussetzung für die Entlastung der jeweiligen Verwaltungsspitze und kann Grundlage für zukünftiges Verwaltungshandeln sein.

Von 2017 bis 2021 waren von den Rechnungsprüfungsämtern insgesamt 4.050 Jahresrechnungen der Kommunen zu prüfen. Die Anzahl der zu prüfenden Jahresrechnungen ist dabei aufgrund von Gemeindezusammenschlüssen von 905 (2017) auf 667 (2021) zurückgegangen. Zwischen den Rechnungsprüfungsämtern bestanden hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Jahresrechnungen große Unterschiede. Ein Rechnungsprüfungsamt hatte 2021 z. B. 96 Jahresrechnungen zu prüfen ein anderes nur sieben.

Die Rechnungsprüfungsämter haben die Jahresrechnungen der Kommunen bis zum Ende des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres zu prüfen.¹⁰³ Von den 4.050 Jahresrechnungen prüften sie 908 fristgerecht. Die tatsächliche Aufgabenerledigung lag bei Betrachtung aller Rechnungsprüfungsämter und während des gesamten geprüften Zeitraums zwischen 0 bis 56 %.

¹⁰³ Vgl. § 82 Abs. 2 ThürKO.

Abbildung 14 Anteil der innerhalb der Jahresfrist geprüften Jahresrechnungen nach Rechnungsprüfungsämtern in Prozent



Zwei Rechnungsprüfungsämter prüften nicht eine einzige Jahresrechnung innerhalb der gesetzlichen Frist. Die fristgerechte Prüfung der Jahresrechnungen lag bei allen Rechnungsprüfungsämtern bei 22 %. Elf Rechnungsprüfungsämter lagen darunter, sechs darüber. Nur zwei hatten eine fristgerechte Erledigungsquote von jeweils mehr als 50 %. Tatsächlich prüften die Rechnungsprüfungsämter im Folgejahr meist (viel) weiter zurückliegende Jahresrechnungen. Um Rückstände aufzuholen, prüften sie mehrere Jahre parallel. Als (Haupt-)Grund für die Prüfungsrückstände gaben die Rechnungsprüfungsämter an, dass ein Großteil ihres Personals seit 2020 für die Bewältigung coronabedingter Aufgaben und anderer Sonderaufgaben abgestellt war. Darüber hinaus besetzten die Landkreise Stellen nicht nach oder konnten sie aufgrund fehlender (geeigneter) Bewerber nicht nachbesetzen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 2022 stellte der Rechnungshof fest, dass es einigen Rechnungsprüfungsämtern gelungen war, Prüfungsrückstände abzubauen. Bei den 12 örtlichen Erhebungen gab es zwei Rechnungsprüfungsämter die mit zwei bzw. fünf ungeprüften Jahresrechnungen die geringsten Rückstände hatten und weitere zwei mit 160 bzw. 180 die meisten. Der Durchschnitt lag bei 75 ungeprüften Jahresrechnungen.

Um abschätzen zu können, wie lange die Rechnungsprüfungsämter brauchen, um die Altfälle abzuarbeiten, hat der Rechnungshof den individuellen Stundenumfang

je Rechnungsprüfungsamt ermittelt, der erforderlich war, eine Jahresrechnung abschließend zu bearbeiten. Dieser lag zwischen 22 und 78 Stunden, wobei der Mittelwert bei 48 Stunden lag. Bei dem Rechnungsprüfungsamt mit den meisten Rückständen ermittelte der Rechnungshof mehr als 8.300 Stunden, um die Altfälle abuarbeiten. Das bedeutet, dass neben dem laufenden Prüfungsgeschäft weitere fünf Vollzeitstellen ein Jahr damit beschäftigt wären, die ungeprüften Jahresrechnungen zu bearbeiten. Das ist insoweit bemerkenswert, als das entsprechende Rechnungsprüfungsamt bisher insgesamt nur sieben Vollzeitstellen besetzt hatte.

Aber auch hinsichtlich der Prüfung der Jahresrechnung der Landkreise selbst gab es große Unterschiede. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 musste die kreisliche Jahresrechnung für 2020 geprüft sein. Diese Frist hielten sechs der 17 Rechnungsprüfungsämter ein. Bei einem Rechnungsprüfungsamt war gerade erst die Prüfung für 2016 abgeschlossen.

Die ThürKO benennt die Inhalte, die im Schlussbericht zu würdigen sind.¹⁰⁴ Diese bildeten mehrere Rechnungsprüfungsämter nur teilweise ab. Wiederum andere Schlussberichte waren von sehr guter inhaltlicher Tiefe und Breite. Bei den meisten Rechnungsprüfungsämtern stellte der Rechnungshof Mängel bei der Prüfung der kommunalen und kreislichen Beteiligungen fest.

Der Rechnungshof forderte die Rechnungsprüfungsämter auf, soweit sie hohe Prüfungsrückstände aufweisen, diese kurz- bzw. mittelfristig abzubauen. Nur so ist in Zukunft eine fristgerechte Bearbeitung gewährleistet. Er wies darauf hin, dass Prüfungen möglichst aktuell sein müssen, damit die geprüften Stellen schnellstmöglich Konsequenzen aus den Feststellungen der Rechnungsprüfungsämter ziehen können. Die Landkreise sind gefordert, eine ausreichende Personalausstattung zu gewährleisten. Hinsichtlich des Prüfungsumfangs mahnte der Rechnungshof die Einhaltung der durch die Thüringer Kommunalordnung vorgegebenen Prüfungsschwerpunkte an.

¹⁰⁴ Vgl. § 84 Abs. 1 ThürKO.

II. Die Größe macht den Unterschied

Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern setzen das Ordnungsbehördengesetz (OBG) häufig gar nicht oder nicht ausreichend um. Die Krankheits- und Urlaubsvertretung der Vollzugskräfte ist häufig nicht abgesichert. Der oftmals persönliche Bezug zu den Einwohnern erschwert die konsequente Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und das Verhängen von Bußgeldern. Je größer die geprüften Kommunen waren, desto seltener traten diese Probleme auf.

Der Rechnungshof prüfte 2021 vergleichend bei Städten und Gemeinden die Umsetzung des Ordnungsbehördengesetzes. Um Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob und wie sich die Gemeindegröße auf die Arbeit der Ordnungsbehörden auswirkt, bezog der Rechnungshof

- 25 Kommunen mit bis zu 5.000 Einwohnern,
- 14 Kommunen zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern,
- neun Kommunen zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern sowie
- zwei kreisfreie Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern

ein.

Die vergleichende Prüfung erfolgte in zwei Schritten. Sie begann mit einer Orientierungserhebung anhand eines Fragebogens bei 50 Städten und Gemeinden. Damit erhielten die Prüfer u. a. Daten

- zur Anzahl und Ausbildung der Bediensteten,
- zur Geltungsdauer der ordnungsbehördlichen Verordnungen sowie
- zu den Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit ordnungsbehördlichen Maßnahmen.

In einem zweiten Schritt erhob der Rechnungshof bei 18 Kommunen weitergehende Daten vor Ort. Er prüfte insbesondere die ordnungsbehördlichen Verordnungen sowie deren Umsetzung. Außerdem befragte er die Städte und Gemeinden zur täglichen Arbeit der Ordnungsbehörde.

Im Wesentlichen ergab die Prüfung Folgendes:

Kreisangehörige Städte und Gemeinden beschäftigten zwischen einem und zehn Mitarbeiter, kreisfreie Städte bis zu 50, um die Aufgaben nach dem OBG zu erfüllen. Von den Bediensteten waren nur 11 % verbeamtet. Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern beschäftigten meist keine Beamten.

Die Personalausgaben zur Durchführung des OBG betrugen zwischen 2016 und 2020 in allen geprüften Kommunen insgesamt zwischen 6,1 Mio. EUR und 7,1 Mio. EUR p. a. Dem standen jährliche Einnahmen aus Verwarn- und Bußgeldern von 3,0 Mio. EUR bis 3,7 Mio. EUR gegenüber. Acht Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erzielten hieraus gar keine Einnahmen.

Mehr als die Hälfte der Städte und Gemeinden hatte offene Forderungen aus Buß- und Verwangeldern. In Einzelfällen betrugen diese über 50 % der erhobenen Geldbußen. Teilweise hatten die Kommunen die Forderungen nicht konsequent verfolgt und deren Verjährung riskiert.

Etwa jede vierte Kommune setzte Zwangsgelder fest, von denen etwa ein Viertel weder beglichen noch erlassen wurde. Eine Kommune vermied es, angedrohte Zwangsgelder festzusetzen, da einige Störer darauf mit Stalking der Vollzugskräfte und Sachbeschädigung reagierten.

Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern sprachen überwiegend Verwarnungen ohne Verwangeld aus. Bedienstete kleinerer Gebietskörperschaften begründeten dies mit der persönlichen Nähe zu den Störern. Zudem wirkte sich die berufliche Tätigkeit teilweise negativ auf das Privatleben der Vollzugsdienstkräfte aus.

Eine Gemeinde mit weniger als 5.000 Einwohnern nahm die Aufgaben nach dem OBG nicht wahr. Sie hatte weder Personal dafür eingestellt noch eine Vereinbarung mit einer anderen Kommune zur Aufgabenerledigung abgeschlossen.

Sechs Städte und Gemeinden stellten ihren Bediensteten keine Dienstaussweise aus. Zudem wiesen vier Kommunen Mängel bei der Bestellung ihrer Vollzugsdienstkräfte und der damit verbundenen Meldung bei der Rechtsaufsichtsbehörde auf.

In etwa einem Fünftel der Städte und Gemeinden besaßen einzelne Beschäftigte nicht die geforderte verwaltungsspezifische Ausbildung zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie verrichteten als gelernte Bäcker, Optiker, Maurer oder Physiklaboranten ihre Tätigkeiten im Ordnungsamt.

Schließlich stellte der Rechnungshof fest, dass Ordnungsbehörden die Geltungsdauer ihrer ordnungsbehördlichen Verordnung nicht im Blick hatten. Die Verordnung bildet die Ermächtigungsgrundlage der Behörde zu handeln, so dass ihr Fehlen zu rechtswidrigen Verwaltungsakten führt.

Bei der Ordnungsverwaltung handelt es sich um eine Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis. Die Städte und Gemeinden erhalten hierfür finanzielle Mittel vom Land. Ihnen steht es nicht zu, dieser Aufgabe eine geringe Bedeutung beizumessen. Zudem führt inkonsequentes Umsetzen ordnungsbehördlicher Verordnungen bei den Einwohnern zu mangelhaftem Rechtsbewusstsein. Gemeindeverwaltungen machen sich in ihrer Durchsetzungskraft angreifbar.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass viele der aufgezeigten Probleme gelöst werden könnten, wenn kleine Kommunen ihre Ordnungsämter im Rahmen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit zusammenlegen bzw. diese Aufgabe auf eine größere Kommune übertragen. So besteht zudem die Möglichkeit, den Außendienst in einer anderen Kommune wahrzunehmen und Auswirkungen auf das Privatleben sowie Befangenheit zu vermeiden. Die Umsetzung des OBG sollte kostensparend und effektiv erfolgen.

III. Ein weiter Weg bis zur Schule der Zukunft

Städte und Gemeinden klagen regelmäßig über mangelhafte Schulgebäude. In welchem Zustand befinden sich die staatlichen Schulen? Und was muss getan werden, damit das Schulwesen in Thüringen zukunftsfähig wird?

Die Landkreise und kreisfreien Städte¹⁰⁵ sind Schulträger der staatlichen Schulen.¹⁰⁶ Sie haben die erforderliche Schulanlage vorzuhalten. Die Schulträger sind für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb (Schulaufwand) und somit für die Aufwendungen für die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlage einschließlich der Sportstätten verantwortlich.¹⁰⁷ Gemeinden und Landkreise können vom Land investive Ergänzungszuweisungen für den Neubau und die Sanierung von Schulen erhalten.¹⁰⁸ Zudem unterstützt das Land die staatlichen Schulträger bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit der Schulbauförderung nach Maßgabe des Landeshaushalts.¹⁰⁹

Der Rechnungshof prüft¹¹⁰ aktuell vergleichend den baulichen Zustand und baulichen Investitionsbedarf an Schulen und Sporthallen der staatlichen Schulträger. Ziel der Prüfung ist es, einen Überblick über den Bestand der Schulen in Thüringen und deren baulichen Bedarf zu erhalten.

Die Prüfung erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. In der ersten Stufe erhob der Rechnungshof bei allen 33 staatlichen Schulträgern mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens Daten zu den Schulen – getrennt nach Schularten –, deren Zustand, zur Bedarfsermittlung sowie Umsetzung baulicher Investitionen (Orientierungserhebung).

Die 33 Schulträger unterhalten 812 Schulen einschließlich der dazugehörigen Sporthallen und Freisportanlagen.¹¹¹ Die Anzahl der je Schulträger unterhaltenen Schul- und Sportanlagen ist sehr unterschiedlich:

¹⁰⁵ Kreisangehörige Gemeinden können auf Antrag Schulträger sein.

¹⁰⁶ Vgl. § 13 Abs. 2 ThürSchulG.

¹⁰⁷ Vgl. § 3 Abs. 1, 2 Nr. 1 ThürSchulG.

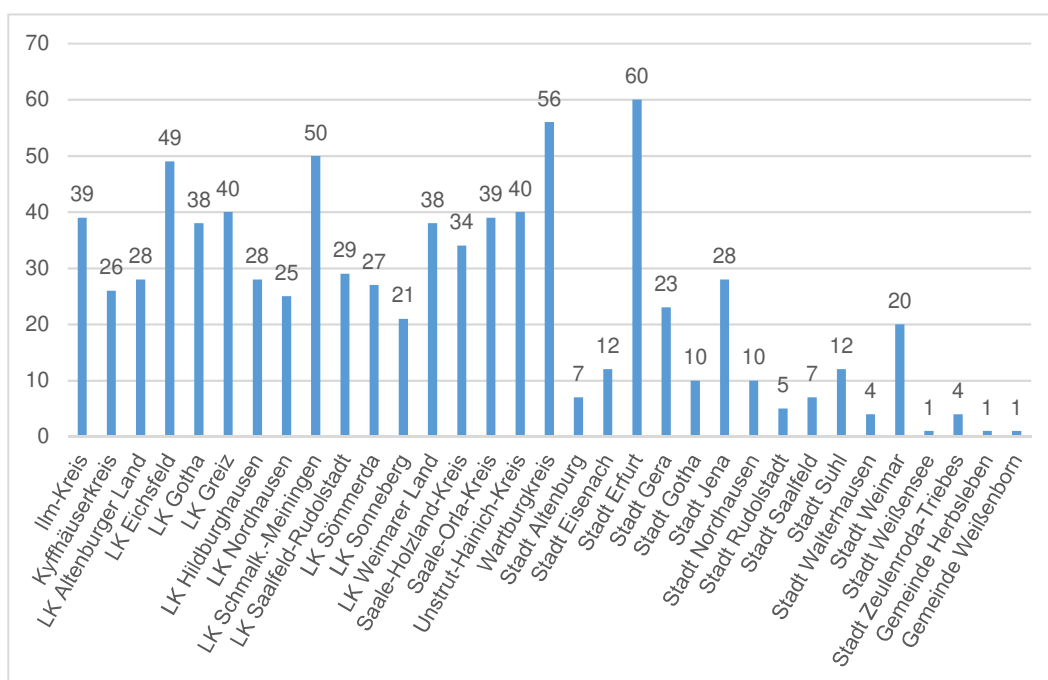
¹⁰⁸ Vgl. § 22 Abs. 1 ThürFAG.

¹⁰⁹ Richtlinie für die Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus (Schulbauförderrichtlinie – SchulBauFR) sowie Investitionspauschale für Schulgebäude.

¹¹⁰ Vgl. § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO.

¹¹¹ Angaben der Schulträger für das Schuljahr 2020/2021.

Abbildung 15 Anzahl der verwalteten Schulen je Schulträger



Die Landkreise unterhalten zwischen 21 und 56 Anlagen, die kreisfreien Städte zwischen 12 und 60, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zwischen 1 und 23 Anlagen.

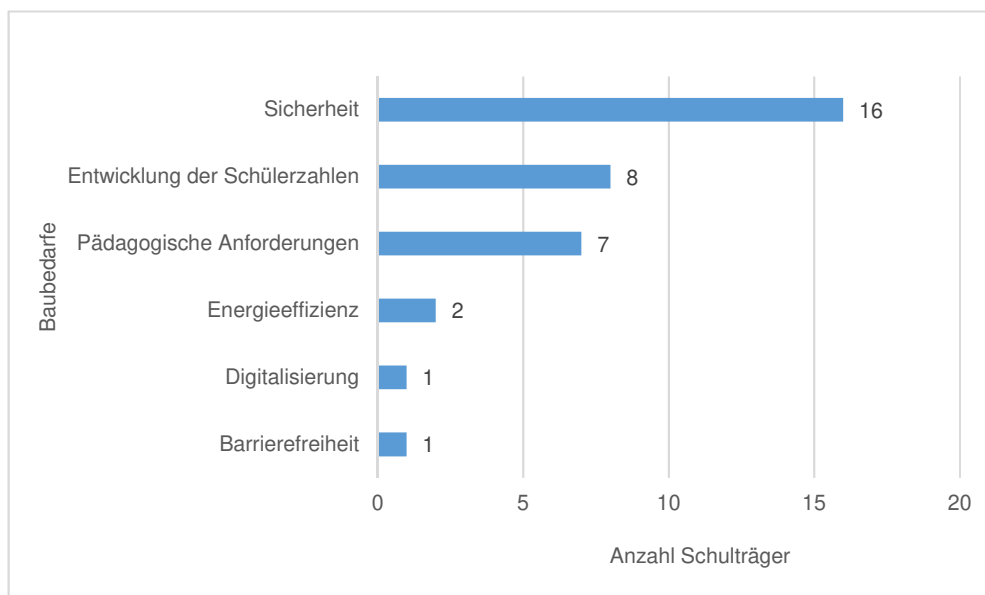
Die Auswertung der Orientierungserhebung¹¹² hat gezeigt, dass

- eine einheitliche und systematische Erfassung aller Schulgebäude und Bau- bedarfe nicht vorliegt. So gaben acht Schulträger an, über keine Zustandser- fassungen ihrer Schul- und Sportanlagen zu verfügen. Die übrigen Schulträ- ger ermittelten den Bedarf nach unterschiedlichen Verfahren, z. B. anhand der Schulnetzplanung, Bedarfsmeldungen der Schulen, Gefahrenverhü- tungsschauen oder Schulhausbegehungen.

¹¹² Mehrfachnennungen waren möglich.

- die Schulträger verschiedene Gründe für Baubedarfe angaben:

Abbildung 16 Gründe für Baubedarfe (Angaben nach Anzahl der Schulträger)



16 Schulträger führten Baumaßnahmen aufgrund von Sicherheitsmängeln bzw. Unfallgefahren, 8 aufgrund von veränderten Schülerzahlen sowie 7 aufgrund von pädagogischen Anforderungen durch. Von untergeordneter Bedeutung für durchzuführende Baumaßnahmen waren Barrierefreiheit, Digitalisierung und Energieeffizienz.

- 17 der 33 Schulträger¹¹³ nicht in der Lage sind, den Investitionsbedarf an ihren Schulen einzuschätzen und Bauvorhaben zu steuern. Dies begründeten sie mit fehlendem Personal (15 Schulträger) sowie mit mangelnder Qualifikation des Personals (7 Schulträger). Erschwerend sei, dass die Schulträger nicht auf zeitgemäße aktuelle Schulbau- und Raumprogrammempfehlungen zurückgreifen können, da das Land diese seit 1997¹¹⁴ nicht aktualisiert hat.
- die Schulträger für 795 der 1.104 im geprüften Zeitraum durchgeführten baulichen Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten.¹¹⁵ Auch entstehende Folgekosten sind in ihren Entscheidungen nicht berücksichtigt worden. Damit hatten sie weder Handlungsalternativen hinreichend untersucht, noch den Vorteil der gewählten Varianten nachgewiesen.

¹¹³ Zwei Schulträger äußerten sich nicht zum Investitionsbedarf.

¹¹⁴ Schulbauempfehlungen für den Freistaat Thüringen vom 10. Juli 1997.

¹¹⁵ Zu weiteren 129 Vorhaben äußerten sich die Schulträger nicht bzw. gaben an, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht erforderlich gewesen.

Der Rechnungshof untersuchte, ob und in welchem Turnus die Schulträger den baulichen Zustand ihrer Schulen und Sporthallen erfassen und welchen Investitionsbedarf sie daraus ableiten. Dabei stellte er fest, dass die Schulträger bereits die mittelfristigen Baubedarfe¹¹⁶ überwiegend nicht vollständig angeben konnten. So konnten für 2016–2020 nur 26 Schulträger bzw. für 2020 – 2024 nur 25 der 33 Schulträger ihre mittelfristigen Investitionsbedarfe nennen. Aufgrund der unvollständigen Angaben hat der Rechnungshof eine überschlägige Vergleichsberechnung aufgestellt. Dazu hat er den Durchschnitt der gemeldeten Baubedarfe bezogen auf die Schülerzahlen errechnet.¹¹⁷ Danach betrug der mittelfristige Gesamtbedarf aller Schulträger für 2016 rund 1,05 Mrd. EUR¹¹⁸ sowie für 2020 rund 1,26 Mrd. EUR¹¹⁹. Allein aufgrund der steigenden Baupreise¹²⁰ muss für 2023 mindestens mit einem Baubedarf von rund 1,73 Mrd. EUR¹²¹ gerechnet werden.

Zwischen 2016 und 2020 hatten die Schulträger insgesamt 597,6 Mio. EUR für Investitionsmaßnahmen an ihren Schulgebäuden verausgabt. Der Baubedarf ist seitdem gestiegen. Zum Abbau des aktuellen Baubedarfs müssten sie ihre Investitionen annähernd verdreifachen.¹²²

Nach Auswertung der Orientierungserhebung wird der Rechnungshof in einer zweiten Stufe bei elf ausgewählten Schulträgern und Schulen aller Schularten örtliche Erhebungen durchführen (vertiefende Prüfung). Er wird die Bestandserfassung, den Bauzustand und den Investitionsbedarf der Schulen untersuchen. Die personelle und fachliche Leistungsfähigkeit der Schulträger sowie die Verwaltungsabläufe wird er in seine Prüfung einbeziehen.

Die Ergebnisse der Prüfung sollen sowohl den Schulen als auch Schulträgern helfen, ihren Gebäudebestand systematisch zu bewirtschaften. Um ein fortschrittliches und zukunftsfähiges Schulwesen in Thüringen zu etablieren, müssen Schulbaumaßnahmen wirtschaftlich und nachhaltig umgesetzt werden.

¹¹⁶ Bezogen auf den fünfjährigen Planungshorizont der kommunalen Haushaltswirtschaft nach § 62 Abs. 1 und 2 ThürKO.

¹¹⁷ Überdurchschnittlich hohe Investitionsbedarfe bei Schulträgern mit wenig Schülern hat er dabei unberücksichtigt gelassen.

¹¹⁸ Rechnung: 794 Mio. EUR (Summe des mittelfristigen Investitionsbedarfs von 26 Schulträgern) zzgl. 4.830 EUR/Schüler (berechneter Durchschnittsbedarf der 161.565 Schüler von 780,3 Mio. EUR von 24 Schulträgern (ohne Gemeinden)) * 52.642 Schüler (Anzahl der Schüler der Schulträger ohne Angabe). Die beiden Gemeinden, welche Schulträger sind, hatten einen überdurchschnittlich hohen Investitionsbedarf. Der Rechnungshof hat sie bei der Ermittlung des Durchschnitts daher nicht berücksichtigt.

¹¹⁹ Rechnung: 965 Mio. EUR (Summe des mittelfristigen Investitionsbedarfs von 25 Schulträgern) zzgl. 5.614 EUR/Schüler (berechneter Durchschnittsbedarf der 166.167 Schüler von 933 Mio. EUR von 23 Schulträgern (ohne Gemeinden)) * 51.952 Schüler (Anzahl der Schüler der Schulträger ohne Angabe).

¹²⁰ Statistisches Bundesamt: Baupreisindex für Nichtwohngebäude (Bürogebäude) von 116,1 im IV. Quartal 2019 auf 153,4 im III. Quartal 2022 entspricht einer Steigerung von 37,3 %.

¹²¹ Rechnung: 1,26 Mrd. EUR * 1,373.

¹²² Rechnung: Baubedarf 2023 von 1,73 Mrd. EUR / 597,6 Mio. EUR = 2,89.

Die Orientierungserhebung ist abgeschlossen. Der Rechnungshof wird die wesentlichen Ergebnisse der vertiefenden Prüfung in einem anonymisierten vergleichenden Bericht¹²³ zusammenfassen und auf seiner Internetseite veröffentlichen.

¹²³ Vgl. § 4a ThürPrBG.

IV. Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung ist auf gutem Weg

Durch die Neustrukturierung der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung verbesserte sich die Aufgabenwahrnehmung. Die Gewässerunterhaltungsverbände haben die Gründungsphase gut bewältigt.

Die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung haben die Gemeinden in der Vergangenheit als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis häufig nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt.¹²⁴ Insbesondere kleinere Gemeinden waren personell, technisch oder finanziell überfordert. Die Möglichkeit zur freiwilligen Gründung von Gewässerunterhaltungsverbänden nutzten sie damals nur in wenigen Fällen.

Um die Gewässerunterhaltung zu verbessern, strukturierte sie der Gesetzgeber 2019 durch die Novellierung des Thüringer Wassergesetzes¹²⁵ neu. So wurde die Unterhaltungspflicht für Gewässer zweiter Ordnung zum 1. Januar 2020 auf 20 neu zu gründende Gewässerunterhaltungsverbände übertragen.¹²⁶

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten die Gewässerunterhaltungsverbände Zuweisungen vom Land. Die Maßstäbe für den Finanzierungsbedarf, die Verteilung auf die Gewässerunterhaltungsverbände sowie die Anforderungen an das Zuweisungsverfahren und die Verwendung der Zuweisung sind durch die VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung festgelegt. 2020 und 2021 erhielten die Gewässerunterhaltungsverbände 15,5 Mio. EUR bzw. rund 16 Mio. EUR.

Zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für die Gewässerunterhaltungsverbände ist das TMUEN als das für Wasserwirtschaft zuständige Ministerium.

Der Rechnungshof hat 2021/2022 die Verwendung der Zuweisungen des Landes nach VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung geprüft. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2020 und 2021. Ziel der Prüfung war es festzustellen, in welchem Umfang und für welche Maßnahmen die Gewässerunterhaltungsverbände die Mittel in Anspruch genommen und ob sie die Zuweisungen nach der VV ordnungsgemäß verwendet haben. Von den 20 in Thüringen existierenden Gewässerunterhaltungsverbänden wählte er 3 nach Größe und regionaler Verteilung aus.

¹²⁴ Jahresbericht des TRH 2011, Teil: Überörtliche Kommunalprüfung, Abschnitt A., VI.3 (Seite 18 f.) zur überörtlichen Kommunalprüfung des TRH „Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung“ – Az. ÜÖKP-BaUT V 27-2010-05(93).

¹²⁵ Verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung des Wasserwirtschaftsrechts vom 28. Mai 2019 (GVBl. Seite 74).

¹²⁶ § 31 Abs. 2 S. 1 Thüringer Wassergesetz (ThürWG), § 1 Abs. 1 S. 1 Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (ThürGewUVG).

Die Zuweisungen an die geprüften Gewässerunterhaltungsverbände betrugen 2020 rund 2,4 Mio. EUR und 2021 rund 2,5 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat bei den geprüften Gewässerunterhaltungsverbänden keine wesentlichen Beanstandungen festgestellt. Die Gründungsphase brachte – insbesondere in Zeiten der Corona-Pandemie – zahlreiche organisatorische und personelle Herausforderungen mit sich. Die Gewässerunterhaltungsverbände mussten den Gewässerzustand erfassen und insbesondere entscheiden, durch wen sie diese Aufgabe erfüllen lassen. Ein Gewässerunterhaltungsverband führte die Gewässerunterhaltungsmaßnahmen im Wesentlichen mit eigenem Personal durch; die beiden anderen entschieden sich überwiegend für eine Vergabe an Dritte.

Weiterhin galt es, die Zusammenarbeit mit Behörden (z. B. Untere Wasserbehörden, Forstämter, Untere Naturschutzbehörden) zu etablieren, Personal zu gewinnen, Technik zu beschaffen und die dringendsten Maßnahmen umzusetzen. Diese Herausforderungen meistern die Gewässerunterhaltungsverbände bislang sehr gut.

Zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs und zum Umfang der Zuweisungen, zum Gewässernetz, zur Datenerhebung (einschl. zur einheitlich eingesetzten Software) und zur VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung prüft der Rechnungshof derzeit beim TMUEN. Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

V. Wert des eigenen Vermögens kennen und Einnahmepotenzial heben

Zahlreiche Kommunen sind Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke. Der Wert dieses Grundvermögens und das Einnahmepotenzial hieraus sind ihnen meist nicht bekannt.

Der Rechnungshof hat 2021 bis 2022 bei 40 kreisangehörigen Kommunen vergleichend geprüft, wie diese ihr landwirtschaftliches Grundvermögen verwalten und verwerten. Die Erhebungen führten bei fast allen Kommunen zu ähnlichen Feststellungen.

Die geprüften Kommunen verfügen zusammen über 8.685 Hektar (ha) landwirtschaftlich genutztes Grundvermögen. Anhand des durchschnittlichen Kaufwerts¹²⁷ für landwirtschaftliche Flächen hat der Rechnungshof für dieses Vermögen einen Wert von rund 108 Mio. EUR ermittelt. Der finanzielle Wert der Flächen und die konkrete Nutzung des landwirtschaftlichen Grundvermögens sind nur den wenigsten Kommunen bekannt. Einigen war selbst die exakte Größe ihrer verpachteten Flächen nicht bekannt. Die mangelnde Kenntnis über das eigene Grundvermögen und die im Verhältnis zum jeweiligen Haushaltsvolumen der Kommunen geringen Einnahmen aus der Verpachtung der Flächen sind wesentliche Gründe für eine verbesserungswürdige Flächenverwaltung.

Fast alle Kommunen verpachten ihre landwirtschaftlichen Flächen seit den 90er Jahren an dieselben Landbewirtschafter. Ausschreibungen oder Interessenbekundungsverfahren zur Erweiterung des Pächterkreises waren eine seltene Ausnahme. Die Pachtverträge sind von großer Heterogenität geprägt. Die Pachtbedingungen wurden oftmals von den Pächtern formuliert und spiegeln vor allem deren Interessen nach einer langen Pachtdauer, niedrigen Pachtzinszahlungen ohne Pachtzinsanpassungsklauseln und Pachtverlängerungsoptionen wider.

Der Pachtzins für das landwirtschaftliche Grundvermögen der geprüften Kommunen beträgt durchschnittlich rund 120 EUR/ha. Er ist deutlich niedriger als der thüringenweite Durchschnitt von 183 EUR/ha.¹²⁸ Die Kommunen dürfen jedoch Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert zur Nutzung überlassen.¹²⁹

¹²⁷ Thüringer Landesamt für Statistik, Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke in Thüringen 2020 und eigene Berechnungen. Der nicht flächengewogene Durchschnitt der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke in Thüringen betrug 2020 über alle Landkreise (ohne kreisfreie Städte) 12.461,82 EUR je ha.

¹²⁸ Landwirtschaftszählung 2020; Pressemitteilung Nr. 180/2021 vom 20. Juli 2021 des Thüringer Landesamtes für Statistik.

¹²⁹ Vgl. § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 S. 2 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

Neben dem Pachtzins für die Überlassung der Fläche an einen Bewirtschafter steht den Kommunen auch der Pachtzins für die Verpachtung des Jagdausübungsrechts zu. Wenn die Jagdgenossenschaft beschließt, den Reinertrag aus der Verpachtung nicht an die Jagdgenossen zu verteilen, können die Kommunen dennoch die Auszahlung ihres Anteils verlangen.¹³⁰ Ihren Anteil am Reinertrag vereinnahmten nur 16 der 40 geprüften Kommunen. Nach dem Bedarfsdeckungsprinzip und den Grundsätzen zur Einnahmehbeschaffung haben die Kommunen die erforderlichen Einnahmen zur Deckung der zu leistenden Ausgaben zu beschaffen.¹³¹

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, eine Inventur des landwirtschaftlichen Grundvermögens nebst Bewertung vorzunehmen. Außerdem sollten sie im Rahmen der rechtlichen Vorgaben eigene Ziele für ihr landwirtschaftliches Grundvermögen formulieren. Auf dieser Basis können die Kommunen die Pachtbedingungen wie Laufzeit, Kündigungsrechte und Verlängerungsoptionen selbst sinnvoll gestalten. Ebenso wichtig ist die Auswahl eines geeigneten Pächters anhand definierter Kriterien. Neben dem maximal erzielbaren Pachtzins kann die Kommune durchaus weitere Ziele im öffentlichen Interesse – z. B. zur Wirtschaftsweise oder zur Beschäftigung von Auszubildenden – mit der Überlassung ihres Eigentums verbinden.¹³² Indem die Kommunen sich an selbst gesetzten Zielen orientieren, können sie das Einnahmepotenzial aus ihrem landwirtschaftlichen Grundvermögen ausschöpfen.

¹³⁰ Vgl. § 10 Abs. 3 S. 2 Bundesjagdgesetz.

¹³¹ Vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO.

¹³² Vgl. § 67 Abs. 2 S. 1 ThürKO i. V. m. § 67 Abs. 1 S. 3 ThürKO.

Glossar

Beauftragende Gemeinde	Beauftragende Gemeinden übertragen ihre Aufgaben einer benachbarten, kreisangehörigen Gemeinde mit 3.000 Einwohnern desselben Landkreises (§ 51 Abs. 1 ThürKO).
Erfüllende Gemeinde	Eine erfüllende Gemeinde ist eine Gemeinde die die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einer benachbarten (beauftragenden) Gemeinde übernimmt. Sie muss mindestens die Größe von 3.000 Einwohnern aufweisen. Die Vorschriften über die Verwaltungsgemeinschaften gelten für diese entsprechend. Dieser Gemeindeverband stellt keine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts dar. (§ 51 ThürKO)
Gemeinden	Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner zu verwalten (§ 1 Abs. 2 ThürKO).
Gemeinschaftsfreie Gemeinden	Gemeinschaftsfreie Gemeinden sind kreisangehörige Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und weder beauftragende Gemeinde noch erfüllende Gemeinde sind.
Kreisfreie Stadt	Kreisfreie Städte sind Städte, die zugleich sowohl die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden (z. B. Straßenbeleuchtung, Spielplätze, Stadtentwicklung) als auch die Aufgaben von Landkreisen (z. B. Schulen, Jugendhilfe, Regionalmanagement) wahrnehmen. Kreisfreie Städte gehören per Definition keinem Landkreis an. Kreisfreie Städte sind i. d. R. diejenigen Städte des jeweiligen Bundeslandes, die die meisten Einwohner haben. Welche Städte als kreisfreie und welche als kreisangehörige Städte kategorisiert werden, hängt vom Landesrecht des jeweiligen Flächenlandes ab. (vgl. https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-kreisfreie-stadt.html)
Landgemeinde	Die Landgemeinde ist in Thüringen eine 2008 eingeführte Form einer kreisangehörigen Gemeinde. Nach § 6 Abs. 5 ThürKO können benachbarte kreisangehörige Gemeinden eine Landgemeinde mit mindestens 3.000 Einwohnern bilden. Die Landgemeinde hat eine Ortschaftsverfassung (nach § 45 a ThürKO), nach der die Gemeinde in Ortschaften gegliedert ist, in denen es einen gewählten Ortschaftsrat und gewählten Ortschaftsbürgermeister gibt.
Landkreis	Die Landkreise sind nach § 86 Abs. 1 ThürKO Gebietskörperschaften mit dem Recht, die überörtlichen Angelegenheiten, deren Bedeu-

	tung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, in eigener Verantwortung (eigener Wirkungskreis nach § 87 Abs. 1 ThürKO) im Rahmen der Gesetze zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner zu verwalten. Er nimmt neben den kommunalen Aufgaben auch Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde „als verlängerter Arm des Staates“ (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises § 88 ThürKO) wahr. Er ist damit zuständig für den Vollzug von Kreis- und Staatsaufgaben. So führt er die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden aus (§ 111 ThürKO).
Verwaltungsgemeinschaft	Eine VG ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 46 Abs. 2 ThürKO). Sie nimmt für die Mitgliedsgemeinden alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahr (§ 47 Abs. 1 ThürKO). Darüber hinaus handelt sie im eigenen Wirkungskreis der Mitgliedsgemeinden weisungsgebunden als deren Behörde (§ 47 Abs. 2 ThürKO).
Zweckverband	Gemeinden und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen und ihm einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen (§ 16 ThürKGG).

Rudolstadt, 11. Januar 2023

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Kirsten Butzke



Mike Huster



Klaus Behrens



Dr. Anja Nehrig



Dr. Annette Schuwirth

Herausgeber:

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

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