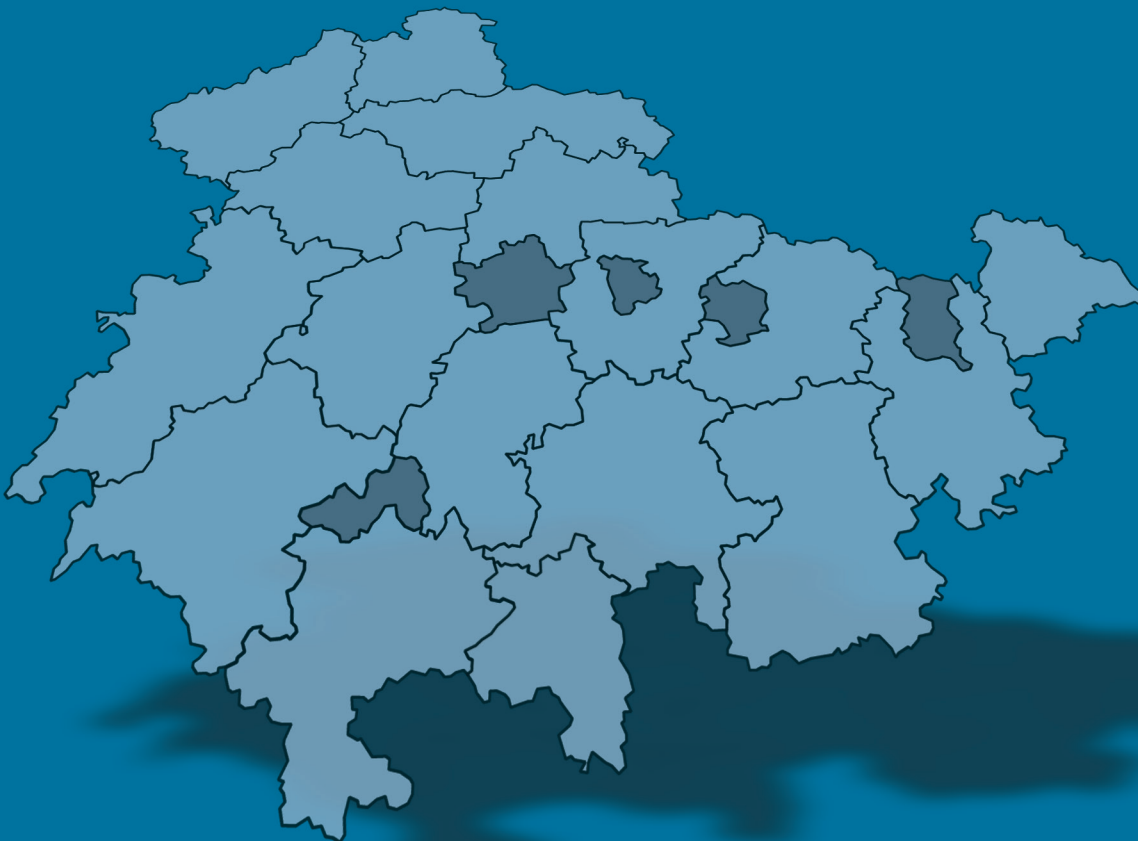


Thüringer Rechnungshof Überörtliche Kommunalprüfung

Bericht 2026



Vorwort

Im Ergebnis seiner überörtlichen Kommunalprüfung legt der Rechnungshof seinen Bericht 2026 vor. Die Berichte über aktuelle Prüfungen sollen allen voran unsere Thüringer Kommunen und Körperschaften unterstützen, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung anhand der Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs selbständig zu überprüfen. Wertvolle Erkenntnisse und beispielgebende Lösungen können so für das eigene Wirken zum Wohle ihrer Einwohner nutzbar gemacht werden. Der Bericht gibt aber auch allen anderen Interessierten Einblick in die Abläufe und die Herausforderungen bei der Aufgabenerledigung auf kommunaler Ebene.

Dem Bericht ist ein Überblick über die finanzielle und strukturelle Situation der Kommunen im Land vorangestellt – vorliegend auf 2024 bezogen. Die finanzielle Lage der Kommunen ist seither allerdings von zunehmender Unsicherheit geprägt. In den letzten beiden Jahren stagnierten die Steuereinnahmen der Kommunen in Thüringen. Gleichzeitig waren die Kommunen mit deutlichen Ausgabeanstiegen unter anderem im Bereich der Personal- und Sozialausgaben konfrontiert. Inwiefern die nach der jüngsten Steuerschätzung angedeuteten Zuwächse in den kommunalen Steuereinnahmen tatsächlich eintreten und sie ausreichen werden, um die Dynamik auf der Ausgabenseite auszugleichen, bleibt abzuwarten. Vor diesem Hintergrund haben Kommunen vorsichtig und belastbar zu planen.

In den vergangenen Krisenjahren hat der Freistaat die Einnahmeschwächen der Kommunen überwiegend ausgeglichen. Angesichts vielfältiger Herausforderungen ist jedoch ungewiss, in welchem Umfang eine solche Unterstützung künftig möglich sein wird. Klar ist: Auch die finanziellen Spielräume von Bund und Land sind begrenzt.

Kommunen erfüllen eine Vielzahl gesetzlicher und freiwilliger Aufgaben – von der Abfallentsorgung über soziale Leistungen bis hin zur Bereitstellung moderner Infrastruktur. Gestaltungsspielräume hierfür können sich aus der Priorisierung von Aufgaben und der Entscheidung, auf welche Art und Weise sie diese erfüllen, ergeben. Mit seinen Prüfungsergebnissen zeigt der Rechnungshof Risiken für das kommunale Handeln auf, benennt aber auch Chancen: Kooperationen, effizientere und digitalisierte Verwaltungsabläufe sowie wirtschaftlicheres Handeln.

An der Erstellung dieses Berichts waren zahlreiche Akteure beteiligt. Unser besonderer Dank gilt allen Beteiligten in den geprüften Stellen für die konstruktive Zusammenarbeit sowie allen Mitarbeitern des Rechnungshofs, die mit ihrem Engagement zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Kirsten Butzke

Präsidentin des Thüringer Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
A. Überörtliche Kommunalprüfung	11
I. Verfahren und Rechtsgrundlagen	11
II. Prüfungsarten	12
III. Prüfungsbereiche	14
B. Finanzwirtschaftliche und strukturelle Situation der Thüringer Kommunen	16
I. Entwicklung der Einnahmen	16
II. Umlagesätze der Kreis- und Schulumlage	22
III. Entwicklung der Ausgaben	28
IV. Entwicklung des Finanzierungssaldos	31
V. Entwicklung des Schuldenstands	34
VI. Der Freistaat in seiner kommunalen Gliederung	36
C. Überörtliche Rechnungsprüfungen	38
I. Verbesserungspotential bei der Wohngeldstelle in einem Landkreis	38
II. Wiederbewaldung durch Jagdausübung unterstützen	43
III. Licht und Schatten in der Informationssicherheit	46
IV. Erheblicher Verzug bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	50
V. Fehlende Konsistenz im Rechnungswesen gibt unzulässigen Spielraum	54
VI. Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltung – Weiterleitung von Fördermitteln	56
VII. Finanzierung von Musikschulen	58
VIII. Angemahnte Gebührenanpassung blieb aus	60
IX. Ehrenamt, fehlende Kontrolle und mangelnde Pflichtenerfüllung im Eigenbetrieb	62
X. Unentgeltliche Leistungen des Bauhofs	64
XI. Unzulässige Ausgaben – selbst während der vorläufigen Haushaltsführung	66
XII. Vermeidbare Ausgaben durch fehlerhafte Honorarvereinbarungen und -abrechnungen	69

XIII.	Zustandsentwicklung der Kreisstraßen negativ	71
XIV.	Vermeidbare Ausgaben für nicht erbrachte Leistungen durch mangelhafte Rechnungsprüfungen	73
XV.	Errichtung eines Stützbauwerks auf fremdem Grund ohne Klärung der Eigentumsverhältnisse	76
XVI.	Verstoß gegen produktneutrale Ausschreibung durch Verwendung von Leitfabrikaten in Leistungsverzeichnissen	78
XVII.	Finanzbedarfe für Baumaßnahmen	80
XVIII.	Fehlendes und zu spät bestelltes Prüfungspersonal im Rechnungsprüfungsamt	83
XIX.	Außertarifliche Vergütungen in Eigenbetrieben	86
XX.	Zu niedriges Entgelt für Lohn- und Gehaltsabrechnungen für Dritte	89
XXI.	Jahrelanger Verzicht auf Beamtenbeurteilungen	91
XXII.	Stellenbesetzungsverfahren bei Neueinstellungen – Verstöße gegen das Prinzip der Bestenauslese	92
XXIII.	Generelle Durchführung von Einstellungsuntersuchungen ohne jegliche Abwägung	95
XXIV.	Beteiligungsmanagement ohne Management	97
D.	Überörtliche Kassenprüfungen	102
I.	Unzureichende örtliche Kassenprüfungen	102
II.	„Kollabiertes“ Forderungsmanagement	104
III.	Abläufe des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens	106
Glossar		107

Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
DMS	Dokumentenmanagementsystem
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
EU	Europäische Union
eWA	elektronische Wohnsitzanmeldung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
ISB	Informationssicherheitsbeauftragte
ISM	Informationssicherheitsmanagement
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
OZG	Onlinezugangsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Rn.	Randnummer
SDG-Verordnung	Single Digital Gateway-Verordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
ThürAGSGB	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
ThürBeurtVO	Thüringer Beurteilungsverordnung
ThürEBV	Thüringer Eigenbetriebsverordnung
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLaufbG	Thüringer Laufbahngesetz
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz

ThürStrG	Thüringer Straßengesetz
ThürRkwErstG	Thüringer Gesetz zur Erstattung von Mehrkosten nach dem Zweiten, Neunten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch für das Jahr 2024 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TMDI	Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur
TVöD-V	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Verwaltung
UVgO	Unterschwellevergabeordnung
VG	Verwaltungsgemeinschaft/-en
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschrift/-en
VV-GemHaushaltssyst	Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden (Verwaltungsvorschriften über die Haushaltssystematik)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WoGG	Wohngeldgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Steuereinnahmen der Kommunen 2020 bis 2024 nach Arten in Mio. EUR	17
Abbildung 2:	Realsteuerkraft der Kommunen im Bundesvergleich 2024 in EUR je Einwohner	18
Abbildung 3:	Einnahmen der Kommunen aus regelgebundenem Finanzausgleich des Freistaats 2020 bis 2024 in Mio. EUR	19
Abbildung 4:	Kreisumlage inklusive Schulumlage nach Landkreisen 2024	23
Abbildung 5:	Umlagegrundlagen der Gemeinden nach Landkreisen 2024 in EUR je Einwohner	25
Abbildung 6:	Gesamtausgaben der Landkreise 2024 (in EUR je Einwohner)	26
Abbildung 7:	Entwicklung ausgewählter Sozialausgaben zwischen 2019 und 2023 in Mio. EUR	29
Abbildung 8:	Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR	31
Abbildung 9:	Finanzierungssaldo pro Einwohner der Kernhaushalte von Gemeinden/Gemeindeverbänden der Flächenländer 2024 in EUR	32
Abbildung 10	Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2020 bis 2024 in Mio. EUR	34
Abbildung 11:	Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR	16
Tabelle 2:	Prognostizierte Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden 2025 bis 2030 in Mio. EUR	21
Tabelle 3:	Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR	28
Tabelle 4:	Zuweisungen und Zuschüsse der Flächenländer an Gemeinden und Gemeindeverbände und Finanzierungssaldo ohne Zuweisungen und Zuschüsse 2024, jeweils pro Einwohner in EUR	33
Tabelle 5:	Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2025	36
Tabelle 6:	Kosten des Bauhofs für Leistungen für Dritte und Vereine 2022, 2023 in EUR	64

Anmerkungen:

Personen-, Status- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Geschlechter.

Rechnerische Abweichungen können rundungsbedingt entstehen.

A. Überörtliche Kommunalprüfung

I. Verfahren und Rechtsgrundlagen

Die überörtliche Kommunalprüfung ist eine unabhängige, externe Finanzkontrolle von Städten, Gemeinden und Landkreisen, die von Landesrechnungshöfen oder ähnlichen Institutionen nach gesetzlichen Vorgaben durchgeführt wird. Zweck der Kontrolle ist es, die rechtmäßige, wirtschaftliche und sparsame Führung der öffentlichen Finanzen sowie die Erschließung und Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten zu überprüfen und Verbesserungspotentiale aufzuzeigen.

Dem Thüringer Rechnungshof obliegt die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften¹, das heißt die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Betätigung bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts. Der Rechnungshof kann auch kommunale Zweckverbände prüfen.

Seine Prüfungen bauen regelmäßig auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung auf.² Der Rechnungshof teilt dem gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft (beispielsweise Bürgermeister, Landrat) die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihm Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.³ Unter Berücksichtigung der Stellungnahme schließt er seine Prüfungen grundsätzlich mit einem Prüfungsbericht ab.⁴ Diesen sendet er an den gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft mit dem Hinweis, dass er der kommunalen Vertretung (beispielsweise Gemeinde-, Stadtrat) bekannt zu geben ist. Ebenso erhält die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde⁵ den Bericht.⁶ Auf nicht ausgeräumte Prüfungsbeanstandungen weist der Rechnungshof sie gesondert hin. Die Rechtsaufsichtsbehörde entscheidet daraufhin über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen.⁷

Der Rechnungshof kann kostenpflichtig auf Antrag zudem die kommunalen Gebietskörperschaften in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen beraten.⁸

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

² § 3 Abs. 1 ThürPrBG.

³ § 3 Abs. 2 ThürPrBG.

⁴ § 6 ThürPrBG.

⁵ Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände ist das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Städte, die Großen Kreisstädte und die Landkreise ist das Landesverwaltungsamt; dieses ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände. Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium ist oberste Rechtsaufsichtsbehörde.

⁶ § 7 Abs. 1 ThürPrBG.

⁷ § 7 Abs. 2 ThürPrBG.

⁸ § 1 Abs. 4 ThürPrBG i. V. m. § 8 Abs. 1 ThürPrBG.

II. Prüfungsarten

Überörtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 3 Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz (ThürPrBG) in Verbindung mit § 84 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung auf die Einhaltung 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. ihre Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllen könnten.

Nach § 3 ThürPrBG prüft der Rechnungshof überdies 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 (beispielsweise Kindertageseinrichtungen, Friedhöfe, Bäder), der Eigenbetriebe (beispielsweise für Wasserver- und Abwasserentsorgung) und kommunalen Anstalten (beispielsweise Verkehrsunternehmen). Bei Investitionen prüft der Rechnungshof, 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)⁹ geführt wird.

⁹ § 23 ThürKDG.

Überörtliche Kassenprüfung

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

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

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

Prüfungsformen

Für seine Prüfungen bedient sich der Rechnungshof insbesondere auch der nachfolgend beschriebenen Prüfungsformen:

Vergleichende Prüfung

Zu ausgewählten und eng abgegrenzten Schwerpunkten der überörtlichen Rechnungsprüfung führt der Rechnungshof vergleichende Prüfungen (Querschnittsprüfungen) durch.¹² Hierdurch sind Vergleiche unterschiedlicher Formen und Intensitäten der Aufgabenerfüllung möglich. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse können allen Kommunen als Orientierung dienen.

Kontrollprüfungen

Der Rechnungshof kontrolliert 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 überörtlichen Rechnungs- bzw. Kassenprüfung. Gegebenenfalls mahnt der Rechnungshof die (zugesagte) Umsetzung bei den kommunalen Verantwortungsträgern und den Rechtsaufsichtsbehörden an.

¹⁰ § 4 ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 5 ThürKO.

¹¹ § 17 Abs. 1 Sätze 2 und 4 ThürKDG, § 42 Abs. 2 ThürGemHV.

¹² § 4a ThürPrBG.

III. Prüfungsbereiche

In den Berichtsteilen C und D legt der Rechnungshof neben den Feststellungen aus seinen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch seine Erkenntnisse und Empfehlungen aus seinen Rechnungsprüfungen insbesondere für nachfolgende Bereiche dar:

Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz

Die Thüringer Kommunen nehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge zahlreiche Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz für ihre Einwohner wahr: Sie stellen die Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung sicher, betreiben die Gewässerunterhaltung und verantworten den Schutz zahlreicher Naturlandschaften. Der Rechnungshof prüft, inwieweit die kommunalen Verwaltungen diese Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich sowie sparsam erfüllen. Seine Feststellungen stellt der Rechnungshof ab Seite 43 dar.

IT-Einsatz

Die Prüfung des Einsatzes von Informationstechnik ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der überörtlichen Kommunalprüfung. Typische Prüfungen im IT-Bereich umfassen neben dem Einsatz die Planung und die Beschaffung von IT. Dies umfasst unter anderem Infrastruktur, Sicherheit, Strategie, Steuerung sowie Organisation. Als Prüfungsmaßstab werden, über kommunalrechtliche und andere gesetzliche Bestimmungen hinausgehend,

- die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der IT (IuK-Mindestanforderungen) sowie
- das „Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder¹³

herangezogen. Auf seine Prüfungserkenntnisse im IT-Bereich geht der Rechnungshof ab Seite 46 ein.

Bau und bauliche Infrastruktur

Der Rechnungshof prüft die kommunalen Verwaltungen in den Bereichen Bau und Infrastruktur. Er untersucht, ob die Verwaltungen die Bauaufgaben in technischer,

¹³ Stand 05/2020. Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/sonstigeveroeffentlichungen/>

rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht ordnungsgemäß planen, leiten und steuern. Bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen prüft der Rechnungshof regelmäßig den Bedarf, die ordnungsgemäße Veranschlagung und die Vergabe der Bauleistungen. Er prüft insbesondere, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rechenmodelle sowie Risikobetrachtungen vollständig und plausibel sind. Der Rechnungshof stellt seine Prüfungsfeststellungen ab Seite 69 dar.

Personal

Kommunen sind verpflichtet, für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen. Hierzu haben sie – als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis – das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Personal anzustellen. Der Rechnungshof prüft die Personalausgaben und dabei unter anderem die Eingruppierung und Stufenzuordnung der Tarifbeschäftigten. Ebenso sind Stellenbeschreibungen, Einstellungsverfahren

oder die Personalaktenführung regelmäßig Prüfungsgegenstand. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse gibt er ab Seite 83 wieder.

Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts

Kommunale Gebietskörperschaften können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen.¹⁴ Hierzu benötigt die Kommune eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Insbesondere das Beteiligungsmanagement der Kommunen stand im Fokus der Prüfungen ab Seite 97.

¹⁴ § 71 Abs. 1 ThürKO.

B. Finanzwirtschaftliche und strukturelle Situation der Thüringer Kommunen

Die Thüringer Kommunen bilden das Fundament der lokalen Daseinsvorsorge und der regionalen Entwicklung. Voraussetzung hierfür ist eine verlässliche finanzwirtschaftliche und strukturelle Situation. Die nachfolgenden Ausführungen geben einen Überblick über die Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden und Schuldenstände. Darüber hinaus betrachtet der Rechnungshof in diesem Abschnitt die Entwicklung der kommunalen Gliederung.

I. Entwicklung der Einnahmen

Die Gesamteinnahmen¹⁵ der Thüringer Kommunen entwickelten sich im Fünfjahreszeitraum bis 2024 wie folgt:

Tabelle 1: Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR					
	2020	2021	2022	2023	2024
Gesamteinnahmen	6.361	6.680	6.975	7.679	8.021
darin enthalten:					
Steuereinnahmen	1.738	1.931	2.088	2.238	2.170
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	3.603	3.680	3.741	4.184	4.507

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

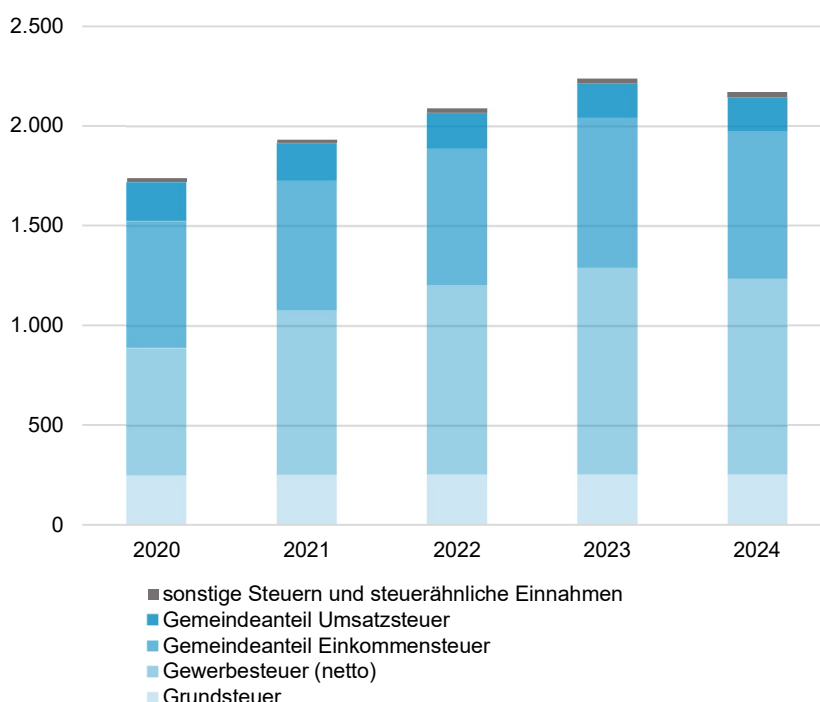
In 2024 erhöhten sich die Gesamteinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 342 Mio. EUR (+4,4%) auf 8.021 Mio. EUR. Der Trend kontinuierlich steigender Einnahmen aus den vergangenen Jahren setzte sich damit fort. Gegenüber 2020 nahmen die Kommunen 1.660 Mio. EUR (+26,1 %) mehr ein. Unter Berücksichtigung des demografischen Wandels, der mit sinkenden Einwohnerzahlen einhergeht, stiegen die Einnahmen pro Einwohner von 2020 bis 2024 mit 27,1 % (+811 EUR/Einwohner) noch stärker an. Die Einnahmen pro Einwohner erhöhten sich in diesem Zeitraum von 2.993 EUR auf 3.804 EUR, gleichzeitig sank die Einwohnerzahl um 0,8 %. Nachfolgend werden die einzelnen Einnahmearten dargestellt.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen sanken 2024 gegenüber dem Vorjahr um 68 Mio. EUR auf 2.170 Mio. EUR (-3,0 %). Sie stagnierten damit weitestgehend in den letzten drei Jahren.

¹⁵ 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).

Die Einnahmen aus den einzelnen Steuerarten entwickelten sich wie folgt:

Abbildung 1: Steuereinnahmen der Kommunen 2020 bis 2024 nach Arten in Mio. EUR



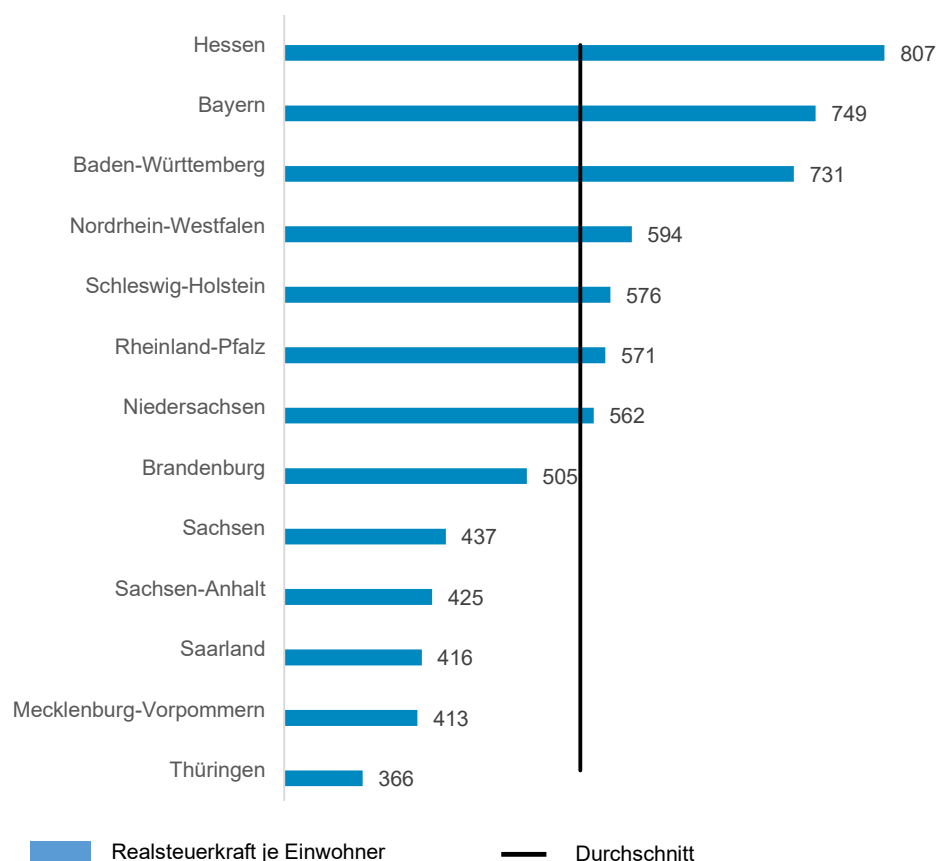
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Statistischer Bericht - Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

- Die bedeutendste kommunale Steuer 2024 war die Gewerbesteuer (netto).¹⁶ Gegenüber dem Vorjahr sank ihr Aufkommen um rund 55 Mio. EUR (-5,3 %) von 1.036 Mio. EUR auf 981 Mio. EUR.
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sanken ebenfalls gegenüber dem Vorjahr von 751 Mio. EUR auf 736 Mio. EUR um 15 Mio. EUR (-2,0%).
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer stagnierten im Vergleich zum Vorjahr. Sie lagen 2024 bei 171 Mio. EUR und damit etwa 1 Mio. EUR niedriger als 2023. Das entspricht einem Rückgang um 0,6 %.
- Die Grundsteuer bewegte sich mit 255 Mio. EUR nahezu exakt auf dem Niveau des Vorjahres (254 Mio. EUR). Diese Steuer ist wegen ihres weitgehend stabilen Aufkommens für die Kommunen haushaltsseitig am besten planbar.

¹⁶ Vom Ist-Aufkommen an Gewerbesteuer ist von den Gemeinden die Gewerbesteuerumlage an den Freistaat abzuführen gemäß § 6 Gemeindefinanzreformgesetz. Nach Abzug dieser Gewerbesteuerumlage ergibt sich die Gewerbesteuer netto.

Abbildung 1 zeigt, dass für Kommunen die Grund- und Gewerbesteuer (sog. Realsteuer) wesentliche Einnahmequellen sind. Um diesen Wert besser einordnen zu können, ist in Abbildung 2 ein bundesweiter Vergleich der Realsteuerkraft¹⁷ der Kommunen der Flächenländer für 2024 dargestellt.¹⁸

Abbildung 2: Realsteuerkraft der Kommunen im Bundesvergleich 2024 in EUR je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamts (DESTATIS), Genesis-Onlinedatenbank von Destatis, Tabelle 71231-0012, <https://www-geneis.destatis.de/datenbank/online/table/71231-0012/search/s/NzEyMzEtMDAxMg==>, Stand 25.09.2025.

Die Thüringer Kommunen haben mit 366 EUR je Einwohner die niedrigste Realsteuerkraft. Diese liegt weit unter dem bundesweiten Durchschnitt von 550 EUR je Einwohner. Die Thüringer Kommunen verfügen damit nur über 67 % der bundesdurchschnittlichen Realsteuerkraft der Flächenländer.

Die Realsteuerkraft ist als wichtiger Indikator für die wirtschaftliche Lage der Kommunen von erheblicher Bedeutung für den Freistaat. Er muss die unterdurchschnittliche Einnahmekraft ausgleichen, um die Kommunen finanziell ausreichend auszustatten.

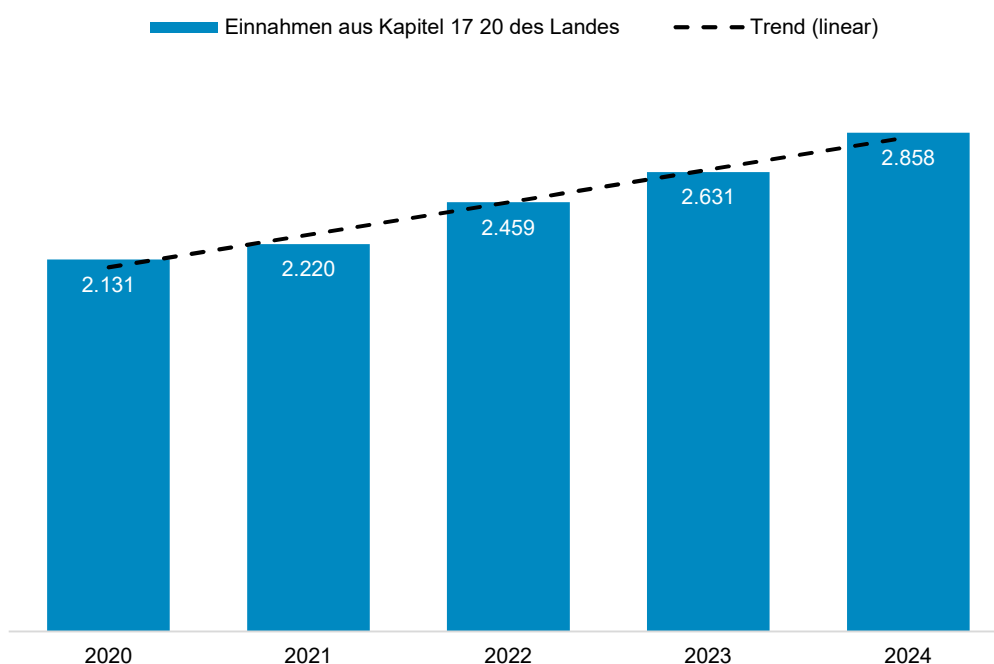
¹⁷ Realsteuerkraft ist u. a. ein Indikator zur Beurteilung der gemeindlichen Wirtschaftskraft.

¹⁸ Die Realsteuerkraft wird durch Anwenden fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer ermittelt.

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaats an die Kommunen machten 2024 erneut den Großteil (56,2 %) ihrer Einnahmen aus. Mit 4.507 Mio. EUR lagen diese um 323 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahres.

Auf den regelgebundenen Kommunalen Finanzausgleich (Kapitel 17 20 des Landeshaushalts) entfiel mit 2.858 Mio. EUR der größte Anteil an den Landeszuweisungen. Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Abbildung 3: Einnahmen der Kommunen aus regelgebundenem Finanzausgleich des Freistaats 2020 bis 2024 in Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Haushaltsrechnung des Freistaats des jeweiligen Jahres.

Die auf diesen Zuweisungen des Freistaats basierenden Einnahmen stiegen von 2.131 Mio. EUR auf 2.858 Mio. EUR. Das entspricht einem Anstieg um 727 Mio. EUR (34,1 %).

Die übrigen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Freistaats verteilen sich auf verschiedene Aufgabenbereiche wie Sozialleistungen (insbesondere die Weiterleitung des Bundesanteils SGB II, SGB XII – 377 Mio. EUR), Erstattungen für die Unterbringung von Asylbewerbern (157 Mio. EUR) oder Kindergartenfinanzierung (114 Mio. EUR) sowie diverse Förderprogramme.

Im Zusammenhang mit der Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine zahlte der Freistaat 2024 insgesamt 63,5 Mio. EUR an die Kommunen aus.¹⁹

Aus dem zum 31. Dezember 2024 aufgelösten Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds wurden 2024 insgesamt 26,6 Mio. EUR an Kommunen ausgezahlt. Die Zahlungen wurden für

- Hilfszahlungen an Landkreise zur Unterstützung von Krankenhäusern (9,5 Mio. EUR),
- Unterstützung der Kommunen bei der Wärmenetzplanung (7,0 Mio. EUR),
- Zuschüsse an kommunale ÖPNV-Aufgabenträger (5,1 Mio. EUR) sowie für
- Unterstützungen von kommunalen Schwimmbädern (5 Mio. EUR)

geleistet.

Entwicklung und Prognose der Einnahmen nach 2024

Nach 2024 zeichnet²⁰ sich ab, dass sich die Einnahmeentwicklung für die Kommunen etwas abflachen wird. Im ersten Halbjahr 2025 stagnierten die Einnahmen der Kommunen. Gegenüber dem ersten Halbjahr 2024 wird lediglich ein leichter Anstieg von 22,9 Mio. EUR (+0,6 %) ausgewiesen, wobei die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen im ersten Halbjahr 2025 um 15,6 Mio. EUR (+1,8 %) anstiegen. Die laufenden Zuweisungen stiegen um 48,8 Mio. EUR (+2,0 %). Die Einnahmen aus Investitionszuweisungen sanken dagegen um rund 39,9 Mio. EUR (-15,0 %) gegenüber dem Vergleichszeitraum.

Nach der Steuerschätzung des Thüringer Finanzministeriums und des Bundes vom Oktober 2025 werden die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen in den kommenden Jahren jährlich steigen, auch auf höherem Niveau, als noch im Mai 2025 vorhergesagt. Die nachfolgende Tabelle gibt die Ergebnisse dieser Schätzung wieder:

¹⁹ 33,5 Mio. EUR gemäß §§ 7a bis 7c Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB II) sowie 30 Mio. EUR gemäß Thüringer Gesetz zur Erstattung von Mehrkosten für das Jahr 2024 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten (ThürRkwErstG 2024).

²⁰ Der Rechnungshof hat die Daten zum ersten Halbjahr 2025 berücksichtigt.

Tabelle 2: Prognostizierte Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden 2025 bis 2030 in Mio. EUR

Jahr	Steuerschätzung Mai 2025	Steuerschätzung Oktober 2025	Differenz
2025	2.223	2.248	+25
2026	2.314	2.353	+39
2027	2.399	2.461	+62
2028	2.483	2.547	+64
2029	2.560	2.620	+60
2030		2.691	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf <https://finanzen.thueringen.de/aktuelles/medieninfo/detailseite/finanzministerin-katja-wolf-zur-oktober-steuerschaetzung-mehreinnahmen-fuehren-nicht-zu-mehr-spielraeumen-im-landeshausalt-konsolidierungsdruck-bleibt-hoch>; Abfrage am 16.01.2026.

Nach der Steuerschätzung von Oktober 2025 erhöhen sich gegenüber der Maisteuerschätzung die prognostizierten Mehreinnahmen für den Zeitraum 2025 bis 2029 um 250 Mio. EUR.

Allerdings basiert die Steuerschätzung vom Oktober 2025 für Thüringen insbesondere auf Erholungserwartungen der Weltwirtschaft und des Welthandels. Ob sich diese Entwicklung so ergeben wird und inwiefern Thüringen davon profitieren kann, ist unklar.

II. Umlagesätze der Kreis- und Schulumlage

Die Kreisumlage wird von den Landkreisen zur Finanzierung ihrer Aufgaben erhoben, soweit ihre eigenen Einnahmen dazu nicht ausreichen. Sie ist mit einem einheitlichen Umlagesatz der auf die kreisangehörigen Gemeinden entfallenden Umlagegrundlagen zu bemessen. Umlagegrundlagen sind im Wesentlichen die Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden.²¹

Grundsätzlich finanzieren die Landkreise über die Kreisumlage auch die Kosten ihrer Schulen. Kreisangehörige Gemeinden können aber die Schulträgerschaft für bestimmte Schularten selbst wahrnehmen. Der Landkreis legt in diesem Fall den Teil des für die übrigen Schulen entstehenden ungedeckten Finanzbedarfs auf die kreisangehörigen Gemeinden um, die nicht Schulträger der jeweiligen Schulart sind (Schulumlage).²² Bei der Umlegung verfährt der Landkreis entsprechend der Kreisumlage.²³

Die Kreis- und Schulumlage sind damit für die Landkreise Einnahmepositionen, für die kreisangehörigen Gemeinden stellen sie Ausgaben dar.

Die Umlagesätze der Kreisumlage inklusive einer gesonderten Schulumlage sind seit 2020 in zehn von 17 Landkreisen gestiegen. Von 2020 bis 2024 stiegen die Umlagesätze von durchschnittlich 43,2 % um 0,2 Prozentpunkte auf 43,4 %. 2021 war das einzige Jahr, in dem die Umlagesätze im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind (deutlich um 2,0 %). Allerdings zeigt die Entwicklung seit 2021 eine Tendenz stärker steigender Umlagesätze: Von 2021 bis 2024 sind diese durchschnittlich um 2,2 % gestiegen.

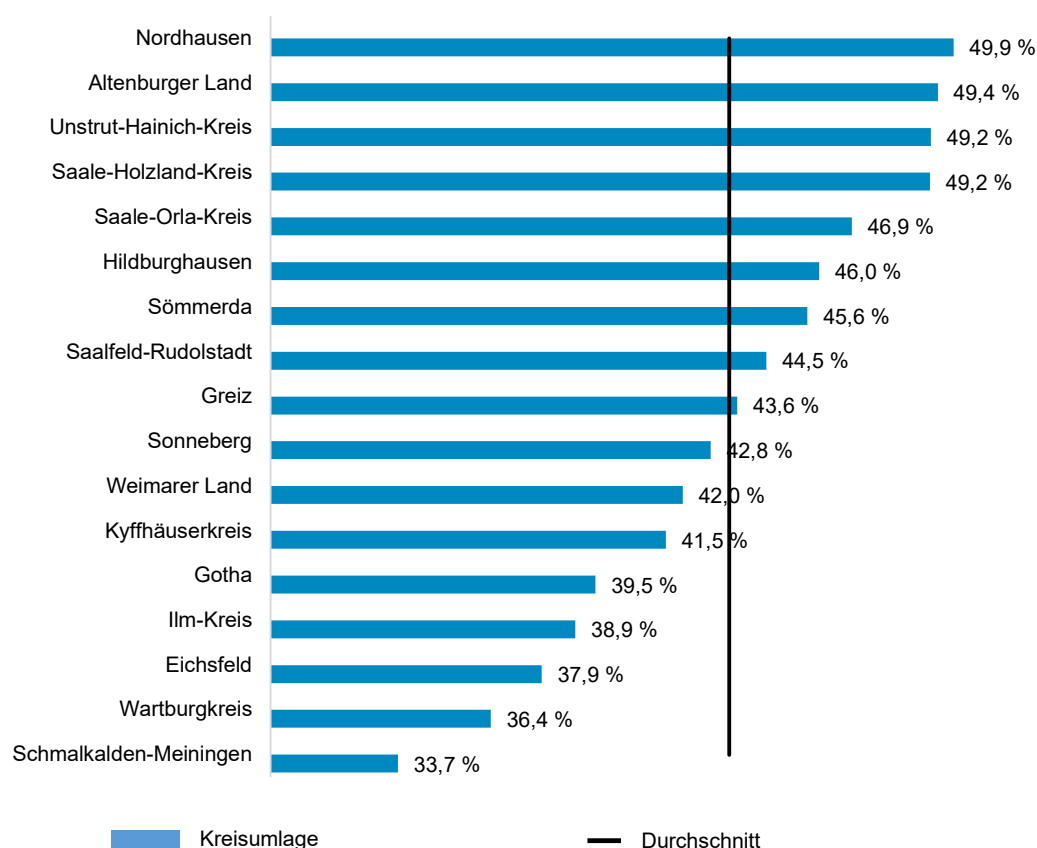
Die nachfolgende Abbildung fasst die Kreisumlagen inklusive einer gesonderten Schulumlage in den einzelnen Landkreisen für 2024 zusammen:

²¹ § 25 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG).

²² § 28 Abs. 1 ThürFAG.

²³ § 28 Abs. 2 ThürFAG.

Abbildung 4: Kreisumlage inklusive Schulumlage nach Landkreisen 2024



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Umlagesätze der Landkreise zum 31.12.2024, vierteljährliche Kassenstatistik.²⁴

Aus der Abbildung geht deutlich hervor, dass die Umlagen stark voneinander abweichen. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dementsprechend sehr unterschiedlich belastet. Während sie im Landkreis Schmalkalden-Meiningen ungefähr jeden dritten Euro von den Einnahmen aus ihren Umlagegrundlagen an den Landkreis abgeben, ist es im Landkreis Nordhausen ungefähr jeder zweite Euro.

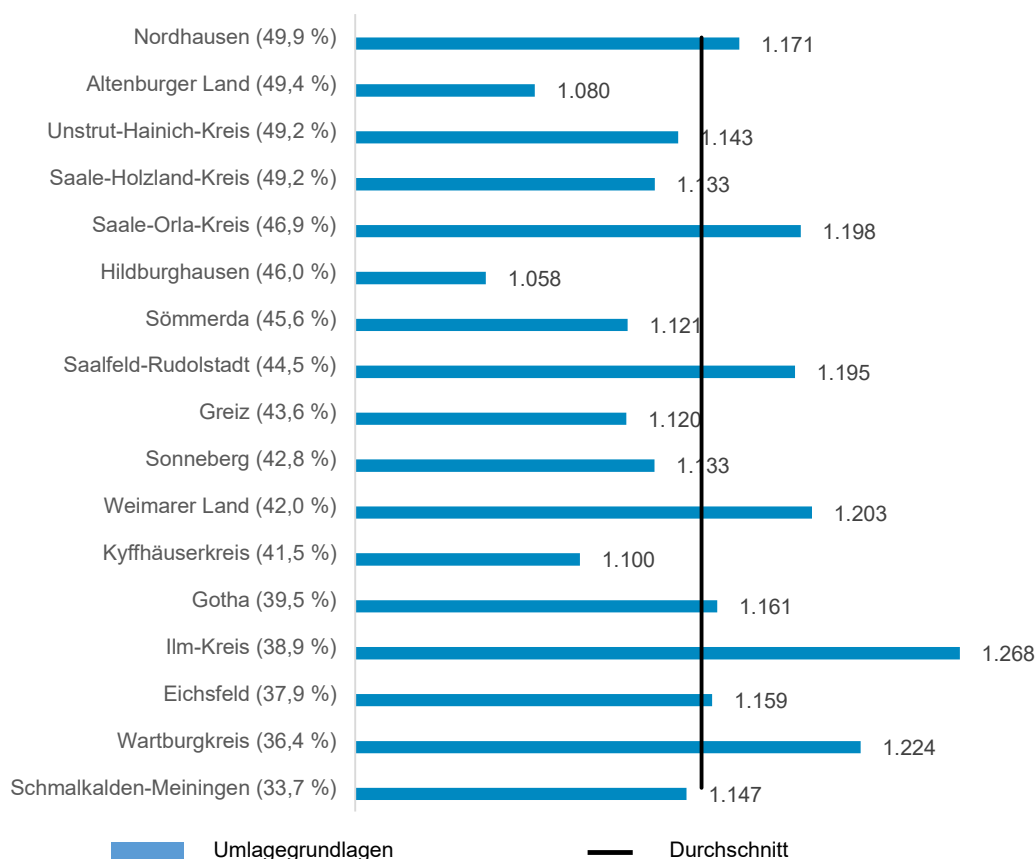
Die Gründe für diese deutlichen Unterschiede können einerseits auf der Einnahmeseite der Landkreise liegen, indem beispielsweise die Umlagegrundlage der kreisangehörigen Gemeinden (wegen ihrer unterschiedlich hohen Steuereinnahmen) für die Erhebung der Kreisumlage niedriger oder höher ausfällt. Andererseits können die Unterschiede in den Ausgaben der Landkreise begründet sein.

²⁴ Angabe der Kreisumlage für den Landkreis Altenburger Land auf Grundlage der Haushaltssatzung 2024 abweichend von der vierteljährlichen Kassenstatistik des TLS.

Die Einnahmen der Landkreise

Die Haupteinnahmequellen der Thüringer Landkreise sind die Zuweisungen von Land und Bund (insbesondere Schlüsselzuweisungen und Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich), die Umlagen und die Gebühreneinnahmen. Die im kommunalen Finanzausgleich definierten Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden (u. a. Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden) sind hierbei von besonderer Bedeutung, weil sich aus ihnen unmittelbar die Einnahmen der Landkreise aus der Kreisumlage ergeben. Die folgende Abbildung zeigt die Umlagegrundlagen je Einwohner und inwieweit der einzelne Landkreis vom Mittelwert abweicht. Die durchschnittliche Umlagegrundlage je Einwohner betrug 2024 rund 1.154 EUR. Dabei bedeutet ein Unterschreiten des Mittelwerts, dass der Landkreis einen höheren Kreisumlagesatz festsetzen müsste, um durchschnittliche Einnahmen aus der Kreisumlage zu erzielen. Umgekehrt bedeutet ein Überschreiten des Mittelwerts, dass der Landkreis einen niedrigeren Kreisumlagesatz festsetzen könnte, um durchschnittliche Einnahmen aus der Kreisumlage zu erzielen. Die folgende Abbildung führt den Kreisumlagesatz und die Umlagegrundlage je Einwohner zusammen:

Abbildung 5: Umlagegrundlagen der Gemeinden nach Landkreisen 2024 in EUR je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Umlagegrundlagen der Gemeinden in Thüringen.

Es ist erkennbar, dass die fünf Landkreise mit den niedrigsten Kreisumlagesätzen²⁵ über durchschnittliche oder sogar deutlich überdurchschnittliche Umlagegrundlagen verfügten. Gleichwohl sind unter den fünf Landkreisen mit den höchsten Kreisumlagesätzen zwei Landkreise (Nordhausen und Saale-Orla-Kreis), die ebenfalls über überdurchschnittliche Umlagegrundlagen verfügten.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden der Landkreise Altenburger Land und Hildburghausen ist eine besondere Belastung festzustellen: Sie verfügen nicht nur über niedrige Umlagegrundlagen (die aus niedrigeren Steuereinnahmen resultieren), sondern müssen hiervon zudem einen höheren Anteil an den Landkreis abgeben.

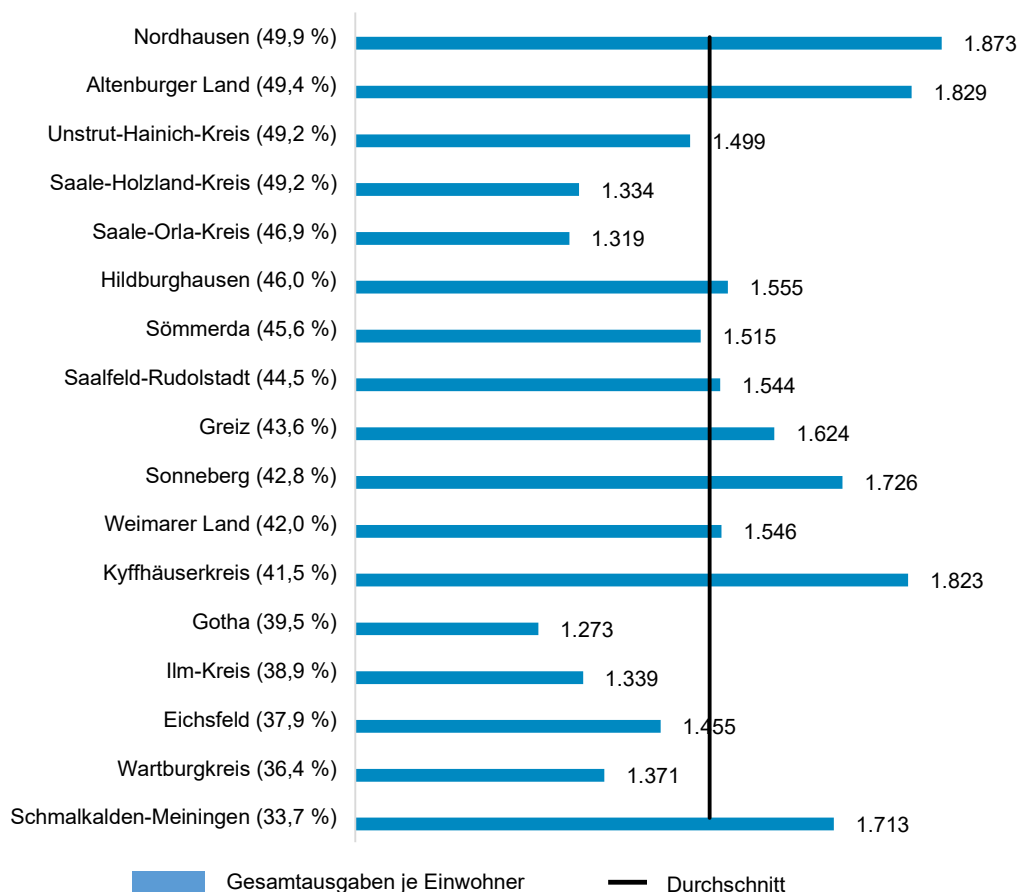
Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass weder unterdurchschnittliche Umlagegrundlagen zu höheren Kreisumlagesätzen führen, noch, dass überdurchschnittliche Umlagegrundlagen zu niedrigeren Kreisumlagesätzen führen.

²⁵ Landkreise Schmalkalden-Meiningen, Wartburgkreis, Eichsfeld, Ilm-Kreis und Gotha.

Ausgaben der Landkreise

Neben den Einnahmen haben auch die Ausgaben der Landkreise Einfluss auf die Höhe der Umlagesätze. Höhere Ausgaben für die Aufgabenerfüllung erhöhen den Finanzbedarf der Landkreise, den sie durch die Kreisumlage decken. Die höchsten Ausgaben der Landkreise entstehen für die Sozial- und Personalausgaben, für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand (u. a. Bewirtschaftung von Gebäuden) sowie für Zuweisungen und Zuschüsse, zum Beispiel an kommunale Träger, Wohlfahrtsverbände und Vereine. Durchschnittlich hatten die Landkreise 2024 Gesamtausgaben von 1.528 EUR je Einwohner. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Gesamtausgaben der Landkreise je Einwohner, die Kreisumlage und inwieweit der einzelne Landkreis vom Durchschnitt abweicht:

Abbildung 6: Gesamtausgaben der Landkreise 2024 (in EUR je Einwohner)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01.–31.12.2024, in () der jeweilige Kreisumlagesatz 2024.

Es ist erkennbar, dass die beiden Landkreise mit den höchsten Kreisumlagesätzen (Nordhausen und Altenburger Land) auch die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen. Allerdings haben auch Landkreise mit vergleichsweise höheren Umla-

gesätzen (Saale-Holzland-Kreis und Saale-Orla-Kreis) unterdurchschnittliche Ausgaben. Dementgegen hat der Landkreis mit dem niedrigsten Umlagesatz (Schmal-kalden-Meiningen) weit überdurchschnittliche Ausgaben. Im Ergebnis kann kein direkter Zusammenhang zwischen den Ausgaben des Landkreises und der Höhe des Umlagesatzes hergestellt werden.

III. Entwicklung der Ausgaben

Die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen stiegen 2024 gegenüber dem Vorjahr erneut an. Sie lagen mit 7.940 Mio. EUR um 557 Mio. EUR bzw. um 7,5 % höher als 2023.

Tabelle 3: Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR

	2020	2021	2022	2023	2024
Gesamtausgaben	6.061	6.316	6.783	7.383	7.940
darin enthalten:					
Personalausgaben	1.679	1.741	1.853	1.981	2.112
Soziale Leistungen	1.398	1.464	1.571	1.765	2.009
Sachinvestitionen	890	924	908	939	991

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

Die größten Ausgabearten 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 2024 gegenüber 2023 wie folgt:

Die Personalausgaben lagen 2024 mit 2.112 Mio. EUR um 131 Mio. EUR (+6,6 %) über den Ausgaben 2023.²⁶ Gegenüber 2020 stiegen sie um 433 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerungsrate von 25,8 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind 2024 auf 2.009 Mio. EUR gestiegen. Gegenüber 2023 entspricht dies zusätzlichen Ausgaben von 244 Mio. EUR (+13,8 %). Sie erhöhten sich von 2020 bis 2024 sehr deutlich im Vergleich zu allen anderen Ausgaben um 611 Mio. EUR (+43,7 %).

Die Ausgaben für Sachinvestitionen stiegen dagegen spürbar geringer. Sie lagen 2024 mit 991 Mio. EUR leicht über Vorjahresniveau. Das entspricht einem Anstieg von lediglich 5,5 %. Von 2020 bis 2024 stiegen die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen um 101 Mio. EUR und damit um 11,4 %. Der Anteil der Sachinvestitionen an den Ausgaben reduzierte sich allerdings von 14,7 % in 2020 auf 12,5 % in 2024.

²⁶ Zur Einordnung dieser Steigerung sind hier die Entgelterhöhungen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst aufgeführt: Entgelterhöhung 2024: +200 EUR + 5,5%; insgesamt mindestens 340 EUR. Quelle: <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/tr/>, Stand 23.01.2026.

Entwicklung einzelner Ausgabearten im Sozialbereich

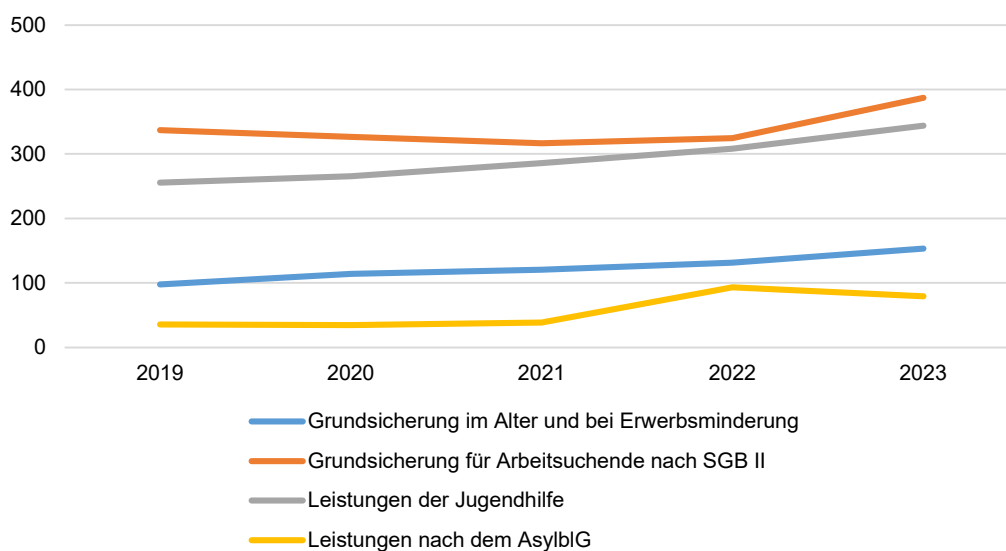
Die Sozialausgaben stellen nach den Personalausgaben regelmäßig eine große Position bei den kommunalen Haushalten insgesamt dar. Der Rechnungshof beleuchtet nachfolgend vier zentrale Ausgaben:

- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II,
- Leistungen für Jugendhilfe und
- Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz.

Diese Leistungen verursachten etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben im sozialen Bereich. Auffällig war bei allen Ausgabearten, dass die kreisfreien Städte pro Einwohner durchgängig höhere Ausgaben zu verzeichnen hatten als die Landkreise.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der ausgewählten Sozialausgaben von 2019 bis 2023²⁷:

Abbildung 7: Entwicklung ausgewählter Sozialausgaben zwischen 2019 und 2023 in Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Rechnungsergebnisse der Gemeinden/Gemeindeverbände 2019 bis 2023.

Danach stiegen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung innerhalb von fünf Jahren von 98 Mio. EUR um 55 Mio. EUR auf 153 Mio. EUR (56,1 %).

²⁷ Das TLS hat den Rechnungshof mit einer entsprechenden Datenauswahl unterstützt. Die ausgewählten Daten waren zum Redaktionsschluss beim TLS bis zum Jahr 2023 verfügbar.

Dazu stieg die Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen 2019 und 2023 von 337 Mio. EUR auf 387 Mio. EUR; um 50 Mio. EUR bzw. 14,9 %.

Die Ausgaben für Jugendhilfe erhöhten sich im dargestellten Fünfjahreszeitraum von 256 Mio. EUR auf 344 Mio. EUR um 88 Mio. EUR (+34,5 %). Auffällig ist hierbei, dass die Ausgaben pro Einwohner bei den kreisfreien Städten (2023 durchschnittlich 250 EUR/Einwohner) nahezu das Doppelte der Ausgaben der Landkreise (2023 durchschnittlich 137 EUR/Einwohner) betrugen.

Der Verlauf der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist unstetig. Zwischen 2019 und 2021 stiegen die Ausgaben geringfügig um etwa 2,7 Mio. EUR an. In 2022 ist dagegen ein signifikanter Anstieg um 55 Mio. EUR (+141 %) gegenüber dem Vorjahr zu beobachten. Dieser ist insbesondere mit dem verstärkten Zuzug von Flüchtlingen infolge des Ukraine-Krieges zu erklären. In 2023 gingen die Ausgaben gegenüber 2022 um 14,4 Mio. EUR (-16,0%) zurück.

Entwicklung der Ausgaben nach 2024

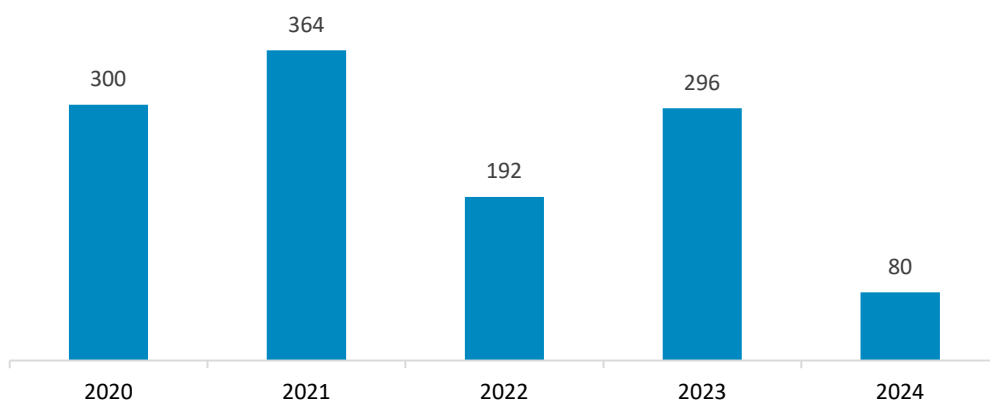
Die Ausgabendynamik der vergangenen Jahre wird sich voraussichtlich auch künftig fortsetzen. Im ersten Halbjahr 2025 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 188 Mio. EUR auf 3.820 Mio. EUR (+5,2 %).²⁸ Wesentliche Ausgabensteigerungen waren bei den Personalausgaben (+5,6 % bzw. +54 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahreszeitraum), den Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+6,0 % bzw. +121 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahreszeitraum) sowie den Ausgaben für soziale Leistungen (+5,3 % bzw. +53 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahreszeitraum) zu verzeichnen.

²⁸ TLS, Statistischer Bericht: Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01.-30.06.2025.

IV. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Wie in den vergangenen fünf Jahren lagen in den Kernhaushalten die Einnahmen der Thüringer Kommunen insgesamt über ihren Ausgaben. Nachfolgend ist der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum zwischen 2020 bis 2024 dargestellt:

Abbildung 8: Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2020 bis 2024 in Mio. EUR



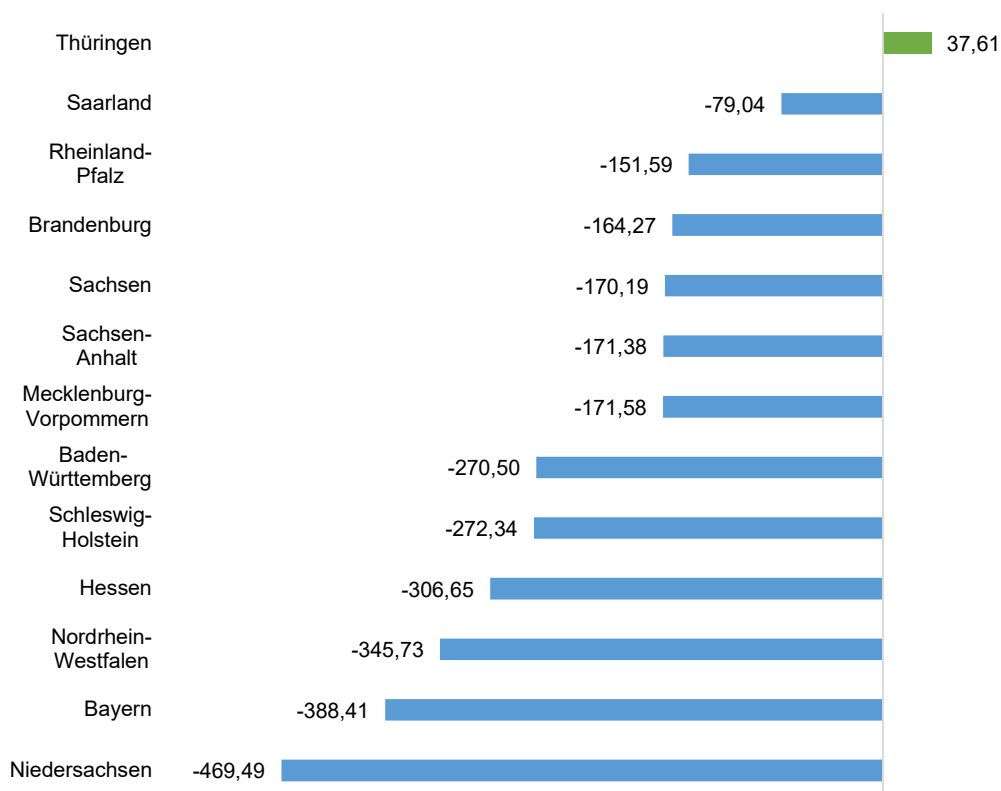
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

2024 konnten die Kommunen insgesamt einen positiven Finanzierungssaldo von 80 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert ist allerdings deutlich geringer als der Wert in 2020 (300 Mio. EUR) und in 2023 (296 Mio. EUR). Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen Überschüsse erzielten. So wiesen 242 von 664 kommunalen Verwaltungen (36,4 %) in 2024 einen negativen Finanzierungssaldo aus (Vorjahr 187 Kommunen bzw. 27,3 %).²⁹

Um die Finanzausstattung der Thüringer Kommunen einordnen zu können, ist in nachfolgender Abbildung der Vergleich der Finanzierungssalden von Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer pro Einwohner abgebildet:

²⁹ Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) – Zuarbeit des TLS.

Abbildung 9: Finanzierungssaldo pro Einwohner der Kernhaushalte von Gemeinden/Gemeindeverbänden der Flächenländer 2024 in EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DESTATIS, „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, 1. bis 4. Quartal 2024 und „Bevölkerung am 31.12.2024 nach Nationalität und Bundesländern“, Stand 05.09.2025.

Im Vergleich der Finanzierungssalden von Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer pro Einwohner 2024 liegen die Kommunen des Freistaats mit einem Saldo von 37,61 EUR auf dem ersten Platz. Zu beachten ist allerdings, dass der Freistaat durch massive Zuschüsse und Zuweisungen für den Überschuss der Haushalte der Thüringer Kommunen sorgt. Für 2024 hatte der Thüringer Landtag eine signifikante Erhöhung des Kommunalen Finanzausgleichs beschlossen.

Berücksichtigt man die Zuweisungen und Zuschüsse der einzelnen Flächenländer an die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht, lässt sich die Situation besser einordnen. Nachfolgende Tabelle zeigt den Vergleich der Zuweisungen und Zuschüsse der Flächenländer 2024 pro Einwohner:

Tabelle 4: Zuweisungen und Zuschüsse der Flächenländer an Gemeinden und Gemeindeverbände und Finanzierungssaldo ohne Zuweisungen und Zuschüsse 2024, jeweils pro Einwohner in EUR³⁰

Platz	Bundesland	Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände	Finanzierungssaldo ohne Zuschüsse und Zuweisungen
1	Rheinland-Pfalz	1.087,28	-1.238,87
2	Nordrhein-Westfalen	1.131,17	-1.476,90
3	Saarland	1.215,25	-1.294,29
4	Hessen	1.218,00	-1.524,65
5	Niedersachsen	1.274,28	-1.743,77
6	Bayern	1.298,97	-1.687,38
7	Baden-Württemberg	1.360,50	-1.630,99
8	Schleswig-Holstein	1.419,15	-1.691,49
9	Brandenburg	1.521,46	-1.685,74
10	Sachsen-Anhalt	1.620,16	-1.791,54
11	Thüringen	1.628,36	-1.590,74
12	Sachsen	1.697,00	-1.867,20
13	Mecklenburg-Vorpommern	1.766,65	-1.938,23

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DESTATIS, „Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts“, 1. bis 4. Quartal 2024 und Bevölkerung am 31.12.2024 nach Bundesländern, Stand 05.09.2025.

Die unterschiedliche Platzierung Thüringens in den beiden Vergleichen³¹ zeigt, dass der Freistaat mit 1.628,36 EUR pro Einwohner die dritthöchsten Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden und Gemeindeverbände gibt. Der Durchschnitt der Flächenländer liegt bei 1.402,94 EUR pro Einwohner.

Der Finanzierungssaldo pro Einwohner ist im Vergleich des Durchschnitts der neuen Länder (-1.775 EUR) zu dem der alten Länder (-1.536 EUR) ohne Zuweisungen und Zuschüsse um 239 EUR niedriger. Gleichzeitig sind die Zuweisungen und Zuschüsse pro Einwohner in den neuen Ländern durchschnittlich um 396 EUR³² höher als der Durchschnitt in den alten Ländern.³³

³⁰ Die Tabelle ist nach der Spalte „Zuwendungen und Zuschüsse des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände pro Einwohner“ aufsteigend sortiert. An dieser Sortierung orientiert sich die Platzierung.

³¹ Tabelle 4 und Abbildung 9.

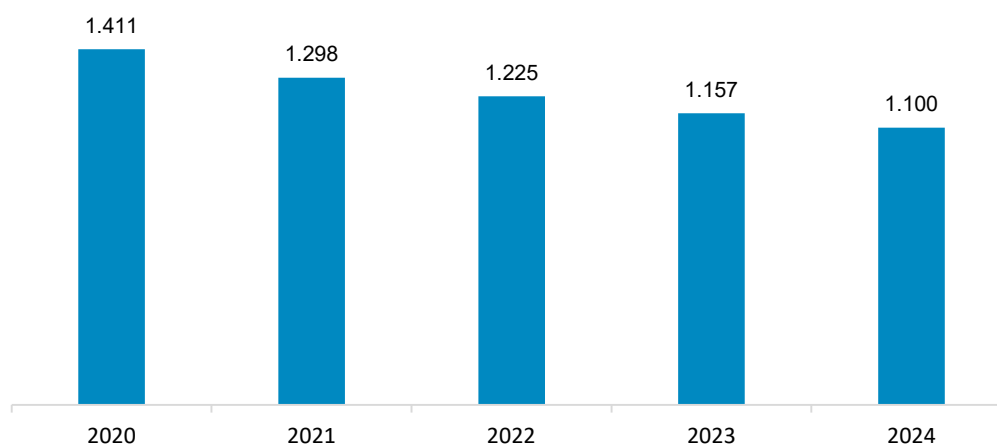
³² Durchschnitt neue Länder (1.647 EUR) abzüglich Durchschnitt alte Länder (1.251 EUR) ergibt 396 EUR.

³³ Eigene Berechnung auf Basis von DESTATIS, Werte gerundet auf ganze Zahlen.

V. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter reduzieren. 2024 belief sich die Verschuldung auf 1.100 Mio. EUR. Damit lag sie um 57 Mio. EUR (-5,0 %) unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 10 Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2020 bis 2024 in Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12. ab 2010 in Thüringen.

Zwischen 2020 und 2024 bauten die Kommunen ihre Schulden um 311 Mio. EUR bzw. um 22,1 % ab. Die Pro-Kopf-Verschuldung sank in diesem Zeitraum von 664 EUR in 2020 auf 522 EUR in 2024.³⁴ Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung wies eine Gemeinde in 2024 mit 4.742 EUR aus.

Die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen von 35,2 Mio. EUR in 2023 auf rund 39,5 Mio. EUR in 2024.³⁵ Hier ist eine leicht steigende Tendenz festzustellen, die insgesamt als unauffällig zu bezeichnen ist.

Zu den Schulden in den Kernhaushalten kommen allerdings weitere Schulden hinzu. Das TLS weist für 2024 etwa 1.161 Mio. EUR Schulden der sogenannten Extrahaushalte aus. Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Im Extremfall müssen die Kommunen mit eigenen Mitteln Unterstützung leisten.

³⁴ TLS, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12. ab 2010 in Thüringen.

³⁵ TLS, Schuldenstatistik 31.12. des jeweiligen Jahres.

³⁶ TLS, Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2024. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Sie setzen sich aus den Sonderrechnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Eigenbetriebe), den Zweckverbänden des Staatssektors sowie den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors zusammen.

Die Kernhaushaltsschulden sind 2024 absolut von 1.157 Mio. EUR um 57,4 Mio. EUR bzw. 5,0 % auf 1.100 Mio. EUR und pro Kopf von 547 EUR pro Einwohner um 25 EUR bzw. 4,6 % auf 522 EUR pro Einwohner weiter gesunken. Auch die Verschuldungen über die Extrahaushalte nahmen ab. Sie sanken von 1.227 Mio. EUR auf 1.161 Mio. EUR (-5,4 %). Die Pro-Kopf-Verschuldung in diesem Bereich sank 2024 gegenüber dem Vorjahr von 580 EUR auf 551 EUR (-5,0 %). Die gestiegene Verschuldung bei den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen stellte mit einem Volumen von 5.228 Mio. EUR (+4,4 % gegenüber 2023) und einer Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 2.480 EUR (+4,8 % gegenüber 2023) weiterhin den Bereich dar, in dem die Kommunen anteilig die höchsten Schuldenstände aufwiesen.³⁷

Die aus der Verschuldung resultierenden Zinsausgaben stiegen 2024 von 19,2 Mio. EUR auf 19,9 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr leicht an (+3.6 %). Hierfür ist insbesondere das gestiegene Zinsniveau am Kapitalmarkt als Auslöser für die Entwicklung zu sehen.

³⁷ Angaben des TLS vom 12.01.2026.

VI. Der Freistaat in seiner kommunalen Gliederung

Veränderung durch Neugliederungen

Der Rechnungshof beobachtet die Entwicklung der kommunalen Neugliederungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Verwaltungs(neu)gliederungen zwischen 2018 und 2025:

Tabelle 5: Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2025

Verwaltungstyp	2018 ^a	2019 ^b	2020 ^c	2021 ^d	2022 ^e	2024 und 2025 ^f	Differenz 2024/2025–2022 (absolut)
Landkreise	17	17	17	17	17	17	0
kreisfreie Städte	6	6	6	5	5	5	0
kreisangehörige Gemeinden	658	628	627	626	626	600	-26
Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften	418	390	390	387	387	368	-19
Verwaltungsgemeinschaften	47	43	43	43	43	42	-1
beauftragende Gemeinden	100	96	96	95	95	90	-5
erfüllende Gemeinden	41	39	39	39	39	38	-1
gemeinschaftsfreie Gemeinden	105	109	108	105	105	104	-1
Landgemeinden	26	29	29	30	30	31	+1

a Gebietsstand 01.01.2019

b Gebietsstand 31.12.2019

c Gebietsstand 31.12.2020

d Gebietsstand 01.07.2021

e Gebietsstand 31.12.2022

f Gebietsstand 01.01.2024

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

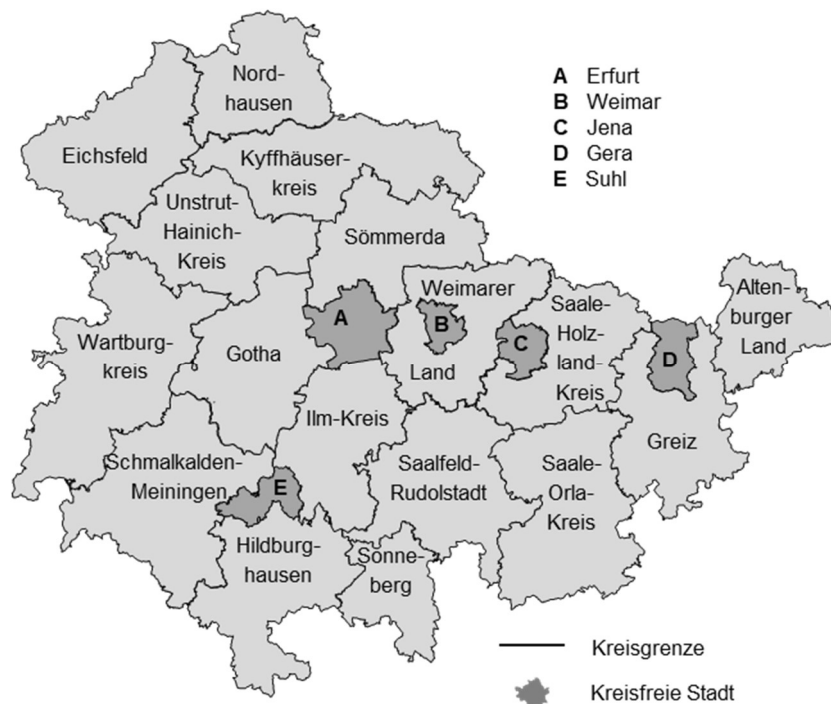
2019 waren starke Veränderungen der Verwaltungsstruktur gegenüber dem Vorjahr zu beobachten. Diese Dynamik ließ in den Folgejahren erheblich nach. In 2021 waren wenige Neugliederungen zu verzeichnen. 2022 kamen sie völlig zum Erliegen. Zum 1. Januar 2024 reduzierte sich die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden um 26 und die der Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften (VG) um 19. Nach dem 1. Januar 2024 fanden keine Veränderungen der Verwaltungsstrukturen statt. Weiterhin sind 13 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern gemeinschaftsfrei.³⁸

³⁸ § 46 Abs. 3 ThürKO: Hat die Einwohnerzahl einer Gemeinde, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehört, in drei aufeinander folgenden Jahren am Stichtag 31.12. nach der amtlichen Einwohnerstatistik des Landesamtes für Statistik weniger als 3.000 Einwohner betragen, so muss diese Gemeinde bis zum Ende des zweiten auf den letzten Stichtag folgenden Jahres den Beitritt zu einer benachbarten Verwaltungsgemeinschaft, die Zuordnung zu einer benachbarten Gemeinde nach § 51, die Eingliederung in eine benachbarte oder den Zusammenschluss mit einer benachbarten Gemeinde bei dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium beantragen. Wird in dem genannten Zeitraum kein Antrag nach Satz 1 gestellt, erfolgt eine Zuordnung durch den Gesetzgeber.

Aktueller Stand

Zum 1. Januar 2025 bestanden im Freistaat 17 Landkreise, 5 kreisfreie Städte und 600 kreisangehörige Gemeinden. Veränderungen fanden zwischen 2024 und 2025 nicht statt.

Abbildung 11: Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte



Quelle: https://www.geoportal.de/map.html?map=tk_08-verwaltungsgebiete-1-1000000, Stand der Abfrage: 15.10.2025.

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

- 368 Gemeinden waren in 42 VG organisiert.
- 90 kreisangehörige Gemeinden beauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nahmen 38 Gemeinden wahr.
- 104 Gemeinden waren gemeinschaftsfrei, das heißt nicht Mitglied einer VG und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde.
- 31 Gemeinden hatten die Form einer Landgemeinde gewählt.³⁹

Um Aufgaben effizienter wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Aktuell gibt es unverändert zum Vorjahr 125 solcher Verbände.⁴⁰

³⁹ TLS, Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen zum Stand 01.01.2024.

⁴⁰ TLS, Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31.03.2025, LV-j/25.

C. Überörtliche Rechnungsprüfungen

I. Verbesserungspotential bei der Wohngeldstelle in einem Landkreis

Eine fehlende Personalbedarfsbemessung, eine nicht regelmäßige Rotation der Mitarbeiter und eine zu lange Aufbewahrung von Wohngeldakten beeinträchtigen einen ordnungsgemäßen Verfahrensablauf bei der Ausführung des Wohngeldgesetzes.

Der Rechnungshof prüfte 2023 und 2024 das Verwaltungsverfahren zur Umsetzung des Wohngeldgesetzes (WoGG) in der Wohngeldstelle eines Landkreises. Die Erhebungen betrafen 2020 bis 2022. In diesem Zeitraum lagen die jährlichen Wohngeldzahlungen des Landkreises zwischen 1,14 Mio. EUR (2020) und 1,55 Mio. EUR (2022).

Wohngeld ist eine Sozialleistung nach dem Sozialgesetzbuch Erstes Buch (SGB I). Bürgern mit geringem Einkommen wird Wohngeld als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder als Zuschuss zu den Kosten selbst genutzten Wohneigentums (Lastenzuschuss) auf Antrag gewährt. Für die Ausführung des Wohngeldgesetzes sind die nach Landesrecht zuständigen Stellen verantwortlich. Die Landesregierung hat diese Aufgabe den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen. Zudem haben auch einige kreisangehörige Gemeinden Wohngeldstellen eingerichtet.

Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs bestätigten eine im Wesentlichen rechtskonforme Ausführung des WoGG im Landkreis. Hinsichtlich der Organisationsstruktur und den Verwaltungsabläufen stellte er Folgendes fest:

Personalbedarf der Wohngeldstellen

In der Wohngeldstelle waren im geprüften Zeitraum durchschnittlich fünf Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von rund 4,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) tätig. Die Anzahl der jährlich bearbeiteten Bescheide je VZÄ stieg von 439 (2020) auf 551 (2022). Für den Anstieg waren die erstmalige automatische Anpassung des Wohngelds an die Miet- und Einkommensentwicklung und die deshalb zu erlassenden Änderungsbescheide für 2022 ursächlich. Beschied die Wohngeldstelle vor dieser Anpassung noch rund zwei Drittel der Bescheide innerhalb von zwei Monaten nach Antragseingang, lag der Anteil nach der Anpassung nur noch bei der Hälfte der Anträge.

Weder die Fachaufsichten des Freistaats⁴¹ noch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hatten Kennzahlen für die Personalausstattung von Wohngeldstellen vorgegeben. Auch eine aussagefähige Personalbedarfsbemessung des Landkreises fehlte. Der Rechnungshof verwies darauf, dass eine effiziente Verwaltung wesentlich von den organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen abhängt. Durch eine wirtschaftliche und sparsame Personalausstattung können die Personalausgaben gesenkt werden. Der Rechnungshof forderte den Landkreis deshalb auf, eine fundierte Personalbedarfsbemessung für den Aufgabenbereich der Wohngeldstelle durchzuführen.

Der Landkreis wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Wohngeldstellen seit Jahren Kennzahlen für die Personalbedarfsbemessung zur Ausführung des WoGG von den Fachaufsichtsbehörden forderten. Bisher fehlten diese aber. So bliebe nur ein Vergleich mit anderen Wohngeldstellen.

Der Einsatz von Personal bzw. der Personalbedarf verändere sich regelmäßig durch interne und externe Faktoren. So seien im geprüften Zeitraum langjährige Mitarbeiter ausgeschieden. Bedingt durch die Coronapandemie seien längere Fehlzeiten oder Arbeitszeitverringerungen aufgetreten und man habe neue Mitarbeiter einarbeiten müssen. Dies habe dazu geführt, dass sich die Bearbeitungsdauer von Wohngeldanträgen verlängerte. Zudem seien regelmäßig veränderte Anspruchsgrundlagen für einen Anstieg der Fallzahlen pro Bearbeiter ursächlich.

Bedingt durch die Wohngeldreform zum 1. Januar 2023 seien mittlerweile sieben Mitarbeiter in einem Beschäftigungsumfang von sechs VZÄ in der Wohngeldstelle beschäftigt.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des Landkreises bezüglich fehlender Kennzahlen für eine Personalbemessung der Wohngeldstelle zur Kenntnis. Gerade die von ihm genannten internen und externen Faktoren verlangen eine regelmäßige Überprüfung der Auslastung und Verteilung von Aufgaben auf die Mitarbeiter. Die infolge der Wohngeldreform vorgenommene Personalaufstockung ist ein erster Schritt hin zu einer regelmäßigen Überprüfung der Auslastungen der Mitarbeiter in der Wohngeldstelle. Ein Vergleich mit den Bearbeitungsdurchschnitten der Mitarbeiter in anderen Wohngeldstellen ist dabei hilfreich.

⁴¹ Das Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur sowie das Thüringer Landesverwaltungsamt.

Der Rechnungshof wird bei seinen weiteren Prüfungen zur Umsetzung des WoGG in den Thüringer Kommunen, insbesondere auch Bearbeitungskennzahlen erheben.

Personaleinsatz und -rotation

Die Wohngeldstelle verteilte die Wohngeldanträge auf die jeweiligen Bearbeiter nach den Anfangsbuchstaben der Nachnamen der Antragsteller. Die jeweiligen Bearbeiter waren seit Jahren für die gleichen Antragsteller zuständig. Einen regelmäßigen Wechsel des Bearbeiters führte die Wohngeldstelle nicht durch.

Für die Umsetzung des WoGG nutzen die Wohngeldstellen die landeseinheitliche IT-Fachanwendung „eWoG“. Die Datenerfassung im Verfahren verlangt ein Vier-Augen-Prinzip. Im Anschluss an diese Erfassung prüft ein zweiter Mitarbeiter, der sog. „Prüfer“, die eingegebenen Daten anhand der begründenden Unterlagen. Durch die Beteiligung von mindestens zwei Personen an einem Vorgang sollen Bearbeitungs- und Entscheidungsfehler vermieden sowie Manipulationen und Korruptionsrisiken wirksam ausgeschlossen werden. Zur weiteren Qualitätssicherung sieht die Dienstanweisung im Abstand von zwei Jahren einen Wechsel der Bearbeiter vor. Dieses Verfahren stellt ein wesentliches Element eines funktionierenden internen Kontrollsystems dar.

Der Rechnungshof kritisierte die fehlende regelmäßige Rotation der Bearbeiter und forderte einen den Vorgaben entsprechenden Wechsel der Zuständigkeitsbereiche.

In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis mit, dass mit der Erhöhung der Beschäftigtenzahl auf inzwischen sieben Mitarbeiter eine jährliche Überprüfung der Arbeitsauslastung der Mitarbeiter eingeführt worden sei. Ziel sei, die stetig wachsende Zahl von Antragseingängen so aufzuteilen, dass einer Ungleichverteilung der Arbeitsaufgaben entgegengewirkt wird.

Im geprüften Zeitraum seien lediglich zwei Mitarbeiter mit der Prüfung der Wohngeldakten (Vier-Augen-Prinzip) beauftragt gewesen. Auch hier werde eine Umgestaltung angestrebt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt seien bereits vier Mitarbeiter in das Prüfverfahren involviert. Dies mache die Arbeitsaufgaben für den einzelnen vielfältiger und abwechslungsreicher, aber auch anspruchsvoller. Der Landkreis überlege, die Prüftätigkeit auf alle Mitarbeiter auszuweiten.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des Landkreises zur Kenntnis. Er begrüßt die Einführung einer jährlichen Auslastungsprüfung. Der Landkreis kann am besten beurteilen, welche Auslastung der Mitarbeiter wirtschaftlich angemessen ist. Unabhängig von dieser Prüfung verlangt der Rechnungshof eine den Vorgaben entsprechende Rotation der Mitarbeiter. Er betont nochmals die andernfalls in Kauf genommenen Manipulations- und Korruptionsrisiken.

Aufbewahrung von Wohngeldakten

Die Wohngeldstelle bewahrte die trotz der Abwicklung des Bewilligungs- und Auszahlungsverfahrens im IT-Fachverfahren „eWoG“ physisch angelegten Akten zum Teil seit Jahrzehnten auf. Eine Aussonderung und Vernichtung von Akten erfolgte erst, wenn ein Wohngeldempfänger innerhalb von sechs Jahren keinen neuen Antrag gestellt hatte. Bei sog. Dauerempfängern trat der Aussonderungs- und Vernichtungsfall damit nicht ein. So bestanden die Akten zum Teil aus mehreren Ordnern.

Der Rechnungshof kritisierte diese Aufbewahrungspraxis. Nach den Vorgaben der Dienstanweisung zum IT-Verfahren sind Unterlagen zur Gewährung von Wohngeld grundsätzlich sechs Jahre aufzubewahren. Die den Wohngeldbescheiden regelmäßig beigefügte Anlage „Hinweise zum Datenschutz“ erklärt zudem, dass personenbezogene Daten von der Wohngeldbehörde gelöscht werden, wenn sie für die Ausführung des WoGG nicht mehr benötigt werden und rechtliche Aufbewahrungsfristen abgelaufen sind. Die Anlage verweist auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des WoGG, die eine Aufbewahrung von längstens zehn Jahren vorsieht.

Die zu dieser Thematik einbezogene Fachaufsicht im Thüringer Landesverwaltungsamt teilte mit, die Aufbewahrungsfrage an das zuständige Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur (TMDI) herangetragen zu haben. Eine Entscheidung stehe aber noch aus. Die Fachaufsicht stimmte dem Rechnungshof zu, dass die Regelungen der Dienstanweisung nicht eindeutig seien.

Der Rechnungshof wies auf die Einhaltung des Datenschutzes hin. Danach dürfen personenbezogene Daten nur solange gespeichert werden, wie sie für die Verwaltungstätigkeit erforderlich sind. Er empfahl dem Landkreis, eine (schrittweise) Vernichtung von nicht mehr benötigten Unterlagen vorzunehmen, da eine solche den genannten Regelungen nicht entgegensteht.

Der Landkreis verwies hinsichtlich der Aktenaussonderung in seiner Stellungnahme auf eine seit Jahren ausstehende Entscheidung des TMDI. Er sehe keine eigene Verantwortung. Zu Beginn eines Kalenderjahres erhielten die Wohngeldstellen sogenannte Vernichtungslisten aus dem IT-Verfahren. Diese bearbeitete der zuständige Mitarbeiter umgehend.

Der Landkreis beabsichtige, sich im Zuge der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems im Landratsamt nochmals in dieser Frage an die Fachaufsicht im Thüringer Landesverwaltungsamt zu wenden.

Der Rechnungshof sieht die Verantwortung für eine Regelung zur Aufbewahrung von Wohngeldakten beim TMDI als oberste Fachaufsicht. Hierbei sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu beachten und gegebenenfalls bestehende Regelungen der Dienstanweisung anzupassen.

Der Rechnungshof wird bei seinen weiteren Prüfungen die ausstehende Entscheidung des TMDI im Blick behalten.

II. **Wiederbewaldung durch Jagdausübung unterstützen**

Trotz hoher Schälschäden und erheblicher Waldflächenverluste durch Borkenkäferfraß nahm eine Landgemeinde keinen Einfluss auf den Abschussplan. Der überhöhte Wildbestand erhöht die Kosten für die Wiederbewaldung und gefährdet den Waldumbau.

Der Rechnungshof prüfte 2023 und 2024 die Waldbewirtschaftung einer Landgemeinde. Gegenstand der Prüfung war auch die Bewirtschaftung der Eigenjagdbezirke.

Die Waldfläche der Landgemeinde beträgt rund 1.000 ha. Sie hat auf dieser Fläche vier Eigenjagdbezirke, die verpachtet sind. Die Pachtverträge hatten die Mitgliedsgemeinden vor der Bildung der Landgemeinde abgeschlossen. Das zuständige Forstamt schätzte die Schadfläche durch Borkenkäferkalamität auf rund 410 ha.⁴² Für die Wiederbewaldung der Schadflächen mit klimaresilienten Baumarten sind angepasste Wildbestände wichtig.

Drei Eigenjagdbezirke vergaben die Mitgliedsgemeinden durch Laufzeitverlängerungen der Pachtverträge. Eine Mitgliedsgemeinde verlängerte den Pachtvertrag sogar mehrere Jahre vor Ablauf. Alle verzichteten auf eine Ausschreibung oder ein Interessenbekundungsverfahren.

Im zehnjährigen Betriebsplan (Forsteinrichtung)⁴³ von 2020 waren 147 ha Schälschäden, vorwiegend in Fichtenbeständen bis 40 Jahre, ausgewiesen. Rund die Hälfte der Fichtenbestände in dieser Altersklasse war frisch geschält. Bei den örtlichen Erhebungen im Wald stellte der Rechnungshof zudem fest, dass die Vegetation innerhalb umzäunter Flächen – also ohne Wildeinfluss – deutlich üppiger war als außerhalb. Obwohl die Landgemeinde in allen Pachtverträgen vereinbart hatte, dass Wildschäden an den Hauptbaumarten zu ersetzen sind, forderte sie diesen Ersatz nicht ein.

Für Schalenwild außer Schwarzwild ist ein dreijähriger Abschussplan zu erstellen.⁴⁴ Diesen erstellt der Jagdpächter; er benötigt dabei das Einvernehmen des Eigentümers⁴⁵ mit dessen Unterschrift auf dem Plan.

⁴² Stand: September 2025.

⁴³ Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Waldgesetz sind Körperschaftswaldungen nach Betriebsplänen für einen zehnjährigen Zeitraum zu bewirtschaften. In dieser sogenannten Forsteinrichtung werden Vorrat und Zustand des Waldes erfasst und die notwendigen Maßnahmen zur Wiederbewaldung, Waldpflege und Holzernte für zehn Jahre geplant.

⁴⁴ § 32 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Jagdgesetz i. V. m. § 21 Abs. 2 Bundesjagdgesetz. Zum Schalenwild gehören außer Schwarzwild Rot-, Dam-, Reh- und Muffelwild.

⁴⁵ § 32 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Jagdgesetz.

Die Landgemeinde überließ es den Ortschaftsbürgermeistern, die Abschusspläne der Pächter gegenzuzeichnen. Die Pächter erfüllten die Pläne für Rotwild in der Abschussplanperiode 2020 bis 2022 nicht. In einem Fall war bereits der Abschussplan zu niedrig angesetzt. Die Abschusspläne für die Periode 2023 bis 2025 waren zu niedrig. Beispielsweise war in einem Eigenjagdbezirk der geplante Abschuss von Rotwild nur halb so hoch wie der Zuwachs. Dadurch stieg der Rotwildbestand deutlich an.

Auch die Abschüsse für Rehwild waren zu niedrig. Sie lagen bei maximal 2,1 Stück pro 100 ha und Jagdjahr. Das zuständige Forstamt empfahl in seinem forstlichen Gutachten⁴⁶ bereits in den oberen Lagen einen Mindestabschuss von 2 Stück Rehwild pro 100 ha; in den unteren Lagen empfahl es, mindestens 4 Stück Rehwild pro 100 ha zu erlegen. Trotz der Wildschäden und des Wilddrucks auf die Vegetation nahm die Landgemeinde keinen Einfluss auf die Abschussplanung.

Die Pachtverlängerungen stehen im Widerspruch zu § 67 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO, wonach Vermögensgegenstände nicht unter Wert an einen Dritten überlassen werden dürfen. Auch für die Vergabe der Eigenjagdbezirke gilt das Wirtschaftlichkeitsgebot aus § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO. Die Landgemeinde schränkte durch die Laufzeitverlängerungen ohne Ausschreibungen oder Interessenbekundungsverfahren ihre Möglichkeiten, die Eigenjagdbezirke wirtschaftlich zu verwerten, ohne Not ein.

Indem die Landgemeinde keinen Ersatz für Wildschäden forderte, verzichtete sie auf Einnahmen. Außerdem gab sie damit ein Instrument aus der Hand, die Pächter zu einem höheren Abschuss zu motivieren.

Um den Wildbestand konstant zu halten, muss die Abschusshöhe dem Zuwachs entsprechen. Für eine Reduzierung muss der Abschuss den Wildzuwachs übersteigen. Durch einen hohen Wildbestand liegen der Verbiss und die Schältschäden durch Schalenwild über dem vertretbaren Ausmaß. Der Verbiss behindert die künstliche und die natürliche Verjüngung und führt zu Entmischung der Baumarten. Schältschäden verringern durch die damit einhergehende Holzfäule den Wert des Holzes und destabilisieren die Bestände.

Die Landgemeinde wird erhebliche Investitionen tätigen müssen, um die Kalamitätsflächen wieder aufzuforsten. Um Kosten zu sparen, muss sie, wo es sinnvoll

⁴⁶ Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 4 Thüringer Jagdgesetz erstellt die untere Forstbehörde alle drei Jahre auf Landkreisebene ein forstliches Gutachten über den Waldzustand und eingetretene Wildschäden.

ist, auf Naturverjüngung setzen. Eine Zäunung gegen Wild treibt die Kosten für künstliche und natürliche Verjüngungen in die Höhe. Außerdem entziehen Zäune dem Wild Nahrungsflächen, sodass sich der Verbiss auf die für das Wild zugänglichen Flächen konzentriert. Der Schadsituation angepasste Wildbestände sind deshalb unumgänglich.

Der Rechnungshof empfahl der Landgemeinde, den Ersatz von Wildschäden geltend zu machen. Außerdem sollte sie stärker als bisher auf die Erstellung der Abschusspläne Einfluss nehmen und auf eine deutliche Erhöhung des Abschusses hinwirken. Ihre Jagdpächter sollte sie regelmäßig über das vom betreuenden Forstamt zu erstellende Wiederbewaldungskonzept informieren und dafür auch die jagdgesetzlich vorgesehenen gemeinsamen Begehungen des Jagdbezirks⁴⁷ nutzen. Dabei sollte sie sich vom Forstamt fachlich beraten lassen.

Nach Ablauf der bestehenden Pachtverträge sollte die Landgemeinde auf Verlängerungen verzichten und den Marktwert des Jagdrechts ermitteln. Im Vorfeld der Vergabeentscheidung sollte sie außerdem weitere Kriterien (z. B. jagdliche Strategien) festlegen, die nach Bedarf gewichtet werden können. In alle Pachtverträge sollte die Landgemeinde Regelungen zur Aufstellung und zur Erfüllung des Abschussplans aufnehmen, zum Beispiel vorheriger gemeinsamer Waldbegang, Übernahme des Abschussplanvorschlags des Verpächters im Vorschlag an die untere Jagdbehörde und Vorlage der Abschussmeldung an die Landgemeinde. Für den Fall der Nichterfüllung des Abschussplans sind Kündigungsmöglichkeiten aufzunehmen. Der Rechnungshof wies außerdem darauf hin, dass nach Pachtende die Möglichkeit besteht, die Jagdbezirke jährlich als Pirschbezirke zu vergeben.

Die Landgemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sich zu den Wildschäden mit dem Forstamt abstimmen werde. Sie werde außerdem künftig auf die Abschusspläne Einfluss nehmen und auf eine Abschusserhöhung hinwirken.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusicherungen der Landgemeinde.

⁴⁷ § 32 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Jagdgesetz.

III. Licht und Schatten in der Informationssicherheit

Der Stand der Informationssicherheit bei Thüringer Landratsämtern variiert deutlich. Eines hielt nicht die Mindestanforderungen an die Informationssicherheit ein. Dadurch entstanden hohe Betriebs- und Sicherheitsrisiken. Ein anderes war dagegen gut aufgestellt.

Der Rechnungshof setzte seine 2020 begonnene vergleichende Prüfungsreihe zum Stand der Informationssicherheit in zwei weiteren Landratsämtern fort.

Um ihre Arbeitsfähigkeit sicherzustellen und um sensible Informationen zu schützen, muss jede Behörde Anstrengungen unternehmen, ihre Informationssicherheit zu gewährleisten. Im Rahmen des Informationssicherheitsmanagements (ISM) müssen sie fortwährend eine Reihe technischer und organisatorischer Maßnahmen ergreifen sowie deren Angemessenheit und Wirksamkeit überprüfen. Dabei sind Mindestanforderungen an die Informationssicherheit, beispielsweise nach den Standards und Empfehlungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), zu erfüllen.

Der Rechnungshof stellte bei einem der geprüften Landratsämter folgende Verstöße gegen die Mindestanforderungen des BSI an die Informationssicherheit fest:

- Die Behörde leitete den erforderlichen Informationssicherheitsprozess zwar ein, entwickelte diesen jedoch nur ungenügend weiter.
- Die Behörde versäumte, notwendige technische und organisatorische Maßnahmen anforderungsgerecht festzulegen sowie deren Umsetzung nachvollziehbar zu überwachen. Die hierzu erforderliche Dokumentation wies gravierende Mängel auf. Ein Sicherheitskonzept für die Behörde und ein sachgerechtes Berichtswesen waren nicht vorhanden. Damit fehlten grundlegende Steuerungs- und Kontrollinstrumente, um den Stand und die Fortschritte in der Informationssicherheit sicht- und bewertbar zu machen.
- Die in zentralen Leitdokumenten des ISM festgelegten Gremienstrukturen zur Etablierung und Aufrechterhaltung der Informationssicherheit waren nicht in die Praxis umgesetzt.
- Der Informationssicherheitsbeauftragte (ISB) der Behörde war zugleich im IT-Betrieb tätig. Eine hinreichend wirksame Aufgabentrennung fehlte. Hinzu kamen eine zu geringe Ressourcenausstattung, Fortbildungsdefizite und teils fehlende Erfahrung. Dies begünstigt Interessenkonflikte, anstatt sie zu vermeiden. Um diese auszuschließen, darf der ISB keine Aufgaben im

IT-Betrieb wahrnehmen. Er muss über ausreichende Ressourcen verfügen und seine fachliche Qualifikation kontinuierlich aufrechterhalten.

- Auch die Organisation des IT-Betriebs wies sicherheitsrelevante Mängel auf. Schwerpunkte bildeten eine unzureichende IT-Betriebsdokumentation, ein unsicherer Umgang mit betriebskritischen Passwörtern und eine unnötige Fülle von Berechtigungen für Administratoren. Das Landratsamt verstieß damit gegen das Prinzip der geringsten Berechtigungen und das Erforderlichkeitsprinzip. Bisherige Vorkehrungen, um Sicherheitsvor- oder IT-Notfälle zu erkennen und zu behandeln, reichten ebenfalls nicht aus. Ein anforderungsgerechtes Datensicherungskonzept zur Sicherung und Wiederherstellung der Daten und IT-Systeme der Behörde existierte nicht.
- Besonders schwerwiegend waren die Mängel bei der Absicherung betriebskritischer Infrastrukturen für zentrale IT-Komponenten. Sowohl die genutzten Standorte als auch die dort aufgestellte IT waren nicht ausreichend vor möglichen Gefährdungen geschützt. Eine erhebliche Anzahl zentraler IT-Komponenten war darüber hinaus veraltet und hatte das Ende ihrer Produktlebenszyklen erreicht oder bereits überschritten. Eine Versorgung mit Sicherheitsaktualisierungen war nicht mehr sichergestellt. Derartige Betriebsbedingungen gehen grundsätzlich mit erhöhten Betriebs- bzw. Sicherheitsrisiken einher.

Die festgestellten Mängel wirkten sich negativ auf die Informationssicherheit aus. Die Behörde nahm nahezu alle Aufgaben im ISM bislang nicht ausreichend wahr. Ein wirkungsvolles und effizientes ISM kann so nicht in der Behörde etabliert werden.

Die festgestellte beträchtliche Anzahl gravierender Mängel bezüglich der Informationssicherheit war für den Rechnungshof nicht neu. Bereits bei vorangegangenen Prüfungen traf er auf vergleichbare Probleme. Hierbei war für den Rechnungshof ein wiederkehrendes Muster erkennbar⁴⁸: Die Mindestanforderungen zur Basisabsicherung von IT nach dem IT-Grundschutz des BSI waren nicht erfüllt. Die Gesamtschau der Feststellungen deutete auf ein deutlich zu gering ausgeprägtes Risikobewusstsein in der Behörde hin. Das führte dazu, dass der Stand der Informationssicherheit insgesamt als nicht ausreichend bewertet werden musste. Das Landratsamt war somit nicht angemessen auf Sicherheitsvorfälle oder gar IT-Notfälle vorbereitet.

⁴⁸ Thüringer Rechnungshof: Jahresbericht zur Überörtlichen Kommunalprüfung 2025, Tn. XI.

Das betroffene Landratsamt bestätigte in seiner Stellungnahme 2025 die Einschätzungen und die Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich. Ferner teilte es erste Gegenmaßnahmen mit. Den ISB habe es zwischenzeitlich mit einer Vollzeitstelle ausgestattet und unmittelbar der Behördenleitung unterstellt. Eine überarbeitete Leitlinie zur Informationssicherheit befände sich im Beschlussprozess. Ein Gremium zur Informationssicherheit solle 2025 erstmals tagen und ein jährlicher Managementbericht künftig das bisherige mündliche Berichtswesen des ISB ergänzen. Um die Dokumentationslage zu verbessern, beabsichtige das Landratsamt, verstärkt softwarebasierte Werkzeuge einzusetzen. Zudem sei zusätzliches IT-Service-Personal geplant. Beanstandete Berechtigungsvergaben und Passwörter habe es angepasst. Das Landratsamt plane mittelfristig, ein neues Rechenzentrum zu errichten, um die IT-Infrastruktur-Mängel zu beseitigen. Als Zwischenlösung habe das Landratsamt einen neuen Serverraumstandort vorgesehen. Es habe damit begonnen, überalterte IT-Komponenten abzulösen.

Der Rechnungshof bewertete die vom Landratsamt eingeleiteten bzw. in Aussicht gestellten Maßnahmen tendenziell positiv. Eine Vollständigkeit der Ergebnisse erwartete der Rechnungshof noch nicht. Insgesamt handelte es sich zum Zeitpunkt der Stellungnahme des Landratsamts aber weiterhin um noch weitgehend ergebnisoffene Entwürfe, Absichtserklärungen und Planungsaktivitäten. Bis diese umgesetzt sind, bleiben die damit verbundenen Betriebs- und Sicherheitsrisiken im Landratsamt unverändert bestehen. Insofern ist weiterhin erheblicher Nachholbedarf in der Informationssicherheit vorhanden.

Dass der Stand der Informationssicherheit deutlich besser ausfallen kann, bewies hingegen das zweite geprüfte Landratsamt. Im Gegensatz zum ersten war dort ein von allen Beteiligten gelebter und aktiv gesteuerter Informationssicherheitsprozess feststellbar. Die Behördenleitung war nachweislich eingebunden und unterstützte diesen. Regelmäßige Managementberichte wiesen den Stand und das kontinuierliche Voranschreiten in der Informationssicherheit nach. Der ISB war nicht im IT-Betrieb eingesetzt, es fand aber die erforderliche enge und kooperative Zusammenarbeit statt. Vorteilhaft war auch, dass der ISB einschlägige Erfahrungen im ISM besaß. Das Landratsamt führte eigeninitiativ interne Überprüfungen zur Informationssicherheit durch. Für identifizierte Defizite erarbeitete das Landratsamt Gegenmaßnahmen und setzte diese nachweislich um. Dies beinhaltete auch Vorkehrungen für IT-Notfälle. Die Dokumentation des ISM war weitgehend ordnungsgemäß und auf qualitativ hohem Niveau. Insgesamt war dieses Landratsamt in der Informationssicherheit gut aufgestellt.

Der Rechnungshof erwartet, dass kommunale Behörden, deren Informationssicherheit mit dem des ersten Landratsamts vergleichbar ist, schnellstmöglich bestehende Mängel abstellen. Alle Behörden – auch die derzeit gut aufgestellten – müssen ihren Stand in der Informationssicherheit konsequent und kontinuierlich ausbauen, da ein wirksames ISM auf stetige Verbesserung angewiesen ist.

Da es sich bei den in der vergleichenden Prüfungsreihe vorgefundenen Problemen um keine Einzelfälle handelt, lohnt es sich auch, über alternative Lösungsansätze nachzudenken. Ein Teil der Probleme ist auf mangelnde Ressourcen und nicht ausreichendes Know-how zurückzuführen. Die Informationssicherheit ist grundlegend mit den Bereichen der Digitalisierung und der IT verknüpft. Der Rechnungshof empfiehlt eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit, um mangelnden Ressourcen und nicht ausreichendem Know-how zu begegnen.

Der Handlungsdruck im Bereich der Informationssicherheit bleibt hoch, denn die Sicherheitslage ist weiter angespannt. Ein Grund zur Entwarnung besteht somit nicht.⁴⁹

⁴⁹ Fazit des BSI-Lageberichts 2025. Dieser ist abrufbar unter: <https://bsi.bund.de/lagebericht>.

IV. Erheblicher Verzug bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁵⁰ verpflichtete Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2022, ausgewählte Verwaltungsleistungen digital und über Verwaltungsportale anzubieten. Die geprüften Kommunen haben die Vorgaben des OZG deutlich verfehlt.

Im Zuge der OZG-Umsetzung sollten Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen digitalisiert sowie über Internetportale angeboten werden. Ziel ist, dass Bürger sowie Unternehmen diese Leistungen online abrufen können. Auf kommunaler Ebene liegt die Umsetzung des OZG in der Hand der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften.

Der Thüringer Rechnungshof prüfte von 2022 bis 2024 die Umsetzung des OZG in den Landkreisen A und B, einer Landgemeinde sowie einer Verwaltungsgemeinschaft (VG) anhand ausgewählter Leistungen exemplarisch. Er kam zu folgenden Ergebnissen:

Die internetbasierte Zulassung, Um- und Abmeldung von Kraftfahrzeugen (i-Kfz) war bei beiden Landkreisen möglich. Sie musste aufgrund der hohen Anforderungen an die Informationssicherheit unter Inanspruchnahme ausgewählter externer IT-Dienstleister umgesetzt werden. Aufgrund der geringen Nutzungszahlen war die Wirtschaftlichkeit der Online-Dienste jedoch zum Zeitpunkt der Erhebungen fraglich.

Für die Umsetzung der Leistung „Bauvorbescheid und Baugenehmigung“ hatte der Landkreis A ein vom Land gefördertes Projekt initiiert. Ziel war es, eine weitgehend digitale Antragstrecke zu schaffen, die von anderen Landkreisen nachgenutzt werden kann. Vor allem der digitale Austausch von Daten und Informationen mit den beteiligten Stellen und Akteuren, beispielsweise Behörden, Bauherren, Architektur-, Statik- und Prüfbüros, sollte vereinfacht werden. Der Landkreis überarbeitete dafür seine internen Abläufe, um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Unter anderem durch veränderte Anforderungen an die bereitzustellenden technischen Schnittstellen kam es zu Verzögerungen im Projektablauf. Aufgrund unterschiedlicher technischer und organisatorischer Rahmenbedingungen konnte der Landkreis B die Lösung nicht übernehmen und arbeitete an einem anderen – für ihn wirtschaftlicheren – Weg zur Umsetzung dieses Projekts.

⁵⁰ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), Inkrafttreten am 18.08.2017, zuletzt geändert am 19.07.2024.

Der Rechnungshof prüfte in der VG und der Landgemeinde des Weiteren die Möglichkeit der Ummeldung des Hauptwohnsitzes. Diese Leistung war während seiner Erhebungen dort nicht als Online-Leistung verfügbar.

Dass die OZG-Umsetzung nicht ohne gleichzeitig stattfindende Digitalisierung sämtlicher betroffener interner Verwaltungsprozesse sinnvoll möglich ist, erkannten die geprüften Stellen. Dokumentenmanagementsysteme (DMS) gelten dabei als zentrale Grundlage. Die geprüften Kommunen nutzten sie mit sehr unterschiedlichem Umfang. Während die Landkreise eine durchgängige Einführung von digitalen Akten beabsichtigten und teilweise bereits umgesetzt hatten, setzten die Landgemeinde und die VG ein DMS nur im Bereich der Kassenverfahren ein.

Die Frist zur Umsetzung des OZG war zum 31. Dezember 2022 verstrichen. Insgesamt wurden die terminlichen und qualitativen Vorgaben des Gesetzes in den geprüften Kommunen nicht annähernd erreicht. Auch zwei Jahre nach Fristende waren viele Projekte nicht abgeschlossen und deren Abschluss kurzfristig auch nicht zu erwarten.

In den geprüften Landkreisen ließen sich erste punktuelle Erfolge verzeichnen. Durch die Anforderungen des OZG gab es Fortschritte im Bereich der Digitalisierung und Anpassung der Organisation. Im Gegensatz dazu lagen die Ergebnisse in der Landgemeinde und der VG deutlich hinter dem vom OZG geforderten Stand zurück. Die Landgemeinde hatte mit der Umsetzung immerhin begonnen. Die VG konnte keine nennenswerten Ergebnisse vorweisen. Sie sah sich bis zum Ende der Prüfung außerstande, Online-Leistungen anzubieten.

In seiner Stellungnahme berichtete der Landkreis A über die ermittelten Gründe für die geringe Nutzung der internetbasierten Zulassung, Um- und Abmeldung von Kraftfahrzeugen. Einige Bürger würden den Antragsvorgang beispielsweise abbrechen, weil sie Schwierigkeiten bei der Authentifizierung mit dem elektronischen Personalausweis hätten. Dies bestätigte der Landkreis B in seiner Stellungnahme und wies auf einen erhöhten personellen Aufwand in den Zulassungsstellen hin, der durch die Begleitung der Bürger bei der Antragstellung entstehen würde. Grundsätzlich hätte sich das Verfahren jedoch bewährt. Er erwarte langfristig eine stärkere Nutzung und damit eine bessere Wirtschaftlichkeit des Online-Dienstes.

Zur Leistung „Bauvorbescheid und Baugenehmigung“ bemängelte der Landkreis A in seiner Stellungnahme die fehlende Vorgabe von Schnittstellen durch den Freistaat. Dieser habe außerdem eine einheitliche Plattform für einen einfachen Austausch zwischen den am Bauantrag Beteiligten zur Verfügung stellen wollen. Dies sei zunächst nicht erfolgt, wodurch auch die Nachnutzung durch andere Landkreise erschwert wurde. Hierfür stehe jetzt der Dienst „Vorgangsraum“ zur Verfügung. Dieser werde derzeit im Transferprojekt Bauaufsicht auch in den anderen Landkreisen angebunden.

Die Landgemeinde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die elektronische Wohnsitzanmeldung (eWA) seit Anfang Oktober 2025 aktiv sei. Außerdem biete sie mehrere andere digitale Onlineanträge über das Thüringer Antragsmanagementsystem ThAVEL an. Die VG bietet nach wie vor keinen Onlinedienst zur Wohnsitzanmeldung an. Sie bestätigte dem Rechnungshof die in der Prüfung festgestellten Probleme und die mangelhafte Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Der Rechnungshof begrüßt die Fortschritte, die die geprüften Stellen zwischenzeitlich erreicht haben. Jedoch hat der Freistaat Thüringen, wie alle anderen Bundesländer auch, das Ziel des OZG deutlich verfehlt. Dies betrifft auch die kommunale Ebene. Der aktuelle Stand der OZG-Umsetzung ist noch immer nicht befriedigend. Seit dem 31. Dezember 2022 sind alle Behörden verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Erschwerend kommt hinzu, dass verschiedene Leistungen per Single Digital Gateway-Verordnung⁵¹ (SDG-Verordnung) der EU bis zum 12. Dezember 2023 vollständig online hätten bereitgestellt werden müssen. Im Gegensatz zum OZG beinhaltet die SDG-Verordnung einen Rechtsanspruch, der durch EU-Bürger gerichtlich einklagbar ist. Außerdem kann durch die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden, wenn die Leistungen nicht entsprechend den Auflagen der SDG-Verordnung digitalisiert und online angeboten werden.

Die Umsetzung des OZG bedeutet weiterhin eine Herausforderung für die kommunalen Verwaltungen. Zudem ergeben sich weitere komplexe Anforderungen durch Datenschutz und Informationssicherheit. Gleichwohl ist sie auch Chance, Verwaltungsprozesse nachhaltig zu modernisieren und bürgerfreundlicher zu gestalten.

⁵¹ VERORDNUNG (EU) 2018/1724 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012. Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1724&from=DE> (letzter Abruf am 02.12.2025).

Digitale Verfahren können langfristig zu Effizienzgewinnen führen, die den Ressourceneinsatz insgesamt reduzieren.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Kommunen prüfen, die anstehenden Aufgaben in den Bereichen Digitalisierung und E-Government verstärkt arbeitsteilig, das heißt durch eine verstärkte kommunale Zusammenarbeit, zu lösen. Parallel sollte die Leistungsfähigkeit des kommunalen IT-Dienstleisters deutlich erhöht und dessen Dienstleistungsportfolio ausgebaut werden.

V. Fehlende Konsistenz im Rechnungswesen gibt unzulässigen Spielraum

Eine Stadt hat ihren Gebäudebestand in einen Eigenbetrieb ausgelagert. Die Stadt nutzte eine Vereinbarung mit diesem, um die Haushaltssicherungspflicht zu umgehen.

Der Rechnungshof prüfte bei einer doppisch buchenden Stadt 2022/2023, ob ihre Leistungsfähigkeit gegeben war.

Die Stadt gründete einen Eigenbetrieb, der ihren Gebäudebestand verwaltet. Zielstellung der Stadt war: Ein effektives und effizientes Immobilienmanagement mit kurzen Leitungsstrukturen. Die Stadt mietete Gebäude sodann vom Eigenbetrieb. Die städtischen Mieten sollten den Eigenbetrieb in die Lage versetzen, die Gebäude instand zu halten. Im doppischen Rechnungswesen der Stadt werden die Mieten einerseits in der Ergebnisrechnung als Aufwand gebucht und reduzieren das Jahresergebnis. Zudem werden Mieten als Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gebucht und gehen zu Lasten einer möglichen freien Spitze in der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit.⁵²

Ab 2019 verschlechterte sich die Haushaltslage der Stadt. Die Mieten an den Eigenbetrieb belasteten ihr Ergebnis weiter, die dauernde Leistungsfähigkeit war perspektivisch nicht mehr gegeben. Die Stadt schloss daraufhin eine Vereinbarung mit ihrem Eigenbetrieb, der die bisherigen Mietzahlungen nun als Investitionszuschüsse darstellt. Investitionszuschüsse werden in der städtischen Bilanz aktiviert und belasten das Jahresergebnis nicht in voller Höhe wie die Mieten. Auf die dauernde Leistungsfähigkeit haben sie keinen Einfluss, da Auszahlungen aus Investitionstätigkeit – als welche die Mieten fortan gebucht wurden – nicht in der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Die Stadt konnte somit die Haushaltssicherungspflicht umgehen.

Es ist mit den rechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren, die Haushaltssicherung durch unzulässige Vereinbarungen zwischen Stadt und Eigenbetrieb zu umgehen. Ohne sachlichen Grund änderte die Stadt die Darstellung der Zahlungen an ihren Eigenbetrieb von Mietzahlung auf Investition. Damit verstieß sie gegen die Pflicht,

⁵² Die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit als verbindlich vorgegebenes Berechnungsschema (Muster zu § 1 Abs. 2 Nr. 12 ThürGemHV-Doppik) ist – wie in der Kameralistik – zahlungsorientiert, da die freie Finanzspitze anhand von Ein- und Auszahlungen ermittelt wird. Dabei werden Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

die ursprünglich für ihre Bilanz angewandten und als richtig erkannten Bewertungsmethoden beizubehalten (Bilanzidentität).⁵³ Abweichungen sind nur bei Vorliegen eines tatsächlichen Grundes zulässig.⁵⁴ Das Abwenden einer kommunalrechtlichen Haushaltssicherungspflicht gehört nicht dazu. Zudem ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebs gefährdet, da er fortan auf Zuschüsse der Stadt angewiesen ist und sich nicht mehr aus seiner Geschäftstätigkeit, hier der Vermietung, finanzieren kann.

Der Rechnungshof sah es als notwendig an, dass die Stadt die Mietzahlungen an den Eigenbetrieb wieder als solche darstellt und nicht als Investitionszuschüsse gestaltet. Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, Maßnahmen zu ergreifen, die den Haushaltsausgleich sicherstellen.

Die Stadt äußerte in ihrer Stellungnahme, dass sie ihr Vorgehen, vorherige Mieten an den Eigenbetrieb nunmehr als Investitionszuschüsse darzustellen, nicht ändern will. Sie sähe sich ansonsten bezüglich des Haushaltsausgleichs schlechter gestellt gegenüber anderen Kommunen in Thüringen, die keine Eigenbetriebe gegründet haben.

Der Rechnungshof sieht diese Ausführungen kritisch. Die Stadt war im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts frei, welche Organisationsstruktur sie wählt. Dabei hatte sie eigenständig die Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsstrukturen abzuwägen und zu entscheiden, welche Struktur für die konkrete Aufgabenerfüllung wirtschaftlich und zweckmäßig ist (Organisationshoheit). Sie hatte sich in der Folge für eine Organisationsstruktur entschieden, in der zahlreiche kommunale Aufgaben durch Eigenbetriebe wahrgenommen werden. Dabei nur die aus subjektiver Sicht bestehenden rechtlichen Vorteile zu befürworten und die Nachteile abzulehnen, vermag inhaltlich und konzeptionell nicht zu überzeugen. Die Stadt hat keinen Anspruch darauf, bezüglich des Haushaltsausgleichs so bewertet zu werden, als hätte sie keine Eigenbetriebe. Das Thüringer Kommunalrecht⁵⁵ fordert gerade die getrennte Betrachtung eines gemeindlichen Haushalts und des in Eigenbetriebe ausgelagerten Sondervermögens.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Stadt die Vereinbarung nicht fortführen kann. Sie entspricht nicht den kommunalrechtlichen und bilanziellen Vorgaben.

⁵³ Vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 5 ThürGemHV-Doppik.

⁵⁴ Dies können beispielsweise eine geänderte Rechtsprechung bzw. Gesetzgebung oder die praktische Undurchführbarkeit einer Investition sein.

⁵⁵ Vgl. § 76 ThürKO.

VI. Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltung – Weiterleitung von Fördermitteln

Eine Stadt leitete Fördermittel an ihren Eigenbetrieb weiter. Dieser verwendete die von der Stadt erhaltenen Mittel für Investitionen und für Instandhaltungen. Die Stadt wies in ihrem Rechnungswesen dagegen nahezu alle Zahlungen an den Eigenbetrieb als Investitionen aus und erfüllte somit die Vorgaben der Förderung.

Eine Stadt leitete Fördermittel des Freistaates Thüringen, wie zum Beispiel Mittel aus der Schulinvestitionspauschale⁵⁶ und aus der Investitionspauschale⁵⁷, an den Eigenbetrieb weiter. Die Stadt selbst hat nicht geregelt, wie investive Maßnahmen, die das Vermögen erhöhen, von Instandhaltungsmaßnahmen, die das Ergebnis belasten, abzugrenzen sind. Der Eigenbetrieb schuf dagegen Regelungen zur Abgrenzung. Daraus resultierte, dass identische Maßnahmen bei der Stadt und bei ihrem Eigenbetrieb unterschiedlich verbucht wurden. Die Stadt bildete beispielsweise nahezu ausnahmslos alle an den Eigenbetrieb weitergeleiteten Fördermittel als Investitionen ab. Der Eigenbetrieb hingegen verwendete sie teilweise für Investitionen und teilweise für Instandhaltungen. Er zeigte dies auch so in seinem Rechnungswesen.

Die unterschiedliche Bewertung gleicher Sachverhalte zwischen Stadt und Eigenbetrieb ist unzulässig. Die rechtlichen Vorgaben, wie Investitionen von Instandhaltungen abzugrenzen sind, sind eindeutig. Sie unterscheiden sich nicht zwischen Stadt und Eigenbetrieb. Alle Maßnahmen, die Vermögen neu schaffen, es erweitern oder über den ursprünglichen Zustand hinaus wesentlich verbessern, sind Investitionen.⁵⁸ Sämtliche Maßnahmen, die diese Kriterien nicht erfüllen, dienen lediglich der Erhaltung und sind damit Instandhaltungen. Dies gilt im Übrigen ebenso für kameral buchende Kommunen.⁵⁹

Diese Regelungen sind Steuerungsmechanismen, die eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherstellen sollen. Jede Kommune muss in der Lage sein, den Erhalt ihres Vermögens und damit auch ihrer Infrastruktur aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Die Stadt hat dort, wo der Eigenbetrieb für Investitionen zweckgebundene Fördermittel für Instandhaltungen verwendet hat, diese Fördermittel zweckwidrig

⁵⁶ Vgl. ThürFAG.

⁵⁷ Vgl. ThürKommHG.

⁵⁸ Vgl. § 36 Abs. 3 ThürGemHV-Doppik bei der Stadt und § 18 Abs. 2 ThürEBV i. V. m. dem Dritten Buch des HGB beim Eigenbetrieb.

⁵⁹ Vgl. § 87 Nr. 18 ThürGemHV und Anlagen 2 und 4 zur VV GemHaushaltssyst.

verwendet.⁶⁰ Gerade die unterschiedliche Verbuchung bei der Stadt und beim Eigenbetrieb trug dazu bei, eine zweckwidrige Verwendung für den Fördermittelgeber kaum nachvollziehbar zu machen.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, künftig in allen Bereichen korrekte und identische Bewertungskriterien zur Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltungen anzuwenden.

In ihrer Stellungnahme ging die Stadt nicht auf die fehlenden städtischen Regeln zur Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltungen ein. Bezogen auf die diesbezüglichen Regeln im Eigenbetrieb äußerte sie allgemein, man habe sich mit den mit der Prüfung des Eigenbetriebs beauftragten Wirtschaftsprüfern immer verständigen können, die Verfahrensweise im Eigenbetrieb beizubehalten. Auf die daraus resultierenden Bewertungsunterschiede gleicher Sachverhalte ging die Stadt nicht ein. Bezogen auf die Verwendung investiver Fördermittel für Instandhaltungen äußerte die Stadt allgemein, sie werde Ausweis- und Dokumentationsfragen weiter prüfen.

Der Rechnungshof sieht seine Beanstandungen aufgrund der Stellungnahme nicht als behoben an. Er erachtet es als notwendig, dass die Stadt ihre Verfahrensweise zur Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltungen rechtskonform gestaltet und einheitliche Verfahrensweisen in der Stadt und im Eigenbetrieb praktiziert.

⁶⁰ Stadt und Eigenbetrieb sind wegen der rechtlichen Unselbständigkeit des Eigenbetriebs gemäß § 76 Abs. 1 ThürKO i. V. m. § 1 Abs. 1 ThürEBV eine Rechtspersönlichkeit.

VII. Finanzierung von Musikschulen

Für den Besuch einer Musikschule erhebt ein Landkreis Nutzungsgebühren. Trotz jährlich steigendem Zuschussbedarf verzichtete er über Jahre auf eine Anpassung der Gebühren.

Der Rechnungshof schloss im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Landkreises 2023 den Betrieb der Musikschule mit ein. Der Zuschuss, den der Landkreis zum Betrieb der Schule aus allgemeinen Deckungsmitteln aufbringen musste, stieg jährlich an. Gründe dafür waren steigende Kosten, wie zum Beispiel stark zunehmende Personalkosten und unveränderte Gebühren. Die Gebühren passte der Landkreis 2013 das letzte Mal an.

Kommunen können für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Benutzungsgebühren erheben.⁶¹ Sie sollen diese erheben, wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient.⁶² Bei der Frage, ob und in welcher Höhe Gebühren zu erheben sind, haben die Kommunen stets den Einnahmebeschaffungsgrundsatz zu beachten.⁶³ Danach haben Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen.

Der Rechnungshof hatte daher den Landkreis aufgefordert, die bisher erhobenen Gebühren auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen.

Der Landkreis teilte im Stellungnahmeverfahren mit, der musikalischen Bildung komme eine immense Bedeutung zu. Hinsichtlich der Neubewertung von vertretbaren und gebotenen Gebühren sei der Landkreis sensibilisiert. Aus seiner Sicht dürfe eine Gebührenanpassung nicht dazu führen, dass Eltern ihre Kinder aus wirtschaftlichen Gründen vom Musikschulunterricht abmelden.

Der Rechnungshof erkennt die Bedeutung der musikalischen Bildung nicht. Dennoch ist die Stadt zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet und hat den Einnahmebeschaffungsgrundsatz zu beachten. Dazu gehört es, insbesondere dort, wo allgemeine Zuschüsse dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen, regelmäßig Gebührenanpassungen zu prüfen und gegebenenfalls umzuset-

⁶¹ § 12 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG.

⁶² § 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKAG.

⁶³ § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO.

zen. Soweit der Landkreis befürchtet, Eltern könnten ihre Kinder abmelden, verweist der Rechnungshof auf Leistungen für Bildung und Teilhabe.⁶⁴ Danach können sie für den Unterricht in künstlerischen Fächern, wozu der Musikunterricht gehört, monatliche Zuschüsse erhalten.

⁶⁴ Rechtsgrundlagen je nach individuellem Fall: § 6b BKGG, § 28 SGB II oder § 34 SGB XII.

VIII. Angemahnte Gebührenanpassung blieb aus

Für die Prüfung der Jahresrechnungen ihrer kreisangehörigen Gemeinden erheben die örtlichen Rechnungsprüfungsämter der Landkreise Gebühren. Der Rechnungshof hatte im Zusammenhang mit einer vergleichenden Prüfung aller Rechnungsprüfungsämter 2022 einen Landkreis aufgefordert, neue Gebührensätze festzulegen, da er seine Gebührensätze länger als 20 Jahre nicht angepasst hatte. Der Rechnungshof stellte 2025 fest, dass dieser Landkreis noch immer zu geringe Gebühren erhob.

Nach Abschluss eines Haushaltsjahres sind Gemeinden verpflichtet, eine Jahresrechnung aufzustellen. In dieser ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Stands des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.⁶⁵ Die Jahresrechnungen werden vom örtlichen Rechnungsprüfungsamt geprüft.⁶⁶ Gemeinden, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben, werden durch das Amt des Landkreises geprüft.⁶⁷ Für die hierbei entstandenen notwendigen Auslagen⁶⁸ erheben die Landkreise Gebühren nach Maßgabe einer Gebührensatzung.⁶⁹

Der Rechnungshof hatte 2022 neben der Aufgabenwahrnehmung der Rechnungsprüfungsämter für Gemeinden die in diesem Zusammenhang gesetzlich vorgeschriebene Gebührenerhebung untersucht. Er hatte dabei festgestellt, dass die von den 17 Landkreisen festgelegte Prüfgebühr zwischen 30 EUR und 64 EUR pro Stunde variierte.

Ein Landkreis, bei dem der Rechnungshof 2025 eine Haushalts- und Wirtschaftsführungsprüfung durchführte, erhob damals (2022) eine Gebühr von 36 EUR je Stunde, inklusive Fahrtkosten. Die zugrundeliegende Gebührensatzung stammte aus 2002.

Der Rechnungshof hatte den Landkreis aufgrund der veralteten Satzung aufgefordert, die Gebühren neu zu kalkulieren und gegebenenfalls anzupassen. Er hatte darauf aufmerksam gemacht, dass die Personalkosten stark gestiegen sind und allein deshalb die seinerzeit festgelegte Gebühr nicht mehr kostendeckend sein kann. Der Landkreis hatte damit gegen den Grundsatz der Einnahmehbeschaffung verstoßen, wonach er die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen

⁶⁵ § 80 Abs. 1 Sätze 1 und 2 ThürKO.

⁶⁶ § 82 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

⁶⁷ § 82 Abs. 1 Satz 2 ThürKO i. V. m. § 81 Abs. 1 Satz 3 ThürKO.

⁶⁸ § 81 Abs. 2 Satz 2 ThürKO.

⁶⁹ § 81 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen zu erheben hat.⁷⁰

Der Rechnungshof stellte erneut fest, dass der Landkreis auch nach 23 Jahren keine neue Gebührensatzung erlassen hat. Er verstößt damit weiterhin gegen den Grundsatz der Einnahmebeschaffung.

Von der Möglichkeit zur Stellungnahme machte der Landkreis keinen Gebrauch. Deshalb hat der Rechnungshof das Landesverwaltungsamt als Rechtsaufsichtsbehörde des Landkreises gebeten, nach eigenem Ermessen der Angelegenheit nachzugehen.

⁷⁰ § 114 ThürKO i. V. m. § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO.

IX. Ehrenamt, fehlende Kontrolle und mangelnde Pflichtenerfüllung im Eigenbetrieb

In einem Eigenbetrieb waren kaufmännischer und technischer Werkleiter nach der Eigenbetriebssatzung im Ehrenamt gegen eine geringe Aufwandsentschädigung tätig. Die Jahresabschlüsse erstellte der kaufmännische Werkleiter mit erheblicher Verspätung. Bürgermeister, Werkausschuss und Gemeinderat nahmen ihre Kontrollpflichten nur unzureichend wahr.

Der Rechnungshof prüfte 2023/2024 im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Landgemeinde deren Eigenbetrieb. Diesen führten in der Vergangenheit ein kaufmännischer und ein technischer Werkleiter im Ehrenamt gegen eine Aufwandsentschädigung von jeweils 50 EUR monatlich, geregelt in der Betriebssatzung des Eigenbetriebs.

Nach festgestellten Unregelmäßigkeiten und nicht gemahnten Mietrückständen berief die Landgemeinde den kaufmännischen Werkleiter ab. Er war seiner Verantwortung für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Eigenbetriebs nicht gerecht geworden. Der Bürgermeister als Vorgesetzter hatte den ordnungsgemäßen Geschäftsablauf des Eigenbetriebs nicht ausreichend überwacht.

Der Rechnungshof kritisierte, dass die Landgemeinde die beiden Werkleiter nicht in einem Arbeitsverhältnis beschäftigte und danach vergütete. Ein am zivilrechtlichen Auftragsrecht orientiertes unentgeltliches Ehrenamt ist nicht mit der Stellung eines Werkleiters vereinbar, denn die Aufgaben und Pflichten eines Werkleiters erfordern seine Eingliederung in den Betrieb und seine zeitliche, örtliche und inhaltliche (Einzel-)Weisungsgebundenheit. Deutlich wird dies insbesondere bei dem kaufmännischen Werkleiter, der fristgebundene Kernaufgaben (z. B. Erstellen des Jahresabschlusses) zu erledigen hat und die umfassende Verantwortung für Rechnungswesen, Finanzplanung und Controlling trägt.

Hinsichtlich der Vergütung bestimmt § 33 Abs. 3 ThürKO für tarifgebundene Gemeinden die Anwendung der vereinbarten tarifvertraglichen Regelungen.

Der Rechnungshof forderte die Landgemeinde auf, die Werkleiter in einem Arbeitsverhältnis zu beschäftigen und angemessen zu vergüten. Er wies darauf hin, dass eine wertende Betrachtung der Umstände der Beschäftigung der Werkleiter „im Ehrenamt“ zu einer Einordnung des Konstrukts als faktisches Arbeitsverhältnis führen könnte.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab weiter, dass vom Eigenbetrieb zu erstellende Jahresabschlüsse überfällig waren. Seit 2019 wurden für den Eigenbetrieb keine Jahresabschlüsse mehr erstellt. Die im Zeitraum der örtlichen Erhebungen zu erstellenden Jahresabschlüsse waren bereits fünf Jahre überfällig.

Der Eigenbetrieb führt seine Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Der kaufmännische Werkleiter ist für das Rechnungswesen des Eigenbetriebs verantwortlich. Er hat den Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen und über den Bürgermeister dem Werkausschuss des Gemeinderats vorzulegen.⁷¹ Bürgermeister, Werkausschuss und Gemeinderat haben die Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebs zu kontrollieren und zu überwachen sowie dafür Sorge zu tragen, dass Jahresabschlüsse fristgerecht und pflichtgemäß erstellt werden. Hierbei hat insbesondere der Bürgermeister seine Befugnisse als Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten auszuüben. Auf Pflichtverstöße ist zeitnah zu reagieren.

Der Rechnungshof forderte den Bürgermeister der Landgemeinde auf, seine Dienstaufsicht auszuüben sowie die Jahresabschlüsse für alle zurückliegenden Jahre zeitnah zu erstellen.

Die Landgemeinde teilte im Stellungnahmeverfahren mit, sie habe ihre Eigenbetriebssatzung überarbeitet und verabschiedet. Mit einer Dienstanweisung regule sie nun die Aufgaben sowie Zuständigkeiten im Eigenbetrieb. Die Werkleiter seien jetzt Angestellte der Landgemeinde. Von den fehlenden Jahresabschlüssen sei einer erstellt, die anderen seien in Arbeit.

Der Rechnungshof forderte die Landgemeinde auf, die noch fehlenden Jahresabschlüsse des Eigenbetriebs zeitnah zu fertigen, dem Gemeinderat zur Feststellung vorzulegen und dem Rechnungshof das Ergebnis mitzuteilen.

⁷¹ § 25 Abs. 1 ThürEBV.

X. Unentgeltliche Leistungen des Bauhofs

Der Bauhof einer Stadt erbrachte unentgeltliche Leistungen für Dritte und Vereine, ohne die Vorgaben des Stadtrats einzuhalten.

Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2019 die Leistungen des Bauhofs einer Stadt geprüft.

Die Stadt hatte für Vereine geregelt, dass sie eine Sachförderung – wie beispielsweise Bauhofleistungen – nach der städtischen Förderrichtlinie erhalten können. Leistungen hatten die Vereine in Anspruch genommen, Anträge für diese Förderung hatten die Vereine nicht gestellt. Für Dritte hatte der Stadtrat beschlossen, dass der Bauhof keine Leistungen erbringen darf. Ausnahmen waren nur durch einen Beschluss des zuständigen Ausschusses möglich. Dieser hat dann eine Kostenerstattung festzulegen. Auch für Dritte hatte der Bauhof Leistungen erbracht. Beschlüsse des Ausschusses hatten nicht vorgelegen.

Zu den Feststellungen der unentgeltlichen Leistungserbringung durch den Bauhof hatte die Stadt seinerzeit keine Stellung genommen.

Die Kontrollprüfung des Rechnungshofs 2024/2025 ergab, dass der Bauhof weiterhin unentgeltliche Leistungen für Dritte und für Vereine erbrachte. Der Rechnungshof ermittelte folgende Kosten auf Grundlage der Bauhof-Software:

Tabelle 6: Kosten des Bauhofs für Leistungen für Dritte und Vereine 2022, 2023 in EUR

Haushaltsjahr	Veranstaltungen Dritter	Vereinsunterstützung	Gesamt
2022	4.094	9.918	14.012
2023	1.984	12.263	14.247

Quelle: Eigene Erhebungen.

Darüber hinaus waren diese Leistungen nicht transparent im Haushalt abgebildet, da die Stadt sie nicht korrekt veranschlagte und buchte.

Die Stadt erklärte, dass sie Vereine unentgeltlich unterstütze, wenn dies im städtischen Interesse liege. Außerdem betonte sie die Bedeutung der Arbeit der Vereine für die Identifikation und örtliche Bindung der Bevölkerung. Da die Leistungen des Bauhofs für Vereine „ohne konkreten schriftlichen Auftrag und ohne Rechnungslegung“ erfolgten, sei eine Veranschlagung und Verbuchung im Haushalt nicht möglich.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Stadt hinsichtlich der Bedeutung der Vereine für die sozialen, kulturellen und sportlichen Strukturen. Ihre Unterstützung hat dennoch transparent nach der städtischen Förderrichtlinie zu erfolgen. Die unentgeltlichen Leistungen für private Dritte verstoßen ohne den notwendigen Beschluss des zuständigen Ausschusses weiterhin gegen den Stadtratsbeschluss. Eine Beratung im zuständigen Ausschuss trägt dazu bei, dass Bauhofleistungen ausgewogen vergeben werden und die Stadt nicht auf Einnahmen verzichtet.

XI. Unzulässige Ausgaben – selbst während der vorläufigen Haushaltsführung

Eine Stadt befand sich in jedem geprüften Jahr⁷² mehrere Monate in der vorläufigen Haushaltsführung. Sie leistete während dieser Zeit Ausgaben, die nicht zulässig waren. Trotz mehrmaliger Hinweise des örtlichen Rechnungsprüfungsamts sowie des Rechnungshofs korrigierte die Stadt ihr Handeln nicht.

Der Rechnungshof hatte in seinem Prüfungsbericht 2020 festgestellt, dass eine kreisangehörige Stadt ihre Haushaltssatzungen überwiegend nicht rechtzeitig erlassen hatte und sich deshalb zeitweise in der vorläufigen Haushaltsführung befand. In dieser Zeit hatte die Stadt Ausgaben ohne Ermächtigung nach der vorläufigen Haushaltsführung geleistet. Sie hatte zugesichert, künftig auf diese zu achten.

Die Kontrollprüfung 2025 über die Jahre 2018 bis 2024 zeigte, dass die Stadt auch in den Folgejahren ihre Haushaltssatzungen nicht rechtzeitig zu Beginn eines Haushaltsjahres bekannt machte. Sie befand sich durchschnittlich über vier Monate in der vorläufigen Haushaltsführung, währenddessen sie beispielsweise folgende Ausgaben unter „Öffentlichkeitsarbeit“ leistete:

- Sektempfang zur Einweihung eines Defibrillators in der Stadthalle,
- Bewirtung eines Rechtsanwalts bei einem Arbeitstreffen in einem Eiscafé oder
- Geburtstagsgeschenke für Mitarbeiter der Stadtverwaltung.

Daneben stellte das örtliche Rechnungsprüfungsamt in seinen Berichten über die Prüfung der Jahresrechnungen seit 2019 regelmäßig Verstöße gegen die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung fest.

Die Stadt verfügte in keinem der geprüften Jahre entgegen § 55 ThürKO über eine rechtzeitig bekanntgemachte Haushaltssatzung.

Ist diese zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht in Kraft, so darf die Gemeinde nur Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für

⁷² Insgesamt handelt es sich um sieben geprüfte Jahre.

die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.⁷³ Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft und für die Haushaltsführung verbindlich.⁷⁴

Bei den beispielhaft genannten Ausgaben bestanden weder rechtliche Verpflichtungen noch waren sie für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar. Die Leistung dieser Ausgaben war deshalb während der vorläufigen Haushaltsführung nicht zulässig. Die Stadt missachtete damit § 61 ThürKO.

In einigen Fällen war der Bürgermeister zudem auch unter der Annahme eines rechtzeitigen Haushaltserlasses nicht ermächtigt, diese Ausgaben zu leisten. So dienten beispielsweise das genannte Arbeitstreffen mit einem Rechtsanwalt in einem Eiscafé oder die Geburtstagsgeschenke für Mitarbeiter der Stadtverwaltung erkennbar nicht der Öffentlichkeitsarbeit. Der Stadtrat hatte im Rahmen des Haushaltsbeschlusses ausschließlich Geld für Öffentlichkeitsarbeit bewilligt. Der Bürgermeister ist aufgrund der Verbindlichkeit des Haushaltsplans⁷⁵ nicht ermächtigt, hiervon abzuweichen.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, die Haushaltssatzung rechtzeitig zu erlassen und – sofern die vorläufige Haushaltsführung im Einzelfall unvermeidlich ist – die Regelungen des § 61 ThürKO zu beachten.

In ihrer Stellungnahme äußerte sich die Stadt weder zu den nicht rechtzeitig bekanntgemachten Haushaltssatzungen noch zu den beanstandeten Ausgaben. Auch zu der Feststellung, dass der Bürgermeister abweichend vom Haushaltsplan Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit für andere Zwecke verwendete, äußerte sie sich nicht.

Der Rechnungshof bekräftigte nochmals seine Forderungen und kritisierte darüber hinaus, dass die Stadt auch nach mehrmaligen Feststellungen des örtlichen Rechnungsprüfungsamts sowie der zweimaligen Prüfung des Rechnungshofs nicht erkennen ließ, dass sie ihr Fehlverhalten korrigieren wird.

Er wies zudem darauf hin, dass Geburtstagsgeschenke für Mitarbeiter der Verwaltung – unabhängig von der vorläufigen Haushaltsführung – nicht aus öffentlichen Geldern der Stadt finanziert werden dürfen, da sie im Regelfall keinem öffentlichen Zweck dienen und daher nicht Aufgabe der Kommune sind. Der Rechnungshof

⁷³ § 61 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO.

⁷⁴ § 56 Abs. 4 Satz 1 ThürKO.

⁷⁵ § 56 Abs. 4 Satz 1 ThürKO.

forderte den Bürgermeister auf, künftig den Haushaltsplan einzuhalten und sicherzustellen, dass die Stadt nur Ausgaben zur Erfüllung ihrer Aufgaben leistet.

XII. Vermeidbare Ausgaben durch fehlerhafte Honorarvereinbarungen und -abrechnungen

Ein Landkreis hatte Planungsleistungen beauftragt und bezahlt, ohne die Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu beachten. Ihm entstanden infolgedessen vermeidbare Mehrausgaben von rund 25.600 EUR.

Der Rechnungshof prüfte 2023 die Verträge und Honorarschlussrechnungen für Baumaßnahmen eines Landkreises.

Dieser beauftragte Freiberufler mit Planungsleistungen für den grundhaften Ausbau von Verkehrswegen nach der HOAI⁷⁶. Für die geprüften Maßnahmen vereinbarte er Umbauzuschläge für Eingriffe in die vorhandene Konstruktion. Die Freiberufler rechneten mit ihren Honorarschlussrechnungen die erbrachten Leistungen einschließlich Umbauzuschlägen ab. Der Landkreis akzeptierte die geforderten Beträge und zahlte diese aus.

Umbauten sind Umgestaltungen eines vorhandenen Objekts mit wesentlichen Eingriffen in Konstruktion oder Bestand.⁷⁷

Bei allen geprüften Maßnahmen handelte es sich um einen grundhaften Ausbau der jeweiligen Verkehrsanlage. Die gebundenen und ungebundenen Schichten des vorhandenen Straßenoberbaus wurden vollständig abgetragen und anschließend von Grund auf neu hergestellt. Damit fand ein wesentlicher Eingriff in die vorhandene Konstruktion nicht statt.

Der Rechnungshof stellte fest, dass der Landkreis bei korrekter Anwendung der HOAI die Umbauzuschläge nicht hätte vereinbaren dürfen. Er erstellte für die geprüften Maßnahmen eine Vergleichsberechnung des Honorars auf der Grundlage des Preisrechts der HOAI. Danach führten die vereinbarten Umbauzuschläge zu rund 25.600 EUR Mehrausgaben. Der Rechnungshof forderte den Landkreis auf, die Honorarschlussrechnungen zu prüfen und überzahltes Honorar zurückzufordern.

In seiner Stellungnahme begründete der Landkreis den Umbauzuschlag mit Maßnahmen zur nachhaltigen Erhöhung des Gebrauchswerts. Bei den Maßnahmen zum grundhaften Ausbau eines Kreisstraßenabschnittes handele es sich generell

⁷⁶ HOAI 2013.

⁷⁷ § 2 Abs. 5 HOAI 2013.

um Fahrbahnabschnitte, die in einem zum Teil erheblich eingeschränkten Gebrauchszustand seien. In den meisten Fällen sei beim grundhaften Ausbau besonders in Ortslagen ein erhöhter Schwierigkeitsgrad aufgrund des vorhandenen Leitungsbestands im unterirdischen Bauraum sowie der oft umfangreichen Anpassungen an angrenzende Flächen und Abgrenzungen vom Straßenkörper vorhanden. Dies erfordere einen sehr komplexen Planungs- und Koordinierungsaufwand und rechtfertige aus Sicht des Landkreises einen Umbauzuschlag von mindestens 20 %.

Die Argumente des Landkreises zur Vereinbarung eines Umbauzuschlags für den grundhaften Ausbau der Verkehrswege überzeugen nicht. Ob ein Umbau im Sinne der HOAI vorliegt, ist zunächst anhand der Begriffsdefinitionen zu klären.⁷⁸ Objekte, bei denen Teile auf noch vorhandenen Bau- oder Anlagenteilen wiederhergestellt werden, sind Wiederaufbauten.⁷⁹ Diese gelten als Neubauten, sofern eine neue Planung erforderlich ist.⁸⁰ Der grundhafte Straßenausbau ist durch einen Rückbau des Ober- und frostsicheren Unterbaus sowie anschließend durch den Ersatzneubau des geplanten neuen Straßenkörpers charakterisiert. Dementsprechend handelt es sich bei grundhaften Straßenbaumaßnahmen um (Ersatz-)Neubauten.⁸¹ Die vom Landkreis angeführten Argumente für einen Umbauzuschlag, wie zum Beispiel die Einbindung in die Umgebung oder das Objektumfeld, konstruktive oder technische Anforderungen oder fachspezifische Bedingungen, sind lediglich relevant zur Einordnung des Objektes in eine Honorarzone.⁸²

Der Rechnungshof blieb bei seiner Feststellung, dass dem Landkreis bei den geprüften Maßnahmen durch die nicht korrekte Anwendung der HOAI vermeidbare Mehrausgaben von rund 25.600 EUR entstanden sind.

⁷⁸ § 2 HOAI 2013.

⁷⁹ § 2 Abs. 3 Satz 1 HOAI 2013.

⁸⁰ § 2 Abs. 3 Satz 2 HOAI 2013.

⁸¹ § 2 Abs. 3 Satz 2 HOAI 2013.

⁸² §§ 44/48 Abs. 2–5 HOAI 2013.

XIII. Zustandsentwicklung der Kreisstraßen negativ

Ein Landkreis erfasste regelmäßig den Zustand seiner Kreisstraßen. Die Verschlechterung des Zustands nahm er jedoch nicht zum Anlass, seine Erhaltungsstrategie anzupassen. Der Landkreis nahm so den Verlust seines infrastrukturellen Anlagevermögens hin.

Der Rechnungshof prüfte 2023 die Zustandsentwicklung und Erhaltungsstrategie der Straßen eines Landkreises.

Der Landkreis ist Träger der Straßenbaulast von 226,6 km⁸³ Kreisstraßen.⁸⁴ Als Träger der Straßenbaulast hat er diese in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder zu verbessern⁸⁵. Die Kreisstraßen zählen zum infrastrukturellen Anlagevermögen des Landkreises. Um dem Anspruch an einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand gerecht zu werden, müssen Straßen so aufgebaut sein, dass sie die aus dem Verkehr resultierenden Belastungen und Beanspruchungen dauerhaft aufnehmen können und dabei eine lange Haltbarkeit und hohe Verkehrssicherheit aufweisen.

Der Landkreis erfasste den Zustand seiner Kreisstraßen von 1996 bis 2005 jährlich sowie 2008, 2011 und zuletzt 2019 und bewertete diesen nach den Arbeitspapieren zur Systematik der Straßenerhaltung⁸⁶ mittels Zustandsnoten von 1 bis 5⁸⁷. Im Ergebnis der Zustandsbewertung priorisierte er Streckenabschnitte in Ortsdurchfahrten und auf freien Strecken mit einer Zustandsnote 4 und schlechter für künftige Baumaßnahmen. Angaben zu den geschätzten Baukosten und den geplanten Realisierungszeiträumen enthielten die Prioritätenlisten nicht.

Der Rechnungshof wertete die Zustandsbewertungen zwischen 2005 und 2019 aus. Er stellte fest, dass sich der Zustand der Kreisstraßen von 2008 bis 2019 kontinuierlich verschlechterte. So war der Anteil der Kreisstraßen über dem Schwellenwert (Zustandsnote größer 4,5) um rund 9,1 km (rund 4 %) angestiegen. Notwendige Erhaltungsmaßnahmen entsprechend der festgelegten Dringlichkeit nahm der Landkreis nicht vor. Die Zustandsbewertung des Landkreises hätte die

⁸³ Nach Angaben des Landkreises, Stand 2019.

⁸⁴ § 43 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Straßengesetz (ThürStrG).

⁸⁵ § 9 Abs. 1 ThürStrG.

⁸⁶ Arbeitspapiere zur Systematik der Straßenerhaltung – Reihe K: Kommunale Straßen (Ausgabe: Januar 2016, Stand: Oktober 2018), Hrsg.: Verlag der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

⁸⁷ Den Noten werden folgende Zustandsbeschreibungen zugeordnet: 1 – sehr gut; 1,5 – Zielwert; 2 – gut; 3 – mittelmäßig; 3,5 – Warnwert; 4 – schlecht; 4,5 – Schwellenwert; 5 – sehr schlecht.

Grundlage für eine Strategie bilden müssen, um das infrastrukturelle Anlagevermögen angemessen zu sichern oder zu verbessern.

Der Rechnungshof forderte, einem weiteren Verschlechtern der Zustandsnoten sowie Verringern des infrastrukturellen Anlagevermögens entgegenzuwirken. Hierfür forderte er, Maßnahmen entsprechend der Zustandsbewertung zu priorisieren und sachgerecht zu planen, bedarfsgerecht finanzielle Mittel zu veranschlagen, die Maßnahmen entsprechend der Dringlichkeit umzusetzen sowie die Verwaltung zweckentsprechend mit Personal auszustatten. Er empfahl, im Turnus von fünf Jahren Zustandserfassungen und -bewertungen durchzuführen und auf Basis der ermittelten Zustandswerte die Dringlichkeit der zu erhaltenden Streckenabschnitte festzulegen.

Der Landkreis führte in seiner Stellungnahme aus, um den notwendigen Umfang einer wirksamen Erhaltungsstrategie sicherzustellen, sei es für die Verwaltung aktuell nicht leistbar, den Finanz- und Personalbedarf aus Eigenmitteln bedarfsgerecht zu finanzieren. Es genüge nicht, die 226,6 km Kreisstraßen in der Erhaltungsstrategie zu berücksichtigen, sondern auch die 57 Ingenieurbauwerke sowie ca. 200 Durchlässe und Stützbauwerke. Der jährliche Finanz- sowie der Personalbedarf für Erhaltungsmaßnahmen erhöhe sich hierfür entsprechend. Auch sei der Landkreis als Straßenbaulastträger verpflichtet, prioritäre Kreuzungsmaßnahmen mit der Deutschen Bahn AG durchzuführen. Ein bedeutender Aspekt sei auch die Tatsache, dass der Freistaat Thüringen den Bedarf an Fördermitteln hierfür nur teilweise bewilligen könne.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass bei einer nicht auskömmlichen Finanzausstattung notwendige Maßnahmen zu priorisieren sind und dabei auf die Belange beteiligter oder kreuzender Baulastträger einzugehen ist. Zur Erhaltung gehören jedoch auch kontinuierliche Maßnahmen der Instandsetzung oder Erneuerung an der Fahrbahndecke zum Wiederherstellen des Gebrauchswerts bzw. der Sicherung der Straßensubstanz. Dies wirkt einem vorzeitigen Verschleiß der Straßen entgegen und dient somit dem Erreichen des vorgesehenen Bauteilalters. Hierfür sind neben den organisatorischen die personellen Voraussetzungen zu schaffen. Hinsichtlich des Personalbedarfs empfahl der Rechnungshof zu prüfen, ob bestehende tarifvertragliche Möglichkeiten beim technischen Personal des Landkreises ausgeschöpft sind. Geprüft werden sollten in diesem Zusammenhang auch mögliche Synergien durch interkommunale Zusammenarbeit.

XIV. Vermeidbare Ausgaben für nicht erbrachte Leistungen durch mangelhafte Rechnungsprüfungen

Der Rechnungshof stellte bei der Abrechnung von Ingenieur- und Bauleistungen einer Landgemeinde Mängel bei der Rechnungsprüfung fest. Der Landgemeinde sind hierdurch Mehrausgaben von rund 16.600 EUR entstanden. Rund 3.400 EUR zahlte sie ohne haushaltsrechtliche Voraussetzungen.

Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2019 bis 2022 einer Landgemeinde. In die Prüfung bezog er die Vorbereitung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung von Ingenieur- und Bauleistungen ein.

Der Rechnungshof prüfte beispielhaft die Abrechnung von Ingenieur- und Bauleistungen. Hierzu stellte er die jeweils vertraglich beauftragten den abgerechneten Leistungen gegenüber. Er untersuchte, ob alle beauftragten Leistungen erbracht und nachgewiesen waren.

Ingenieurleistungen

Die Landgemeinde vereinbarte bei den Ingenieurleistungen als Vertragsgrundlage die HOAI⁸⁸. Dem Vertrag über die Bauleistungen lag ein detailliertes Leistungsverzeichnis zugrunde. Eine Abnahme war nicht dokumentiert. Der Freiberufler hatte für die Landgemeinde nicht alle beauftragten Leistungen erbracht oder deren Nachweise vorgelegt. Das in Rechnung gestellte Honorar für die Ingenieurleistungen und die Schlussrechnungen über die Bauleistungen bezahlte die Landgemeinde vollständig.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die mit der Honorarschlussrechnung in Rechnung gestellten Leistungen nicht mit den vertraglich vereinbarten und zu erbringenden Leistungen übereinstimmten.

Die Landgemeinde ist verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.⁸⁹ Sie muss vor Auszahlung jeden Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe prüfen (sachliche und rechnerische Prüfung), dokumentieren und belegen.⁹⁰ Ohne diese Voraussetzungen ist eine Auszahlung nicht statthaft.⁹¹

⁸⁸ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI 2013) vom 10.07.2013 (BGBl. I S. 2276).

⁸⁹ § 53 Abs. 2 ThürKO.

⁹⁰ § 40 Abs. 1 ThürGemHV.

⁹¹ § 38 Abs. 3 ThürGemHV.

Das Honorar wird fällig, wenn die Leistung abgenommen und eine prüffähige Honorarschlussrechnung überreicht worden ist, es sei denn, es wurde etwas anderes schriftlich vereinbart.⁹²

Mit einer Vergleichsberechnung zeigte der Rechnungshof auf, welchen Einfluss die nicht erbrachten oder belegten Leistungen des Freiberuflers auf die Abrechnung des Honorars hatten. Er ermittelte eine Überzahlung des Honorars von rund 16.600 EUR. Der Rechnungshof forderte die Landgemeinde auf, die Rechnungen zu prüfen und gegebenenfalls überzahltes Honorar zurückzufordern.

Die Landgemeinde führte in ihrer Stellungnahme aus, dem Freiberufler die Möglichkeit zur Äußerung eingeräumt zu haben. Dessen Vorlagefrist sei jedoch zum Zeitpunkt der Stellungnahme an den Rechnungshof noch nicht abgelaufen gewesen. Zu möglichen Rückforderungen äußerte sie sich nicht.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, gegebenenfalls überzahltes Honorar zurückzufordern. Der Rechnungshof hat die Rechtsaufsichtsbehörde der Landgemeinde gebeten, nach eigenem Ermessen der Angelegenheit nachzugehen.

Bauleistungen

Die Landgemeinde beauftragte die Umgestaltung einer Freianlage. Dem Vertrag über die Bauleistungen lag ein detailliertes Leistungsverzeichnis zugrunde. Die mit der Schlussrechnung abgerechneten Bauleistungen akzeptierte die Landgemeinde und bezahlte diese vollständig.

Der Rechnungshof stellte fest, dass

- zu erstellende Unterlagen und Nachweise zu Art und Umfang nicht vollständig vorlagen,
- Ergebnisse und Änderungen am Leistungsgegenstand nicht dokumentiert waren sowie
- notwendige zahlungsbegründende Unterlagen für eine Zahlungsanordnung fehlten.

⁹² § 15 Abs. 1 HOAI 2013.

Der Auftragnehmer hat seine Leistungen prüfbar abzurechnen. Er hat die Rechnungen übersichtlich aufzustellen und dabei die Reihenfolge der Positionen einzuhalten und die in den Vertragsbestandteilen enthaltenen Bezeichnungen zu verwenden. Die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege sind beizufügen. Änderungen und Ergänzungen des Vertrags sind in der Rechnung besonders kenntlich zu machen; sie sind auf Verlangen getrennt abzurechnen.⁹³

Jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung sind auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen.⁹⁴

Der Rechnungshof beanstandete, dass die Landgemeinde die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Schlussrechnung über die Bauleistungen ohne die hierfür erforderlichen zahlungsbegründenden Unterlagen festgestellt hatte und rund 3.400 EUR ohne prüffähige Nachweise auszahlte. Der Rechnungshof forderte, geänderte Leistungen künftig in die Vertragsunterlagen aufzunehmen und die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren.

Die Landgemeinde stimmte in ihrer Stellungnahme den Beanstandungen des Rechnungshofs zu. Sie gab an, künftig Leistungsänderungen in die Vertragsunterlagen aufzunehmen und für die Abrechnung zu dokumentieren.

⁹³ § 14 Abs. 1 VOB/B.

⁹⁴ § 40 ThürGemHV.

XV. Errichtung eines Stützbauwerks auf fremdem Grund ohne Klärung der Eigentumsverhältnisse

Eine Landgemeinde errichtete zur Sicherung einer Straße ein Stützbauwerk auf fremdem Grund. Sie sicherte dies weder durch eine Nutzungsvereinbarung noch durch eine Grunddienstbarkeit.

Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2019 bis 2022 einer Landgemeinde. In die Prüfung bezog er die Vorbereitung, Durchführung und Einhaltung baurechtlicher Grundlagen beim Errichten eines Stützbauwerks an einer Gemeindestraße ein.

Die Landgemeinde beauftragte einen Freiberufler mit der Genehmigungsplanung einer Stützwand zur Sicherung einer Gemeindestraße. Sie errichtete diese Stützwand auf ihrem öffentlichen Straßengrundstück und auf zwei privaten Grundstücken. Die Landgemeinde erwarb die Privatgrundstücke nicht und schloss auch keine Nutzungsvereinbarungen mit den Grundstückseigentümern über die Inanspruchnahme dieser Grundstücke. Auch ließ sie keine Grunddienstbarkeiten im Grundbuch eintragen.

Der Träger der Straßenbaulast soll das Eigentum an den der Straße dienenden Grundstücken erwerben.⁹⁵ Stehen die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke nicht im Eigentum des Trägers der Straßenbaulast, so hat dieser auf Antrag des Eigentümers oder eines sonst zur Nutzung dinglich Berechtigten die für die Straße in Anspruch genommenen Grundstücke oder dingliche Rechte daran zu erwerben.⁹⁶

Der Rechnungshof zeigte auf, dass mit der Beauftragung der Genehmigungsplanung ein Grunderwerbsplan und ein Grunderwerbsverzeichnis durch den Freiberufler zu erstellen waren. Er bemängelte, dass diese Unterlagen bei der Landgemeinde nicht vorlagen. Mangels Kenntnis über zusätzlich zu erwerbende Grundstücke führte die Landgemeinde weder den erforderlichen Grunderwerb durch, noch holte sie die benötigten dinglichen Gestattungen der privaten Grundstückseigentümer ein.

Die Landgemeinde gab in ihrer Stellungnahme an, mit einem Grundstückseigentümer bereits Gespräche geführt zu haben. Im Ergebnis liege ein notarieller Entwurf zur Eintragung einer Grunddienstbarkeit vor, welcher noch nicht vollzogen

⁹⁵ § 13 Abs. 1 ThürStrG.

⁹⁶ § 13 Abs. 2 ThürStrG.

worden sei. Beim zweiten Grundstück wolle die Landgemeinde analog vorgehen. Die in Aussicht gestellten Grunddienstbarkeiten sind zu begrüßen, entkräften die Beanstandungen jedoch noch nicht.

Der Rechnungshof fordert die Landgemeinde auf, vor künftigen Vorhaben die eigentumsrechtlichen Voraussetzungen zu klären.

XVI. Verstoß gegen produktneutrale Ausschreibung durch Verwendung von Leitfabrikaten in Leistungsverzeichnissen

Das Verwenden von Leitfabrikaten unterliegt engen Grenzen. Liegen diese nicht vor, ist das Verwenden unzulässig und kann zu Wettbewerbsverzerrungen und unnötigen Vergabenachprüfungen führen.

Der Rechnungshof prüft regelmäßig bei verschiedenen Kommunen die Vorbereitung und Vergabe von Bauleistungen. Er untersuchte die Vergabe- und Vertragsunterlagen auf die Einhaltung des Vergaberechts, unter anderem auf eine produktneutrale Ausschreibung.

Kommunen stellten mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe potenziellen Bietern die für die Angebotskalkulation erforderlichen Vergabeunterlagen zur Verfügung. Diese enthielten regelmäßig Leistungsverzeichnisse mit den auszuführenden Leistungen oder den zu verwendenden Bauteilen. Häufig enthielten die geprüften Leistungsverzeichnisse Leistungspositionen mit Leitfabrikaten ohne Hinweise auf die Anforderungen der Vergleichbarkeit möglicher Alternativen. In ihren Vergabevermerken gaben die geprüften Kommunen an, nicht von dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung abzuweichen.

Bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen haben die Kommunen neben der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Vorschriften und Richtlinien des Freistaats anzuwenden.⁹⁷ Nach den Vorschriften der VOB/A sind die Leistungen eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Unternehmen die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können.⁹⁸ In technischen Spezifikationen darf nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren verwiesen werden.⁹⁹ Von einer produktneutralen Ausschreibung kann abgewichen werden, wenn

- dies durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist oder
- dieser nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann.

⁹⁷ § 31 Abs. 2 ThürGemHV.

⁹⁸ § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2019.

⁹⁹ § 7 Abs. 2 VOB/A 2019.

Der Rechnungshof stellte regelmäßig fest, dass Kommunen im Langtext des Leistungsverzeichnisses bei verschiedenen Positionen von der Produktneutralität abwichen und Leitfabrikate vorgaben. Der Rechnungshof prüfte, ob die Leistungen ohne Angabe von Leitfabrikaten erschöpfend zu beschreiben und durch vergleichbare Alternativen zu beschaffen waren. Er stellte überwiegend fest, dass die Leistungspositionen mit Leitfabrikaten nicht die Ausnahmetatbestände des § 7 Abs. 2 VOB/A 2019 erfüllten. Ein Hinweis auf vergleichbare Produkte fehlte. In diesen Fällen war das Verwenden von Leitfabrikaten nicht zulässig. Die Kommunen hatten den Wettbewerb für diese Leistungen unnötig eingeschränkt. Dies kann zu Nachprüfungsverfahren führen, die die Umsetzung der geplanten Baumaßnahmen verzögern und dadurch zu Mehrausgaben führen. Auch Schadensersatzforderungen rechtsfehlerhaft nicht berücksichtigter Mitbewerber sind möglich.

Leistungen sind grundsätzlich in allen Teilen produktneutral zu beschreiben. Die technischen Spezifikationen sind in den Verdingungsunterlagen zu formulieren.¹⁰⁰ Bieterangaben zu Fabrikaten, Verfahren etc. sind in der Leistungsbeschreibung nur vorzusehen, wenn dies zur Konkretisierung des angebotenen Leistungsinhalts unverzichtbar ist.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, genau zu prüfen, bei welchen Leistungen die Ausnahmeregelungen der VOB/A greifen und welche technischen Anforderungen maßgebend für die Beschaffung sind. Dies gilt auch für die als gleichwertig zuzulassenden Leistungen. Als Auftraggeber sind die Kommunen verpflichtet, von Dritten erstellte Vergabeunterlagen zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. In Leistungsverzeichnissen angegebene Leitfabrikate sind zu entfernen, sofern kein begründeter Ausnahmetatbestand vorliegt. Liegt ein solcher vor, ist das Abweichen von einer produktneutralen Ausschreibung in der Dokumentation zum Vergabeverfahren zu begründen.

¹⁰⁰ § 7a Nrn. 1 und 2 VOB/A 2019.

XVII. Finanzbedarfe für Baumaßnahmen

Den kommunalen Verwaltungen sind der Zustand und die Bedarfe für die Instandsetzung und Unterhaltung ihres Anlagevermögens nicht hinreichend bekannt. Die Veranschlagung notwendiger Baumaßnahmen ist überwiegend nicht sachgerecht.

Kommunale Gebietskörperschaften sind Eigentümer einer Vielzahl von Freianlagen, Gebäuden, Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen. Sie haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.¹⁰¹ Daraus folgt, dass die Kommunen ihr Vermögen durch fortwährende Pflege, Unterhaltung und Instandsetzung in einem funktionsfähigen Zustand zu erhalten haben. Dabei haben sie ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen sowie die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.¹⁰²

Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit bauliche Unterhaltungsbedarfe der Kommunen bei Jugendfreizeiteinrichtungen und Schulen geprüft. Er hatte dabei festgestellt, dass den geprüften Verwaltungen regelmäßig die Bedarfe für die Instandsetzung und Unterhaltung ihres Anlagevermögens nicht hinreichend bekannt waren oder deren Veranschlagungen nicht sachgerecht stattfanden.

In 2023 und 2024 befragte der Rechnungshof alle kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen nach den erforderlichen Finanzbedarfen, um die vorhandene bauliche Infrastruktur in einen mangelfreien Zustand zu versetzen, diesen zu halten oder in diesen zu investieren. Auf dieser Grundlage beabsichtigte der Rechnungshof, Hinweise zu Bedarfsschwerpunkten und Handlungsempfehlungen zu geben.

Mit einem standardisierten Fragebogen erhob der Rechnungshof Finanzbedarfe für Freianlagen, Gebäude, Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen. Dabei sollten die Verwaltungen sowohl nach Bedarfen für bauliche Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen als auch nach Bedarfen für Investitionen unterscheiden. Darüber hinaus sollten die Verwaltungen die benannten Bedarfe nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben gliedern.

Auf der Grundlage der Ergebnisse war das Ziel des Rechnungshofs, einen Vergleich der Gebietskörperschaften auf der Grundlage der Einwohnerzahl oder der Flächenausdehnung zu erstellen. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden.

¹⁰¹ § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

¹⁰² § 53 Abs. 1 und 2 ThürKO.

Zwar gaben 97 % der befragten Kommunen dem Rechnungshof in sehr unterschiedlicher Qualität Finanzbedarfe für ihre bauliche Infrastruktur an. Allerdings beruhten nur rund 16 % der angegebenen Finanzbedarfe auf belastbaren Kostenermittlungen. Damit ließen die Antworten keine belastbare vergleichende Auswertung zu.

Eine Vielzahl an Nachfragen der Verwaltungen verdeutlichte, dass diese beim Prüfungsgegenstand teilweise erhebliche Wissensdefizite hatten. Aus diesen Rückfragen ging zum Beispiel hervor, dass

- eine Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben nicht durchgehend bekannt war,
- eine Abgrenzung zwischen Investitionen sowie baulichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nicht geläufig war und
- viele Verwaltungen keine Kenntnis über Art, Anzahl und Zustand der verschiedenen Objektarten in ihren Gebietskörperschaften besaßen.

So gaben viele Verwaltungen Finanzbedarfe überwiegend für Investitionen an. Das würde aufgrund der im Fragebogen vorgegebenen vereinfachten Abgrenzungskriterien jedoch bedeuten, dass der Großteil der erforderlichen Infrastrukturen noch gar nicht vorhanden ist. Allein diese Angabe vieler Kommunen ist aufgrund der bereits vorhandenen hohen Infrastrukturdichte, den demografischen Herausforderungen und allen bisherigen Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zweifelhaft.

Kenntnisse über den eigenen infrastrukturellen Bestand, aber auch über dessen Zustand sind für die kommunalen Verwaltungen Grundvoraussetzungen, um Defizite zu erkennen, daraus Finanzbedarfe abzuleiten sowie notwendige strategische Ziele zu definieren. Nur auf dieser Basis können Prioritäten festgelegt und mögliche Zielkonflikte identifiziert werden. Klarheit darüber, welche Aufgaben die Gebietskörperschaft tatsächlich verpflichtend zu erfüllen hat, sollte eine wesentliche Voraussetzung bei der Festlegung von Prioritäten und für die Aufstellung des kommunalen Haushalts sein. Nur mit der erforderlichen Kenntnis der Verwaltung über die ordnungsgemäße Veranschlagung von Baumaßnahmen kann eine Haushaltsatzung korrekt aufgestellt werden. Dies setzt unter anderem voraus, dass Baumaßnahmen sachgerecht zwischen Investitionen oder Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen abgegrenzt und damit dem Vermögens- oder Verwaltungshaushalt korrekt zugeordnet werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die kommunalen Verwaltungen über die Finanzbedarfe ihrer Gebietskörperschaften mangels erforderlichen Grundlagenwissens nicht ausreichend aussagefähig sind. Dies widerspricht dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Dieser Grundsatz gilt für alle Phasen des kommunalen Haushalts von der Bedarfsermittlung bis zur Rechnungslegung.

Im Ergebnis der Auswertung der seitens der kommunalen Verwaltungen übermittelten Daten hält es der Rechnungshof für dringend geboten:

- bestehende Wissensdefizite über den infrastrukturellen Bestand ihrer Gebietskörperschaft und dessen Zustand auszugleichen,
- sich Klarheit über die Pflichtaufgaben ihrer Gebietskörperschaft zu verschaffen,
- unter Berücksichtigung des demografischen Wandels strategische Ziele für die Unterhaltung und Entwicklung der Infrastruktur der Gebietskörperschaften zu definieren,
- auf der Grundlage der Ausgangssituation des Bestands und Zustands sowie der definierten strategischen Ziele den Bedarf für Baumaßnahmen und den hierfür erforderlichen Finanzbedarf sorgfältig zu ermitteln sowie
- den Finanzbedarf zur Deckung des ermittelten baulichen Bedarfs im Rahmen der Haushaltsaufstellung sachgerecht im Haushalt zu veranschlagen und in die mittelfristige Finanzplanung einzubeziehen.

Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Gebietskörperschaften die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht wirtschaftlich und planvoll am künftigen Bedarf orientiert verausgaben. Bevor die Verwaltungen die vorgefundenen Defizite nicht beheben, entbehren Angaben zu einem etwaigen Gesamtfinanzbedarf im Baubereich einer substantiellen Grundlage. Sie sind damit insbesondere zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nicht ausreichend belastbar.

XVIII. Fehlendes und zu spät bestelltes Prüfungspersonal im Rechnungsprüfungsamt

Eine kreisfreie Stadt besetzte viele Stellen ihres Rechnungsprüfungsamts nicht. Teilweise waren die Stellen der Leitung sowie der Stellvertretung gleichzeitig nicht besetzt. Zudem war die Unabhängigkeit des verbliebenen Prüfungspersonals wegen dessen fehlender bzw. stark verzögerter Bestellung zu Rechnungsprüfern eingeschränkt.

Der Rechnungshof prüfte 2023 im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer doppisch buchenden kreisfreien Stadt die Stellenbesetzung des Rechnungsprüfungsamts. Der Stellenplan sah zur Erfüllung der dortigen Aufgaben bis zu 7,90 Vollzeitstellen vor. Im geprüften Zeitraum waren nie alle Stellen besetzt. Zum 1. Januar 2023

- waren von 7,90 Stellen 5,54 besetzt (70 %),
- waren die Leitung und stellvertretende Leitung nicht besetzt,
- führte ein Tarifbeschäftigter die Amtsgeschäfte kommissarisch, der kein Beamter auf Lebenszeit im gehobenen nicht technischen Verwaltungsdienst war.

Einige Prüfer bestellte die Stadt zunächst nicht förmlich zu Rechnungsprüfern. Zwischen ihrer Tätigkeitsaufnahme im Rechnungsprüfungsamt und der Bestellung lagen zwischen 11 und 45 Monate. Durchschnittlich vergingen 24 Monate, bis der Oberbürgermeister die Rechnungsprüfer auf Beschluss des Stadtrats bestellte.

Kreisfreie Städte müssen zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommune auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.¹⁰³ Das Rechnungsprüfungsamt ist bei der Durchführung von Prüfungen unabhängig.¹⁰⁴ Der Leiter eines Rechnungsprüfungsamts und sein Stellvertreter müssen Beamte auf Lebenszeit sein und unter anderem mindestens die Befähigung für den gehobenen allgemeinen nicht technischen Verwaltungsdienst besitzen.¹⁰⁵ Der Leiter, sein Stellvertreter und die Prüfer werden auf Beschluss des Gemeinde- bzw. Stadtrats vom (Ober-)Bürgermeister bestellt und abberufen.¹⁰⁶

¹⁰³ § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKDG.

¹⁰⁴ § 21 Abs. 3 Satz 1 ThürKDG.

¹⁰⁵ § 21 Abs. 5 ThürKDG.

¹⁰⁶ § 21 Abs. 4 Satz 1 ThürKDG.

Die fortwährende Nichtbesetzung von Leitungs- und Prüfungsstellen im Rechnungsprüfungsamt gefährdete die Erfüllung seiner Aufgaben in der Finanz- und Verwaltungskontrolle nach § 22 ThürKDG. Zudem genügte die Besetzung mit einem tarifbeschäftigten kommissarischen Leiter nicht den Voraussetzungen des § 21 Abs. 5 ThürKDG.

Die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts ist – neben ausreichendem und fähigem Personal – eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Finanzkontrolle. Die fehlende bzw. stark verzögerte Bestellung des Prüfungspersonals schränkte dessen persönliche und sachliche Unabhängigkeit ein. Die Regelungen zu Bestellung und Abberufung der Amtsleitung, ihrer Stellvertretung sowie der Prüfer sollen sicherstellen, dass diese frei und unbelastet ihren Prüfungstätigkeiten nachgehen können.

Der Rechnungshof forderte, das Rechnungsprüfungsamt personell so auszustatten, dass es seine Aufgaben vollumfänglich erfüllen kann. Hierzu muss die Stadt die Stellen der Amtsleitung und der Stellvertretung mit Beamten auf Lebenszeit besetzen, die die Befähigung zum gehobenen nicht technischen Verwaltungsdienst besitzen. Der Rechnungshof forderte weiter, das Prüfungspersonal innerhalb von drei Monaten nach Tätigkeitsaufnahme auf Beschluss des Stadtrats zu bestellen.

Die Stadt teilte mit, ihr sei unklar, welche Vorgabe des § 21 ThürKDG sie verletzt habe. Eine konkrete Besetzung sei nicht vorgeschrieben. Dass im Stellenplan ausgewiesene Stellen faktisch nicht besetzt waren, könne einen Verstoß gegen § 21 ThürKDG grundsätzlich nicht begründen. Es obliege den Gemeinden, das erforderliche Personal im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit zu bestimmen. Inzwischen seien jedoch Leitung und Stellvertretung mit Beamtinnen besetzt, welche die gesetzlichen Anforderungen erfüllten. Zu der Bestellung des Prüfungspersonals teilte die Stadt mit, dass es zunächst einer Klärung bedürfe, inwieweit die zu bestellenden Personen fachlich und persönlich geeignet seien. Man könne über die hierfür erforderliche Zeitdauer unterschiedlicher Auffassung sein. Die Stadt wies zudem die Kritik zurück, durch die vermeintlich verzögerte Bestellung habe eine Beeinträchtigung der persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit stattgefunden.

Der Rechnungshof widerspricht der Auffassung der Stadt. Sind Prüferstellen über Jahre nicht besetzt und Leitungsstellen gleichzeitig unbesetzt, verstößt die Stadt gegen ihre Verpflichtung, ein funktionsfähiges und unabhängiges Rechnungsprüfungsamt vorzuhalten. Die Sichtweise der Stadt ist auch nicht unter Verweis auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu rechtfertigen. Zwar steht außer Zweifel, dass Gemeinden im Rahmen dieses Rechts das erforderliche Personal selbst bestimmen (Personalhoheit). Der Mindestmaßstab für die Personalbemessung ist dabei jedoch die stetige Aufgabenerfüllung, die zu gewährleisten ist.¹⁰⁷ Die Personalausstattung ist dementsprechend in quantitativer und qualitativer Hinsicht so zu bemessen, dass die gesetzlichen Prüfungsaufgaben rein kapazitätsmäßig von dem vorhandenen Personal ordnungsgemäß und termingerecht erfüllt werden können.¹⁰⁸ Dies war nicht der Fall, da das Rechnungsprüfungsamt – wie die Stadt in ihrer Stellungnahme einräumte – Pflichtaufgaben aufgrund von Personalmangel nicht erfüllen konnte.

Der Rechnungshof begrüßt, dass nach Angabe der Stadt die Besetzung von Leitung und Stellvertretung nunmehr den gesetzlichen Anforderungen entspricht und die vorgesehenen Stellen besetzt sind. Er fordert, die Aufgabenerfüllung im Rechnungsprüfungsamt künftig durch eine angemessene Personalausstattung durchgehend sicherzustellen. Er weist darauf hin, dass durch die fehlende bzw. deutlich verzögerte Bestellung der Prüfer die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung nicht gewährleistet ist. Der Rechnungshof pflichtet der Stadt bei, dass dem Stadtrat nur geeignetes und erprobtes Personal zur Bestellung vorgeschlagen werden darf. Wie lang der für eine diesbezügliche Prüfung erforderliche Zeitraum sein sollte, ist nicht verbindlich geregelt und ist von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Es sind jedoch keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Klärung länger als drei Monate dauern sollte. In Anbetracht der oben genannten Bedeutung für eine wirksame Finanzkontrolle bleibt der Rechnungshof bei seiner Empfehlung, die Bestellung des Prüfungspersonals grundsätzlich innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Tätigkeitsaufnahme anzustreben.

¹⁰⁷ Vgl. § 33 Abs. 1 Satz 1 ThürKO i. V. m. § 3 Abs. 1 ThürKDG.

¹⁰⁸ Vgl. Uckel/ Dressel/ Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Erl. Nr. 2.2 zur § 81 ThürKO.

XIX. Außertarifliche Vergütungen in Eigenbetrieben

Eine kreisfreie Stadt vergütete einige Werkleitungen und kaufmännische Leitungen ihrer Eigenbetriebe weit über dem höchstmöglichen tarifvertraglichen Entgelt und vereinbarte weitere großzügige außertarifliche Leistungen. Die erforderliche Genehmigung des Ministeriums fehlte ebenso wie eine Stellenbeschreibung inklusive ihrer Bewertung. Der Stellenplan enthielt keine Angaben über Art und Höhe der außertariflichen Vergütung.

Der Rechnungshof prüfte die Vergütung der Werkleitungen bzw. kaufmännischen Leitungen einer kreisfreien Stadt. Die Stadt vereinbarte mit den Werkleitungen bzw. kaufmännischen Leitungen ihrer Eigenbetriebe die folgenden außertariflichen Entgelte und Leistungen:¹⁰⁹

- | | |
|-------------------------------------|--------------------|
| ▪ Monatliches Entgelt | bis zu 9.170 EUR, |
| ▪ Jahressonderzahlung | bis zu 10.000 EUR, |
| ▪ Weihnachtsgeld | bis zu 4.444 EUR, |
| ▪ Versicherungsbeiträge | bis zu 6.000 EUR, |
| ▪ Dienstwagen zur privaten Nutzung. | |

Die Stadt verfügte über keine Stellenbeschreibungen (bestehend aus Tätigkeitsdarstellungen und -bewertung), die diese außertariflichen Vergütungen begründen. Ebenso fehlten die dafür notwendigen Genehmigungen des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Der Stellenplan enthielt keine Angaben über Art und Höhe der Vergütung. Einen Werkleiter beschäftigte die Stadt über einen Zeitraum von drei Monaten und vergütete ihn außertariflich, ohne dass dafür eine freie Planstelle zur Verfügung stand.

Stellenbeschreibungen sind insbesondere notwendig, um die tarifgerechte und gegebenenfalls auch außertarifliche angemessene Vergütung der Beschäftigten zu ermitteln und zu belegen. Dabei macht § 12 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Verwaltung (TVöD-V) Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erforderlich und faktisch zur Arbeitgeberpflicht. Erst auf dieser Grundlage ist überhaupt feststellbar, inwieweit eine bestimmte tarifliche oder außertarifliche Vergütung infrage kommt. Da die Stadt unter anderem die Stellen der Werkleitungen nicht beschrieben hatte und folglich auch nicht bewerten konnte, waren die jeweiligen Vergütungen nicht

¹⁰⁹ Art und Höhe der außertariflichen Vergütungsbestandteile variieren je nach Bediensteten.

begründet. Der Rechnungshof konnte deshalb nicht nachvollziehen, inwieweit beispielsweise ein Monatsentgelt von 9.170 EUR, welches 28 % über dem höchstmöglichen tariflichen Entgelt (Entgeltgruppe 15, Erfahrungsstufe 6) lag¹¹⁰, gerechtfertigt war.

Gemäß § 33 Abs. 3 ThürKO sind die Eingruppierung der Angestellten, deren Vergütung sowie alle sonstigen Leistungen nur im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen zulässig. Sollen außer- oder übertarifliche Leistungen gewährt werden, kann das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium in besonders begründeten Fällen Ausnahmen genehmigen. Die Stadt hätte deshalb für jede außertarifliche Vergütung eine Genehmigung beantragen müssen. Dies hatte sie entgegen § 33 Abs. 3 Satz 3 ThürKO unterlassen.

Der Stellenplan als Bestandteil des Haushaltsplans hat Satzungsqualität und ist einzuhalten.¹¹¹ Er stellt die Grundlage und haushaltsrechtliche Ermächtigung für den Oberbürgermeister dar, Arbeitnehmer oder Beamte einzustellen und Personalausgaben zu leisten. Er legt insoweit verbindliche Obergrenzen fest.¹¹² Indem die Stadt ohne ausdrückliche Festlegung im Stellenplan die Werkleiter außertariflich vergütete, überschritt sie diese satzungsrechtlichen Obergrenzen des Stellenplans. Sie verstieß damit gegen das Haushaltsrecht. Dies galt in besonderem Maße für die außertarifliche Vergütung der Werkleitung, für die zeitweise keine freie Stelle zur Verfügung stand.

Der Rechnungshof forderte, umgehend vollständige Stellenbeschreibungen zu erstellen, die erforderlichen Genehmigungen der außertariflichen Vergütungen zu beantragen und diese im Stellenplan darzustellen.

Die Stadt teilte mit, dass sie der Auffassung des Rechnungshofs zur Notwendigkeit von Stellenbeschreibungen folge. Sie sei jedoch überzeugt, dass außertarifliche Vergütungen von Werkleitern aufgrund ihrer Eigenschaft als leitende Angestellte nicht dem Genehmigungsvorbehalt des § 33 ThürKO unterlägen. Höchst vorsorglich habe sie jedoch für die drei Werkleiter, die zurzeit außertariflich bezahlt werden, entsprechende Anträge beim Ministerium gestellt. Den Stellenplan habe sie inzwischen angepasst und Erläuterungen aufgenommen, welche die außertariflichen Vergütungen dokumentieren.

¹¹⁰ Vgl. Anlage A (VKA) zum TVöD vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch Änderungsarbeitsvertrag Nr. 20 vom 14.07.2022: Das monatliche Bruttoentgelt in der höchsten Entgeltgruppe 15 mit der höchsten Erfahrungsstufe 6 betrug 7.144 EUR.

¹¹¹ § 5 Abs. 1 Satz 3 ThürGemHV-Doppik.

¹¹² Vgl. Uckel/ Dressel/ Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Erläuterung Nr. 4.5 zu § 56 Abs. 3 Satz 2 ThürKO, S. 63 – Lfg. 95, 01.08.2022.

Der Rechnungshof weist abschließend darauf hin, dass insbesondere das kommunale Haushaltsrecht zwingend einzuhalten ist. Zudem hat die Stadt den Stellenplan konsequent einzuhalten und alle Stellen mit außertariflicher Vergütung im Stellenplan so darzustellen, dass die außertarifliche Vergütung erkennbar ist.

XX. Zu niedriges Entgelt für Lohn- und Gehaltsabrechnungen für Dritte

Eine Stadt nahm für Vereine und städtische Gesellschaften die Lohn- und Gehaltsabrechnung vor. In einem Fall passte sie die zugrundeliegende Vereinbarung seit 1999 nicht an und nahm über Jahre in Kauf, dass ihre Kosten nicht gedeckt waren.

Der Rechnungshof hatte bei seiner überörtlichen Rechnungsprüfung der Jahre 2013 bis 2017 festgestellt, dass eine Stadt die Lohn- und Gehaltsabrechnungen für zwei ihrer Eigengesellschaften sowie drei Vereine aus der Stadt vornahm. Er hatte beanstandet, dass die Stadt ihren Aufwand für die Lohn- und Gehaltsabrechnung nicht bzw. nicht regelmäßig ermittelte und die unterschiedlichen Kostensätze nicht nachvollziehbar waren.

In seiner Kontrollprüfung 2023 stellte der Rechnungshof fest, dass die Stadt die Lohn- und Gehaltsabrechnung für zwei Vereine unentgeltlich und für vier städtische Gesellschaften zu unterschiedlichen Kostensätzen vornahm. In einem Fall hatte die Stadt die vertragliche Monatspauschale, welche sie für die monatliche Lohn- und Gehaltsabrechnung je Mitarbeiter in Rechnung stellt (sog. Abrechnungsfall), seit 1999 nicht angepasst. Obwohl sie für diesen Abrechnungsfall Selbstkosten von 16,33 EUR ermittelte und eine beratende Rechtsanwaltskanzlei einen Kostensatz von 35 bis 45 EUR empfohlen hatte, hielt sie über 24 Jahre an einem Kostensatz von 3,37 EUR fest.

Die Stadt hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen (Grundsatz der Einnahmebeschaffung).¹¹³ Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.¹¹⁴

Die Stadt missachtete die Grundsätze der Einnahmebeschaffung sowie der Wirtschaftlichkeit, indem sie über Jahre nicht kostendeckende Entgelte für die von ihr erbrachten Leistungen hingenommen hatte. Besonders schwer wog, dass der vereinbarte Kostensatz von 3,37 EUR je Abrechnungsfall weit unter dem von der Stadt selbst ermittelten kostendeckenden Entgelt von 16,33 EUR liegt und sie vertraglich vereinbarte Anpassungen trotz der Tarifsteigerungen nicht umgesetzt hat.

¹¹³ § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO.

¹¹⁴ § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

Der Rechnungshof wies insbesondere auch darauf hin, dass in allen Vereinbarungen Regelungen aufzunehmen sind, welche die Haftung der Stadt begrenzen. Zudem ist regelmäßig zu prüfen, inwieweit ein Betrieb gewerblicher Art vorliegt und gegebenenfalls weitere steuer- und beihilferechtliche Aspekte zu berücksichtigen sind.

Der Rechnungshof forderte,

- den Vertrag für die Lohn- und Gehaltsabrechnungen auf Grundlage einer aktuellen Kalkulation der eigenen Kosten anzupassen,
- vertraglich vereinbarte Anpassungen aufgrund von Tarifsteigerungen umzusetzen,
- Vereinbarungen mit den Vereinen mit dem Ziel einer angemessenen Kostenbeteiligung zu prüfen.

Die Stadt gab in ihrer Stellungnahme an, sie werde den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.

XXI. Jahrelanger Verzicht auf Beamtenbeurteilungen

Kommunen verstießen gegen die Pflicht, ihre Beamten regelmäßig dienstlich zu beurteilen.

Der Rechnungshof prüfte in 2023 und 2024 bei einer Gemeinde und einem Landkreis die Beurteilungspraxis für Beamte. Er stellte dabei fest, dass beide Kommunen zu keiner Zeit regelmäßige Beurteilungen für ihre Beamten erstellt hatten. Der Landkreis fertigte stattdessen anlassbezogen Beurteilungen an.

Seit Inkrafttreten der Thüringer Beurteilungsverordnung (ThürBeurtVO) zum 1. März 2020 sind Beamte regelmäßig, mindestens alle drei Jahre zu festen Stichtagen zu beurteilen (Regelbeurteilungen).¹¹⁵ Die sogenannten Anlassbeurteilungen hingegen sind nur dann zu erstellen, wenn besondere dienstliche oder persönliche Belange des Beamten dies rechtfertigen.¹¹⁶ Die Ausnahmen von der Pflicht zur Regelbeurteilung sind in § 3 Abs. 2 bis 5 ThürBeurtVO abschließend geregelt und lagen bei den geprüften Fällen nicht vor.

Mit dem Verzicht, ihre Beamten regelmäßig zu beurteilen, verstießen die Kommunen nicht nur gegen die Vorgaben der beamtenrechtlichen Beurteilungsvorschriften. Vielmehr unterliefen sie damit auch den subjektiv-öffentlichen Anspruch jedes einzelnen Beamten auf Erteilung einer regelmäßigen dienstlichen Beurteilung. Diese Beurteilungen sind Instrumente der Personalführung und dienen als Grundlage für Auswahlentscheidungen und Maßnahmen der individuellen Personalentwicklung.¹¹⁷ Ohne Beurteilungen kann die Kommune zum Beispiel nicht rechtssicher feststellen, ob ein verbeamteter Bewerber der Bestgeeignete für eine ausgeschriebene Stelle ist.

Der Rechnungshof forderte die Gemeinde und den Landkreis auf, ihre Beamten künftig nach den Vorgaben der Thüringer Beurteilungsverordnung regelmäßig zu beurteilen.

Er begrüßt, dass beide Kommunen zusicherten, ihre Beurteilungspraxis entsprechend umzustellen.

¹¹⁵ § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürBeurtVO (GVBl. 2020, S. 64). Zuvor waren Beamte mindestens alle vier Jahre dienstlich zu beurteilen, § 51 Thüringer Laufbahnverordnung i. V. m. § 54 Thüringer Laufbahngesetz.

¹¹⁶ § 4 ThürBeurtVO.

¹¹⁷ Vgl. § 34 Thüringer Laufbahngesetz.

XXII. Stellenbesetzungsverfahren bei Neueinstellungen – Verstöße gegen das Prinzip der Bestenauslese

Kommunen verzichteten ohne ausreichende Begründung auf Stellenausschreibungen bei Tarifbeschäftigten. Sie hielten sich nicht konsequent an ihre Anforderungsprofile für zu besetzende Stellen und erweiterten die Bewerberkreise unzulässigerweise.

In 2023 und 2024 prüfte der Rechnungshof die ordnungsgemäße Durchführung von Stellenbesetzungsverfahren bei einer großen kreisangehörigen Stadt und einem Landkreis.

Verzicht auf Stellenausschreibungen

Beide Kommunen verzichteten bei nahezu jeder vierten externen Stellenbesetzung auf eine vorherige Ausschreibung. Zur Begründung erklärten sie, auf bereits vorliegende Initiativbewerbungen oder Bewerbungen aus anderen Stellenbesetzungsverfahren zurückgegriffen zu haben.

Die Bestenauslese nach Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz (GG) sichert jedem Deutschen nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt zu. Dieser grundrechtsgleiche Schutz und der sich daraus ergebende Bewerbungsverfahrensanspruch erfordern, dass mit dem Auswahlverfahren die in Artikel 33 Abs. 2 GG gewährleisteten Rechte realisiert werden können. Damit dieses Recht jeder wahrnehmen kann und jedem der gleiche Zugang zu einem öffentlichen Amt gewährleistet wird, ist es erforderlich, die dafür notwendige Kenntnis von der beabsichtigten Stellenausschreibung zu vermitteln. Der „gleiche Zugang“ setzt dabei „gleiche“ Kenntnisse potenzieller Bewerber um die Möglichkeit der externen Stellenbesetzung voraus. Effektiv können Arbeitgeber das nur gewährleisten, wenn sie die Öffentlichkeit über eine zu besetzende Stelle informieren. Das geht in der Regel nur über öffentliche Ausschreibungen.

Die Bestenauslese soll zudem die bestmögliche Aufgabenwahrnehmung sicherstellen. Öffentliche Arbeitgeber haben bei externen Stellenbesetzungen in der Regel keinen Überblick, welche potenziellen Bewerber über die notwendige Eignung verfügen. Dieser Überblick ist auch aus der objektiv-rechtlichen Bedeutung des Artikel 33 Abs. 2 GG heraus grundsätzlich nur durch eine öffentliche Ausschreibung zu gewinnen.

Für Beamte in Thüringen ist die Bestenauslese einfachgesetzlich ausgeformt. Nach § 3 Abs. 1 Thüringer Laufbahngesetz¹¹⁸ sind bei Einstellungen die Bewerber durch öffentliche Stellenausschreibung zu ermitteln.

Eine allgemeine Pflicht, die Stellen der Tarifbeschäftigten öffentlich auszuschreiben, ist weder einfachgesetzlich noch tarifvertraglich geregelt. Nach Auffassung des Rechnungshofs lassen sich die Bestenauslese und die Gewährleistungen aus Artikel 33 Abs. 2 GG in der Regel jedoch nur durch eine Ausschreibung verwirklichen. Bei externen Stellenbesetzungen ist daher grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung erforderlich. Besondere Gründe können im Einzelfall ein Absehen von einer Ausschreibung rechtfertigen. Dabei ist es notwendig, sowohl den Verzicht auf eine Stellenausschreibung als auch die Auswahlentscheidung schriftlich und nachvollziehbar zu begründen, um die gleichwohl erforderliche Bestenauslese zu dokumentieren.

Da die Kommunen diesen Anforderungen nicht nachkamen, ersuchte der Rechnungshof sie, bei externen Besetzungsverfahren die Stellen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, um der Bestenauslese gerecht zu werden.

Eine Kommune erklärte, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei bei Verzicht auf eine Stellenausschreibung deutlich eher eingehalten. Hierzu verwies sie auf den mit Ausschreibungsverfahren verbundenen zeitlichen und finanziellen Aufwand.

Der Rechnungshof sieht weiter die Pflicht zur Stellenausschreibung. Die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Kommune rechtfertigen für sich allein nicht den Verzicht auf Stellenausschreibungen.

Anforderungsprofil und Bewerberkreis

Eine Kommune stellte Bewerber ein, die das zuvor von ihr festgelegte und mit Stellenausschreibung veröffentlichte Anforderungsprofil nicht erfüllten. Entweder konnten die Bewerber die konkret verlangte Qualifikation oder die zwingend geforderte Berufserfahrung nicht vorweisen.

¹¹⁸ Thüringer Gesetz über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahngesetz – ThürLaufbG) vom 12.08.2014 (GVBl. S. 472). § 3 Abs. 2 ThürLaufbG sieht Ausnahmen von dieser Ausschreibungspflicht vor. Diese Befreiung von der Verpflichtung zur Ausschreibung entbindet allerdings nicht vom Leistungsgrundsatz. Auch bei Anwendung der Ausnahmeregelung ist eine Bestenauslese vorzunehmen. Die Auswahl muss nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen.

Die Bestenauslese erfordert auch, dass öffentliche Arbeitgeber für eine zu besetzende Stelle ein Anforderungsprofil festlegen, welches im Stellenbesetzungsverfahren die Grundlage ihrer Entscheidung bildet. Durch die Bestimmung des Anforderungsprofils legen sie die Kriterien für die Auswahl der Bewerber im Voraus fest. Setzen Arbeitgeber dabei Anforderungen für Stellen als zwingend voraus, haben sie keinen Spielraum, Ausnahmen zuzulassen. Erfüllen Bewerber diese Anforderungen nicht, sind sie aus dem Auswahlverfahren auszuschließen. Andernfalls erweitern die Arbeitgeber den Bewerberkreis unzulässigerweise.

Der Rechnungshof forderte, die Einhaltung des Anforderungsprofils und der Bestenauslese künftig sicherzustellen.

Die Kommune argumentierte, sie habe wegen des Fachkräftemangels auch Bewerber eingestellt, die zwar die geforderten Qualifikationen nicht erfüllen, aus ihrer Sicht aber dennoch geeignet seien.

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Anforderungsprofile bei der Besetzung von Stellen einzuhalten. Der Fachkräftemangel entbindet die Kommunen nicht von rechtskonformen Auswahlentscheidungen. Sie sind während des gesamten Auswahlverfahrens an das von ihnen entwickelte Anforderungsprofil gebunden.

Er empfiehlt abschließend, Anforderungsprofile in Stellenausschreibungen weiter zu fassen, soweit die Aufgabenwahrnehmung dies zulässt.

XXIII. Generelle Durchführung von Einstellungsuntersuchungen ohne jegliche Abwägung

Kommunen sahen vor, dass regelmäßig Einstellungsuntersuchungen durchzuführen sind. Sie wogen nicht bzw. überwiegend nicht ab, ob eine solche ärztliche Untersuchung im Einzelfall erforderlich war. Der Rechnungshof empfahl den Kommunen, Einstellungsuntersuchungen nur noch anlassbezogen durchzuführen, etwa bei Zweifeln an der gesundheitlichen Eignung eines Bewerbers.

Der Rechnungshof prüfte 2023 bis 2025 bei einem Landkreis und einer kreisfreien Stadt die Durchführung von Einstellungsuntersuchungen bei Tarifbeschäftigten.

Überwiegend ließen die Kommunen bei ihren annähernd 1.200 Neueinstellungen von Tarifbeschäftigten ärztliche Untersuchungen ohne jegliche Abwägung der Erforderlichkeit durchführen.

Die ärztliche Untersuchung stellt einen Grundrechtseingriff beim Bewerber dar und bedarf einer Rechtsgrundlage. Als solche kommen unter anderem gesetzliche sowie tarifvertragliche Bestimmungen in Betracht. Die Möglichkeit, generell präventive Einstellungsuntersuchungen anzuordnen, ist tarifvertraglich nicht mehr vorgesehen. Bei begründeter Veranlassung kann der Arbeitgeber den Beschäftigten verpflichten, durch ärztliche Bescheinigung nachzuweisen, dass er zur arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in der Lage ist (§ 3 Abs. 4 Satz 1 TVöD-V). Es steht dabei im Ermessen des Arbeitgebers, ob er von diesem Recht Gebrauch macht. Einstellungsuntersuchungen erfolgen im Einzelfall je nach Erforderlichkeit. Die Erforderlichkeit richtet sich hierbei zum Beispiel nach Art und Dauer der auszuübenden Tätigkeit, Arbeitsplatz, Alter des Bewerbers und Eindruck von seinem Gesundheitszustand beim Vorstellungsgespräch.

Der Rechnungshof empfahl, auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Einstellungsuntersuchungen zukünftig nicht generell, sondern anlassbezogen durchzuführen. Ratsam ist dies bei Tätigkeiten, die eine erhöhte gesundheitliche Eignung erfordern, insbesondere wenn die Ausübung einer Tätigkeit mit der Sicherheit und der Gesundheit anderer Personen in Verbindung steht. Zudem sollten Einstellungsuntersuchungen durchgeführt werden, wenn Zweifel an der gesundheitlichen Eignung des Bewerbers für die angestrebte Tätigkeit und den dazugehörigen Arbeitsplatz bestehen. In jedem Fall ist abzuwägen, ob die ärztliche Untersuchung als Eingriff in das Persönlichkeitsrecht verhältnismäßig ist.

Die Kommunen stimmten dem Rechnungshof zu.

Der Rechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen.

XXIV. **Beteiligungsmanagement ohne Management**

Thüringer Kommunen betätigen sich außerhalb der Kernhaushalte in Form von kommunalen Unternehmen. Die Auslagerung von kommunalen Aufgaben erfordert eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle. Bei den geprüften Stellen war nur in wenigen Ausnahmen ein wirksames Beteiligungsmanagement eingerichtet.

Thüringer Kommunen können sich zur Erledigung ihrer Aufgaben auch kommunaler Unternehmen bedienen.¹¹⁹ Sie sind jedoch in der Pflicht, die rechtmäßige und tatsächliche Aufgabenwahrnehmung durch ihre Unternehmen sicherzustellen und zu überwachen. Es bedarf hierfür eines wirksamen Beteiligungsmanagements mittels Steuerung und Kontrolle.¹²⁰ Dabei ist zu gewährleisten, dass rechtliche Vorgaben eingehalten werden.

Der Thüringer Rechnungshof prüfte 2018 bis 2024 die Beteiligungsverwaltung von elf Kommunen und richtete sein Augenmerk unter anderem auf deren Organisation und Personal sowie die tatsächliche Durchführung des Beteiligungsmanagements. In diesem Rahmen untersuchte der Rechnungshof insbesondere, ob die Beteiligungsakten vollständig geführt wurden, wie sich die Meinungsbildung auf Gesellschafterebene vollzog, ob die Kommunen ihren Einfluss auf die Gesellschaft geltend machten bzw. geltend machen konnten und ob bzw. wie die Kommunen die Aufgabenwahrnehmung überwachten.

Bei der Prüfung der Beteiligungsverwaltungen stellte der Rechnungshof unter anderem Folgendes fest:

- In sieben von 21 Fällen lagen die Stellenbeschreibungen für die mit der Beteiligungsverwaltung beauftragten Bediensteten nicht vollständig vor.

Eine ordnungsgemäße Stellenbeschreibung dient dem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber zur Strukturierung seiner Organisation und nimmt daher in der Verwaltungsorganisation eine zentrale Rolle ein. So definiert diese die Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Ziele, Anforderungen und Kompetenzen der Stelle. Dem

¹¹⁹ Wesentliche Voraussetzung für eine Gründung oder Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen ist u. a., dass ein öffentlicher Zweck das Unternehmen rechtfertigt (§ 71 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Die Unternehmen dürfen aber zu keiner wesentlichen Schädigung und Aufsaugung selbständiger Betriebe führen (§ 71 Abs. 3 ThürKO).

¹²⁰ Cronauge, Kommunale Unternehmen, Finanzwesen der Gemeinden, Rn. 460, S. 380.

Bediensteten dient die Stellenbeschreibung der Orientierung seiner zu erledigenden Aufgaben und ist zudem eine Grundlage für die spätere tarifgerechte Eingruppierung.

- Bei keiner der in Augenschein genommenen Kommunen lagen alle notwendigen Beteiligungsunterlagen vollständig vor.

So fehlten insbesondere Grundsatzdokumente wie Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen, Anstellungsverträge mit den Geschäftsführungen, Wirtschaftspläne und Einladungen zu Aufsichtsratssitzungen nebst deren Protokolle. Bei zwei Fällen waren so gut wie gar keine verwendbaren Dokumente zu den Beteiligungsunternehmen auffindbar.

Ohne die erforderlichen Beteiligungsunterlagen kann sich die Kommune als Gesellschafter keinen ausreichenden Überblick verschaffen, ob und wie die kommunalen Aufgaben bei den Gesellschaften erfüllt werden. Die bei ihr verbliebenen Aufgaben der Steuerung und Überwachung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung und der ordnungsgemäßen Arbeit der Aufsichtsräte sind nicht oder nur eingeschränkt möglich. Dies birgt Risiken, da Fehlentwicklungen und Fehlverhalten von Verantwortlichen nicht erkannt werden (können).

- Aus den Beteiligungsakten ließ sich nicht feststellen, ob bei der Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder die notwendige Sorgfalt angewandt wurde.

Ein Aufsichtsratsmitglied muss diejenigen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten besitzen oder sich aneignen, die es braucht, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können.¹²¹

Rund die Hälfte der geprüften Kommunen bot den Mitgliedern der Überwachungsgremien keine Unterstützungen wie Schulungen oder Mandatsbetreuungen an.

- Zehn der geprüften Kommunen waren nach eigener Aussage fachlich bzw. zeitlich nicht in der Lage, eine Beteiligungsrichtlinie zu erstellen bzw. sahen hierzu keine Notwendigkeit.

¹²¹ Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 15.11.1982 – II ZR 27/82 –, juris Rn. 10 mit Verweis auf: Mertens in Kölner Komm. z. AktG, § 111 Anm. 2.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es unerlässlich, dass die Kommunen entsprechende Beteiligungsrichtlinien verabschieden. Diese bilden ein Regelwerk, das die Steuerung und Überwachung von Beteiligungen an Unternehmen vorgibt. Die Feststellungen des Rechnungshofs unterstreichen deren Notwendigkeit.

- Drei Beteiligungsunternehmen äußerten, dass diese von der Thüringer Kommunalordnung keine Kenntnis hätten und für sie ausschließlich das Gesellschaftsrecht gelte. Auch dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs auf eine mangelhafte Steuerung seitens der Beteiligungsverwaltungen zurückzuführen.

Im Ergebnis steuerte keine der geprüften Kommunen ausreichend aktiv ihre Beteiligungsgesellschaften. Ein Großteil der geprüften Kommunen beschränkte sich, wenn überhaupt, auf rein verwaltende Tätigkeiten. Damit kamen sie ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Verwaltung von Unternehmen nicht ausreichend nach.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, leistungsfähige und wirtschaftlich arbeitende Beteiligungsverwaltungen aufzubauen und nachhaltig zu sichern. Ein funktionierendes Beteiligungsmanagement von kommunalen Unternehmen ist aus mehreren Gründen unerlässlich:

Sicherstellung der Erfüllung kommunaler Ziele

Kommunale Beteiligungen dienen grundsätzlich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Eine Steuerung und Kontrolle dieser Beteiligungen gewährleistet, dass die Unternehmen tatsächlich im Sinne der Kommunen und entsprechend der politischen Zielsetzungen agieren, ihren öffentlichen Auftrag erfüllen und wirtschaftlich effizient arbeiten.¹²²

Transparenz und Verantwortlichkeit

Ein funktionierendes Beteiligungscontrolling schafft Transparenz über die finanzielle und operative Lage der Beteiligungen. Es liefert den Kommunen und insbesondere deren Entscheidungsträgern fundierte Informationen zu Leis-

¹²² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Beteiligungssteuerung, www.kgst.de/konzern-kommune, abgerufen am 10.10.2025.

tung, Kosten, Ertrag und Zielerreichung als Grundlage für strategische Entscheidungen.¹²³ Dies ermöglicht eine verantwortungsvolle Nutzung öffentlicher Mittel und Kontrolle über die Verwendung kommunaler Ressourcen.

Vermeidung von Verselbständigung der Beteiligungen

Ohne wirksames Controlling besteht die Gefahr, dass sich kommunale Beteiligungsgesellschaften von kommunalen Zielen entfernen und eigene Strategien verfolgen, die gerade nicht mehr im Einklang mit der Kommune stehen.¹²⁴ Eine funktionierende Steuerung gewährleistet, dass die Beteiligungen an kommunale Willensbildungsprozesse angebunden bleiben.

Beitrag zur Professionalisierung und Effizienz

Die Implementierung von digitalen Beteiligungssteuerungssystemen kann die Steuerung und das Controlling effizient, transparent und sicher machen.¹²⁵ Dies führt zu einer professionellen Handhabung des Beteiligungsportfolios und trägt zu einer besseren finanziellen und operativen Performance der kommunalen Unternehmen bei.

Mit Beteiligungsrichtlinien kann das operative Beteiligungsmanagement der Kommunen unterstützt werden, indem es sowohl für die Verwaltung als auch für die Beteiligungsgesellschaften und deren Gremienmitglieder laufende Prozesse festlegt.

Der Freistaat hat für seine Beteiligungen und deren Verwaltung Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung (Kodex) in Kraft gesetzt.¹²⁶ Dieser Kodex¹²⁷ bietet eine solide Grundlage für eigene Regelwerke der Kommunen.

Zusammengefasst ist das Controlling für jede Kommune, die über Unternehmen verfügt, eine wichtige Aufgabe.¹²⁸ Um notwendige fundierte Entscheidungen treffen zu können, muss in der Verwaltung ein Beteiligungsmanagement – bestehend aus Planung, Steuerung und Kontrolle (Controlling) – vorhanden sein, um kommunale Ziele nachhaltig zu erfüllen, Transparenz und Verantwortung sicherzustellen,

¹²³ Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern, Leitfaden Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich, Stand November 2014, Tz. IV, S. 23.

¹²⁴ Ebenda, S. 24.

¹²⁵ Vgl. PUBLIC GOVERNANCE, Herbst 2018, Das Beteiligungsmanagement im Wandel – ein Blick auf die Praxis, S.12 (14).

¹²⁶ Thüringer Finanzministerium, Az. VV 4420-01110101, abrufbar unter www.finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen/beteiligungen.

¹²⁷ Vgl. Oehler/Liebendörfer in Wachsmuth/Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar, Stand März 2025, zu § 73 Nr. 6: „Ihre praxisnahe Formulierung verleiht ihnen jedoch den Charakter einer auch für den kommunalen Bereich hilfreichen Handhabung [...]“.

¹²⁸ Gunnar Schwarting, Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung, Finanzwirtschaft 2000, S. 71.

Verselbständigung zu verhindern und die kommunalen Entscheidungsträger effektiv zu unterstützen.

D. Überörtliche Kassenprüfungen

I. Unzureichende örtliche Kassenprüfungen

Eine Stadt nahm bis 2020 keine regelmäßigen örtlichen Kassenprüfungen vor. Dies steht exemplarisch für vielfach gleichlautende Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs auch bei anderen Kommunen.

Eine doppisch buchende Stadt führte im geprüften Zeitraum bis 2020 keine örtlichen Kassenprüfungen durch. Auch die Sonderkassen ihrer Eigenbetriebe blieben ungeprüft. 2021 prüfte das örtliche Rechnungsprüfungsamt erstmals die Stadtkasse. 2022 nahm es erstmals eine Prüfung eines Teils der Sonderkassen vor. Alle Prüfungen erfolgten angekündigt. Nach der städtischen Dienstanweisung war die örtliche Kassenprüfung eine der pflichtigen Hauptaufgaben des örtlichen Rechnungsprüfungsamts.

Nach § 22 Abs. 10 ThürKDG obliegt die örtliche Kassenprüfung dem Bürgermeister. Er bedient sich in Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, dieses Amts. Durch die Kassenprüfungen wird die ordnungsmäßige Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsmäßige Einrichtung der Kasse und das Zusammenwirken mit der Verwaltung geprüft. Die Zahlungsabwicklung ist mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen.¹²⁹ Örtliche Kassenprüfungen finden statt, um die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns zu überprüfen und einen ordnungsgemäßen, sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherzustellen. Sie dienen als Eigenkontrolle des Gemeinderats und sollen unwirtschaftliches oder rechtswidriges Handeln aufdecken.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, künftig Kassenprüfungen entsprechend den gesetzlichen Anforderungen durchzuführen und diese in einem Prüfungsbericht zu dokumentieren.

In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt mit, dass die Durchführung der örtlichen Kassenprüfungen inklusive Sonderkassen nunmehr als Aufgabenschwerpunkt eines Prüfers verankert sei.

Der Rechnungshof begrüßt den Willen der Stadt, zukünftig die gesetzlichen Vorgaben bezüglich örtlicher Kassenprüfungen umzusetzen. Er weist nochmals auf die Notwendigkeit unvermuteter Kassenprüfungen hin.

¹²⁹ § 28 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV-Doppik.

Auch bei anderen Kommunen stellte der Rechnungshof regelmäßig fest, dass sie örtliche Kassenprüfungen überwiegend nicht bzw. nicht regelmäßig durchführten. Oftmals übertrug der Bürgermeister entgegen den rechtlichen Vorgaben diese auf einen Verwaltungsbediensteten. Falls örtliche Kassenprüfungen stattfanden, erstreckten sie sich inhaltlich überwiegend auf die Aufnahme der Bestände der Barkasse. Die Organisation der Kasse an sich, ihre ordnungsgemäße Ausgestaltung und die Einhaltung entsprechender Sicherheitsvorschriften zum Schutz der Beschäftigten oder Dritter prüften die Bürgermeister überwiegend nicht.

Die örtlichen Kassenprüfungen sollten sowohl bei kameraler als auch bei doppischer Buchführung mindestens einmal im Jahr unvermutet, also ohne vorherige Ankündigung, stattfinden.¹³⁰ Es ist unzulässig, dass die Bürgermeister diese Prüfungen auf Verwaltungsmitarbeiter übertragen.¹³¹ Die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung, gerade auch in der Kasse, gehört zu den ureigenen Aufgaben der Bürgermeister.¹³²

Der Rechnungshof fordert daher alle Kommunen auf, regelmäßig örtliche Kassenprüfungen durchzuführen. Er steht im Austausch mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern, um gemeinsam das Prüfungswesen zu verbessern.

¹³⁰ Wachsmuth/Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar zur ThürKO, Erläuterungen zu § 82 Abs. 3 ThürKO, 29. Ergänzungslieferung 12/2016 ThKR, Nr. 3.

¹³¹ § 82 Abs. 3 ThürKO für die Kameralistik und § 22 Abs. 10 ThürKDG für die Doppik.

¹³² § 29 ThürKO.

II. „Kollabiertes“ Forderungsmanagement

Eine Stadt hatte bei mehreren offenen Forderungen Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen nur unzureichend umgesetzt. Auch die Kontrollprüfung zeigte eklatante Mängel in diesem Bereich der Einnahmebeschaffung.

Der Rechnungshof hatte in seinem Prüfungsbericht 2020 festgestellt, dass eine kreisangehörige Stadt ihre Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen bei mehreren offenen Forderungen nicht rechtzeitig und regelmäßig veranlasste. Er hatte die Stadt auf ihre Pflicht hingewiesen, säumige Schuldner zeitnah zu mahnen und nach erfolgloser Mahnung die Vollstreckung anzukündigen. Bei Nichtbegleichung der Forderungen sollte sie die Vollstreckung in Auftrag geben. Die Stadt hatte zugesichert, die Forderungen zukünftig entsprechend diesen Regelungen zu verfolgen.

In seiner Kontrollprüfung 2023/2024 untersuchte der Rechnungshof, ob die Stadt mittlerweile ihr Forderungsmanagement stringent und ordnungsgemäß durchführt. Dabei prüfte er eine Forderung aus der Ausgangsprüfung sowie eine weitere zufällig ausgewählte neue Forderung. Er stellte fest, dass mehrere Jahre vergingen, ehe die Stadt den Schuldner durch Mahnbescheid aufforderte, die Leistung zu erbringen oder über einen vorliegenden Antrag auf Erlass entschied. Auch hatte sie die Niederschlagung der Forderung trotz Insolvenzverfahren der Gläubiger nicht geprüft.

Nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.¹³³ Im Umsetzung dieses Grundsatzes hat sie ihre Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen und ihren Eingang zu überwachen.¹³⁴ Gehen Einnahmen nicht rechtzeitig ein und sind sie erfolglos angemahnt, so hat die Kasse unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten oder zu veranlassen.¹³⁵

Indem die Stadt Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen nicht ergriffen hatte, verstieß sie gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung und Wirtschaftlichkeit. Der Rechnungshof forderte die Stadt erneut auf, ein wirksames Forderungsma-

¹³³ § 54 Abs. 2 ThürKO.

¹³⁴ § 25 ThürGemHV.

¹³⁵ § 52 Satz 1 ThürGemHV.

nagement zu etablieren, welches einerseits die konsequente und zeitnahe Beitreibung städtischer Forderungen und andererseits die Niederschlagung uneinbringlicher und insbesondere insolvenzbehafteter Forderungen gewährleistet.

Die Stadt erwiderte, sie verfüge aufgrund eines seit Jahren anhaltenden Personalmangels nicht über ein funktionierendes Forderungsmanagement und könne ein solches auch nicht etablieren. Seit 2018 sei die schwierige personelle Situation dem Bürgermeister sowie dem Personalamt bekannt. Gleichwohl sei das Sachgebiet Stadtkasse/Vollstreckung seit 2024 „vollständig kollabiert“.

Mit ihrer Stellungnahme bestätigte die Stadt die Feststellungen des Rechnungshofs. Sie verstieß gegen den Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung.¹³⁶ Zudem kam sie ihrer Pflicht nicht nach, das fachlich geeignete Verwaltungspersonal anzustellen, das den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte gewährleistet.¹³⁷ Der Bürgermeister nahm insoweit seine Verantwortung aus § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürKO nicht ausreichend wahr, für eine sachgerechte Aufgabenerledigung und einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang der Verwaltung¹³⁸ zu sorgen. Der Rechnungshof sah vorliegend ein erhebliches Risiko, dass Ansprüche der Stadt verjähren und einen erheblichen Schaden zur Folge haben könnten.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, unverzüglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die eine rechtzeitige und vollständige Einziehung der Einnahmen sowie eine gegebenenfalls notwendige Vollstreckung sicherstellen. Die Stadt hat ein wirksames Forderungsmanagement zu etablieren. Der Rechnungshof sieht einen dringenden Handlungsbedarf der Stadt und weist die Rechtaufsichtsbehörde gesondert auf diesen Aspekt hin.

Der Rechnungshof sieht seine Feststellungen als Beleg dafür, dass ungelöste prekäre Personalsituationen die Handlungsfähigkeit von Kommunen einschränken und unwirtschaftliches Handeln befördern können. Die Bürgermeister stehen zur Abwehr derartiger Gefahren in einer besonderen gesetzlichen Pflicht.

¹³⁶ § 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

¹³⁷ § 33 ThürKO.

¹³⁸ Siehe hierzu auch Uckel / Dressel / Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Erl. Nr. 2 zu § 29 ThürKO (S. 140 – Lfg. 36).

III. Abläufe des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens

Eine Stadt zog fällige Forderungen monatelang nicht ein.

Der Rechnungshof hatte bei einer Kommune in seinem Prüfungsbericht von 2019 festgestellt, dass diese Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen nicht rechtzeitig veranlasst hatte. Die Kommune hatte Mahnungen nicht rechtzeitig nach Fälligkeit erstellt. Weil die Beitreibung der Forderungen teilweise mehrere Jahre dauerte, entstanden hohe Kasseneinnahmereste.

Dadurch kam die Kommune ihrer Pflicht nicht nach, ihre Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen.¹³⁹

Der Rechnungshof hatte die Kommune auf die Bedeutung der zügigen Mahnung und Vollstreckung hingewiesen und gefordert, ihre Abläufe und Standards des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens in einer Dienstanweisung zu regeln.

Die Stadt hatte mitgeteilt, dass sie die zeitliche Abfolge der einzelnen Schritte des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens optimieren werde.

Bei der Kontrollprüfung 2024 stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommune Forderungen weiterhin nicht zügig betrieb. Bei einzelnen Fällen vergingen mehrere Monate, bevor die Gemeinde Schuldner zur Zahlung einer Forderung mahnte. Eine stichprobenhafte Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Kommune in mehreren Fällen die Vollstreckungsbehörde erst fünf Monate nach erfolgloser Mahnung um Vollstreckung ersuchte. Die Kommune setzte keine Vorgaben und Standards zum Ablauf des Verfahrens fest.

Um die Liquidität der Kasse sicherzustellen und keine Ausfälle von Forderungen zu riskieren, haben Kommunen den Eingang von Einnahmen zu überwachen und Mahn- sowie Vollstreckungsmaßnahmen zügig durchzuführen.

Der Rechnungshof forderte die Kommune erneut auf, das Mahn- und Vollstreckungsverfahren durch festgelegte Abläufe zu standardisieren.

Die Kommune erklärte, dass sie durch einen personellen Wechsel der Kassenleitung die zeitliche Abfolge der einzelnen Schritte des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens neu strukturiert und deutlich optimiert habe. Sie nehme die Schritte bei der nächsten grundlegenden Überarbeitung der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen mit auf.

¹³⁹ Vgl. § 25 ThürGemHV.

Glossar

Beauftragende Gemeinde	Beauftragende Gemeinden übertragen ihre Aufgaben einer benachbarten, kreisangehörigen Gemeinde mit 3.000 Einwohnern desselben Landkreises (§ 51 Abs. 1 ThürKO).
Eigenbetrieb	Ein Eigenbetrieb ist ein wirtschaftlich tätiges kommunales Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Er wird durch eine Werkleitung selbstständig geführt, die für die laufende Betriebsführung verantwortlich ist. Die Kontrolle des Gemeinderates erfolgt über den Werkausschuss. Der Eigenbetrieb ist finanziell als Sondervermögen vom kommunalen Haushalt getrennt und besitzt ein eigenes Rechnungswesen. (§ 76 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.
Finanzierungssaldo	Der Finanzierungssaldo des Staates errechnet sich aus den Einnahmen abzüglich der Ausgaben des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung). Sind die Ausgaben in einer Periode höher als die Einnahmen, so ist der Finanzierungssaldo negativ (Staatsdefizit). Bei einem positiven Finanzierungssaldo spricht man dagegen von einem Staatsüberschuss. [siehe Definition DESTATIS, Finanzierungssaldo des Staates (VGR)].
Kreisfreie Stadt	Kreisfreie Städte sind Städte, die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden, wie Straßenbeleuchtung und Spielplätze, wahrnehmen. Sie erfüllen auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis obliegen (nach § 6 Abs. 3 ThürKO). Sie gehören keinem Landkreis an.

Landgemeinde	Die Landgemeinde ist im Freistaat 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 § 45a 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 Bedeutung 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).
Vorläufige Haushaltsführung	Ist die Haushaltssatzung einer Gemeinde bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht in Kraft, so darf die Gemeinde nur Ausgaben vorläufig leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Alle anderen Ausgaben sind bis zum Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung rechtlich nicht zulässig. Die vorläufige Haushaltsführung soll die Handlungsfähigkeit der Gemeinde sicherstellen. (§ 61 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, 10. Februar 2026

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

gez. Kirsten Butzke
(Präsidentin)

gez. Mike Huster
(Vizepräsident)

gez. Mario Lerch
(Direktor)

gez. Dr. Anja Nehrig
(Direktorin)

gez. Thomas Weißenborn
(Direktor)

Herausgeber:
Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt