

Thüringer Rechnungshof

-Überörtliche Kommunalprüfung-

Jahresbericht 2016

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1

Postfach 10 01 37

Telefon:

Fax:

E-Mail:

Internet:

07407 Rudolstadt

07391 Rudolstadt

03672/446-0

03672/446-998

poststelle@trh.thueringen.de

<http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Verzeichnis der Schaubilder	6
A. Allgemeiner Teil	7
I. Organisatorische Änderungen der Überörtlichen Kommunalprüfung	7
II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit im Jahr 2015	8
II.1. Rechnungsprüfungen	8
II.2. Kassenprüfungen	10
III. Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung doppisch buchender Kommunen	12
IV. Zur finanzwirtschaftlichen Situation der Thüringer Kommunen	13
IV.1. Entwicklung der Einnahmen	13
IV.2. Entwicklung der Ausgaben	16
IV.3. Entwicklung des Finanzierungssaldos	17
IV.4. Entwicklung des Schuldenstands	18
V. Ausblick	18
B. Aktuelle Prüfungen	21
I. Erhalt eines Schulstandortes trotz sinkender Schülerzahlen	21
II. Wirkungslose Haushaltskonsolidierung	23
III. Erhebung von Elternbeiträgen auf der Grundlage einer fehlerhaften Gebührenkalkulation	25
IV. Fehlerhafter Ingenieurvertrag und nicht prüffähige Honorarrechnung	26
V. Dorfplatz als Freianlage	28
VI. Zahlung ohne Leistungsnachweis	30
VII. Freihändige Vergabe ohne Vergleichsangebote	33
VIII. Pauschaler Auftrag für Abbruchleistungen	35
IX. Prüfungen bei Verwaltungsgemeinschaften	37
X. Direktvergabe eines Dienstleistungsauftrags	39
XI. Vermeidbare Ausgaben durch mangelnde Vorbereitung und fehlendes Nutzungskonzept beim Umbau eines Dorfgemeinschaftshauses	42

XII.	Vermeidbare Ausgaben durch Missbrauch der Vertretungsmacht und fehlerhafte Honorarberechnung	45
XIII.	Bürgermeister beauftragt mangelhaftes Angebot des Beigeordneten	49
XIV.	Finanzielle Risiken durch Sicherheitsleistungen wirksam verringern	52
XV.	Zweckmäßigkeit kommunaler Beteiligungen regelmäßig überprüfen	55
XVI.	Bewirtschaftung des Kommunalwaldes: Erfolg zuverlässig beurteilen	58
XVII.	Querschnittsprüfung „Kommunale Straßenbeleuchtung“	61
XVIII.	Querschnittsprüfung „Vergabe kommunaler Bauaufträge“	64
XIX.	Querschnittsprüfung der kommunalen Aufgabenträgerschaft für den öffentlichen Personennahverkehr	67
XX.	Beauftragung freiberuflicher Leistungen	69
XXI.	Kommunalisierung der Umweltverwaltung	70

Abkürzungsverzeichnis

à	zu
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CE	Communauté européenne (franz. für „Europäische Gemeinschaft“)
EUR	Euro
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
HHJ	Haushaltsjahr/e
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informationstechnik
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThEGA	Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKitaG	Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürSchFG	Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz)
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV Haushaltsicherung	Verwaltungsvorschrift des Thüringer Innenministeriums zur Aufstellung eines Haushaltsicherungskonzepts nach § 53a der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder § 4 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik vom 9. Juli 2012 (ThürStAnz 2012, S. 1079 ff.)
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Nachprüfungen	9
Übersicht 2	Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR	14
Übersicht 3	Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR	16
Übersicht 4	Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mio. EUR	17

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Entwicklung der Gesamteinnahmen und wichtigsten Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR	15
Schaubild 2	Entwicklung der wichtigsten Ausgaben der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR	17
Schaubild 3	Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR	18

A. Allgemeiner Teil

I. Organisatorische Änderungen der Überörtlichen Kommunalprüfung

Gemäß Artikel 103 Abs. 4 ThürLVerf kann dem Landesrechnungshof durch Gesetz auch die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden. Von dieser Ermächtigung hat der Landesgesetzgeber für die überörtliche Prüfung¹ durch das Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (ThürPrBG) vom 25. Juni 2001² Gebrauch gemacht. § 1 ThürPrBG bestimmte in seiner bis zum 22. Dezember 2015 gültigen Fassung, dass die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung dem Präsidenten des Rechnungshofs obliegt. Durch das Gesetz zur Änderung des ThürPrBG vom 3. Dezember 2015³ übertrug der Gesetzgeber die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung auf den Rechnungshof. Dies bedeutet, dass dem Rechnungshof als Kollegialorgan (vgl. Artikel 103 Abs. 1 und 2 Thüringer Landesverfassung – ThürLVerf –) neben der Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (Artikel 103 Abs. 3 Satz 1 ThürLVerf) nunmehr auch die überörtliche Kassen- und Rechnungsprüfung der kommunalen Gebietskörperschaften obliegt. Im Zuständigkeitsbereich des Rechnungshofs sind künftig also nicht zwei selbständige Prüforgane in unterschiedlichen Aufgabenbereichen zuständig. Vielmehr werden die in der ThürLVerf und dem ThürPrBG geregelten Aufgaben des Rechnungshofs von einem Aufgabenträger erfüllt. Im Berichtszeitraum war noch der Präsident des Rechnungshofs zuständiges Prüforgane für die überörtliche Prüfung.

Im Freistaat Thüringen gibt es 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 843 kreisangehörige Gemeinden, 69 Verwaltungsgemeinschaften⁴ und 118 Zweckverbände⁵. 144 kreisangehörige Gemeinden verfügen über eigenes Verwaltungspersonal. Von den übrigen 699 kreisangehörigen Gemeinden sind 601 Gemeinden Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft. 98 kreisangehörige Gemeinden lassen die Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft von einer

¹ Für die örtlichen Prüfungen sind die Gebietskörperschaften nach §§ 82, 114 ThürKO zuständig.

² GVBl. S. 66.

³ GVBl. S. 183; das Gesetz ist am 23. Dezember 2015 in Kraft getreten (Artikel 3 des Gesetzes).

⁴ Angabe des TLS zum 31. März 2014.

⁵ Vgl. Thüringer Kommunalhandbuch, 6. Aufl. 2014, B 2 Rn. 14.

sogenannten erfüllenden Gemeinde wahrnehmen. Im Freistaat Thüringen nehmen 39 Gemeinden die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde wahr.

II. Prüfungsgegenstände und Prüfungstätigkeit im Jahr 2015

II.1. Rechnungsprüfungen

Rechtsgrundlage für die überörtliche Rechnungsprüfung war im Berichtszeitraum § 4 Abs. 2 ThürPrBG in seiner bis zum 22. Dezember 2015 geltenden Fassung. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes am 23. Dezember 2015 ist der Gegenstand der überörtlichen Rechnungsprüfung in § 3 ThürPrBG geregelt. Hiernach erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung über die Prüfungsgegenstände nach § 84 ThürKO hinaus auf die dauernde Leistungsfähigkeit, insbesondere auf die Erschließung und Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten, die Wirtschaftsführung der kostenrechnenden Einrichtungen, der Eigenbetriebe und kommunalen Anstalten sowie auf die Abwicklung von Investitionen. Die überörtliche Rechnungsprüfung soll vor allem klären, ob die für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze beachtet wurden, ob

1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer hätten erfüllt werden können.

Eine für die kommunale Wirtschaftsführung wichtige Vorschrift ist § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO. Sie verpflichtet die Gemeinden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus besonderen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu erzielen. Soweit Gemeinden Einrichtungen betreiben, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden (kostenrechnende Einrichtungen, z. B. Krankenhäuser), müssen sie nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 ThürGemHV bestimmte kalkulatorische Kosten (angemessene Abschreibungen, angemessene Verzinsung des Anlagekapitals) veranschlagen.

Von großer praktischer Bedeutung im Rahmen der Rechnungsprüfung sind die sog. *Nachprüfungen*, die einige Jahre nach einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung erfolgen. Hier hatten die geprüften Stellen ausreichend Gelegenheit, die Prüfungsergebnisse der vorangegangenen Prüfung umzusetzen. Der Rechnungshof kontrolliert, ob die festgestellten Rechtsverstöße abgestellt und die ihr nach der Ausgangsprüfung zugesagten Konsequenzen auch tatsächlich gezogen wurden. Es bereitet den geprüften Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten, unstreitig festgestellte Mängel abzustellen. Dies verdeutlicht die folgende Übersicht 1 über die im Berichtszeitraum durchgeführten Nachprüfungen, aus der sich u. a. die Zeitspanne zwischen den Prüfungen, die Anzahl der überprüften Sachverhalte des Erstberichts und der Erfüllungsgrad der seinerzeit von der geprüften Stelle zugesagten Änderungen ergibt.

Übersicht 1 Nachprüfungen

HHJ	geprüfte Stelle	Erstbericht vom	Anzahl der Fälle	Zusicherungen eingehalten*			Prozentsatz der Erfüllung
				voll	zum Teil	nicht	
2015	Stadt	26.5.2009	15	14	0	1	93
2015	Gem.	5.10.2010	22	9	7	6	57
2015	Gem.	11.4.2011	12	9	-	3	75
2015	Gem.	7.6.2012	33	13	3	17	44
2015	Stadt	18.3.2011	37	15	2	20	43

* Bewertung: voll = 100 %, teilw. = 50 %, nicht = 0 %

Die Übersicht 1 zeigt, dass die geprüften Körperschaften auf die Prüfberichte keineswegs uneinsichtig reagieren. In aller Regel wird die vollständige Erledigung der vom Rechnungshof angeregten Maßnahmen zugesagt; dennoch ist die Einhaltung der vollständigen Zusagen die Ausnahme. Häufig fehlt es an der für die Umsetzung erforderlichen Verwaltungskraft. Nur eine von fünf geprüften Körperschaften folgte mit 93 % annähernd vollständig den Empfehlungen des Rechnungshofs.

Im zurückliegenden Berichtszeitraum führte der Rechnungshof⁶

- eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einem Landkreis,

⁶ Ohne die Bereiche Bau, Umwelt und Technik.

- zwei Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei Verwaltungsgemeinschaften sowie
- eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einer kreisangehörigen Gemeinde,
- eine Prüfung der Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und dem SGB XII (Sozialhilfe) bei einem Landkreis sowie
- fünf Nachprüfungen

durch.

In den Bereichen Bau, Umwelt und Technik hat der Rechnungshof im Berichtszeitraum bei 16 Kommunen, 9 Landkreisen und 3 Zweckverbänden Einzelprüfungen zu Investitionen und zur Aufgabenerfüllung durchgeführt. Zudem setzte er die 2014 begonnene vergleichende Prüfung zur kommunalen Straßenbeleuchtung fort. Bei 8 Landkreisen, 3 kreisfreien Städten und 1 Zweckverband prüfte er die kommunale Aufgabenträgerschaft für den öffentlichen Personennahverkehr. Diese Prüfungen umfassen jeweils die Haushaltsjahre 2010 bis 2014.

II.2. Kassenprüfungen

Bei Kassenprüfungen (vgl. § 84 Abs. 5 ThürKO) untersucht der Rechnungshof das Erledigen der Kassengeschäfte, das Einrichten der Kassen und ihr Zusammenwirken mit der Verwaltung.

Im Berichtszeitraum fanden 35 unvermutete Kassenprüfungen statt. Unter den im Berichtszeitraum geprüften Kassen befanden sich 17 Kommunen, bei denen bereits zum zweiten Mal eine Kassenprüfung stattfand. Hierbei stellte der Rechnungshof in mehr als der Hälfte aller Fälle fest, dass Beanstandungen aus der jeweils ersten Kassenprüfung nicht vollständig behoben waren. So hatten die Kommunen immer noch nicht

- ausreichende Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten geschaffen,
- Einnahmen und Ausgaben zeitnah gebucht und Tagesabschlüsse zeitgerecht erstellt,
- ihre Rücklagenmittel, die nicht zur Kassenbestandsverstärkung benötigt werden, aus der Haushaltswirtschaft herausgenommen,

- örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO ausreichend oder im gebotenen Umfang durchgeführt.

Aufgrund der jahrelangen Erfahrungen im Bereich der Kassenprüfungen stellt der Rechnungshof fest, dass insbesondere Kommunalverwaltungen mit 20 oder weniger Beschäftigten die Kassen nicht mit ausreichendem Personal ausstatten. Der Vertretungsfall wird nicht geregelt, Vertreter werden nicht bestellt. Das rechtlich verankerte Vier-Augen-Prinzip (§ 43 Abs. 2 und 3 ThürGemHV) wurde aufgrund fehlenden Personals nicht durchweg beachtet. In einer Kommune (ca. 4.000 Einwohner) führte fehlendes Personal am Tag der Kassenprüfung sogar dazu, dass die unvermutete überörtliche Prüfung nicht durchgeführt werden konnte. Neu im Berichtszeitraum waren Kassenprüfungen bei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt sowie bei von Kommunen eingerichteten Sonderkassen (z. B. bei Eigenbetrieben wie einem Abfallwirtschaftsbetrieb oder einem Zoo). Während bei den Hauptkassen keine wesentlichen Mängel festgestellt wurden, galt dies jedoch nicht für die ausgelagerten Zahlstellen bzw. Sonderkassen (Eigenbetriebe). Hier stellte der Rechnungshof insbesondere folgende Mängel fest:

- keine ausreichenden Schutzmaßnahmen nach § 43 Abs. 2 Nr. 2 ThürGemHV bzw. nach Nr. 2 der VV zu § 43 ThürGemHV für die Bediensteten,
- keine oder unzureichende organisatorische Regelungen für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs (z. T. fehlten Dienstanweisungen, andere waren unvollständig, also ohne Ausführungen z. B. zum Zweitschlüssel oder zum Barbestandslimit),
- keine zeitnahen Buchungen (vgl. § 66 ThürGemHV) bzw. unvollständige Tagesabschlüsse in den Sonderkassen (vgl. § 72 ThürGemHV) sowie
- keine bestellten Kassenverwalter i. S. d. § 78 Abs. 5 S. 2 ThürKO bei nicht mit der (Gemeinde-) Kasse verbundenen Sonderkassen.

Darüber hinaus hatte eine Kommune mit umfangreichem baren Zahlungsverkehr (§ 45 ThürGemHV) nur eine „Handkasse“ (Handvorschuss) eingerichtet.

III. Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung doppisch buchender Kommunen

Die überörtliche Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens umfasst auch Gemeinden, deren Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik) geführt wird (§ 23 ThürKDG i. V. m. § 1 ThürPrBG). Gegenwärtig buchen 34 Kommunen doppisch, darunter drei kreisfreie Städte und ein Landkreis, so dass ca. 20 % der Thüringer Bevölkerung von einer doppisch buchenden Kommune verwaltet werden. Der Rechnungshof beabsichtigt, in den nächsten Jahren der Frage nachzugehen, ob und in welchem Umfang die durch die Doppik gewonnenen Erkenntnisse tatsächlich zu Steuerungszwecken eingesetzt werden.

Bisher hat der Rechnungshof Erkenntnisse aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz einer größeren Stadt, aus einer Kassenprüfung einer doppisch buchenden Gebietskörperschaft und aus der Begleitung der Prüfung eines Rechnungsprüfungsamts bei einer weiteren Körperschaft mit geringer Einwohnerzahl gewinnen können.

Nach diesen Prüfungserkenntnissen hängt der Nutzen der Einführung der kommunalen Doppik stark von der Verwaltungskraft und der fachlichen und organisatorischen Kompetenz der Verantwortlichen ab. Auch spielt das konstruktive Zusammenwirken der kommunalen Ratsgremien mit den Finanzverwaltungen der Körperschaften eine wesentliche Rolle.

So stellte der Rechnungshof bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz einer größeren Stadt fest, dass die Finanzverwaltung die Steuerungsmöglichkeiten der Doppik (bspw. periodengerechte Dokumentation aller relevanten Daten, Erfassung aller Folgekosten bei der Planung einer Investition) erkannt und zunehmend genutzt hat. Andere Bereiche dieser Stadtverwaltung betonten hingegen noch Anpassungsbedarf, um die Anforderungen der Doppik umzusetzen. Grundsätzlich ist die Stadt auf einem guten Weg, um eine wirtschaftlichere Verwaltungsführung und Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung auch der nicht zahlungswirksamen Faktoren zu realisieren. Jedoch war bspw. die in der Doppik notwendige, und im Gegensatz zur Kameralistik auch rechtlich geforderte, Erfassung eines bestehenden Instandhaltungstaus nicht durchgängig transparent umgesetzt, weil man offensichtlich die Bandbreite künftiger Investitionsspielräume beschnitten sah. Nach Einschätzung des Rechnungshofs kann es allerdings ein zwangsläufiger Beitrag zur

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sein, wenn bereits die gegenwärtige Nutzergeneration über Abschreibungen die Refinanzierung sicherstellt und sich abzeichnende Verpflichtungen, z.B. als Rückstellung, vollständig erfasst. Die Investitionstätigkeit wird damit an den tatsächlichen Möglichkeiten ausgerichtet.

Auch eine Kassenprüfung des Rechnungshofs in einer größeren, doppisch buchenden Gebietskörperschaft ergab ein grundsätzlich positives Bild. Für die Planung der Kassenwirtschaft war es in diesem Falle von entscheidendem Vorteil, dass mit der Doppik ein unmittelbarer Überblick über sämtliche finanziellen Verpflichtungen bestand, unabhängig davon, ob sie schon zahlungsrelevant geworden waren oder nicht.

Die eingangs genannte Körperschaft mit geringer Einwohnerzahl war aus Sicht des Rechnungshofs zum Prüfungszeitpunkt noch nicht in der Lage, die Anforderungen der doppischen kommunalen Haushaltsführung umzusetzen. Sie verwendete nach der Umstellung auf die Doppik ein EDV-Programm für ihr Haushalts- und Kassenwesen, das die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht hinreichend abbildete. Zudem war der Erstellung der Eröffnungsbilanz kein regelgerechter Abschluss der letzten kameralen Jahresrechnung vorausgegangen. Die Zahlen der Eröffnungsbilanz waren damit zum Prüfungszeitpunkt sowohl für die Kommune als auch für der Rechnungshof wertlos.

Neben dem häufig vorgetragenen Hinweis auf den finanziellen und personellen Aufwand bei der Doppik-Einführung, sind nach Auffassung des Rechnungshofs weitere Aspekte zu berücksichtigen. Auch die Vermögensersterfassung und Bewertung erfordern zusätzlichen Zeit- und Mittelaufwand. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass häufig die auch bereits in der Kameralistik verpflichtend zu führenden Bestandsverzeichnisse und/oder Anlagenachweise (§§ 75 und 76 ThürGemHV) nie erstellt wurden.

IV. Zur finanzwirtschaftlichen Situation der Thüringer Kommunen

IV.1. Entwicklung der Einnahmen

2015 konnten die Thüringer Kommunen ihre Einnahmearüstung weiter verbessern. Sie profitierten über die Steuereinnahmen von der anhaltend guten Konjunkturlage in Deutschland. Zudem erhielten sie höhere Zuweisungen und Zuschüsse vom Land.

Übersicht 2 Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamteinnahmen	4,713	4,941	4,814	5,024	5,098	5,258
darin enthalten:						
Steuereinnahmen	1,031	1,186	1,276	1,347	1,359	1,478
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	2,738	2,818	2,530	2,616	2,647	2,735

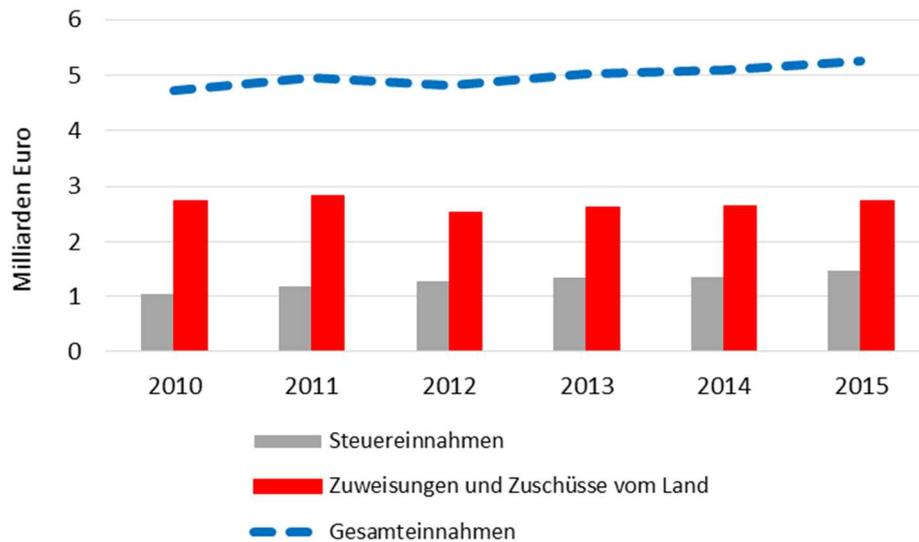
Im Vergleich zum Vorjahr konnten die Thüringer Kommunen 2015 ihre Gesamteinnahmen um 160 Mio. EUR (+3,1 %) auf über 5 Mrd. EUR steigern. In den vergangenen fünf Jahren ist das Einnahmenniveau der Thüringer Kommunen damit insgesamt um rund 540 Mio. EUR gestiegen. Auch die Einnahmeausstattung pro Einwohner hat in diesen Jahren deutlich zugenommen. Standen 2010 noch 2.108 EUR zur Verfügung, waren es 2015 bereits 2.440 EUR. Diese Verbesserung ist nicht nur demographiebedingt. Unterstellt man für 2015 die Einwohnerzahlen des Jahres 2010, dann standen in 2015 dennoch 244 EUR mehr zur Verfügung als 2010.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen lagen 2015 mit 1,478 Mrd. EUR um 120 Mio. EUR höher als 2014. Die Zunahme betrug 8,8 %. Seit 2010 sind die Steuereinnahmen um rund 450 Mio. EUR stetig angestiegen. Die Zunahme ergab sich bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer, aber auch bei der Gewerbesteuer.

Die für die Kommunen bedeutendste Einnahmequelle sind die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes. Sie machen 52 % der Gesamteinnahmen der Kommunen aus. 2015 betrugen sie 2,735 Mrd. EUR, das waren 88 Mio. EUR mehr als im Vorjahr. Die Zuweisungen und Zuschüsse vom Land haben sich in den letzten fünf Jahren uneinheitlich entwickelt. Während 2010 und 2011 vom Land 2,737 bzw. 2,817 Mrd. EUR an die Kommunen flossen, waren es 2012 nur 2,529 Mrd. EUR. Danach stiegen die Landesleistungen wieder deutlich an. Mit den Zahlungen in 2015 wurde wieder an das Niveau des Jahres 2010 angeknüpft.

Das nachfolgende Schaubild stellt die Entwicklung der Gesamteinnahmen sowie der wichtigsten Einnahmearten der Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 dar.

Schaubild 1 Entwicklung der Gesamteinnahmen und wichtigsten Einnahmearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR



Am 4. Mai 2016 hat der Bundesfinanzminister das Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vorgestellt. Ausgehend von einer weiterhin positiven Konjunkturlage können danach Bund, Länder und Gemeinden im laufenden Jahr und in den Jahren bis 2020 steigende Steuereinnahmen erwarten. Dabei sollen Länder und Gemeinden überproportional vom Anstieg der Steuereinnahmen profitieren. Betrachtet man die Kommunen in den neuen Ländern, so wird sich auch hier der positive Trend bei den Steuereinnahmen niederschlagen, allerdings fallen die Wachstumsraten in den einzelnen Jahren unterschiedlich aus. In den Kommunen der neuen Länder sollen die Steuereinnahmen 2016 um 2,3 % gegenüber den Einnahmen des Vorjahres steigen. Auch für 2017 wird mit 6,8 % eine weitere deutliche Zunahme prognostiziert. Für 2018 wird dann nur noch ein moderater Zuwachs um 2,0 % erwartet. In den Jahren 2019 und 2020 sollen die Steuereinnahmen dann wieder stärker um 3,5 % bzw. 4 % zulegen. Mit dem vom Thüringer Finanzministerium vorgelegten regionalisierten Ergebnis der Mai-Steuerschätzung können die Thüringer Kommunen auch in den nächsten Jahren mit einer Verbesserung ihrer eigenen Einnahmehasis rechnen, soweit die gute Konjunkturlage mit einem hohen Beschäftigungsstand anhält. Ausgehend von den Ist-Einnahmen 2015 werden die Thüringer Kommunen im laufenden Jahr voraussichtlich 13 Mio. EUR mehr einnehmen, 2017 könnten die Steuereinnahmen um weitere 102 Mio. EUR steigen. Auch in den Jahren danach wird mit jährlichen Mehreinnahmen zwischen 30 und 60 Mio. EUR gerechnet.

IV.2. Entwicklung der Ausgaben

Die Ausgaben der Thüringer Kommunen stiegen auch 2015 weiter an. Insgesamt betragen sie 5,051 Mrd. EUR und lagen damit um 84 Mio. EUR über dem Niveau des Jahres 2014. Allerdings fiel die Steigerung mit 1,7 % wesentlich geringer aus als die Zunahme der Einnahmen. Im Vergleich zu 2010 gaben die Thüringer Kommunen rund 320 Mio. EUR mehr aus. Pro Einwohner betrachtet fielen 2015 Ausgaben von 2.345 EUR an, 2014 waren es 2.300 EUR, 2010 hingegen nur 2.115 EUR.

Übersicht 3 Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamtausgaben	4,728	4,781	4,780	4,943	4,967	5,051
darin enthalten:						
Personalausgaben	1,283	1,308	1,353	1,384	1,429	1,457
Soziale Leistungen	1,098	1,127	1,174	1,223	1,245	1,328
Sachinvestitionen	0,740	0,661	0,591	0,590	0,559	0,532

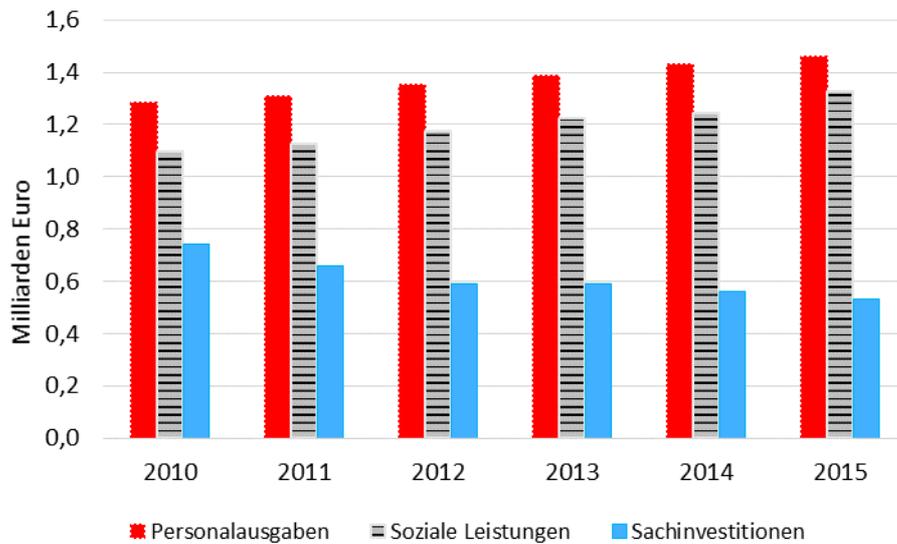
Ein Ausgabenzuwachs war in allen Aufgabenbereichen zu verzeichnen, ausgenommen bei den Sachinvestitionen.

Allein die Ausgaben für soziale Leistungen sind 2015 um 83 Mio. EUR bzw. 6,8 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Im Wesentlichen ergaben sich die Zuwächse bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, der Sozialhilfe sowie der Jugendhilfe.

Der größte Ausgabenblock sind die Personalausgaben. Hier kam es 2015 zu einer Steigerung um 27 Mio. EUR bzw. 1,9 % im Vergleich zum Vorjahr. Es wurden Personalausgaben von insgesamt 1,457 Mrd. EUR getätigt.

Eine gegenläufige Entwicklung nahmen hingegen erneut die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen. 2015 sind die Sachinvestitionen gegenüber dem Vorjahr um 27 Mio. EUR gesunken. Mit 532 Mio. EUR machten sie nunmehr 10,5 % der Gesamtausgaben aus. 2015 gaben die Thüringer Kommunen pro Einwohner 247 EUR aus, 2010 waren es noch 331 EUR. Das nachfolgende Schaubild stellt die Entwicklung der wichtigsten Ausgabearten der Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 dar.

Schaubild 2 Entwicklung der wichtigsten Ausgaben der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR



IV.3. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Die günstige Einnahmeentwicklung der Thüringer Kommunen übertraf in den letzten Jahren deren steigende Ausgabenlast. Im Ergebnis konnten seit 2011 jährlich deutliche Finanzierungsüberschüsse ausgewiesen werden. Während 2014 der Finanzierungsüberschuss bereits 131 Mio. EUR betrug, stieg er 2015 um weitere 76 Mio. EUR auf 207 Mio. EUR an.

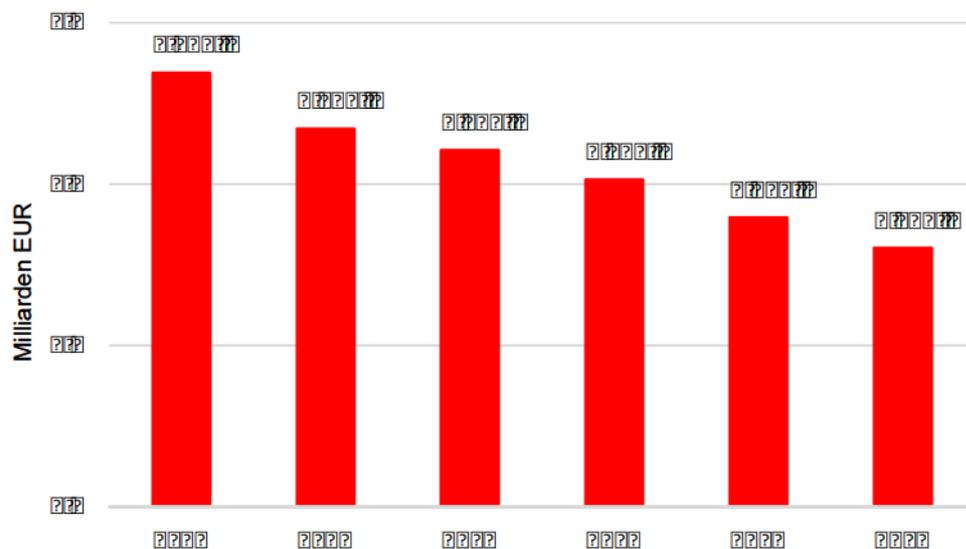
Übersicht 4 Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 in Mio. EUR

2010	2011	2012	2013	2014	2015
- 15,6	160,2	34,2	81,4	131,6	207,6

IV.4. Entwicklung des Schuldenstands

Die günstige finanzielle Situation der Thüringer Kommunen hatte in den vergangenen Jahren auch positive Auswirkungen auf die Entwicklung des Schuldenstands. Dieser ist seit 2010 kontinuierlich gesunken. Betrug er 2010 noch 2,346 Mrd. EUR, so konnte er bis 2015 um 543 Mio. EUR reduziert werden. Ende 2015 beträgt er 1,803 Mrd. EUR. Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich damit von 1.050 EUR auf 837 EUR reduziert. Der Rückgang der Verschuldung entlastet die Kommunen haushaltsmäßig bei ihren Zinsausgaben und gibt damit Finanzierungsspielraum zurück.

Schaubild 3 Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) in den Jahren 2010 bis 2015 in Mrd. EUR



V. Ausblick

In den nächsten Jahren wird die Thüringer Kommunallandschaft von der in Vorbereitung befindlichen Gemeinde- und Kreisgebietsreform geprägt sein. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Sonderbericht zur Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts vom 6. Oktober 2010 empfohlen, eine Gebiets- und Funktionalreform durchzuführen.⁷ Dabei hat er auch eine konsequente Aufgabenkritik für alle staatlichen und kommunalen Aufgaben gefordert.

⁷ Sonderbericht an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO, Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts – III – 056099/10, S. 20.

Neben der nach wie vor angespannten Haushaltssituation der Kommunen in Thüringen erfordert schon der demographische Wandel tiefgreifende Reformen. Nach den Ergebnissen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung⁸ (13. KBV) für Thüringen wird der Freistaat bis 2030 rund 9,3 % seiner Einwohner verlieren. Bis 2060 werden es rund 28,0 % sein. Dieser Bevölkerungsrückgang wird zu einer Abnahme der Steuerzahler und damit zu einer Verringerung der Finanzierungsbasis der Kommunen führen.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs belegen, dass kleine Kommunalverwaltungen Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben rechtskonform zu bewältigen. So werden die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Organe einer Verwaltungsgemeinschaft oder einer Gemeinde nicht hinreichend beachtet. Vergabeverfahren werden nicht in dem erforderlichen Umfang und ordnungsgemäß durchgeführt. Im Zusammenhang mit der Erhebung von Benutzungsgebühren durch kleine kommunale Strukturen fehlt es regelmäßig an der erforderlichen Gebührenkalkulation und der in diesem Zusammenhang erforderlichen Erfassung sogenannter kalkulatorischer Kosten (Verzinsung, Abschreibungen). Der kleinräumige Standortwettbewerb hat dazu geführt, dass beispielsweise Fördermittel in Millionenhöhe in leerstehenden Gewerbegebieten gebunden sind.⁹ Aus Sicht des Rechnungshofs kann dieser Befund schon deshalb nicht überraschen, weil die rechtmäßige Erfüllung kommunaler Aufgaben in zunehmendem Maß gut ausgebildetes Personal erfordert. Kleinteilige kommunale Strukturen sind regelmäßig aber nicht in der Lage, das erforderliche Personal zu gewinnen sowie die dafür erforderlichen Kosten zu tragen.

Dass die Vergrößerung kleinteiliger kommunaler Strukturen zu einem erheblichen Einsparpotential führt, wird in der Wissenschaft nicht ernsthaft bestritten.¹⁰ Bei größeren kommunalen Einheiten verteilen sich die Kosten für besonders qualifiziertes Personal (Spezialisten) – Juristen, Naturwissenschaftler, IT-Fachleute – auf mehr „Fälle“. Der Spezialist kann besser ausgelastet und damit wirtschaftlicher eingesetzt werden. IT-gestützte Verwaltungsverfahren werden auch künftig an Bedeutung gewinnen und im Übrigen dazu führen, dass wohnortnahe Verwaltungseinrichtungen für die Bürger weiter

⁸ www-genesis.destatis.de (10. März 2016), bei einer Zuwanderung von durchschnittliche 230.000 Menschen in die Bundesrepublik Deutschland.

⁹ Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, S. 122.

¹⁰ Vgl. Hesse/Götz, Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform, Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2011.

an Bedeutung verlieren. Gerade der Ausbau des sog. E-Governments ist von kleinteiligen kommunalen Verwaltungen nicht zu bewältigen.

Die in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Kreisgebietsreform belegt, dass eine Gebietsreform zu Einsparungen in Form von sog. Skalen- und Synergieeffekten sowohl bei den kommunalen Verwaltungen als auch bei den kommunalen Unternehmen führen kann.¹¹ Da im Rahmen einer Gebietsreform auch eine Vielzahl von politischen Entscheidungen getroffen werden muss, können die finanziellen Vorteile von Fusionen (Fusionsrenditen) nur schwer im Einzelnen prognostiziert werden. Entschuldungs- und Fusionsprämien - wie sie auch das vom Thüringer Landtag beschlossene Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen für Strukturbegleithilfen und die Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen vorsieht¹² - können in diesem Zusammenhang nicht gegengerechnet werden. Solche Aufwendungen beruhen auf der politischen Entscheidung, durch entsprechende Zahlungen Fusionsbereitschaft zu erzeugen. Verfassungsrechtlich geboten sind sie nicht. Eine Gebietsreform ist nicht nur erforderlich, damit nicht immer weniger Bürger für die Kosten der kommunalen Verwaltung aufkommen müssen. Die demographische Entwicklung führt auch dazu, dass immer weniger Bürger für kommunale Ehrenämter zur Verfügung stehen. Auch hierauf muss reagiert werden. Die Befürchtung, dass in größeren kommunalen Strukturen die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement abnimmt, findet in der Wissenschaft keine Stütze.¹³ Dass eine größere Flächenausdehnung zu signifikanten Selbstverwaltungseinbußen führt, lässt sich bundesweit bei kommunalen Strukturen, die deutlich größer sind als die in Thüringen, jedenfalls nicht feststellen.¹⁴

¹¹ Vgl. Hammerschmidt/Hübner u. a., Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Beispiel für andere?, in: Verwaltung und Management 4/2015, S. 182, 185.

¹² §§ 7 Abs. 1, 8 des Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen, Gesetz- und Verordnungsblatt 6/5 12.07.16, S. 242-249.

¹³ Vgl. Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform, S. 209, Nr. 22.7.

¹⁴ LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10, Juris Rn. 173.

B. Aktuelle Prüfungen

I. Erhalt eines Schulstandortes trotz sinkender Schülerzahlen

Die Sanierung eines Schulgebäudes verursachte in einer Stadt erhebliche Kosten, weil sie ihre Schulgebäude nicht dem Schulträger übertrug und am Erhalt des Schulstandortes trotz sinkender Schülerzahlen festhielt.

I.1. Die Stadt mit rund 3.000 Einwohnern war Eigentümerin von zwei Gebäuden, in denen der Landkreis eine Regelschule und zwei Grundschulen betrieb. Die Stadt hatte das Eigentum an den Schulgebäuden nicht auf den Landkreis übertragen, da der Landkreis für diesen Fall die Schließung der Schulen angekündigt hatte. Die Stadt stellte dem Landkreis als Schulträger die Schulgebäude unentgeltlich zu Verfügung. Im Gegenzug erstattete der Landkreis die Betriebskosten für beide Gebäude.

Die Schließung der Regelschule aufgrund stark sinkender Schülerzahlen konnte die Stadt dennoch nicht abwenden. Nach Schließung der Regelschule drohte aufgrund der Entwicklung der Schülerzahlen auch die Schließung der Grundschulen. Da der Bürgermeister im Wahlkampf versprochen hatte, dass die Stadt Schulstandort bleiben werde, wurden die beiden Grundschulen in einem Schulgebäude zusammengelegt. Um eine Auslastung des Gebäudes zu erreichen, wurden die Kindertageseinrichtungen der Stadt im gleichen Gebäude untergebracht. Zwei bis dahin genutzte und sanierte Kindergartengebäude standen daraufhin leer.

Die so begründete neue Struktur führte dazu, dass ein Schul- und zwei sanierte Kindergartengebäude leer standen. Zudem wurde ein Schulgebäude saniert und in Teilen zu einer Kindertageseinrichtung umgebaut.

Das Projekt und seine Finanzierung wurden weitgehend zwischen dem ehemaligen hauptamtlichen Bürgermeister der Stadt und dem Landrat und zum Teil nur mündlich abgestimmt. Ohne Beteiligung des Stadtrats verpflichtete der Bürgermeister die Stadt, dem Landkreis bei Aufgabe des Schulstandortes Investitionskosten in nicht bezifferter Höhe zu erstatten.

Der auf die Stadt entfallende Anteil an den Kosten des Gesamtprojekts von rund 4,5 Mio. EUR führte zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Leis-

tungsfähigkeit der Stadt. Sie musste 2010 ein Haushaltskonsolidierungskonzept (vgl. § 53 ThürKO) aufstellen und hat bis heute ihre Leistungsfähigkeit nicht wieder erlangt.

Für das geschlossene Schulgebäude sind der Stadt in einem Zeitraum von fünf Jahren rund 53.000 EUR Betriebs- und Unterhaltungskosten entstanden. Die Kosten für die leergezogenen Kindergärten konnte die Stadt nicht beziffern. Jedoch waren wegen Nichteinhaltung zeitlicher Bindungsfristen für einen Kindergarten 6.000 EUR Fördermittel zurückzahlen.

I.2. Die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulgebäuden ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürSchFG Aufgabe des zuständigen Schulträgers. Schulträger für die staatlichen Schulen in der Stadt ist der Landkreis. § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürSchFG bestimmt, dass die Schulsitzgemeinde die vorhandenen Schulgebäude nebst den für Schulzwecke unentbehrlichen beweglichen Sachen und die für schulische Zwecke erforderlichen gemeindeeigenen Grundstücke unentgeltlich zu Eigentum überträgt. Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, das Eigentum an dem für Schulzwecke genutzten Gebäude unverzüglich auf den Landkreis zu übertragen. Die Nutzung des Gebäudeteils, der als Kindertagesstätte der Stadt dient, und die Kostentragung sollten Stadt und Landkreis vertraglich regeln.

I.3. Die Stadt sicherte zu, die erforderliche Eigentumsübertragung des Schulgebäudes nachzuholen.

Der Landkreis erklärte seine Bereitschaft, den schulisch genutzten Gebäude- und Freiflächenteil gemäß Thüringer Schulfinanzierungsgesetz ins Eigentum zu übernehmen.

II. Wirkungslose Haushaltskonsolidierung

Trotz mehrerer Haushaltssicherungskonzepte erlangte eine Stadt nach zehn Jahren keine geordnete Haushaltswirtschaft, weil sie bei der Aufstellung und Fortschreibung von Haushaltssicherungskonzepten auf regelmäßige Erfolgskontrollen verzichtete.

II.1. Die unter Tz. I genannte Stadt hatte aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit bereits im Jahr 2004 ein Haushaltssicherungskonzept verabschiedet. Dieses Konzept sah vor, innerhalb einer Zeit von sieben Jahren den gebotenen Haushaltsausgleich wieder zu erreichen. Innerhalb dieses Konsolidierungszeitraums sah es die schrittweise Absenkung der laufenden Ausgaben um rund 100.000 EUR und die Erhöhung der laufenden Einnahmen um rund 110.000 EUR jährlich vor. Obwohl diese jährlich vorgesehenen Konsolidierungsziele bis 2007 nicht annähernd erreicht waren, ging die Stadt ohne Begründung davon aus, dass die Leistungsfähigkeit wieder hergestellt sei. Ohne Beteiligung des Stadtrats, jedoch mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde, führte daher die Stadtverwaltung ab 2008 das Haushaltssicherungskonzept nicht fort.

Das 2010 neu erstellte und verabschiedete Haushaltssicherungskonzept war mangelhaft, weil es weder die bekannten Mehrkosten aus der Zusammenlegung von Kindertagesstätten noch steigende Personalkosten aus Tarifierhöhungen einbezog. Weder dem Stadtrat noch der Rechtsaufsichtsbehörde wurde im Konsolidierungszeitraum von 2011 bis 2015 über die Umsetzung des Konzepts Bericht erstattet.

II.2. Gemeinden, bei denen die Voraussetzungen von § 53a Abs. 1 ThürKO vorliegen, die also

- bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit in bestimmten Finanz- bzw. Finanzplanungsjahren einen Fehlbetrag aufweisen,
- die einen im vorangegangenen Haushaltsjahr aufgetretenen Fehlbetrag nicht in dem von § 23 ThürGemHV gesteckten zeitlichen Rahmen ausgleichen können,
- die nicht mehr in der Lage sind, ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen oder
- die nicht in der Lage sind, der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts nachzukommen,

sind zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Haushaltssicherungskonzepte sollen kurzfristig die Gewährleistung oder Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde sicherstellen. Sie sollen mittelfristig die Gemeinden in die Lage versetzen, die nach § 53 ThürKO bzw. § 3 ThürKDG bestehende Verpflichtung zu erfüllen, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleistet ist.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat im Hinblick auf den Vollzug des Haushaltssicherungskonzepts sowie dessen Fortschreibung darauf zu achten, dass die von der Gemeinde formulierten Konsolidierungsziele eingehalten und keine Maßnahmen ergriffen werden, die der Zielerreichung entgegenstehen.

Der Verzicht auf die regelmäßige Erfolgskontrolle in Form der Fortschreibung und halbjährlichen Berichterstattung nach Nr. 5 VV Haushaltssicherung führte dazu, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung, nämlich die Wiedererlangung einer geordneten Haushaltswirtschaft, nicht eintrat. Auch die Genehmigung der vorzeitigen Beendigung des Haushaltssicherungskonzepts 2005 bis 2011 ohne substantiierte Darlegung des Erfolgs bisher durchgeführter Konsolidierungsmaßnahmen trug dazu bei, dass die Stadt nach Ablauf kurzer Zeit erneut nicht in der Lage war, ihre gesetzlichen Verpflichtungen als Ausdruck einer geordneten Haushaltswirtschaft zu erfüllen.

- II.3.** Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Haushaltssicherungskonzept zu verabschieden und umzusetzen. Die Stadt sicherte dies zu. Ein in der Folgezeit gleichwohl gestellter Antrag, von der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts befreit zu werden, wurde von der Rechtsaufsichtsbehörde im Jahr 2015 abgelehnt. Aufgrund des von der Stadt im Frühjahr 2016 vorgelegten Haushaltsplanentwurfs 2016 beabsichtigt die Rechtsaufsichtsbehörde nunmehr, dem erneut gestellten Antrag der Stadt zu entsprechen. Nach Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde hat die Stadt durch strikte Haushaltsdisziplin ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wiedererlangt.

III. Erhebung von Elternbeiträgen auf der Grundlage einer fehlerhaften Gebührenkalkulation

III.1. Die Stadt, zu der die unter Ziffer I. und II. dargestellten Feststellungen getroffen wurden, erhöhte 2011 und 2012 die Elternbeiträge für die Nutzung ihrer Kindertageseinrichtung, in der rund 100 Kinder betreut wurden. Zur Vorbereitung der Entscheidung wurden dem Stadtrat drei Gebührenkalkulationen vorgelegt, von denen nur eine Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen erfasste. Allerdings waren die angesetzten Werte wegen des Fehlens einer Erläuterung nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ging die Verwaltung in allen vorgelegten Kalkulationen davon aus, dass im Jahr 130 Kinder zu betreuen wären, für die ausnahmslos der Beitragshöchstsatz gezahlt werde. Diese Prognose war nicht nachvollziehbar, weil ein von der Stadt 2007 erstellter Demographiebericht von einem Bevölkerungsrückgang um 20 % bis zum Jahr 2020 ausging. Der vom Landkreis erstellte Bedarfsplan ging für das Kindergartenjahr 2012/2013 davon aus, dass 105 Kinder zu betreuen sind.

Gemäß § 20 Abs. 1 ThürKitaG tragen die Eltern in angemessener Weise zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung bei. Zuständig für die Festlegung des angemessenen Elternbeitrags ist der Stadtrat. Um diese Entscheidung sachgerecht treffen zu können, benötigt er vollständige Informationen über die voraussichtlichen Kosten der Kinderbetreuung. Die voraussichtlichen Kosten können nur auf Grundlage einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erstellten Kostenkalkulation ermittelt werden, die insbesondere auch die sogenannten kalkulatorischen Kosten, also z. B. Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals, berücksichtigt. Die Gebührenkalkulation muss für den kundigen, mit dem Sachverhalt vertrauten kommunalen Mandatsträger transparent, verständlich und in sich schlüssig sein. Nur dann kann der Stadtrat unter Berücksichtigung der von anderer Seite (Land, Landkreis) gezahlten Zuschüssen entscheiden, in welchem Umfang die Eltern durch Elternbeiträge an den Kosten für die Kinderbetreuung beteiligt werden.

III.2. Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, umgehend eine neue Beitragskalkulation unter Einbeziehung aller nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten zu erstellen.

Die Stadt hat daraufhin der Rechtsaufsichtsbehörde mehrfach Entwürfe einer Beitragskalkulation für die Benutzung der Kindertageseinrichtungen der Stadt vorgelegt, die jeweils beanstandet wurden. Erst im März 2016 gelang die Vorlage einer Kalkulation, die den Anforderungen der Rechtsaufsichtsbehörde entsprach.

IV. Fehlerhafter Ingenieurvertrag und nicht prüffähige Honorarrechnung

Eine Stadt zahlte einem Ingenieurbüro 20.290 EUR, ohne dass eine prüffähige Rechnung vorlag.

IV.1. Eine Stadt hat 2009 ein Ingenieurbüro beauftragt, den Um- und Erweiterungsbau ihres Feuerwehrgerätehauses zu planen. Durch einen Anbau und eine neue Struktur im vorhandenen Feuerwehrhaus sollten zusätzliche Räume geschaffen werden.

Der Vertrag umfasste die Leistungsphasen 1 bis 9 nach HOAI. Er sah u. a. die Zahlung eines Umbaufzuschlags vor. Dieser war mit 20 Prozent festgelegt und ohne Änderungsvermerk auf 50 Prozent erhöht worden.

Zudem hat die Stadt ein weiteres Büro mit der „Vorbereitung des Bauantrages“ beauftragt. Dieses Büro hat eine Pauschalvergütung von rund 3.000 EUR erhalten.

Das Ingenieurbüro hat seine Leistungen mit insgesamt 20.290 EUR in Rechnung gestellt. Die Rechnung enthält keine Angaben über die Kostenermittlungen, die der Honorarberechnung zugrunde zu legen waren. In welcher Höhe das Ingenieurbüro den Umbaufzuschlag angerechnet hat, ist ebenfalls nicht erkennbar.

Umbauten sind Umgestaltungen eines vorhandenen Objekts mit wesentlichen Eingriffen in dessen Konstruktion oder Bestand.¹⁵ Der Einbau nicht tra-

¹⁵ § 3 Nr. 5 HOAI 2002.

gender Zwischenwände stellt keinen wesentlichen Eingriff in die Konstruktion oder den Bestand dar. Sie sind dem raumausbildenden Ausbau¹⁶ zuzuordnen. Der Anbau des Feuerwehrgerätehauses ist ein Erweiterungsbau.¹⁷ Die Voraussetzungen an einen Umbauzuschlag sind nicht erfüllt. Der vereinbarte Umbauzuschlag verstößt gegen das Preisrecht der HOAI.

Das Ingenieurbüro war mit allen Leistungsphasen der Objektplanung nach HOAI beauftragt. Dazu gehört im Rahmen der Leistungsphase 3 das Erstellen eines genehmigungsfähigen Entwurfs einschließlich Objektbeschreibung und Kostenberechnung. Als Ergebnis der Leistungsphase 4 schuldet der Ingenieur die genehmigungsfähige Planung. Die gesonderte Beauftragung der Vorbereitung des Bauantrages ist damit entbehrlich. Der Stadt sind damit vermeidbare Mehrkosten von 3.000 EUR netto entstanden.

Nach § 8 Abs. 1 HOAI 2002 ist das Honorar fällig, wenn die Leistung vertragsgemäß erbracht ist und eine prüffähige Honorarschlussrechnung vorliegt. Prüffähig ist eine Rechnung dann, wenn sie diejenigen Angaben enthält, die nach dem gültigen Vertrag zwingend erforderlich sind, um eine sachliche und rechnerische Prüfung der Honorarforderung durchführen zu können. Dies sind die Angaben zu den anrechenbaren und nicht anrechenbaren Kosten (Kostenermittlung), die Honorarzone sowie der Honorarsatz und der Umbauzuschlag.¹⁸ Die vorliegende Rechnung des Ingenieurbüros erfüllt diese Anforderungen nicht. Sie war mangels Prüffähigkeit nicht fällig.

IV.2. Die Stadt hat mitgeteilt, dass sie die Vorlage einer prüffähigen Schlussrechnung vom Ingenieurbüro gefordert habe. Dieses sei der Aufforderung jedoch nicht nachgekommen. Zum Umbauzuschlag und der zusätzlichen Beauftragung der Baugenehmigung hat sich die Stadt nicht geäußert.

IV.3. Es ist davon auszugehen, dass der Stadt neben dem zusätzlichen Honorar für die Baugenehmigung von 3.000 EUR mindestens vermeidbare Mehrausgaben für den Umbauzuschlag entstanden sind.

¹⁶ § 3 Nr. 7 HOAI 2002.

¹⁷ § 3 Nr. 4 HOAI 2002.

¹⁸ Vgl. Urteil BGH vom 27.11. 2003; Az.: VII ZR 288/02.

V. Dorfplatz als Freianlage

Durch die fehlerhafte Honorarabrechnung zur Neugestaltung eines Dorfplatzes entstanden einer Gemeinde vermeidbare Mehrausgaben von rund 6.240 EUR.

V.1. Eine Gemeinde hat im November 2009 ein Ingenieurbüro mit den Leistungsphasen 5 bis 9 der HOAI für die Neugestaltung des Dorfplatzes beauftragt. Die Maßnahme umfasste den Bau eines Buswartehäuschens mit Haltestellenbereich, das Anlegen von Gehwegen, Parkbuchten und Teilen der angrenzenden Straße sowie Grünflächen. Die Gemeinde hat Leistungen der Leistungsbilder Freianlagen, Ingenieurbauwerke und Technische Ausrüstung nach der HOAI 2002 vereinbart. Der Vertrag sieht jeweils die Honorarzone III, Mindestsatz vor. Für alle Leistungsbilder hat sie einen Umbauzuschlag von 20 %, insgesamt 4.000 EUR (netto) vereinbart.

Am 12. August 2009 trat die HOAI 2009 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt war sie für alle neu abgeschlossenen Verträge verbindlich anzuwenden. Demzufolge war das Honorar für die Leistungsphasen 5 bis 9 nach der HOAI 2009 zu vereinbaren und abzurechnen.

Das Ingenieurbüro hat alle Leistungsteile entgegen dem Vertrag nach dem Leistungsbild Freianlagen einschließlich dem Umbauzuschlag von 4.000 EUR abgerechnet. Die Honorarvereinbarung und die Abrechnung des Honorars verstießen mehrfach gegen das geltende Preisrecht der HOAI.

Die Honorarabrechnung aller Leistungsteile als Freianlage widersprach dem Vertrag und den Vorschriften der HOAI. Unter das Leistungsbild Freianlagen fallen Wege und Plätze jedoch nur dann, wenn sie keine Eignung für den regelmäßigen Fahrverkehr aufweisen und keinen statischen Nachweis erfordern. Aufgrund der Ausführung der Flächen des Dorfplatzes sind diese für Fahrverkehr ausgelegt. Sie fallen damit – ebenso wie die Straße und die Parkplätze – unter das Leistungsbild Verkehrsanlagen. Als Freianlage sind lediglich die Rasenflächen und mit besonderem Pflaster gestaltete Oberflächen anzusehen. Da der Aufbau unter den gepflasterten Flächen für regelmäßigen Fahrverkehr ausgelegt ist, zählen die Kosten der darunterliegenden Tragschichten zur Verkehrsanlage. Nur die Oberflächenbefestigung ist als Freianlage anzusehen. Darüber hinaus war die Einordnung in die Honorarzone III nicht sachgerecht. Die Anforderungen waren eher als gering einzu-

stufen. Insoweit war hier die Honorarzone II zutreffend. Ebenso ist das Buswartehäuschen ein eigenständiges Gebäude nach § 12 HOAI 2002 und keine Freianlage. Da dessen Planung nur sehr geringe Anforderungen aufweist, war es zudem in die Honorarzone I einzuordnen.

Die Vereinbarung und Abrechnung eines Umbauszuschlags war nicht gerechtfertigt. Umbauten sind Umgestaltungen eines vorhandenen Objekts mit Eingriffen in dessen Konstruktion oder Bestand.¹⁹ Die Definition bezieht sich nicht auf das Objektumfeld, sondern auf das Objekt selbst. Sie ist nicht anwendbar auf einen vollständigen Rück- und anschließenden Neubau. Im vorliegenden Fall wurde die vorhandene Befestigung komplett abgebrochen und neu hergestellt. Das Tatbestandsmerkmal des Eingriffs in den Bestand ist damit nicht erfüllt. Der damit deutlich höhere Aufwand der Anpassung an das Umfeld ist im Vertrag bei der Einordnung in die zutreffende Honorarzone zu berücksichtigen. Da das Buswartehäuschen neu errichtet wurde, war auch hier kein Umbauschlag anzusetzen. Mangels Eingriff in den Bestand oder die Konstruktion gilt dies auch für die hier geschaffenen Freianlagen.

Der Rechnungshof hatte unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen eine überschlägige Vergleichsberechnung angestellt. Diese ergab eine Überzahlung von insgesamt rund 6.240 EUR. Er hat gefordert, das zu viel bezahlte Honorar zurückzufordern.

- V.2.** Die Gemeinde hat zu ihrer Stellungnahme ein Antwortschreiben des Ingenieurbüros vorgelegt. Dieses hat die Trennung der Leistungsbilder für Frei- und Verkehrsanlagen sowie die Einordnung des Buswartehäuschens in die Honorarzone I und der Freianlagen in die Honorarzone II bestätigt. Es hat ebenfalls die Feststellungen zum Umbauszuschlag und zur Abrechnung nach HOAI 2009 bestätigt. Das Ingenieurbüro hat eine Neuberechnung des Honorars vorgenommen. Dabei ging es im Gegensatz zum Rechnungshof jeweils vom Honorar-Mittelsatz an Stelle des Mindestsatzes aus. Den Honorar-Mittelsatz begründete es aufgrund der notwendigen Anpassung an die Objektumgebung und sah dies als Ausgleich für den Umbauszuschlag. Zusätzlich erhöhte es das Honorar für die örtliche Bauüberwachung und brachte

¹⁹ § 3 Nr. 5 HOAI 2002.

ein zusätzliches Honorar von rund 640 EUR für die Statik des Buswartehäuschens in Ansatz. Die festgestellte Überzahlung von 6.240 EUR hat es zurückgewiesen.

- V.3.** Wenngleich das Ingenieurbüro die Prüfungsfeststellungen bestätigt hat, berechnete es nach Ansicht des Rechnungshofs ein zu hohes Gesamthonorar. Die örtliche Bauüberwachung ist eine eigenständige besondere Leistung. Eine Abrechnung als Grundleistung ist daher unzulässig. Die höhere Abrechnung dieser Leistung widerspricht zudem dem Vertrag. Die Begründung des Ingenieurbüros für den Ansatz des Honorar-Mittelsatzes für die freiberuflichen Grundleistungen nach HOAI geht fehl. Die Anforderungen für Planungsleistungen von Freianlagen werden nach § 39 Abs. 2 HOAI 2009 nach insgesamt fünf Kriterien ermittelt. Erhöhte Anforderungen in nur einem Kriterium begründen nicht automatisch einen erhöhten Honorarsatz. Der Rechnungshof sieht auch hier unter Berücksichtigung aller Kriterien keine Rechtfertigung für ein Honorar über dem Mindestsatz der zutreffend niedrigeren Honorarzone. Für die Statik des Buswartehäuschens war bereits ein Honorar von 500 EUR in der Schlussrechnung der Baufirma enthalten. Der Rechnungshof hat die Gemeinde aufgefordert, das Honorar anhand der gegebenen Hinweise nochmals zu prüfen und das überzahlte Honorar zurückzufordern.

VI. Zahlung ohne Leistungsnachweis

Zwei Kommunen hatten jeweils eine Baufirma auf der Grundlage von Einheitspreisverträgen mit dem Bau einer Kindertagesstätte bzw. eines Feuerwehrgerätehauses beauftragt. Die Kommunen haben rund 521.000 EUR bzw. 69.500 EUR bezahlt, ohne dass eine prüffähige Schlussrechnung vorlag.

- VI.1.** Eine Gemeinde hat 2009 mit einem Generalauftragnehmer einen Einheitspreisvertrag über den Neubau einer Kindertagesstätte abgeschlossen. Die Auftragssumme betrug rund 492.000 EUR. Mit der Schlussrechnung forderte der Auftragnehmer rund 521.000 EUR. Er hat seine Leistungen pauschal abgerechnet, ohne die vereinbarten Positionen und Einheitspreise des Angebots anzugeben. Die Schlussrechnung enthielt einen Prüfungsvermerk des Ingenieurbüros. Mit seinem Angebot hat der Auftragnehmer die Allgemeinen

Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B) anerkannt.

In einem weiteren Fall hat eine Stadt 2012 ihr Feuerwehrgerätehaus saniert und einen Anbau errichten lassen. Sie hat dafür mit einem Auftragnehmer einen Einheitspreisvertrag auf der Grundlage der VOB/B abgeschlossen. Im Leistungsverzeichnis waren die einzelnen Leistungspositionen in mehrere Abschnitte (z. B. Bauhauptleistungen, Wärmedämmung, Trockenbau) untergliedert. Der Auftragnehmer rechnete seine Leistungen für das Bauhauptgewerbe pauschal mit rund 69.500 EUR ab. Die Schlussrechnung enthielt keine Angaben zu den erbrachten Leistungsmengen und den Einheitspreisen der einzelnen Leistungspositionen.

Die Verwaltungen haben in beiden Fällen die Rechnung akzeptiert und die geforderten Beträge bezahlt.

Gemäß § 14 VOB/B ist der Auftragnehmer verpflichtet, seine Leistung auf der Grundlage des Vertrags prüfbar abzurechnen. Die Voraussetzungen dafür sind:

- die Rechnungen übersichtlich aufzustellen,
- die Reihenfolge der Posten einzuhalten,
- die in den Vertragsbestandteilen enthaltenen Bezeichnungen zu verwenden und
- die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistungen erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege beizufügen.

Demzufolge hätte in den vorliegenden Fällen die Schlussrechnung sowohl die tatsächlich ausgeführten Leistungsmengen sowie die vertraglich festgelegten Einheitspreise entsprechend dem Leistungsverzeichnis enthalten müssen.

Da die vom Auftragnehmer vorgelegten Rechnungen diese Voraussetzungen nicht erfüllten, waren die Schlussrechnungen nicht prüfbar. Die Erfüllung der in § 14 VOB/B festgelegten Erfordernisse ist neben der Abnahme der Bauleistungen Voraussetzung für die Fälligkeit der Schlussrechnung. Die vorgelegten Rechnungen waren mangels Prüfbarkeit nicht fällig. Die Verwaltungen hätten die Auftragnehmer darauf hinweisen und eine den Vorschriften der VOB/B entsprechende Schlussrechnung fordern müssen. Diese sind auf Übereinstimmung mit dem Bauvertrag zu prüfen. Dabei haben die Verwaltungen die Mengenangaben und Einheitspreise zu kontrollieren bzw.

nachzurechnen. Die Prüfung ist durch einen Feststellungsvermerk zu dokumentieren.

VI.2. Zur Abrechnung der Leistungen für die Kindertagesstätte teilte die Gemeinde mit, dass sie den Auftrag zu einem vereinbarten Pauschalpreis erteilt habe. Demzufolge sei bei der Aufstellung der Schlussrechnung auch nur der Pauschalpreis auszuweisen. Es sei daher nicht erforderlich, die Schlussrechnung neu aufzustellen.

Im Fall des Feuerwehrgerätehauses teilte die Stadt mit, dass die Schlussrechnung der Bauhauptleistungen durch das Planungsbüro und das Bauamt geprüft worden sei. Sie erklärte, dass die in der Schlussrechnung ausgewiesenen Beträge eins bis fünf den Zwischensummen des Angebots entsprechen. Die Beträge der Abschnitte sechs, acht und neun seien die abgerechneten Nachträge.

VI.3. Die Stellungnahmen können die Prüfungsfeststellung nicht entkräften.

Nach den geprüften Unterlagen haben die Kommunen Einheitspreisverträge mit ihren Auftragnehmern abgeschlossen. Beide konnten nicht nachweisen, dass sie einen pauschalen Preis vereinbart hatten. Dementsprechend hatten die Auftragnehmer gemäß den Verträgen ihre Leistungen nach der VOB/B abzurechnen.

Gemäß § 2 Abs. 2 VOB/B ist die Vergütung nach den vertraglichen Einheitspreisen und den tatsächlich ausgeführten Mengen zu berechnen. Zudem müssen die in Rechnung gestellten Mengenansätze nachgewiesen sein.²⁰ Das heißt: Nur mit Vorlage von Abrechnungen nach Einzelpositionen einschließlich den gemeinsamen Aufmaßen sind die vertraglichen Voraussetzungen erfüllt. Erst dann ist es den Verwaltungen möglich, die Rechnungen fachtechnisch, sachlich und rechnerisch zu beurteilen. Erst dann erfüllen die Kommunen ihre Sorgfaltspflicht und können zweifelsfreie Vergütungsansprüche der Auftragnehmer ausgleichen.

Der Rechnungshof fordert in beiden Fällen die Vorlage einer VOB/B-gerechten Schlussrechnung.

²⁰ § 16 Abs. 1 VOB/B.

VII. Freihändige Vergabe ohne Vergleichsangebote

Eine Stadt hat ein Abbruchunternehmen freihändig ohne vorliegende Vergleichsangebote beauftragt. Aufgrund der Auftragssumme von rund 320.000 EUR hätte die Stadt die Maßnahme öffentlich ausschreiben müssen.

VII.1. Für ein Abbruchvorhaben beauftragte eine Stadt für rund 320.000 EUR ein Bauunternehmen, ohne einen Wettbewerb durchzuführen. Im Stadtratsbeschluss führte die Verwaltung aus, dass allein dieses Unternehmen einen besonderen Wettbewerbsvorteil habe. Ihm allein sei es für eine Dauer von sechs Wochen gestattet, ein angrenzendes Privatgrundstück zu überfahren. Zudem habe es durch eine angrenzende Baustelle die notwendige Baustelleneinrichtung bereits vor Ort und könne die Abbruchtechnologie frei wählen.

VII.2. Nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV hat der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen. Davon darf nur abgewichen werden, sofern die Natur des Geschäfts oder die Umstände ein anderes Verfahren zulassen. Nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV sind bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen die VOB, VOL und VOF sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden.

VII.3. Demzufolge hat die Stadt u. a. das ThürVgG sowie die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie zu beachten. Nach § 3 VOB/A 2009 und den unter Nr. 4 der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie festgelegten Wertgrenzen war die Abbruchmaßnahme öffentlich auszuschreiben. Eine freihändige Vergabe ist nur dann zulässig, wenn eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung unzumutbar ist.²¹ Das ist insbesondere dann der Fall, wenn besondere Gründe (z. B. Patentschutz) bestehen, die Leistung dringlich ist, die Leistung nicht erschöpfend beschrieben werden kann oder Geheimhaltung erforderlich ist. Der Rechnungshof kritisiert zudem das Leistungsverzeichnis, das die Stadt durch einen Freiberufler erstellen ließ. Es beschrieb die abzubrechenden Gebäude lediglich pauschal, ohne die zu erwartenden Abbruchmengen anzugeben.

²¹ § 3 Abs. 5 VOB/A 2009.

VII.4. Nach Ansicht der Stadt habe ein fairer Wettbewerb durch die Erlaubnis der Nutzung des anliegenden Grundstücks als Transportweg durch den Auftragnehmer nicht stattfinden können. Dass das beauftragte Bauunternehmen diesen Kostenvorteil an die Stadt weitergegeben habe, belege die Kostenberechnung, die auf Basis ortsüblicher Preise um 120.000 EUR höhere Abbruchkosten ergeben habe. Nach Aussage der Stadt habe die Nutzungserlaubnis des Nachbargrundstückes zur Vereinfachung der Abbrucharbeiten und zu wesentlich kürzeren Transportwegen geführt. Aus diesem Grund sei die Stadt vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen. Dies sei im Konsens mit dem Stadtrat erfolgt.

VII.5. Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.²² Eine freihändige Vergabe bedingt daher das Vorliegen mindestens zwei weiterer Vergleichsangebote. Holt ein öffentlicher Auftraggeber keine weiteren Vergleichsangebote ein, ist die Vergabe als Direktvergabe zu bewerten. Direktvergaben sind nach 4.1.3 der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie nur bis zu einem Auftragswert von 500 EUR zulässig.

Dass vor der Vergabe nur für ein Unternehmen eine Transportgenehmigung über das Nachbargrundstück vorlag, reicht als Argument nicht aus, um den Wettbewerb zu umgehen.

Nachdem ein Unternehmen auf Grundlage des vom Freiberufler gefertigten Leistungsverzeichnisses ein Angebot fertigte, hätten ohne Zeitverlust auch weitere Bieter Angebote erstellen können. Jeder weitere Bieter hätte selbst eine Nutzungsgenehmigung für das Nachbargrundstück aushandeln oder andere Vorteile in sein Angebot einkalkulieren können. Erst dann hätte die Stadt bewerten können, in welcher Spanne der ortsübliche Wettbewerbspreis liegt. Mit der Kostenberechnung auf Grundlage des mangelhaften Leistungsverzeichnisses lag kein ortsüblicher Wettbewerbspreis vor.

Freihändige Vergaben kommen nur für geringe Auftragssummen, äußerst spezielle Leistungen oder gebotene Dringlichkeit in Frage. Dringlichkeit kann jedoch nicht aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten gegeben sein. Direktvergaben sind in dem vorliegenden Umfang nur dann möglich, wenn es bei-

²² § 31 ThürGemHV.

spielsweise nur ein Unternehmen am Markt gibt, welches die spezielle Leistung anbietet. Die Stadt verstieß mit ihrer Direktvergabe gegen die geltenden Bestimmungen des Haushalts- und Vergaberechts.

Bei der Maßnahme handelte es sich um ein langfristig vorbereitetes Abbruchvorhaben. Dennoch lag der Ausschreibung nur ein pauschales Leistungsverzeichnis zugrunde. Dieses war nicht geeignet, um die Abbruchkosten nach ortsüblichen Preisen zu schätzen.

VIII. Pauschaler Auftrag für Abbruchleistungen

Eine Stadt beauftragte eine Abbruchmaßnahme zum Pauschalpreis. Die vorgelegten Annahmestätigungen für entsorgtes Abbruchgut weisen nicht nach, dass die Stadt alle angefallenen Abbruchgüter vollständig und umweltgerecht entsorgt hat.

VIII.1. Für ein Abbruchvorhaben hat eine Stadt von einem Freiberufler ein Leistungsverzeichnis erstellen lassen. Im Leistungsverzeichnis hat dieser die Leistung lediglich pauschal beschrieben. Er hat das Abbruchgut nicht nach Art und Menge differenziert. Auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses hat ein Bieter sein Angebot von rund 338.000 EUR erstellt. Der Bieter hat zusätzlich ein Nebenangebot zum Pauschalpreis von rund 319.000 EUR vorgelegt. Die Stadt hat den Zuschlag auf das Nebenangebot erteilt.

Aufmaße und Mengenermittlungen der Baustelle hat die Stadt dem Rechnungshof nicht vorgelegt. In den Bauakten sind Annahmestätigungen verschiedener Abbruchgüter enthalten. Aus den Annahmestätigungen war die Herkunft des Abbruchguts (Baustellenadresse) nicht zu entnehmen. Eine Zuordnung, welche Stoffe zu welchen Mengen auf der Baustelle gefördert und welche Stoffe zu welchen Mengen umweltgerecht entsorgt wurden, war nicht möglich.

Die Ausschreibung von Abbruch- und Entsorgungsleistungen stellt an die Stadt hohe Anforderungen. Sie hat im abzubrechenden Objekt Untersuchungen hinsichtlich etwaiger Schadstoffbelastungen vorzunehmen. Die Ergebnisse der Untersuchungen hat sie in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Ist ein Wiedereinbau des Abbruchguts nicht zulässig, müssen umweltgefährliche Stoffe in Abfallbehandlungsanlagen oder Deponien verbracht

werden. In diesen Fällen müssen die Bieter mit ihrem Angebot den beabsichtigten Entsorgungsweg nachweisen. Dazu gehören zum Beispiel auch Annahmeerklärungen der jeweiligen Deponien. Im Zuge der Abbrucharbeiten ist das Abbruchmaterial wiederholt zu beproben. Die entsorgten Mengen sind durch Bescheinigungen der Deponie nachzuweisen.

VIII.2. Nach Aussage der Stadt sei die Pauschalpreisvergabe kein Indiz dafür, dass der Abbruchunternehmer seine Sorgfaltspflicht hinsichtlich des Nachweises der Entsorgung verletzt habe. Sie erläutert, dass das Pauschalpreisangebot als Nebenangebot auf einer ausführlichen Baubeschreibung basiere. Darüber hinaus sei eine unabhängige gutachterliche abfall- und altlastenfachliche Kontrolle und Begleitung der Abrissmaßnahmen sicherzustellen gewesen. Sie hat dies mit den im Vorfeld stattgefundenen Altlastenuntersuchungen und der Registratur in der Altlastenverdachtsflächendatei des Thüringer Landesamts für Umwelt und Geologie begründet.

Weiter hat die Stadt auf den Abschlussbericht eines Ingenieurbüros verwiesen. Danach sei nach dem Rückbau der Gebäude und Flächen eine Separierung der Abbruchabfälle nach Abfallart und Kontaminationsgrad durchgeführt worden. Es sei eine fachgerechte Verwertung bzw. Entsorgung der separierten Abfälle mit den erforderlichen Probeentnahmen, Analysen und Bewertungen erfolgt.

Die Separierung sei nach der Abfallart (Altholz, Dämmmaterial, Asbest, Dachpappe und Bauschutt) erfolgt. Die nach dem Abriss notwendige Verfüllung der Baugrube zur Vorbereitung des Neubaus sei unabhängig von bodenmechanischen Anforderungen unter den versiegelten Flächen mit Material der Zuordnungsklasse Z2 bzw. die nicht versiegelten Flächen der Zuordnungsklasse Z1 verfüllt worden. An den geforderten Grundwasserentnahmestellen habe man in späteren Probenentnahmen keinerlei Auffälligkeiten festgestellt.

VIII.3. Die Tatsache, dass alle geförderten Abbruchgüter die Baustelle verlassen haben, ist kein Nachweis für eine umweltgerechte Entsorgung. Ohne Mengenermittlung auf der Baustelle, Begleitscheine und Annahmestätigungen ist nicht nachgewiesen, ob der Auftragnehmer das gesamte Abbruchgut einer Entsorgungsanlage zugeführt oder fachgerecht eingebaut hat.

Pauschalpreisvergaben eignen sich dann nicht für Abbruchvorhaben, wenn durch die Pauschalierung die gemeinsamen Aufmaße und Kontrollen des

Auftragnehmers, des beauftragten Freiberuflers und der Stadt entfallen. Ein Nachweis der umweltgerechten Entsorgung ist genau dann nicht möglich.

Die Stadt hat vollständige und nachvollziehbare Entsorgungswege für das deponiepflichtige Material nachzuweisen. Ansonsten verletzt sie ihre Sorgfaltspflicht.

IX. Prüfungen bei Verwaltungsgemeinschaften

Die Abgrenzungsregelung der einzelnen Wirkungskreise nach der Kommunalordnung führt in der Praxis bei der tatsächlichen Aufgabenteilung zwischen VG und deren Mitgliedsgemeinden oft zu Konflikten mit der Gesetzeslage.

IX.1. Eine VG in Thüringen ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§46, §47 ThürGemHV), die für die ihr angeschlossenen Mitgliedsgemeinden alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahrnimmt. Darüber hinaus handelt sie im eigenen Wirkungskreis der Mitgliedsgemeinden weisungsgebunden als deren Behörde.

Dabei ist diese Körperschaft nur noch zum Teil geeignet, mittel- und langfristige die erforderliche Leistungs- und Verwaltungskraft für die zu erfüllenden Aufgaben aufzubringen und gleichzeitig auch eine effektive und moderne Aufgabenerfüllung zu garantieren. Gemessen wird eine wirtschaftliche Tragfähigkeit einer VG an einer effektiv arbeitenden und bürgerfreundlichen Verwaltung. Um eine gut funktionierende Aufgabenteilung und Erfüllung zu gewährleisten, die sinnvoll und wirtschaftlich ist, sehen sich manche Verwaltungsgemeinschaften gezwungen, gesetzliche Vorschriften und Bürokratiehürden zu umgehen.

IX.2. Die Prüfung von Thüringer Verwaltungsgemeinschaften hat ergeben, dass diese z. B. die Aufgaben der Ehrungen und Repräsentationen zu ihren eigenen Aufgaben der laufenden Verwaltungsangelegenheiten zählen. Begründet wird dies damit, die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden seien fast ausschließlich berufstätig und deshalb nur ehrenamtlich tätig. Daher sei ihnen kaum möglich, alle Repräsentationsaufgaben wahrzunehmen. Die Ehrungen und Jubiläen betreffen auch Gemeinde- bzw. VG-Beschäftigte sowie fremde Dritte. Die Verwaltungsgemeinschaften zählen auch Verpflichtungen

aus Gründen des allgemeinen Anstands (z. B. bei Beerdigungen) oder die Verpflichtung aus sozialen Gründen (z. B. Tafel e. V. - Versorgung Bedürftiger im VG-Einzugsbereich) zu ihren eigenen Repräsentationsaufgaben.

Ähnlich problematisch sind die Aufgaben im Bereich Freiwillige Feuerwehr, Tourismusentwicklung, Infrastruktur, kulturelles und sportliches Leben. So werden regionalübergreifende Veranstaltungen und Maßnahmen und deren Förderung (z. B. Wanderwege im „Einzugsgebiet des Höhenzuges ...“) sowie regional- und länderübergreifende Zusammenschlüsse (Tourismusverein oder Initiative R... e.V.) und weitere freiwillige Aufgaben/Leistungen von den Verwaltungsgemeinschaften ohne Beauftragung wahrgenommen. Des Weiteren reichen die Verwaltungsgemeinschaften Zuweisungen und Zuschüsse an Freiwillige Feuerwehren, Sportvereine und sonstige Vereine etc. aus.

IX.3. Die Prüfung von Thüringer Verwaltungsgemeinschaften hat zudem ergeben, dass ein Großteil der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (§ 2 Abs. 2 ThürKO) von den Verwaltungsgemeinschaften ohne Zweckvereinbarungen (§ 47 Abs. 3 ThürKO) erledigt werden. Sie argumentierten, dass diese Zweckvereinbarungen unzweckmäßig seien, da sie der Wahrung gemeindlicher Identität entgegenwirken und zu Interessenkollisionen führen.

So sah es z. B. eine VG als ihre Aufgabe an, ein Festzelt für insgesamt 42.235,19 EUR zu beschaffen und zu bewirtschaften. Die VG hatte das Festzelt für die Unterstützung der Entwicklung des kulturellen Lebens und zur Förderung von gewerblichen Unternehmen in der Region sowie zur vielfältigen Nutzung, z. B. auch für Asylbewerber und Erntehelfer, angeschafft. Aufgrund einer Benutzungsordnung erhob die VG Entgelte für die Nutzung.

IX.4. Der Rechnungshof würdigt die geschilderten Feststellungen dahingehend, dass die Abgrenzung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in den Verwaltungsgemeinschaften nicht gesetzeskonform umgesetzt wird. Denn nach § 47 Abs. 2 ThürKO i. V. m. § 2 Abs. 2 ThürKO sind die Mitgliedsgemeinden für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, wie z. B. Brandschutz, Tourismusentwicklung, Infrastruktur, kulturelles und sportliches Leben, zuständig. Den Verwaltungsgemeinschaften obliegen danach lediglich die Vorbereitung und der Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden sowie deren laufende Verwaltungsangelegenheiten, nicht aber repräsentative Verpflichtungen der Gemeinden. Hier bedarf es einer Zweckvereinbarung zwischen

den Gemeinden und der VG, sollte sie diese originär gemeindlichen Aufgaben zusätzlich wahrnehmen.

Das Vorhalten eines Festzelts zählt nicht zu den Aufgaben der VG. Eine solche Tätigkeit gehört zur Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen und des kulturellen und sportlichen Lebens. Dafür sind nach § 47 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 2 ThürKO die einzelnen Gemeinden selbst zuständig, da es sich um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises handelt. Auch hier können nach § 47 Abs. 3 ThürKO die Mitgliedsgemeinden diese Aufgaben und Befugnisse durch Zweckvereinbarungen auf die VG übertragen.

IX.5. Die Feststellungen des Rechnungshofs sowie deren rechtliche Bewertungen haben die VG nur zum Teil nachvollziehen wollen. Ein Großteil der Verwaltungsgemeinschaften sieht die gesetzeskonforme Handhabung der Aufgabenverteilung als schwierig und kritisch an. Die Gesamtproblematik einer lebensnahen Aufgabenverteilung bedürfe daher einer gesetzlichen (Neu-) Regelung.

X. Direktvergabe eines Dienstleistungsauftrags

Ein Bürgermeister hat einem Verein die Bewirtschaftung des Dorfgemeinschaftshauses ohne öffentlichen Wettbewerb übertragen. Der Verein erhielt dafür rund 29.400 EUR. Gleichzeitig hat sich die Gemeinde verpflichtet, dem Verein einen jährlichen Zuschuss von 25.000 EUR zu zahlen. Ein Beschluss des Gemeinderates und die erforderliche Haushaltsdeckung lagen nicht vor.

X.1. Eine Gemeinde hat für die Bewirtschaftung eines Dorfgemeinschaftshauses u. a. in den Ausbau und die Ausstattung des Gebäudes investiert. Der Bürgermeister hat im September 2013 mit einem Verein eine Vereinbarung über „die Förderung und Koordination des kulturellen Lebens in der Gemeinde“ abgeschlossen. Einen öffentlichen Wettbewerb für diese Leistung hat die Gemeinde nicht durchgeführt. Ein Beschluss des Gemeinderats über die Vergabe dieser Leistung lag nicht vor. Die mit dem Vertrag verbundenen Ausgaben waren zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Haushalt nicht gedeckt. Der Bürgermeister hat die Rechnungen des Vereins persönlich sachlich richtig gezeichnet und zur Auszahlung angewiesen. Die Gemeinde

hat dem Verein von 2013 bis 2014 rund 29.400 EUR für die Bewirtschaftung des Gebäudes bezahlt. Zudem hat sich die Gemeinde mit der o. g. Vereinbarung verpflichtet, dem Verein zur Bewirtschaftung einen jährlichen Zuschuss von 25.000 EUR (netto) zu zahlen. Die Vereinbarung galt unbefristet. Der Verein hat diesen Zuschuss in Raten über Zahlungsanträge bei der Gemeinde abgerufen. Abrechnungen bzw. Nachweise über erbrachte Leistungen lagen nicht vor.

Die Gemeinde war nach § 31 ThürGemHV verpflichtet, die Bewirtschaftung des Gebäudes dem Wettbewerb zu unterstellen. Dabei war sie nach § 3 Abs. 4 Nr. 2 VgV 2013 aufgrund der unbestimmten Laufzeit des Vertrages verpflichtet, den 48-fachen Monats-Auftragswert von insgesamt 50.000 EUR netto zugrunde zu legen. Nach Nr. 4.1.2 der geltenden Vergabemittelstandsrichtlinie²³ war die Gemeinde aufgrund des Auftragswertes verpflichtet, die Leistung beschränkt auszuschreiben. Der Bürgermeister hat mit der Direktvergabe an den Verein gegen das Vergaberecht verstoßen.

Nach § 22 Abs. 3 ThürKO beschließt der Gemeinderat über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, soweit er nicht die Beschlussfassung einem beschließenden Ausschuss oder dem Bürgermeister übertragen hat. Gemäß § 6 Abs. 1 der Hauptsatzung der Gemeinde durfte der Bürgermeister Rechtsgeschäfte bis zu einem Wert von 2.550 EUR selbständig tätigen. Demzufolge war Auftragsvergabe an den Verein ohne Beschluss des Gemeinderats nicht zulässig. Der Bürgermeister handelte ohne Vertretungsbefugnis. Wer durch seine Amtsausübung einem Dritten einen Vorteil gewährt, macht sich strafbar.

Der von der Gemeinde gewährte Zuschuss ist eine Zuwendung. Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen für Zwecke, an denen der Zuwendungsgeber ein erhebliches Interesse hat, welches ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der Empfänger hat dem Grunde und der Höhe nach keinen Anspruch auf eine Zuwendung. Die Gemeinde ist beim Gewähren von Zuwendungen aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Willkürverbots²⁴ daran gebun-

²³ In Anwendung des § 3 Abs. 3 Buchst. b VOL/A 2009 und Abs. 4 Buchst. b VOL/A 2009.

²⁴ Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG.

den, nach einheitlichen Grundsätzen zu verfahren. Zuwendungen sind deshalb auf der Grundlage einer Förderrichtlinie oder einer vergleichbaren Verwaltungsvorschrift zu gewähren.

Da der Gemeinderat weder den Bewirtschaftungsvertrag noch einen Zuschuss beschlossen hat, handelte der Bürgermeister ohne Auftrag. Er hat dem Verein durch die Direktvergabe einen Vorteil verschafft. Die Gemeinde hat den jährlichen Zuschuss nicht nach einheitlichen Grundsätzen vergeben. Sie hat die vom Verein geforderten Beträge bezahlt, ohne sich die erbrachten Leistungen nachweisen zu lassen.

- X.2.** Die Gemeinde teilte mit, dass sie die anfängliche Bewirtschaftung des Dorfgemeinschaftshauses durch den Verein als Startmaßnahme gesehen habe. Mit Hilfe einer erfahrenen Organisation habe sie Erfahrungen sammeln und Synergien schaffen wollen. Sie sei selbst Mitglied des Vereins. Der Gemeinderat habe der Vereinbarung mit dem Beschluss der Nachtragshaushaltssatzung zugestimmt.
- X.3.** Die Gemeinde hat nicht nachgewiesen, dass sie vor der Auftragsvergabe verschiedene Betreibermodelle geprüft hat. Der Verein war mit dem Betreiben der Einrichtung gewerblich tätig. Er bot der Gemeinde eine Leistung an, die sie nur im Wettbewerb am Markt beschaffen darf. Dabei ist es unerheblich, ob die Gemeinde Mitglied des Vereins ist. Ohne den gemeindlichen Beschluss handelte der Bürgermeister ohne Vertretungsbefugnis. Beabsichtigt die Gemeinde, künftig Zuwendungen zu gewähren, muss sie dies auf der Grundlage einer Förderrichtlinie tun. Der Beschluss der 1. Nachtragshaushaltssatzung beinhaltet einen finanziellen Verfügungsrahmen für den Betrieb. Er ersetzt den fehlenden Vergabebeschluss für den Auftrag an den Verein nicht.

XI. Vermeidbare Ausgaben durch mangelnde Vorbereitung und fehlendes Nutzungskonzept beim Umbau eines Dorfgemeinschaftshauses

Eine Gemeinde hat ein Gebäude erworben und zu einem Dorfgemeinschaftshaus umgebaut. Sie hat vor Beginn der Baumaßnahme weder ein ausreichendes Nutzungskonzept noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Aus der Entscheidung, das Objekt zu sanieren anstelle neu zu bauen, entstanden der Gemeinde vermeidbare Ausgaben von rund 2,9 Mio. EUR. Die laufenden Betriebskosten übersteigen die Einnahmen um das Siebenfache. Die fehlerhafte Berechnung der Nutzungsentgelte führte zudem zu Mindereinnahmen von mehr als 11.700 EUR.

XI.1. Eine Gemeinde hat ein Gebäude erworben, um es zu einem Dorfgemeinschaftshaus auszubauen. Sie hat für das Objekt kein Nutzungskonzept und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Unterlagen zum Bedarf und zu den mit dem Betrieb und der Bewirtschaftung des Klubhauses verbundenen Folgekosten lagen nicht vor.

Die Gemeinde hat es dem späteren Betreiber überlassen, eine Entgeltordnung für das Dorfgemeinschaftshaus zu erarbeiten. Diese enthielt unklare Bestimmungen über Rabatte und verhandelbare Preisaufschläge. Die Gemeinde hat nicht geprüft, inwieweit die Nutzungsentgelte auskömmlich und wirtschaftlich sind. Die Räume des Dorfgemeinschaftshauses waren von 2013 bis 2015 im Durchschnitt zu 3,1 % ausgelastet. Die Betriebskosten überstiegen die erwirtschafteten Einnahmen um mehr als das Siebenfache. Die vorgelegten Unterlagen waren fehlerhaft oder aufgrund fehlender Verträge unvollständig. Die Abrechnungen über die Mieteinnahmen waren teilweise nicht nachvollziehbar. Für einzelne Nutzungen des Gebäudes hat die Gemeinde keine schriftlichen Mietverträge abgeschlossen. In einigen Fällen hat der Bürgermeister die Mietverträge persönlich abgeschlossen. Dabei hat er die Entgeltordnung nicht beachtet. Die Gemeinde händigte den Nutzern des Dorfgemeinschaftshauses Objektschlüssel aus, ohne dass sie dafür einen schriftlichen Mietvertrag fertigte.

Gemäß § 66 Abs. 1 ThürKO sollen Gemeinden Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Demzufolge hatte die Gemeinde vor dem Erwerb zu prüfen, ob das Gebäude zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben erforderlich ist. Dabei hatte sie auch

zu beachten, inwieweit sich die Folgekosten auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung auswirken. Nach § 53 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam zu planen und zu führen. Dabei ist die Gemeinde verpflichtet, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Für alle investiven Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind gemäß § 10 Abs. 2 ThürGemHV Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten anzustellen. Diese erfolgen in Form von Kosten-Nutzen-Untersuchungen. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Vorbereitung der Investition den nicht erfolgten Vergleich mehrerer (baulicher) Varianten und der damit verbundenen Kosten kritisiert. Die Gemeinde hat es versäumt, vor Beginn des Bauprojektes wichtige Ziele wie Umfang (Quantität), Standard (Qualität), Zeit und Kosten der Maßnahme festzulegen.

Der Rechnungshof hat eine überschlägige Vergleichsberechnung anhand der Mittelwertmethode auf der Grundlage der Flächen und Rauminhalte²⁵ angestellt. Dabei hat er für das Dorfgemeinschaftshaus Investitionskosten für einen Neubau von rund 1,6 Mio. EUR ermittelt und diese den geschätzten Sanierungskosten des Bestands von rund 3,9 Mio. EUR gegenübergestellt. Demzufolge sind der Gemeinde infolge der Entscheidung zugunsten der Sanierung vermeidbare Ausgaben von mindestens rund 2,9 Mio. EUR entstanden.

Die Vermietung gemeindlicher Gebäude bzw. Räume hat regelmäßig nur zum vollen Wert der ortsüblichen Miete oder eines marktgerechten Pachtzinses zu erfolgen (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 1 ThürKO). Die gültige Miet- und Benutzungsordnung und die Zahl der Vermietungen führen zu Mieteinnahmen, die weit hinter den mit dem Betrieb des Gebäudes verbundenen Ausgaben zurückbleiben. Die Gemeinde hat es dem späteren Betreiber überlassen, die Kalkulation der Nutzungsentgelte vorzunehmen und nahm damit billigend in Kauf, nicht kostendeckende Entgelte zu erheben. Anhand der dokumentierten Nutzungen und der jeweils gültigen Fassung der Miet- und Benutzungsordnung hat der Rechnungshof die möglichen Einnahmen für die Gemeinde ermittelt und sie den tatsächlichen Einnahmen zwischen Juni 2013 und April 2015 gegenübergestellt. Danach hat die Gemeinde auf mindestens

²⁵ Nutzungsgruppe NFa 1 bis 6: 626 m² (Großer Saal mit Barbereich, drei weitere Räume und das Personalzimmer).

11.764 EUR verzichtet. Aufgrund der mangelhaften Dokumentation ist nicht auszuschließen, dass der Gemeinde in dieser Zeit tatsächlich noch höhere Einnahmen entgingen. Die Nutzung des Dorfgemeinschaftshauses ist unwirtschaftlich (§ 53 Abs. 2 ThürKO).

XI.2. Die Gemeinde hat erläutert, dass von Anfang an Veranstaltungen und multifunktionale Nutzungen geplant gewesen seien. Diese hätten die Grundlage für das Beantragen von Fördermitteln gebildet. Vor Beginn des Umbaus und der Sanierung habe der Gemeinderat Nutzungsvarianten verglichen, darunter einen Gaststättenbetrieb und einen Verwaltungssitz. Die Notwendigkeit, ein konkretes Nutzungskonzept zu erstellen, habe sie nicht gesehen. Die Gemeinde teilte weiter mit, dass sie keine Erfahrungswerte mit der Vermietung, Auslastung und den Betriebskosten derartiger Objekte gehabt habe. Der Verein habe selbst unterschiedliche Objekte zu unterschiedlichen Anlässen und Größen vermietet. Die Gemeinde habe diese Erfahrungswerte für den Anfang genutzt. Mittlerweile sei die Miet- und Benutzungsordnung überarbeitet und neu beschlossen worden.

XI.3. Die Gemeinde hat die Notwendigkeit des Gebäudeerwerbs nicht nachgewiesen und kein Nutzungskonzept erstellt. Sie hat weder zur Prüfung noch mit ihrer Stellungnahme Unterlagen vorgelegt, die den Variantenvergleich dokumentieren. Diese Varianten hätten zudem jeweils mit einem Nutzungskonzept begründet sein müssen. Die Gemeinde hat auch nicht mitgeteilt, warum sie vor der Veranschlagung der Ausgaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt und sich für die nachteiligere Sanierung entschieden hat. Sie hat damit gegen § 66 ThürKO und § 10 ThürGemHV verstoßen. Der Gemeinde ist infolgedessen ein finanzieller Schaden von mindestens 2,9 Mio. EUR entstanden.

Hinsichtlich der Kalkulation der Benutzungskosten hätte die Gemeinde einen Dritten beauftragen müssen, der kein eigenes wirtschaftliches Interesse hat, auf die Kalkulation Einfluss zu nehmen. Zu den entgangenen Mieteinnahmen in Höhe von mindestens 11.764 EUR durch fehlerhafte oder fehlende Berechnung des Nutzungsentgeltes äußerte sich die Gemeinde nicht. Die Gemeinde kam ihrer Verpflichtung zur sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht nach.

XII. Vermeidbare Ausgaben durch Missbrauch der Vertretungsmacht und fehlerhafte Honorarberechnung

Ein ehrenamtlicher Bürgermeister hat ohne Auftrag Planungsleistungen für ein Bauvorhaben der Gemeinde erbracht. Die Gemeinde erteilte ihm später den förmlichen Auftrag unter Ausschluss eines Eignungs- und Leistungswettbewerbs. Er missbrauchte seine Vertretungsmacht im Amt, um eigene Planungsleistungen zu erbringen und abzurechnen. Der Bürgermeister nahm billigend in Kauf, dass die Gemeinde eine unwirtschaftliche Baumaßnahme umsetzt, von der er als Planer profitiert.

XII.1. Eine Gemeinde hat 2010 bis 2012 die ehemalige Gaststätte zum Saal (1. Bauabschnitt) und die ehemalige Verkaufsstelle zum Bürgerhaus (2. Bauabschnitt) umgebaut. Die Gesamtkosten betragen rund 450.000 EUR einschließlich Baunebenkosten. Der ehrenamtliche Bürgermeister hat zunächst ohne Auftrag (eigenmächtig) Planungsleistungen für den ersten Bauabschnitt erbracht. Er teilte der Gemeinde nicht mit, dass er nicht bauvorlageberechtigt ist. Die Gemeinde holte später zwei Angebote für Ingenieurleistungen ein. Sie dokumentierte den Posteingang und das Prüfen und Werten der Angebote nicht. Der Gemeinderat hat nachträglich beschlossen, dem Bürgermeister den Planungsauftrag für den ersten Bauabschnitt zu erteilen. Die Beschlussvorlage gab keinen Aufschluss darüber, dass der Bürgermeister ein Vertragsverhältnis mit sich selbst anstrebte und die Leistung bereits weitestgehend erbracht war. Der Bürgermeister erbrachte ebenfalls ohne Auftrag Planungsleistungen für den Fördermittelantrag des zweiten Bauabschnitts. Die Gemeinde hat ihn infolge dessen mit den Planungen für diesen Bauabschnitt beauftragt. Der Vertrag hat keine Weitergabe einzelner Planungsleistungen an einen Nachunternehmer vorgesehen. Dennoch hat der nicht bauvorlageberechtigte Bürgermeister seinen Geschäftspartner als Subunternehmer beauftragt. Dabei handelte es sich um jenen Planer, der der Gemeinde das zweite Angebot für Ingenieurleistungen vorgelegt hatte. Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit der Investition lagen nicht vor.

Der Bürgermeister hat für den ersten Bauabschnitt drei pauschale Abschlagsrechnungen erstellt. Eine Honorarschlussrechnung unter Angabe der anrechenbaren Kosten sowie einen Nachweise für die anrechenbaren Kosten hat er nicht vorgelegt. Für den zweiten Bauabschnitt hat der Bürgermeister eine Honorarschlussrechnung vorgelegt. Er forderte insgesamt rund

50.000 EUR für die Planungsleistungen. Die Gemeinde akzeptierte die Rechnungen und bezahlte die geforderten Beträge.

Die Zuständigkeit des Bürgermeisters regelt die Kommunalordnung. Danach darf der Bürgermeister die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen, erledigen (§ 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Der Gemeinderat kann dem Bürgermeister durch Beschluss für den Einzelfall oder allgemein durch die Hauptsatzung weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen (§ 29 Abs. 4 ThürKO). Der Bürgermeister war nach der Hauptsatzung der Gemeinde lediglich befugt, über Ausgaben bis zu maximal 5.000 EUR zu entscheiden. Darüber hinaus hatte er keine Befugnisse, Verpflichtungen für die Gemeinde einzugehen. Er war zudem weder durch § 29 ff. ThürKO noch durch die Hauptsatzung der Gemeinde befugt, ein Rechtsgeschäft mit sich selbst abzuschließen. Die nachträgliche Beschlussfassung des Gemeinderats zu den Planungsleistungen hat die faktische Vorwegnahme einer Vergabeentscheidung durch den Bürgermeister an sich selbst (Insichgeschäft) nicht geheilt. Erteilt der Bürgermeister, sein Vertreter oder ein anderer Mitarbeiter der Verwaltung einen Auftrag ohne den notwendigen Beschluss des Gemeinderates, handelt er ohne Vertretungsmacht (§ 177 Abs. 1 BGB). Die vertretene Gemeinde kann die Genehmigung für einen ohne Vertretungsbefugnis geschlossenen Vertrag auch nachträglich erteilen. Dies gilt jedoch nicht für Insichgeschäfte nach § 181 BGB.

Ein solches liegt vor, wenn der gesetzliche Vertreter für die Gemeinde mit sich als Planer einen Vertrag abschließt. Nach § 181 BGB darf der Bürgermeister ohne ausdrückliche Befreiung von § 181 BGB mit sich selbst kein Rechtsgeschäft vornehmen.

Wenngleich die Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb der EG-Schwellenwerte unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben (§ 31 ThürGemHV) grundsätzlich freihändig zulässig ist, gelten die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung. Es ist Aufgabe des Auftraggebers, geeignete Bieter in das Vergabeverfahren einzubeziehen und diese sowie ihre Angebote anhand vorab festzulegender, objektiver und messbarer Kriterien zu vergleichen. Die Gemeinde hat die Vorschriften des Vergaberechts missachtet. Zudem hatte der Bürgermeister nicht die notwendige Qualifikation als Planer. Die Gemeinde hätte ihn nicht

beauftragen dürfen. Da er die Gemeinde nicht darüber informierte, dass er den geschuldeten Bauantrag nicht selbst erstellen kann, liegt der Verdacht der Täuschung nahe (§ 123 BGB). Der Planer hätte seine geschuldete Leistung auch nur dann auf einen Nachunternehmer übertragen dürfen, wenn der Auftraggeber im Einzelfall schriftlich zugestimmt hat (§ 12 Abs. 1 ThürVgG).

Die Gemeinde hat für die Baumaßnahme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten vorgenommen (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV). Dabei sind alle Faktoren, die sich auf die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens auswirken können, umfassend zu prüfen. Die Arbeitsergebnisse sind zu dokumentieren. Der Bürgermeister reichte den Fördermittelantrag für den zweiten Bauabschnitt ohne den notwendigen Beschluss des Gemeinderats ein. Der Bürgermeister hat auf das Zustandekommen eines weiteren Planungsauftrages mit sich selbst hingewirkt. Er hat damit billigend in Kauf genommen, dass die Gemeinde eine Baumaßnahme plant und durchführt, deren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nachgewiesen und im Vorfeld auch nicht wenigstens untersucht wurde. Der Bürgermeister war verpflichtet, auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Beschluss des Gemeinderats für das Bauvorhaben einzuholen.

Die Honorarberechnung des Bürgermeisters war fehlerhaft und entsprach nicht den Vorschriften der HOAI. Sie führte zu einer Überzahlung von rund 13.783 EUR. Die HOAI ist geltendes staatliches Preisrecht. Eine Abweichung vom darin festgelegten Preisrahmen ist unzulässig. Verstöße gegen die HOAI liegen auch dann vor, wenn der Ingenieur beispielsweise keine Honorarschlussrechnung vorlegt und die anzurechnenden Kosten nicht nachweist. Die Honorarrechnung hätte auf der Grundlage der HOAI 2002 für beide Bauabschnitte zusammengefasst aufgestellt müssen. Nach § 8 Abs. 1 HOAI 2002 wird das Honorar erst fällig, wenn die Leistung vertragsgemäß erbracht und eine prüffähige Schlussrechnung überreicht worden ist. In der Honorarschlussrechnung sind alle Leistungsphasen mit den dazugehörigen anrechenbaren Kosten aufzuführen (§ 10 Absatz 1 und 2 HOAI 2002). Nur so ist eine Mehrfachvergütung für erbrachte Leistungen ausgeschlossen. Die Gemeinde hätte das geforderte Honorar mangels Schlussrechnung nicht auszahlen dürfen.

XII.2. Die Gemeinde teilte mit, der Bürgermeister habe in seiner Rolle als Planer alle Bauunterlagen selbst erstellt. Es sei gegenüber dem Gemeinderat weder etwas verschwiegen noch vorgetäuscht worden. Der Gemeinderat sei jederzeit ausreichend über die beabsichtigte gesamte Planung und Durchführung und die eventuellen Kosten der Baumaßnahme informiert gewesen. Der Bürgermeister habe sich im Vorfeld mit der Kommunalaufsicht des Landkreises in Verbindung gesetzt, um die Frage zu klären, ob es Probleme bei der Konstellation Bürgermeister und gleichzeitig Planer geben könne. Die Kommunalaufsicht habe keine gravierenden Probleme gesehen.

Der Bürgermeister gab in seiner Stellungnahme an, ihm sei nicht bewusst gewesen, dass er ohne Gemeinderatsbeschluss für die Beantragung von Fördermitteln nicht zuständig war. Er habe sich auf die Zuarbeit der Verwaltung verlassen. Diese habe keinen Verstoß gegen geltendes Recht gesehen. Er sei als ehrenamtlicher Bürgermeister nicht darauf hingewiesen worden, dass es sich um eine Handlung ohne Vertretungsvollmacht handelte. Die Verwaltung habe die gesetzlichen Bestimmungen nicht intensiv genug geprüft. Zur Berechnungsgrundlage des Honorars nach der HOAI 2002 und der fehlenden Schlussrechnung äußerte sich der Bürgermeister nicht.

XII.3. Die Stellungnahme der Gemeinde entkräftet die Prüfungsfeststellungen nicht. Aus den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen und der Stellungnahme geht nicht hervor, auf welcher Grundlage die Gemeinde den geschuldeten Leistungsumfang festlegte und warum sie die Bauvorlageberechtigung nicht prüfte. Die Gemeinde widerlegte das Umgehen des Leistungswettbewerbs bei der Auftragsvergabe an den Bürgermeister nicht. Der Rechnungshof geht weiterhin davon aus, dass der Bürgermeister die Auftragsvergabe an sich selbst beabsichtigte. Er hat einen Leistungswettbewerb bewusst vermieden. Einen schriftlichen Nachweis für die Abstimmung mit dem Landratsamt zur Tätigkeit des Bürgermeisters als Planer hat die Gemeinde nicht vorgelegt.

Die bloße Kenntnisnahme der Fördermittelbeantragung durch den Gemeinderat ersetzt den notwendigen Beschluss des Gemeinderats nicht. Der Bürgermeister missbrauchte seine Vertretungsmacht im Amt, um Planungsaufträge zu erhalten und eigene Planungsleistungen abzurechnen.

Die Honorarschlussrechnung ist auf der Grundlage der HOAI 2002 über beide Bauabschnitte (Zusammenfassung 1. BA und 2. BA) mit den nachge-

wiesenen anrechenbaren Gesamtkosten der Kostenberechnung, des Kostenanschlages und der Kostenfeststellung neu aufzustellen und vorzulegen. Überzahlte Beträge sind ggf. zurückzufordern (§ 812 ff. BGB).

XIII. Bürgermeister beauftragt mangelhaftes Angebot des Beigeordneten

Ein ehrenamtlicher Bürgermeister hat beim Umbau eines Bürgerhauses den Auftrag auf ein Angebot des Beigeordneten erteilt, welches zwingend vom Vergabeverfahren auszuschließen war. Der Bürgermeister und der Beigeordnete haben sich die gegenüber der Gemeinde abgerechneten Leistungen gegenseitig anerkannt.

XIII.1. Beim Umbau eines Bürgerhauses hat die Gemeinde Dachdeckerarbeiten beschränkt ausgeschrieben. Der Bürgermeister, der zugleich Planer der Baumaßnahme war, führte die Angebotseröffnung durch. Eines der Angebote war vom Beigeordneten der Gemeinde. Das Angebot war unvollständig. Es fehlten die geforderten Angaben zur Handelsregistereintragung, zur Unternehmensgröße und zum Umsatz. Zudem fehlten bei einer Position Angaben zum Fabrikat. Ein in der Leistungsbeschreibung angegebenes Leitfabrikat hat er durch ein anderes ohne Nachweis der Gleichwertigkeit ersetzt. Die geprüften Unterlagen enthielten keinen Hinweis darauf, dass die Gemeinde die Gleichwertigkeit prüfte. Das Angebot des Beigeordneten hat den Zuschlag erhalten.

Der Beigeordnete hat seine Leistungen von rund 35.000 EUR ohne Vorlage von Lieferscheinen, Aufmaßblättern oder anderen begründenden Unterlagen abgerechnet. Der Bürgermeister hat die Rechnung „sachlich richtig“ gezeichnet. Die Gemeinde hat den Rechnungsbetrag anerkannt und bezahlt.

Die Abschlagsrechnung des Bürgermeisters als Planer für die Baumaßnahme zeichnete der Beigeordnete der Gemeinde undatiert „sachlich richtig“. Die Gemeinde konnte nicht erläutern, wann und warum der Beigeordnete die Rechnung sachlich prüfte. Darüber hinaus kamen weitere Rechnungen des Bürgermeisters ohne Prüfungsvermerk zur Auszahlung. Diese Rechnungen enthalten keinen Posteingangsvermerk der Verwaltung. Nach der Kassenordnung der Gemeinde oblag die Anordnungsbefugnis drei Mitarbeitern der Verwaltung.

Bei einer Beschränkten Ausschreibung ist die Eignung der Bieter vor der Angebotsabgabe zu prüfen (§ 6 Abs. 3 Nr. 6 VOB/A 2009). Verschiebt der Auftraggeber die Eignungsprüfung ausnahmsweise und fordert erst mit dem Angebot Erklärungen oder Nachweise der Eignung, sind diese Unterlagen mit dem Angebot vorzulegen (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2009). Fehlen sie und fordert der Auftraggeber diese nicht nach, ist das Angebot von der Wertung auszuschließen (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 VOB/A 2009). Angebote, die der Ausschreibung nicht entsprechen, sind ebenfalls auszuschließen (§ 16 Abs. 1 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 5 VOB/A 2009). Angebote müssen die geforderten Preise, Erklärungen und Nachweise enthalten. Trägt ein Bieter den Namen eines Herstellers und den Namen des Produktes nicht oder nicht zweifelsfrei erkennbar ein, ist das Angebot unvollständig. Fehlt im Angebot eine vom Auftraggeber geforderte Angabe zum Qualitätsstandard, fehlt letztlich der Nachweis, dass der Bieter auch die richtige, vom Auftraggeber gewünschte Leistung anbietet. Weicht eine Leistung von den vorgesehenen technischen Spezifikationen ab, ist die Gleichwertigkeit mit dem Angebot nachzuweisen (§ 7 Abs. 3 und § 13 Abs. 2 VOB/A 2009).

Die Gemeinde hat die Eignung der Bieter vor der Angebotseinholung nicht geprüft. Das Angebot des Beigeordneten enthielt nicht die geforderten Angaben und Erklärungen. Die Gemeinde forderte diese auch nicht nach. Damit war die Eignung des Bieters nicht nachgewiesen. Das Angebot war unvollständig und deshalb von der Wertung auszuschließen. Der Bürgermeister hat als Planer bei der Prüfung und Wertung des Angebotes auf die Auftragsvergabe an den Beigeordneten hingewirkt.

Nach der von der Gemeinde vorgelegten Kassenordnung waren weder der Bürgermeister noch der Beigeordnete befugt, die sachliche und rechnerische Feststellung der Rechnungen vorzunehmen. Damit war die sachliche Feststellung nicht ordnungsgemäß. Der Anordnungsbefugte hätte die Rechnungsbeträge nicht anweisen dürfen. Das gleiche trifft auf die ungeprüften Rechnungen des Bürgermeisters zu. Die Gemeinde hat nicht geprüft, inwieweit die geforderten Beträge sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach gerechtfertigt waren. Eine solche Verfahrensweise verstößt gegen die Bestimmungen des Kommunalrechts und ermöglicht Korruption.

XIII.2. Der Bürgermeister erläuterte, die Gemeinde habe den Zuschlag auf das Angebot erteilt, weil die Firma aufgrund ausreichender Referenzen im Ort und

in angrenzenden Ortschaften geeignet erschien, die Bauarbeiten auszuführen. Zudem habe die Gemeinde die Angebote dem Zuwendungsgeber vorgelegt.

Die Gemeinde erläuterte zudem, dass das Bauamt die eingegangenen Rechnungen hinsichtlich des Volumens der Auftragssumme prüfe und dies mit Datum und Unterschrift bestätige. Diese Vorgehensweise sei bislang als ausreichend eingeschätzt worden. Folglich widerspreche die Gemeinde der Behauptung, dass keine Rechnungsprüfung erfolgt sei.

XIII.3. Die Ausführungen der Gemeinde können die Feststellungen des Rechnungshofs nicht entkräften. Ist ein Angebot unvollständig, wird dieser Mangel weder durch das Vorliegen von Referenzen noch durch die Kenntnisnahme des Zuwendungsgebers geheilt. Im Verwendungsnachweis hat die Gemeinde dem Zuwendungsgeber lediglich die zahlenmäßige Aufstellung der Ausgaben, den Namen der beauftragten Firma sowie im Sachbericht eine kurze Abfolge aller ausgeschriebenen Lose vorgelegt. Zu den o. g. Ausschlussgründen für das Angebot der Baufirma des Beigeordneten nahm die Gemeinde nicht Stellung.

Die Prüfung der genannten Belege entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Die geübte Praxis der Verwaltung, eingehende Rechnungen mit der Auftragssumme zu vergleichen, ist ungenügend. Vielmehr sind die einzelnen Auftragspositionen vom Auftragnehmer durch Aufmaße nachzuweisen. Diese hat die Verwaltung anhand der Verträge zu überprüfen.

Die Rechnungsunterlagen enthielten keine ordnungsgemäßen Vermerke über den Posteingang und die erfolgte sachliche, rechnerische und fachtechnische Prüfung sowie deren Feststellung. Zudem fehlten die notwendigen Unterschriften bzw. entsprachen diese nicht den Vorgaben der Kassenordnung der Verwaltung. Im Zusammenhang mit den Feststellungen zur Auftragserteilung an den Beigeordneten ist eine beiderseitige Vorteilsgewährung zwischen Bürgermeister und Beigeordneten nicht auszuschließen.

XIV. Finanzielle Risiken durch Sicherheitsleistungen wirksam verringern

Nicht hinterlegte und ungeeignete Formen von Sicherheitsleistungen für genehmigungsbedürftige Anlagen zur Lagerung oder Entsorgung von Abfällen stellen ein finanzielles Risiko für die öffentliche Hand dar.

XIV.1. Von bestimmten Anlagen – wie Abfallentsorgungsanlagen oder Anlagen zur Lagerung von Abfällen – können schädliche Umwelteinwirkungen ausgehen. Die Anlagenbetreiber sind verpflichtet, ihre Anlagen so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach ihrer Stilllegung keine schädlichen Umwelteinwirkungen von ihnen ausgehen. Zudem überwachen Behörden das Betreiben solcher genehmigungsbedürftiger Anlagen regelmäßig.

Im Falle einer unvorhergesehenen Einstellung des Anlagenbetriebs, etwa infolge einer Insolvenz, kann die zuständige kommunale Gebietskörperschaft (Landkreis, kreisfreie Stadt) jedoch aufgrund von Umweltgefährdungen ad hoc genötigt sein, ersatzweise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder von Menschen zu ergreifen. Solche Ersatzvornahmen können sehr kostspielig sein. Sie stellen insofern ein erhebliches finanzielles Risiko für die öffentliche Hand dar.

Zur Minderung dieses Risikos sollen die zuständigen Unteren Immissionsschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte von den Betreibern immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen Sicherheitsleistungen erheben. Die rechtliche Grundlage hierfür bildet das Bundes-Immissionsschutzgesetz: Danach sollen Sicherheitsleistungen seit 2010 bei der Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen auferlegt oder nachträglich angeordnet werden (§§ 12, 17 Bundesimmissionsschutzgesetz).

Anlagenbetreiber können Sicherheitsleistungen beispielsweise in Form von Bankbürgschaften oder als Bürgschaftsversicherung erbringen.

Der Rechnungshof hat die Auferlegung, nachträgliche Anordnung, Bemessung und Hinterlegung von Sicherheitsleistungen für Abfallentsorgungsanlagen bei drei Unteren Immissionsschutzbehörden geprüft und dabei die folgenden Feststellungen getroffen:

1. Für 53 Anlagen waren Sicherheitsleistungen von rund 1,1 Mio. EUR ordnungsgemäß hinterlegt. Demgegenüber waren sechs Sicherheitsleistungen über insgesamt 386.000 EUR zwar angeordnet, aber noch nicht hinterlegt.

Ein Grund für die nicht erfolgte Hinterlegung lag in anhängigen Widerspruchsverfahren, die die Anlagenbetreiber angestrengt hatten.

2. Nachträgliche Anordnungen stehen noch in nennenswertem Umfang aus. Sie betreffen allerdings vorrangig Anlagen mit potenziell geringen schädlichen Umweltauswirkungen (kleine Abfallmengen; geringe Gefährlichkeit).
3. Die Behörden setzten die Höhe der Sicherheitsleistungen systematisch zu niedrig an. Sie schätzten die Entsorgungskosten zu gering sowie die erzielbaren Preise für verwertbare Abfälle tendenziell zu hoch ein.
4. Auch gingen die Behörden teilweise bei der Berechnung der Sicherheitsleistung nicht von der genehmigten Lagerkapazität aus, sondern von den tatsächlichen, teilweise viel geringeren Lagermengen. Erhöhen die Betreiber jedoch die Lagermenge bis zur genehmigten Lagerkapazität, ist die Sicherheitsleistung zu niedrig veranschlagt.
5. Knapp 20 % aller Sicherheitsleistungen wurden in Form von Konzernbürgschaften hinterlegt.
6. Zur Erfassung, Verarbeitung und Auswertung der Vielzahl anlagenbezogener Daten für Genehmigung, Vollzug und Überwachung der Anlagen wird das „Länderinformationssystem Anlagen“ vorgehalten. Die dort eingestellten Daten waren weder vollständig noch auf aktuellem Stand.

Kostenrisiken können der öffentlichen Hand aus der Nichterfüllung von Nachsorgepflichten durch den Anlagenbetreiber erwachsen. Der Rechnungshof kommt insbesondere aufgrund der noch nicht erfolgten Hinterlegung bzw. Anordnung von Sicherheitsleistungen sowie der Fehler bei der Bemessung der Sicherheitsleistungen zu dem Schluss, dass diese Risiken nicht vollständig über Sicherheitsleistungen abgefangen werden.

XIV.2. Inzwischen haben die betrachteten Unteren Immissionsschutzbehörden einzelne Mängel abgestellt, indem sie beispielsweise noch nicht hinterlegte Sicherheitsleistungen eingeholt haben. Die Durchsetzung einer Hinterlegung stößt allerdings nach Ansicht der Behörden an faktische Grenzen, wenn der Anlagenbetreiber droht, dadurch insolvent zu werden.

XIV.3. Der Rechnungshof schlägt den Behörden in den Fällen, in denen Anlagenbetreiber eine Hinterlegung der Sicherheitsleistung mit dem Hinweis auf ihr

Insolvenzrisiko ablehnen, vor, die Möglichkeit einer Kautionsversicherung zu prüfen. Bei dieser Form der Sicherheitsleistung fallen stetig geringe Ausgaben anstelle einmalig höherer Kosten an. Eine Kautionsversicherung kann akzeptiert werden, wenn sie sich als insolvenzfest erweist. Sie muss weiterhin nachweislich die vollen Nachsorgekosten abdecken und dem unmittelbaren Zugriff der Behörde unterliegen. Prüfungsrechte, Einreden oder andere Möglichkeiten der Leistungsverweigerung seitens des Sicherheitsgebers müssen weitgehend ausgeschlossen sein. Wichtig ist auch zu prüfen, welche Regelungen zur (Nicht-)Leistung der Versicherung für den Fall der nicht ordnungsgemäßen Zahlung der Versicherungsprämie gelten. Eine entsprechende Mitteilungspflicht der Versicherung gegenüber dem Versicherungsnehmer sollte auch auf den Begünstigten ausgeweitet werden. Dafür sollte sich die Immissionsschutzbehörde als Gläubiger eine solche Mitteilung durch die Versicherung im Vertrag ausbedingen.

Untere Immissionsschutzbehörden sollten ihren Stand bei der Anordnung, Bemessung und Hinterlegung von Sicherheitsleistungen kritisch durchleuchten und ggf. Korrekturen vornehmen, um das Kostenrisiko für die öffentliche Hand wirksam zu begrenzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Minderung des Kostenrisikos die Anordnung und die Hinterlegung voranzutreiben. Hierfür sind die Widerspruchsverfahren am zuständigen Thüringer Landesverwaltungsamt schnellstmöglich zu bearbeiten. Auch sind die Grundlagen für die Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistungen korrekt anzuwenden, indem grundsätzlich auf die genehmigte Lagerkapazität abgehoben wird. Systematisch zu niedrig bemessene Sicherheitsleistungen sollten vermieden bzw. korrigiert werden.

Ein weiteres Risikopotenzial liegt in der Art der Sicherheitsleistung. Grundsätzlich kann der Anlagenbetreiber die Art der Sicherung frei wählen. Allerdings kann die Behörde diese ablehnen, wenn sie nicht die Anforderungen an ein Sicherungsmittel erfüllt, und eine andere Art der Sicherheitsleistung verlangen.

Dabei betrachtet der Rechnungshof Bürgschaften, z.B. von Banken als vorzugswürdig. Sie sind sowohl hinsichtlich ihrer Insolvenzsicherheit als auch hinsichtlich der einfachen Verwertbarkeit am zweckmäßigsten.

Die Konzernbürgschaft ist eine weniger geeignete Form der Sicherheitsleistung. Auf Grund der Verpflichtungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen bestehen höhere wirtschaftliche Gefahren, als bei einer durch einen unabhängigen Dritten geleisteten Bankbürgschaft. In den jährlichen Testaten der Wirtschaftsprüfer ist nicht immer ersichtlich, ob die erforderliche Summe der Sicherheitsleistung zum einen in hinreichender Liquidität vorhanden ist und zum anderen, ob ggf. weitere Konzernbürgschaften oder Patronatserklärungen für andere Tochterunternehmen bestehen und diese in der Gesamtsumme noch abgedeckt sind. Im Falle einer Insolvenz des Konzerns würden die Forderungen aus der Sicherheitsleistung schließlich nachrangig sein.

Das „Länderinformationssystem Anlagen“ ist aktuell zu halten.

XV. Zweckmäßigkeit kommunaler Beteiligungen regelmäßig überprüfen

Zweckverbände der Abwasserentsorgung bzw. Trinkwasserversorgung sind als Anteilseigner an Umweltlaboren beteiligt. Wirtschaftliche Vorteile einer Beteiligung konnten die Verbände nicht nachweisen.

XV.1. Der Rechnungshof hat die Beteiligung von drei Zweckverbänden der Abwasserentsorgung bzw. Trinkwasserversorgung als Anteilseigner an zwei Umweltlaboren in der Rechtsform des Privatrechts geprüft. Die Umweltlabore sind akkreditierte Dienstleister für Qualitätskontrollen und für analytische Untersuchungen.

Die Prüfung bezog sich insbesondere auf das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für Beteiligungen.

Gemäß § 73 ThürKO i. V. m. § 71 Abs. 2 ThürKO darf eine Gemeinde bzw. ein Zweckverband²⁶ ein Unternehmen des privaten Rechts nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. der öffentliche Zweck ein solches Unternehmen rechtfertigt,

²⁶ Gemäß § 23 Abs. 1 ThürKGG sind auf Zweckverbände die für Gemeinden geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Die Verbandswirtschaft unterliegt gemäß § 36 Abschnitt 1 ThürKGG dem Vierten Abschnitt des Ersten Teils der ThürKO. Gemäß § 36 Absatz 4 ThürKGG findet bei der Verbandswirtschaft die Überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung nach den Vorschriften für die Gemeinden oder gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG nach den Vorschriften für die Landkreise statt.

2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde bzw. des Zweckverbands an dessen Leistungen steht und
3. der Zweck der Beteiligung nicht eben so gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werden kann.

Demnach bestimmen Zweckmäßigkeitserwägungen die Frage einer kommunalen Beteiligung. Der Rechnungshof hat die Zweckmäßigkeit der Beteiligung der Zweckverbände an den Umweltlaboren insbesondere anhand

- des Umfangs der Unternehmenstätigkeit im Verhältnis zum Bedarf der Zweckverbände und
- der Wirtschaftlichkeit einer Unternehmensbeteiligung

geprüft und stellte Folgendes fest:

Zum einen übertraf die Leistungskapazität der Umweltlabore den Bedarf der Zweckverbände wesentlich. Die Unternehmen erbrachten in maßgeblichem Umfang Leistungen für Dritte, d. h. für Nicht-Anteilseigner. So belief sich der Umfang der Tätigkeiten für Nicht-Anteilseigner gemessen an den Gesamterlösen auf bis zu 38 Prozent. Die Tätigkeit der Umweltlabore bewegte sich damit nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf der Zweckverbände.

Zum anderen konnte keiner der geprüften Zweckverbände schlüssig nachweisen, dass die Beteiligung wirtschaftlich vorteilhaft sei. Entsprechende Belege (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Markterkundungen, Kosten-Nutzen-Analysen) lagen nicht vor.

Insofern stehen zwei wesentliche Voraussetzungen für die Zweckmäßigkeit einer Beteiligung in Frage.

Darüber hinaus geht die Inhouse-Fähigkeit von Aufträgen der Zweckverbände an die Umweltlabore verloren. Denn die Inhouse-Fähigkeit setzt voraus, dass die Umweltlabore wesentlich für ihre Anteilseigner tätig sind; die maßgebliche Wesentlichkeitsschwelle lag bis 2014 bei einem Fremddumsatz von maximal 10 Prozent. Diese Wesentlichkeitsschwelle ist jedoch bei Erlösanteilen aus der Tätigkeit für Nicht-Anteilseigner von bis zu 38 Prozent unstatthaft überschritten. Dies hat zur Folge, dass die Zweckverbände in dem betrachteten Zeitraum von 2011 bis 2013 ihre Aufträge nicht als Inhouse-Vergabe hätten tätigen dürfen.

XV.2. Die geprüften Zweckverbände führten u. a. an, dass die Laborleistungen zum Kernbereich der Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung und damit zur Daseinsvorsorge selbst gehörten. Für ihre Beteiligung an den Laboren würden damit die vom Rechnungshof mit Bezug auf die ThürKO angeführten Einschränkungen nicht gelten.

Hinsichtlich der über den Bedarf der Anteilseigner hinausgehenden Laborkapazitäten verwies ein Zweckverband auf die damit verbundenen positiven Skaleneffekte. Zur Analyse notwendige Großgeräte würden besser ausgelastet und die Preise für die Anteilseigner damit niedrig gehalten.

Zur Frage der Wirtschaftlichkeit der Beteiligung an den Unternehmen äußerten sich die Zweckverbände wiederum dahingehend, dass die Laborleistungen der Daseinsvorsorge untergeordnete Tätigkeiten seien. Somit stünden sie im geschützten Bereich der Daseinsvorsorge. Zudem gewährleiste ein kommunales Unternehmen eine Qualität, Sicherheit, Dauerhaftigkeit und Zuverlässigkeit, die vorrangig vor wirtschaftlichen Aspekten anzusiedeln seien. Der Nachweis „ebenso gut und wirtschaftlich“ falle mit der Bejahung eines der eben genannten Kriterien also zu Gunsten des kommunalen Unternehmens aus.

XV.3. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die hier betrachteten Laborleistungen nicht unmittelbar der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, die die Zweckverbände mit der Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung zweifelsfrei erbringen. Unstrittig ist, dass bei einer Beurteilung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks gerade Zweckmäßigkeitüberlegungen zum Tragen kommen müssen.

Die Zweckmäßigkeit einer Beteiligung steht jedoch aus genannten Gründen in Frage. Zum einen übersteigen die Laborkapazitäten den Bedarf der Anteilseigner. Der Rechnungshof sieht darin eine Verletzung einer Beteiligungsvoraussetzung, die auch nicht durch einen Verweis auf Skaleneffekte aufgehoben wird. Wird ein kommunales Unternehmen in erheblichem Umfang für Nicht-Anteilseigner tätig, können zudem verzerrende Markteffekte eintreten – etwa weil kommunale Unternehmen aufgrund von Nachschussregelungen einem geringeren Insolvenzrisiko unterliegen als Unternehmen ohne öffentliche Beteiligung. Sie können ihre Preise insofern ggf. günstiger kalkulieren.

Zum anderen muss die Zweckmäßigkeit einer Beteiligung auf wirtschaftlichen Vorteilen basieren, da die Tätigkeiten der Umweltlabore nicht unmittelbar der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind. Die Wirtschaftlichkeit der Beteiligung wurde gleichwohl weder regelmäßig geprüft noch im Prüfungsverlauf nachgewiesen.

In diesem Zusammenhang überzeugt auch der Hinweis auf die Qualität oder auf die Zuverlässigkeit der Aufgabenerfüllung durch ein kommunales Unternehmen nicht. Denn alle akkreditierten Unternehmen erfüllen generell die Anforderungen an die Leistungsqualität, die ein Wasser- bzw. Abwasserzweckverband fordert. Es bedarf insofern keiner Beteiligung.

Waren die Voraussetzungen für Inhouse-Vergaben nicht erfüllt, kann aus der vergaberechtswidrigen Praxis folgen, dass die Verträge aufzuheben sind (EuGH, Urteil vom 18.7.2007, Rs. C-503/04).

Unabhängig von der hier vorgestellten Thematik empfiehlt der Rechnungshof, die Voraussetzungen einer Beteiligung nach den oben aufgeführten Maßstäben regelmäßig zu überprüfen. Anteilseigner sollten sich schließlich kontinuierlich über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks unterrichten lassen (vgl. u. a. § 75 a Abs. 2 Nr. 2 ThürKO). Im Sinne eines wirksamen Beteiligungscontrollings sollte auch die Zweckmäßigkeit einer Beteiligung kritisch betrachtet werden.

XVI. Bewirtschaftung des Kommunalwaldes: Erfolg zuverlässig beurteilen
Für waldbesitzende Kommunen haben Überschüsse aus der Waldbewirtschaftung eine hohe Bedeutung. Dennoch können die meisten Kommunen den ökonomischen Erfolg der Waldbewirtschaftung nicht zuverlässig beurteilen.

XVI.1. Rund 87.000 Hektar Wald sind in Thüringen im Eigentum von Körperschaften; ein Großteil dieser Körperschaften sind Kommunen. Die Kommunen entscheiden eigenständig über die Form und die Intensität der Bewirtschaftung ihres Waldes – die Waldbewirtschaftung ist eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises.

Der Rechnungshof ging in einer Studie u. a. der Frage nach, ob die Kommunen den Erfolg der Waldbewirtschaftung beurteilen können. Die Untersu-

chung erstreckte sich auf Kommunen mit Besitzgrößen von 100 bis 500 Hektar Wald. Von insgesamt 101 zur Waldbewirtschaftung befragten Kommunen erhielt der Rechnungshof 77 Fragebögen zurück, die Angaben zur wirtschaftlichen Situation enthielten.²⁷ Von diesen 77 Kommunen buchten 74 kameral.

XVI.2. Drei Viertel der Kommunen gaben an, dass für sie die Einnahmenerzielung als Hauptziel der Waldbewirtschaftung im Vordergrund steht. Für ihre kommunalen Haushalte hätten Überschüsse aus der Bewirtschaftung eine mittlere bis hohe Bedeutung.

Doch ist die Waldbewirtschaftung tatsächlich erfolgreich? Um diese Frage beantworten zu können, bat der Rechnungshof die Kommunen um Angaben zum Nachhaltshiebs- und zum Nutzungssatz²⁸ sowie zu den betriebswirtschaftlichen Ergebnissen der Waldbewirtschaftung. Er ging dabei von der Überlegung aus, dass eine erfolgreiche Waldbewirtschaftung im Sinne des Eigentümerzieles „Einnahmenerzielung“ einerseits durch ein Ausschöpfen des Nachhaltshiebssatzes gekennzeichnet sei. Andererseits müsste sich der ökonomische Erfolg aus den überjährigen Betriebsergebnissen ablesen lassen.

Die Auswertung der Fragebögen ergab, dass die Kommunen ihre Nachhaltshiebssätze fast vollständig ausschöpften. Sie verzichteten somit nicht auf Einnahmemöglichkeiten aus dem Verkauf von Holz.

Doch der ökonomische Erfolg der Bewirtschaftung der kommunalen Wälder ließ sich anhand der Angaben der Kommunen nicht beurteilen. Zwar konnten die waldbesitzenden Kommunen ihre Einnahmen aus der Waldbewirtschaftung der Höhe nach beziffern. Demgegenüber waren ihre Angaben zu den Ausgaben für die Waldbewirtschaftung jedoch in einem hohen Maße unvollständig oder unplausibel. So beauftragten die Kommunen beispielsweise Forstbetriebsarbeiten. Aus den Angaben in den Fragebögen ging allerdings hervor, dass sie die Ausgaben dafür nicht entsprechend der Zweckbestimmung veranschlagten respektive buchten. Auch entsprachen Auskünfte zu

²⁷ Eine detaillierte Auswertung ist unter http://rechnungshof.thueringen.de/de/rechnungshof/veroeffentlichungen/ausgewaehlte_pruefungen/ veröffentlicht.

²⁸ Nachhaltshiebssatz: Holzmengen, die dauerhaft geerntet werden können; Nutzungssatz: tatsächlich geerntete Holzmengen.

den Ausgaben für die Beförderung durch ThüringenForst - Anstalt öffentlichen Rechts nicht den von ThüringenForst erhobenen Entgeltsätzen.

Im Übrigen sahen Kommunen von der Möglichkeit innerer Verrechnungen ab. Innere Verrechnungen kommen für Leistungen gemeindlicher Hilfsbetriebe (Bauhof, Fuhrpark etc.) in Betracht, die diese für den Aufgabenbereich „Waldbewirtschaftung“ erbringen.

XVI.3. Die Grundsätze für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln (§ 7 ThürGemHV) sind einzuhalten. Insbesondere sollen für denselben Zweck Ausgaben nicht an verschiedenen Stellen im Haushaltsplan veranschlagt werden. Wird ausnahmsweise anders verfahren, ist auf die Ansätze gegenseitig zu verweisen. Zwar gaben 95 % der kameral buchenden Kommunen an, dass sie die Bewirtschaftung des Kommunalwaldes haushalterisch in einem eigenen Unterabschnitt führen. Doch zeigte die Auswertung der Fragebögen, dass die Kommunen Ausgaben für die Waldbewirtschaftung nicht in dem entsprechenden Unterabschnitt buchten.

Innere Verrechnungen von Leistungen durch Hilfsbetriebe sind nicht zwingend vorzunehmen (§ 14 Abs. 3 ThürGemHV). Der Rechnungshof empfiehlt jedoch den waldbesitzenden Kommunen, diese haushaltstechnische Möglichkeit zu nutzen, um ihre jeweiligen Betriebsergebnisse aus der Waldbewirtschaftung verursachergerecht, nachvollziehbar und transparent herleiten können.

Der Rechnungshof kam zu dem Schluss, dass die Kommunen den Erfolg der Waldbewirtschaftung selbst nicht zuverlässig beurteilen können. Die Betrachtung der Einnahmenseite ohne genaue Kenntnis der Ausgabenseite kann positive Betriebsergebnisse vortäuschen. Die Bewirtschaftung des Waldes lässt sich ohne genaue Kenntnis der Betriebsergebnisse nicht steuern. Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung können nicht identifiziert oder umgesetzt werden.

Angesichts des von den Kommunen selbst herausgehobenen ökonomischen Stellenwerts ihres Waldes sind kurz- und mittelfristige Verbesserungen in der (haushalterischen, betriebswirtschaftlichen) Abbildung der Bewirtschaftung angezeigt.

XVII. Querschnittsprüfung „Kommunale Straßenbeleuchtung“**Die kommunale Straßenbeleuchtung muss kein Energiefresser bleiben.**

Der Rechnungshof hat 2014 und 2015 den Bestand der kommunalen Straßenbeleuchtung unter besonderer Berücksichtigung des energiewirtschaftlichen Betriebes bei 228 Kommunen vergleichend geprüft. Die Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) hat den TRH dabei fachlich unterstützt. Die Erhebungen erfolgten mit einem standardisierten Fragebogen. Bei vier Kommunen, die bereits Modernisierungsmaßnahmen an ihren Straßenbeleuchtungsanlagen umgesetzt hatten, führte der Rechnungshof zudem örtliche Erhebungen durch. Er erfasste den Stand der Modernisierung, die dafür gewählten Maßnahmen sowie die von den Kommunen geschilderten Hemmnisse. Die Ergebnisse der Prüfung hat er in einem Gesamtbericht zusammengefasst.²⁹ Der Bericht zeigt den Kommunen darüber hinaus Wege zur energieeffizienten Straßenbeleuchtung auf und erläutert die dazu notwendigen Projektschritte sowie mögliche Finanzierungen. Im Wesentlichen hat die Prüfung Folgendes ergeben:

In Thüringen befindet sich die Straßenbeleuchtung fast vollständig im Eigentum der Kommunen. Zwei Drittel der Kommunen führen kein Bestandskataster über ihre Straßenbeleuchtung. Diese Kataster enthalten Daten über den Ausbau- und Modernisierungsstand, die Reparatur- und Wartungskosten sowie den Stromverbrauch der bestehenden Straßenbeleuchtungsanlagen. Sie bilden die Grundlage, um das Beleuchtungssystem effizient betreiben bzw. optimieren zu können.

Nach den Angaben der Kommunen sind 90 Prozent der Lampen mit Quecksilber- und Natriumdampf-Hochdruck-Leuchtmitteln ausgestattet. Das Durchschnittsalter beträgt rund 18 Jahre. Nur rund 3 bis 4 Prozent der vorhandenen Straßenlampen sind bereits mit Leuchtdioden (LED) ausgerüstet. Die Art des Leuchtmittels wirkt sich unmittelbar auf den Energieverbrauch für die Straßenbeleuchtung aus, der mit einem Anteil von durchschnittlich 60 Prozent am Gesamtstromverbrauch einen erheblichen Kostenfaktor für die Thüringer Kommunen darstellt. Um die Stromverbrauchskosten zu senken, dimmen rund 90 Prozent der Kommunen ihre Straßenbeleuchtung oder schalten sie nachts zeitweise vollständig ab.

²⁹ Der Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Kommunale Straßenbeleuchtung“ ist unter www.rechnungshof.thueringen.de veröffentlicht.

Mehr als die Hälfte der Kommunen ist mit dem Zustand ihrer derzeitigen Straßenbeleuchtung unzufrieden. Gründe sind beispielsweise das Alter der Beleuchtungsanlagen sowie der hohe Reparatur- und Wartungsaufwand. Änderungen bzw. Anpassungen an der Straßenbeleuchtung führen sie nur beim Ausfall von Anlagenteilen durch. Einem Modernisierungsplan folgen sie in der Regel nicht. Ein Drittel der Kommunen modernisiert ihre Straßenbeleuchtung nach Finanzlage oder straßenzugweise.

Grundsätzlich sind alle Kommunen an einer energieeffizienten Straßenbeleuchtung interessiert. Die größten Hemmnisse sehen sie in den fehlenden Haushaltsmitteln, den zum Teil fehlenden Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme bzw. der nicht ausreichenden Zeit sowie fehlendem Fachpersonal.

Nach den seit 2015 geltenden Effizienzanforderungen der Ökodesignrichtlinie und dem daraus resultierenden Verlust der CE-Kennzeichnung für Quecksilberdampf-Hochdrucklampen stehen hierfür keine Ersatzleuchtmittel zur Verfügung. Zudem sind ab 2017 auch Halogen-Metaldampflampen nicht mehr am Markt verfügbar. Der Umfang und das Alter der mit Quecksilber- und Natriumdampf-Hochdruck-Leuchtmitteln ausgestatteten Leuchten sowie die angestrebte Energieeinsparung zwingen die Kommunen, über eine Modernisierung der Straßenbeleuchtung nachzudenken. Dies könnte mittelfristig zu einer spürbaren Entlastung der kommunalen Energiekosten beitragen.

Die technischen und organisatorischen Möglichkeiten, um Einsparpotentiale bei der Straßenbeleuchtung zu erschließen, sind vielfältig. So rechnet sich beispielsweise eine Maßnahme beim Austausch der Leuchtmittel allein aufgrund der Stromeinsparung. LED-Leuchtmittel bieten gegenüber den derzeit genutzten Leuchtmitteln das größte Einsparpotential. Allerdings sind sie nicht für alle Beleuchtungsanlagen die wirtschaftlichste Lösung. Die Anpassung der vorhandenen Straßenbeleuchtung ist immer individuell. Dabei sind der Bestand, der tatsächliche Bedarf und die gegebenen Möglichkeiten sowie die gesamte Nutzlebensdauer der Anlagenteile zu betrachten. In Fällen, in denen der Tausch bzw. die Neuinstallationen der Beleuchtung unwirtschaftlich sind (z. B. noch zu neu), kommen Leistungsreduzierungen mit Dimm-Vorrichtungen infrage. Mit geringeren Verbräuchen sinken zwangsläufig die Ausgaben für Energie und auch die CO₂-Emissionen.

Der Rechnungshof hat anhand der von den Kommunen angegebenen Lichtpunkte³⁰ und eingesetzten Leuchtmittel überschlägig das maximale Einsparpotential bei einer vollständigen Umstellung auf LED-Leuchtmittel berechnet. Ausgehend von der gegenwärtigen Ausbausituation der Straßenbeleuchtung in Thüringen lassen sich allein dadurch rund 13,9 Mio. EUR Energiekosten pro Jahr einsparen. Damit könnte Thüringen seinen CO₂-Ausstoß um rund 40.000 t pro Jahr senken.

Der Rechnungshof hat den Kommunen die wesentlichen Schritte zu einer energieeffizienten Straßenbeleuchtung aufgezeigt und an Beispielen erläutert. Hierzu gehören:

- das detaillierte Erfassen des Bestands der Straßenbeleuchtung einschließlich Energieverbrauch,
- das Untersuchen der Handlungsmöglichkeiten unter Beachtung der jeweiligen Vor- und Nachteile,
- die Wahl des Beschaffungswegs (Eigenerledigung oder Contracting),
- der Nachweis der Wirtschaftlichkeit,
- die Sicherstellung der Finanzierung.

XVII.1. Zur Finanzierung einer effizienten Straßenbeleuchtung zeigt er den Kommunen verschiedene Möglichkeiten auf. So besteht auch für finanzschwache Kommunen durch die Aufnahme eines rentierlichen Kredites die Möglichkeit, ihre Straßenbeleuchtung zu modernisieren. Diese Kredite sind unabhängig von der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune zulässig. Voraussetzung ist, dass die durch die Maßnahme erzielten Einsparungen dauerhaft höher sind als der zusätzlich aufzubringende Kapitaldienst. Zum Nachweis der Rentierlichkeit können die Kommunen unentgeltlich die Hilfe der ThEGA in Anspruch nehmen.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, die Möglichkeiten für eine effiziente Straßenbeleuchtungsanlage zu untersuchen und wirtschaftliche Maßnahmen umzusetzen. Es liegt in der Verantwortung der Kommunen, ihre Haushalte dadurch dauerhaft zu entlasten.

³⁰ Als Lichtpunkt gilt das Gesamtsystem, bestehend aus Leuchtmittel, Lampengehäuse und Lampenmast.

XVIII. Querschnittsprüfung „Vergabe kommunaler Bauaufträge“

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2013 und 2014 die Beauftragung freiberuflicher Leistungen geprüft. Dabei hat er in einer Vielzahl von kommunalen Verwaltungen erhebliche Mängel innerhalb von Vergabeverfahren für Bauleistungen festgestellt. Deshalb hat er 2015 begonnen, die Vergabe kommunaler Bauaufträge für den Zeitraum 2010 bis 2014 zu prüfen. Ziel der Prüfung ist es, Fehlerpotentiale zu erkennen und Ursachen zu analysieren.

Der Rechnungshof hat mit einer Orientierungserhebung bei 127 kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern begonnen. Anhand der Ergebnisse der Orientierungserhebung hat er 42 Städte und Gemeinden für die örtlichen Erhebungen ausgewählt. Am Ende der Querschnittsprüfung wird der Rechnungshof einen (anonymisierten) Gesamtbericht erstellen, der unter Auswertung der Erhebungen wesentliche und wiederkehrender Mängel in den Vergabeverfahren aufzeigt und Handlungsempfehlungen für die Vergabe von Bauleistungen gibt.

Zur Orientierungserhebung verwendete der Rechnungshof elektronische Erhebungsbögen, in denen die befragten Kommunen Angaben

- zur personellen Ausstattung,
- zu den zu beachtenden Schwellenwerten,
- zum Aufbau und Inhalt der Vergabe- und Vertragsunterlagen,
- zum Eröffnungstermin für Bieterangebote,
- zur Prüfung und Wertung von Bieterangeboten,
- zur Feststellung der Bietereignung und
- zur Dokumentation der Vergabeverfahren

machten.

Die Auswertung der Orientierungserhebung hat deutlich gezeigt, dass im Vergabewesen je nach Größe und Verwaltungsstruktur in den kommunalen Verwaltungen große Unsicherheiten bestehen. Das liegt zum einen an der mangelnden fachlichen Qualifikation bzw. ausbleibenden Weiterbildungen der betroffenen Mitarbeiter. Rund 20 Prozent der befragten kommunalen Verwaltungen gaben an, im Bau- und Vergabewesen kein entsprechend ausgebildetes Personal einzusetzen. Bei 11 Prozent der Verwaltungen besucht das Personal trotz fehlender Ausbildung keine Weiterbildungen.

Der Rechnungshof fragte die Verwaltungen u. a. nach den Gesetzen und Vorschriften, welche die Verwaltungen in Verbindung mit dem Vergabewesen zu beachten haben. 107-mal nannten die Verwaltungen Vorschriften, die im Vergabewesen nicht einschlägig sind. Weitere 48-mal nannten sie Vorschriften, die nicht mehr anzuwenden waren. Trotz wohlwollender Auswertung der Fragebögen ist festzustellen, dass vier Verwaltungen nicht existierende Vorschriften nannten.

Ähnliche Ergebnisse haben die Angaben zu den zu beachtenden Schwellenwerten gezeigt. Das Vergabewesen beinhaltet zur Sicherung der Transparenz, Gleichbehandlung und des Wettbewerbs mehrere Schwellenwerte. Übersteigen Auftragswerte diese Schwellenwerte, hat das Auswirkungen darauf, in welcher Form beabsichtigte Auftragsvergaben bekannt zu machen sind. Rund 44 Prozent der Verwaltungen wenden ab dem zutreffenden Schwellenwert das Thüringer Vergabegesetz nicht an. Rund 60 Prozent veröffentlichen ihre beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen nicht, obwohl dies zwingend vorgegeben ist.

Nach dem Thüringer Vergabegesetz sind die Verwaltungen ab einem Wert von 150.000 EUR verpflichtet, die Mitbewerber über den beabsichtigten Zuschlag zu informieren. Hierfür gaben 80 Prozent der Verwaltungen einen unzutreffenden Wert an. Die Antworten zeigen, dass nicht nur Unklarheit über die Höhe von Schwellenwerten, sondern vor allem Unkenntnis über das Bestehen von Schwellenwerten besteht.

Grundlegende Fehler haben sich auch bei den Angaben zur Prüfung und Bewertung von Bieterangeboten gezeigt. Rund 30 Prozent der Verwaltungen haben angegeben, ihre Ausschreibungsunterlagen insbesondere mit Stundenlohn-, Bedarfs- und Zulagepositionen auszustatten. Diese Art von Positionen führen zu Intransparenz, Spekulationen und hohen Kostenrisiken für die öffentliche Hand. Sie können zudem auf eine unzureichende planerische Vorbereitung der einzelnen Projekte hindeuten. Gleiches gilt für die Vorgabe von sogenannten Leitfabrikaten durch die ausschreibenden Verwaltungen oder von Bietern geforderte Fabrikatsangaben. Beispielsweise konnten rund ein Drittel der Verwaltungen nicht begründen, warum sie diese Art von Beschreibungen genutzt haben.

Öffentliche Aufträge sind zu angemessenen Preisen zu vergeben. Um einschätzen zu können, ob ein angebotener Preis angemessen ist, sind verschiedene Angaben der Bieter zu ihrer Kalkulation erforderlich. Nur etwa 35 Prozent der Verwaltungen haben diese Angaben von den Bietern abverlangt. Wie die weiteren 65 Prozent der Verwaltungen die Angemessenheit der Angebotspreise überprüft, bleibt unklar.

Vergabeverfahren von Bauleistungen gehören zu den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Daher sind u. a. eingehende Angebote zu markieren. Dies soll eine spätere Manipulation der Vergabeverfahren zumindest erschweren. Trotzdem haben 10 Verwaltungen angegeben, eingegangene Angebote nicht zu markieren. 17 Verwaltungen markieren Nebenangebote nicht. Fünf Verwaltungen haben sich zu dieser Frage gar nicht geäußert.

Vor Auftragserteilung haben die Verwaltungen die Eignung des Bieters festzustellen, dessen Angebot den Zuschlag erhalten soll. Neben der fachlichen Qualifikation gehört dazu auch die Gesetzestreue. Lediglich vier der befragten 127 Kommunen waren in der Lage, eine Spanne für lohnbedingte Zusatzkosten zu nennen, innerhalb der grundsätzlich angenommen werden kann, dass alle Sozialabgaben geleistet werden.

Die Auswertung der eingegangenen Fragebögen lässt eine vielschichtige Überforderung der Verwaltungen im Zusammenhang mit Vergabeverfahren erkennen. Selbst bei der Erledigung der Aufgaben durch beauftragte Freiberufler hat die Auswertung der Fragebögen gezeigt, dass der Großteil der kommunalen Verwaltungen nicht in der Lage ist, Mängel der Angebotsprüfung zu erkennen.

Der Rechnungshof hat begonnen, bei 46 Kommunen die Ausschreibung, Beauftragung und Abrechnung von Bauaufträgen an konkreten Einzelmaßnahmen zu prüfen.

XIX. Querschnittsprüfung der kommunalen Aufgabenträgerschaft für den öffentlichen Personennahverkehr

Der Thüringer Rechnungshof hat von April bis August 2014 eine Querschnittsprüfung bei sieben Landkreisen, drei kreisfreien Städten und einem Zweckverband durchgeführt. Im Mittelpunkt der Prüfung stand die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007³¹ bei der Wahrnehmung der Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs in den Haushaltsjahren 2010 - 2014.

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 trat am 3. Dezember 2009 in Kraft. Mit ihr soll ein europäischer Binnenmarkt für das Erbringen öffentlicher Personenverkehrsdienste geschaffen werden. Sie definiert, wie die zuständigen Behörden unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des ÖPNV tätig werden können. Dabei gilt es, die Verkehrsdienstleistungen zahlreicher, sicherer, höherwertiger oder preisgünstiger zu erbringen, als es der freie Markt ermöglicht hätte. Die VO (EG) Nr. 1370/2007 regelt abschließend, unter welchen Bedingungen die öffentliche Hand den ÖPNV finanzieren bzw. gegenüber den Betreibern eines öffentlichen Dienstes Ausgleichszahlungen leisten darf, ohne gegen das Beihilfeverbot des EG-Vertrages (Artikel 87 Abs. 1) zu verstoßen.

Der Rechnungshof hat entsprechend den Erfordernissen der Verordnung die folgenden Schwerpunkte untersucht:

- Kontrollausübung der zuständigen örtlichen Behörde gegenüber internen Betreibern³² einschließlich Vergabevoraussetzungen, Gebietstreue- und Selbsterbringungsgebot,
- Inhalt der öffentlichen Dienstleistungsaufträge nach den vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) 2003 in der Rechtsache Altmark Trans GmbH aufgestellten vier Kriterien sowie
- Überkompensationskontrolle und Veröffentlichungspflichten.

Die Prüfung ergab folgende wesentliche Ergebnisse:

³¹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. Nr. L 315 vom 3. Dezember 2007.

³² Bei einer Direktvergabe an einen internen Betreiber gemäß Artikel 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1370/2007 muss die Behörde über den Betreiber eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben.

Ausnahmslos haben die geprüften Gebietskörperschaften von der (Ausnahme-) Möglichkeit der Direktvergabe Gebrauch gemacht. Fünf der geprüften Gebietskörperschaften haben die öffentlichen Dienstleistungsaufträge vor dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 am 3. Dezember 2009 vergeben. Diese Verträge fallen unter die vergaberechtliche Übergangsregelung nach Artikel 8 der o. g. Verordnung. Inhalt der Übergangsregelung ist ein vorläufiger Bestandsschutz für laufende Dienstleistungsaufträge. Ungeachtet dessen gelten die beihilferechtlichen Regelungen der VO (EG) Nr. 1370/2007 seit dem Inkrafttreten sofort und ausschließlich.

Der Rechnungshof hat in den geprüften Verträgen vor allem Mängel bei der Vertragsgestaltung festgestellt. Dies betrifft

- die fehlende Festlegung eines angemessenen Gewinns,
- die fehlende Berechnung der Ausgleichsleistungen anhand zuvor festgelegter Parameter über die Gesamtlaufzeit des Dienstleistungsauftrages sowie
- fehlende bzw. unzureichende Anreizregelungen zur Qualitätssicherung und zur wirtschaftlichen Geschäftsführung.

Handlungsbedarf sieht der Rechnungshof deshalb insbesondere bei der inhaltlichen Ausgestaltung der öffentlichen Dienstleistungsaufträge. Die festgestellten Mängel führten dazu, dass die Überkompensationskontrolle nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 nicht den Erfordernissen entsprach. Dieser Sachverhalt bleibt bis zum Ende des jeweiligen Dienstleistungsauftrags bestehen.

Die Vergabevoraussetzungen Gebietstreue- und Selbsterbringungsgebot zur Direktvergabe an einen internen Betreiber werden noch nicht von allen geprüften Gebietskörperschaften erfüllt. Lediglich in den unter die Übergangsregelung fallenden fünf Fällen stellt dies noch keinen gravierenden Verstoß gegen die vergaberechtlichen Regelungen der o. g. Verordnung dar.

Im Zusammenhang mit dem Selbsterbringungsgebot hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der Dienstleistungsauftrag auch die Möglichkeit und den Umfang von Unteraufträgen des internen Betreibers regeln muss. Bei der Vergabe von Unteraufträgen sind die einschlägigen Vergabevorschriften einzuhalten.

Zudem hat der Rechnungshof Mängel bei der pflichtgemäßen, jahresweisen Veröffentlichung entsprechend Artikel 7 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1370/2007

festgestellt. Die Veröffentlichung soll eine Kontrolle und Beurteilung der Verkehrsleistungen, der Qualität und der Finanzierung ermöglichen. Hierzu hat der Rechnungshof angeregt, den Zugang zu den Informationen so einfach wie möglich zu gestalten. Er hat empfohlen, die Jahresberichte über die Laufzeit des Vertrages an einem zentralen Ort der Website zu belassen.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat der Rechnungshof auch den nicht in die Prüfung einbezogenen Gebietskörperschaften Beratungsgespräche angeboten. Bei acht weiteren Aufgabenträgern hat er im September 2015 über die Prüfungsergebnisse und die gebotenen Maßnahmen informiert.

Der Rechnungshof hat alle Gebietskörperschaften eindringlich dazu aufgefordert, bis spätestens zum Ende des Übergangszeitraumes alle Bedingungen für eine Direktvergabe einzuhalten. Andernfalls könnten die Ausgleichsleistungen für die öffentlichen Personenverkehrsdienste eine staatliche Beihilfe darstellen. Dies hätte zur Folge, dass die Europäische Kommission die Rücknahme der Ausgleichsleistungen fordert. In diesem Fall wären die betroffenen Verkehrsunternehmen von einer Insolvenz bedroht.

Der Rechnungshof hat das für Verkehr zuständige Ministerium über seine Feststellungen informiert. Er hat das Ministerium zur Unterstützung der kommunalen Aufgabenträger hinsichtlich der Erfüllung der erforderlichen Verwaltungsaufgaben aufgefordert.

XX. Beauftragung freiberuflicher Leistungen

Der Rechnungshof hat eine Praxishilfe für den Umgang mit Architekten- und Ingenieurdienstleistungen erarbeitet.

2015 veröffentlichte der Rechnungshof den Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Beauftragung freiberuflicher Leistungen“. In diesem Bericht fasste er die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und deren Würdigungen zusammen.

Um die Kommunen beim Abstellen der festgestellten Mängel zu unterstützen, hat der Rechnungshof auf der Grundlage des Gesamtberichts eine Praxishilfe zur Vergabe, Beauftragung und Abrechnung freiberuflicher Leistungen im Unterschwellenbereich erarbeitet.

Diese ermöglicht den kommunalen Verwaltungen, ohne aufwändige Recherche in mehreren Gesetzestexten und Vorschriftenwerken rechtssicher und zweckmäßig

- Vergabeverfahren für freiberufliche Dienstleistungen vorzubereiten,
- geeignete Freiberufler auszuwählen,
- Verträge mit Freiberuflern zu schließen,
- Freiberufler zu steuern und anzuleiten,
- die Leistungen ihrer Freiberufler zu bewerten,
- bei Leistungsstörungen sicher zu reagieren und
- die freiberuflichen Leistungen angemessen zu honorieren.

Die Praxishilfe berücksichtigt die Regelungen des Vergaberechts nach dem 18. April 2016.³³ Sie enthält Quellen für kostenfreie rechtssichere Muster. Die Praxishilfe zum Umgang mit Architekten- und Ingenieurleistungen ist auf www.rechnungshof.thueringen.de abrufbar.

XXI. Kommunalisierung der Umweltverwaltung

Die Kommunalisierung der Staatlichen Umweltämter verursachte eine Personalmehrung in den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Bis 2008 gab es in Thüringen vier Staatliche Umweltämter (STUÄ), die für Aufgaben in den Bereichen

- Wasser- und Abfallwirtschaft,
- staatlicher Gewässerbau, Hochwasserschutz,
- Bodenschutz, Altlasten, Immissionsschutz, Strahlenschutz,
- Chemikaliensicherheit sowie
- naturschutzfachliche Aufgaben

zuständig waren.

In seiner Regierungserklärung im September 2004 verkündete der damalige Ministerpräsident die geplante Auflösung der STUÄ. Deren Aufgaben sollten auf die 17 Landkreise und sechs kreisfreien Städte, die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) übertragen werden. Erklärtes Ziel der Landesregierung war es, als Maßnahme zur Verwaltungsmodernisierung

³³ Umsetzung der EU-Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU in nationales Recht.

- die Umweltverwaltung zu straffen,
- die Umweltaufgaben weiterhin gemäß bestehendem Recht wahrzunehmen und
- den Personal- und Sachaufwand zu verringern.

Der Rechnungshof hat 2014 die Kommunalisierung der thüringischen Umweltverwaltung geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

- Die 2008 vollzogene Änderung der Aufgabenträger in der Umweltverwaltung verursachte in den Jahren 2008 bis 2012 für das Land Mehrausgaben, die sich in den einzelnen Jahren zwischen 7,3 Mio. und 8,6 Mio. EUR bewegten. Für den geprüften Zeitraum 2008 bis 2012 beliefen sich die Mehrausgaben insgesamt auf rund 40 Mio. EUR.
- Für das Personal von 115 Stellen, das nicht wie vorgesehen in den Kommunalbereich wechselte, sondern im Umweltressort verblieb und in den Folgejahren nur teilweise abgebaut wurde, fielen von 2008 bis 2012 weitere Mehrausgaben von insgesamt 17,6 Mio. EUR an.
- Damit betragen die gesamten Mehrausgaben der Auflösung der STUÄ sowie des im Umweltressort verbliebenen Überhangspersonals von 2008 bis 2012 rund 57 Mio. EUR.
- Für die an den STUÄ von 180 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) erledigten Aufgaben wurden den Landkreisen und kreisfreien Städten 207 Stellen zugestanden. Die zusätzlichen 27 Stellen entsprachen einer Mehrung von 15 %.
- Von den vorgesehenen 180 Stellen Landespersonal wechselten lediglich 65 in den Kommunalbereich. Die Differenz zu den 207 Stellen wurde von den Landkreisen und kreisfreien Städten durch bereits vorhandenes Personal bzw. Ausschreibungen besetzt.
- Die Kommunen beklagen eine mangelnde fachliche Unterstützung. Eine institutionalisierte Unterstützung der Kommunen durch die TLUG wird gewünscht.
- In den Kommunen ist die Nachbesetzung offener Stellen im Umweltbereich mit Fachpersonal schwierig. Die für einen Teil der kommunalisierten Aufgaben benötigten Spezialisten können nicht durchgängig ausgelastet werden. Außerdem ist die Personalakquise aufgrund der im Vergleich zu den STUÄ geänderten Aufgabenzuschnitte und deren tarifrechtlichen Konsequenzen erschwert.

- Die Kleinteiligkeit der kommunalen Verwaltungen behindert die Aufgabenerledigung.

Der Rechnungshof kritisiert die Art und Weise der Kommunalisierung der Umweltverwaltung als wirtschaftlich nicht vertretbar und sieht in der Maßnahme einen Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns.

Rudolstadt, 18. Oktober 2016

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Dette



Gerstenberger



Behrens



Dr. Schuwirth