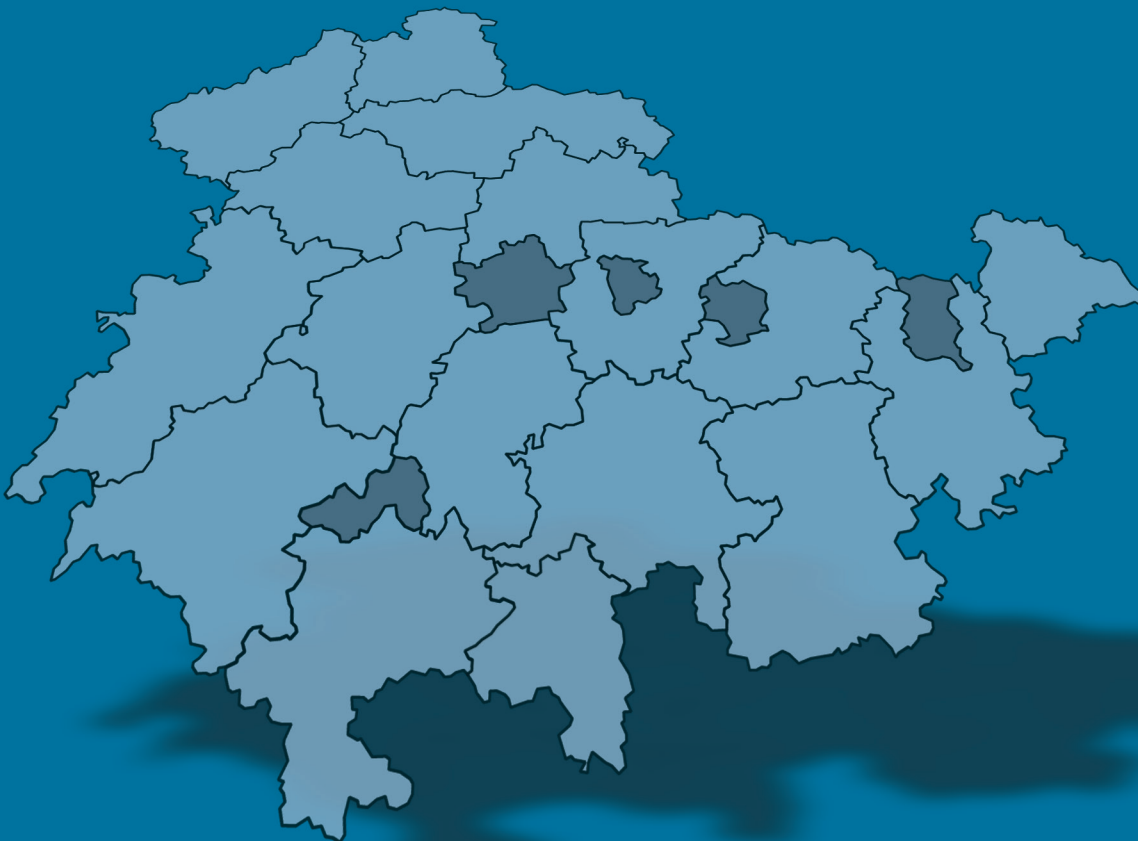


# Thüringer Rechnungshof Überörtliche Kommunalprüfung

Bericht 2025





## **Vorwort**

Die überörtliche Kommunalprüfung ist – neben der Prüfung des Landeshaushalts – die zweite Säule unserer Prüfungstätigkeit. Der Rechnungshof prüft hierzu entweder einzelne Kommunen oder einzelne Aufgabenbereiche bei verschiedenen Kommunen vergleichend. Zu den Ergebnissen werden die Kommunen unterrichtet. Neben den geprüften Verwaltungen erhalten auch die Gemeinde-, Stadt- und Kreisräte sowie die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden die Prüfungsergebnisse und unsere Empfehlungen zur Kenntnis. So können sie gemeinsam auf Verbesserungen hinwirken.

Dabei wollen wir es aber nicht belassen. Wir wollen nicht nur die geprüfte Kommune beraten. Wir wollen wertvolle Erkenntnisse und beispielgebende Lösungen allen an die Hand geben, die daran arbeiten, dass die Thüringer Kommunen auch künftig gut organisiert sind und so bestmöglich zum Wohle ihrer Einwohner wirken. Das leistet dieser Bericht.

So können auch Kommunen von den Ergebnissen unserer Prüfungen profitieren, die vergleichbare Fragen zu lösen haben. Rechtsaufsichtsbehörden können landesweite Veränderungen anstoßen. Die Abgeordneten des Landtags können etwa darüber beraten, ob die Gesetze für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der Kommunen geeignet sind oder ob einzelne Instrumente justiert werden sollten.

Unsere Berichte können aber noch mehr leisten: Vor allem die Öffentlichkeit kann sich selbst ein Bild zu verschiedensten kommunalen Themen machen, wie etwa den kommunalen Bauten, der Forstwirtschaft, dem Personalwesen oder der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Unsere Arbeit gelingt nur, weil uns die Spitzen der Kommunalverwaltungen wie auch die Mitarbeiter in den Verwaltungen engagiert unterstützen. Für diese vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit danken wir! Gleichmaßen danke ich allen Mitarbeitern des Rechnungshofs, die mit ihrem stetigen Engagement zu unserer erfolgreichen Arbeit beitragen!

Kirsten Butzke

Präsidentin des Thüringer Rechnungshofs



## **Inhaltsverzeichnis**

Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	10
<b>A. Überörtliche Kommunalprüfung</b>	<b>13</b>
I. Verfahren und Rechtsgrundlagen	13
II. Prüfungsarten	14
III. Der Freistaat in seiner kommunalen Gliederung	16
IV. Prüfungsbereiche	19
V. Sonderthema: Umgang mit Beteiligungen von Landkreisen, kreisfreien Städten, Städten und Gemeinden an Unternehmen, deren öffentlicher Zweck entfallen ist	21
<b>B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen</b>	<b>25</b>
I. Entwicklung der Einnahmen	25
II. Umlagesätze der Kreis- und Schulumlage	30
III. Entwicklung der Ausgaben	32
IV. Entwicklung einzelner Ausgabearten im Sozialbereich	33
V. Entwicklung des Finanzierungssaldos	35
VI. Entwicklung des Schuldenstands	37
<b>C. Überörtliche Rechnungsprüfungen</b>	<b>39</b>
I. Eigenbetrieb Wasserversorgung und Abwasserbehandlung mit Verlusten	39
II. Versicherungsverträge regelmäßig überprüfen	41
III. Bildung einer Landgemeinde – zukunftsfähige Synergien heben	43
IV. Kreditlaufzeiten – ein Dauerthema	46
V. Pflichtaufgaben der Kommunen – Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten	47
VI. Bewirtschaftung von gemeindeeigenen Liegenschaften ohne Nutzungskonzept	49
VII. Vergabe- und Vertragsunterlagen sorgsam prüfen	51
VIII. Mangelhafte Wertung der Angebote in Vergabeverfahren	54
IX. Notwendige Verträge zur Kostenverteilung bei einer Straßenbaumaßnahme	57
X. Wildschäden, Jagdpachtverträge und waldbauliche Ziele	60

XI.	Schwerwiegende Mängel der Informationssicherheit in einem Landratsamt	63
XII.	Personalakten – Arbeitsplatzbeschreibungen und Stufenzuordnungen	67
XIII.	Einstellungsverfahren – Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehbar	70
XIV.	Kommune beteiligt sich an einem Unternehmen, das nicht der Erfüllung ihrer Aufgaben dient	73
<b>D. Überörtliche Kassenprüfungen</b>		<b>76</b>
I.	Defizite bei örtlichen Kassenprüfungen	76
II.	Organisation von Kassenaufgaben – mangelhaft	77
III.	Große Herausforderungen für eine kleine Kommune	79
<b>E. Vergleichende Prüfungen</b>		<b>81</b>
I.	Kommunale Zusammenarbeit prüfen und intensivieren	81
II.	Risiken aus einer mangelhaften Vermögensnachweisführung	89
III.	Bedarf und baulicher Zustand von Jugendfreizeiteinrichtungen	91
IV.	Baulicher Zustand staatlicher allgemeinbildender Schulen – unvollständige Bestands- und Zustandserfassung	94
V.	Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft – richtig bilanzieren und kontrollieren	97
VI.	Soziale Schuldnerberatung in den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten	100
VII.	Gesundheitsämter – weitere Digitalisierungsschritte nötig	104
<b>F. Kontrollprüfungen</b>		<b>107</b>
I.	Schuldenstand	107
II.	Vermietung	108
III.	Feuerwehr	109
IV.	Vergabeverfahren	109
V.	IT-Sicherheit	110
<b>Glossar</b>		<b>113</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Art.	Artikel
AuE	Ausgleich und Ersatz
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGF	Bruttogeschossfläche
BSG	Bundessozialgericht
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EB	Eigenbetrieb
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
OBVO	Ordnungsbehördliche Verordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
Rn.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
ThürAGSGB	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
ThürAEVG/E	Thüringer Gesetz zur Ausreichung von Leistungen zur Bewältigung der Energiekrise (Thüringer Ausreichungsvereinfachungsgesetz/ Energiekrise – ThürAEVG/E)
ThürBKG	Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz
ThürEBV	Thüringer Eigenbetriebsverordnung
ThürEGovG	Thüringer E-Government-Gesetz
ThürERechVO	Thüringer E-Rechnungs-Verordnung

ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKigaG	Thüringer Kindergartengesetz
ThürKJHAG	Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürNatEVO	Thüringer Verordnung über die naturschutzrechtliche Ersatzzahlung
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürRkwErstG	Thüringer Gesetz zur Erstattung von Mehrkosten nach dem Zweiten, Neunten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch für das Jahr 2024 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten
ThürSARS-CoV-2-MaßnFortentwVO	Thüringer Verordnung zur Freigabe bislang beschränkter Bereiche und zur Fortentwicklung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Maßnahmenfortentwicklungsverordnung)
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge
ThürVVöA	Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
ThürGewUVG	Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TLT	Thüringer Landtag
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TRH	Thüringer Rechnungshof
TVöD-V	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst - Verwaltung
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UVgO	Unterswellenvergabeordnung
VG	Verwaltungsgemeinschaft/-en
VgV	Vergabeverordnung
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes



vj	vierteljährlich
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VwH	Verwaltungshaushalt
VV	Verwaltungsvorschrift/-en

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte	17
Abbildung 2:	Steuereinnahmen 2019 bis 2023 nach Arten in Mio. EUR	26
Abbildung 3:	Pro-Kopf-Realsteuerkraft 2023 der Länder in EUR	27
Abbildung 4:	Einnahmen aus regelgebundenem Finanzausgleich 2019 bis 2023 in Mio. EUR	28
Abbildung 5:	Kreisumlage inklusive Schulumlage nach Landkreisen 2023	31
Abbildung 6:	Entwicklung ausgewählter Sozialausgaben zwischen 2019 und 2022 in Mio. EUR	33
Abbildung 7:	Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023 in Mio. EUR	35
Abbildung 8:	Finanzierungssaldo pro Einwohner der Kernhaushalte von Gemeinden/Gemeindeverbänden der Flächenländer 2023 in EUR	36
Abbildung 9:	Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2019 bis 2023 in Mio. EUR	37
Abbildung 10:	Anzahl Kooperationen nach Aufgabenbereichen	82
Abbildung 11:	Anzahl Nennungen zukünftiger Aufgabenbereiche kommunaler Zusammenarbeit	85
Abbildung 12:	Ausgaben der Kommunen je volljähriger überschuldeter Person am Beispiel 2022	101
Abbildung 13:	Reifegrade Thüringer Gesundheitsämter, 2023/24, in den acht Dimensionen	105
Abbildung 14:	Erfüllungsstand in den geprüften Kommunen	107

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2024	16
Tabelle 2:	Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023 in Mio. EUR	25
Tabelle 3:	Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden 2024 bis 2029 in Mio. EUR	29
Tabelle 4:	Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023 in Mio. EUR	32
Tabelle 5:	Sanierungsstau der Jugendfreizeiteinrichtungen der kreisfreien Städte	93

**Anmerkungen:**

- Personen-, Status- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Geschlechter.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.



## A. Überörtliche Kommunalprüfung

### I. Verfahren und Rechtsgrundlagen

Dem Thüringer Rechnungshof obliegt die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften<sup>1</sup>, das heißt die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung der Gemeinden und Landkreise sowie deren Betätigung bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts. Der Rechnungshof kann auch kommunale Zweckverbände prüfen.

Seine Prüfungen bauen regelmäßig auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung auf. Der Rechnungshof teilt dem gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihm Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Stellungnahme schließt er seine Prüfungen grundsätzlich mit einem Prüfungsbericht ab.<sup>3</sup> Diesen sendet er an den gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft mit dem Hinweis, dass er der kommunalen Vertretung bekannt zu geben ist. Ebenso erhält die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde<sup>4</sup> den Bericht.<sup>5</sup> Auf nicht ausgeräumte Prüfungsbeanstandungen weist der Rechnungshof sie gesondert hin. Die Rechtsaufsichtsbehörde entscheidet daraufhin über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen.<sup>6</sup>

Der Rechnungshof kann auf Antrag zudem die kommunalen Gebietskörperschaften in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung sowie der Planung und Abwicklung von Investitionen beraten.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 103 Abs. 4 ThürVerf i. V. m. § 83 ThürKO und § 1 Abs. 1 ThürPrBG.

<sup>2</sup> § 3 Abs. 2 ThürPrBG.

<sup>3</sup> § 6 ThürPrBG.

<sup>4</sup> Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände ist das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Städte, die Großen Kreisstädte und die Landkreise ist das Landesverwaltungsamt; dieses ist obere Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände. Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium ist oberste Rechtsaufsichtsbehörde.

<sup>5</sup> § 7 Abs. 1 ThürPrBG.

<sup>6</sup> § 7 Abs. 2 ThürPrBG.

<sup>7</sup> § 1 Abs. 4 ThürPrBG.

## II. Prüfungsarten

### Überörtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 3 Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz (ThürPrBG) i. V. m. § 84 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) erstreckt sich die überörtliche Rechnungsprüfung auf das Einhalten der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Kommunen

1. die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan eingehalten haben,
2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt haben,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren,
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllen könnten.

Nach § 3 ThürPrBG prüft der Rechnungshof zudem die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen. Er achtet darauf, ob und wie sie ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten erschließen und ausschöpfen. Dies gilt auch für die Wirtschaftsführung der kostenrechnenden Einrichtungen, der Eigenbetriebe und kommunalen Anstalten. Bei Investitionen prüft er, inwieweit diese wirtschaftlich vorbereitet und durchgeführt werden. Dabei betrachtet er regelmäßig auch die Folgekosten.

Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasst sowohl kameral buchende Kommunen als auch solche, deren Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik)<sup>8</sup> geführt wird.

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

### Überörtliche Kassenprüfung

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

Dabei prüft er die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und deren Zusammenwirken mit der Verwaltung.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> § 23 ThürKDG.

<sup>9</sup> § 4 ThürPrBG i. v. m. § 84 Abs. 5 ThürKO.

Kassengeschäfte umfassen das Abwickeln von Zahlungen einschließlich Mahnwesen, das Einleiten der Vollstreckung und das Verwahren und Verwalten von Wertgegenständen. Der Gemeindekasse darf auch die Vollstreckung von Forderungen übertragen werden.<sup>10</sup> In diesen Fällen prüft der Rechnungshof, ob die Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen.

### **Vergleichende Prüfung**

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

### **Kontrollprüfungen**

Der Rechnungshof selbst verfügt nicht über unmittelbare Weisungsrechte, um seine Feststellungen bei den geprüften Stellen durchzusetzen. Dies obliegt den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden. Dennoch kontrolliert der Rechnungshof nach Ablauf von etwa fünf Jahren, inwieweit die Beanstandungen aus seinem Prüfungsbericht beachtet worden sind. Hierzu führt er eine Kontrollprüfung durch. Sie erstreckt sich auf getroffene Feststellungen einer vorangegangenen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Gegebenenfalls mahnt der Rechnungshof die (zugesagte) Umsetzung bei den kommunalen Verantwortungsträgern und den Rechtsaufsichtsbehörden an.

---

<sup>10</sup> § 17 Abs. 1 Satz 2 und 4 ThürKDG, § 42 Abs. 2 ThürGemHV.

### III. Der Freistaat in seiner kommunalen Gliederung

#### Veränderung durch Neugliederungen

Der Rechnungshof beobachtet die Entwicklung der kommunalen Neugliederungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Verwaltungs(neu)gliederungen zwischen 2018 und 2024:

**Tabelle 1: Kommunale Verwaltungsgliederung nach Verwaltungstypen 2018 bis 2024**

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

a Gebietsstand 1. Januar 2019

b Gebietsstand 31. Dezember 2019

c Gebietsstand 31. Dezember 2020

d Gebietsstand 1. Juli 2021

e Gebietsstand 31. Dezember 2022

f Gebietsstand 1. Januar 2024

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

Zwischen 2018 und 2019 waren starke Veränderungen der Verwaltungsstruktur zu beobachten. Diese Dynamik ließ in den Folgejahren erheblich nach. Nachdem in 2021 wenige Neugliederungen zu verzeichnen waren, kamen sie 2022 völlig zum Erliegen. In 2023 legte die Landesregierung mit der Drucksache 7/8231 einen Gesetzentwurf zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden in 2024 vor. Zum 1. Januar 2024 reduzierte sich in der Folge insbesondere die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden um 26 und die der Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften um 19. Weiterhin sind 13 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern gemeinschaftsfrei.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> § 46 Abs. 3 ThürKO: Hat die Einwohnerzahl einer Gemeinde, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehört, in drei aufeinander folgenden Jahren am Stichtag 31. Dezember nach der amtlichen Einwohnerstatistik des Landesamtes für Statistik weniger als 3.000 Einwohner betragen, so muss diese Gemeinde bis zum Ende des zweiten auf den letzten Stichtag folgenden Jahres den Beitritt zu einer benachbarten Verwaltungsgemeinschaft, die Zuordnung zu einer benachbarten Gemeinde nach § 51, die Eingliederung in eine benachbarte oder den Zusammenschluss mit einer benachbarten Gemeinde bei dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium beantragen. Wird in dem genannten Zeitraum kein Antrag nach Satz 1 gestellt, erfolgt eine Zuordnung durch den Gesetzgeber.



## Aktueller Stand

Zum 1. Januar 2024 gab es im Freistaat 17 Landkreise, 5 kreisfreie Städte und 600 kreisangehörige Gemeinden.

Abbildung 1: Thüringer Landkreise und kreisfreie Städte



Quelle: <https://geoportal.thueringen.de/gdi-th/download-offene-geodaten/download-kataloge-und-weitere-daten>, Stand der Abfrage: 23.09.2024.

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

- 368 Gemeinden waren in 42 Verwaltungsgemeinschaften (VG) organisiert.
- 90 kreisangehörige Gemeinden beauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine erfüllende Gemeinde. Die Aufgaben einer erfüllenden Gemeinde nahmen 38 Gemeinden wahr.
- 104 Gemeinden waren gemeinschaftsfrei, das heißt nicht Mitglied einer VG und nicht erfüllende oder beauftragende Gemeinde.
- 31 Gemeinden hatten die Form einer Landgemeinde gewählt.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> TLS, Verwaltungsgliederung der Gemeinden nach Kreisen in Thüringen zum Stand 01.01.2024.

Um Aufgaben effizienter wahrnehmen zu können, schließen sich Kommunen zu Zweckverbänden zusammen. Aktuell gibt es 125 solcher Verbände.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> TLS, Verzeichnis Zweckverbände Thüringens, Stand 31.03.2024, LV-j/24.

#### **IV. Prüfungsbereiche**

In diesem Bericht (Teile C bis F) legt der Rechnungshof seine Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Rechnungsprüfung insbesondere für nachfolgende Prüfungsbereiche dar:

##### **Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften an Unternehmen des privaten Rechts**

Kommunale Gebietskörperschaften können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen des privaten Rechts gründen oder sich an ihnen beteiligen.<sup>14</sup> Hierzu benötigt die Kommune eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Der öffentliche Zweck und die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde stehen auch im Fokus der Prüfung (Seiten 21 und 73).

##### **Bau und bauliche Infrastruktur**

Der Rechnungshof prüft die kommunalen Verwaltungen in den Bereichen Bau und Infrastruktur. Er untersucht, ob die Verwaltungen die Bauaufgaben in technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht ordnungsgemäß planen, leiten und steuern. Bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen prüft der Rechnungshof regelmäßig den Bedarf, die ordnungsgemäße Veranschlagung und die Vergabe der Bauleistungen. Er prüft insbesondere, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rechenmodelle sowie Risikobetrachtungen vollständig und plausibel sind. Der Rechnungshof stellt seine diesbezüglichen Prüfungserkenntnisse unter anderem auf Seite 51 dar.

##### **IT-Einsatz**

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

- die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der IT (IuK-Mindestanforderungen) sowie

---

<sup>14</sup> § 71 Abs. 1 ThürKO.

- das „Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder<sup>15</sup>

herangezogen. Auf seine Prüfungserkenntnisse im IT-Bereich geht der Rechnungshof auf Seite 63 ein.

### **Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz**

Die Thüringer Kommunen nehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge zahlreiche Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz für ihre Einwohner wahr: Sie stellen Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung sicher, betreiben die Gewässerunterhaltung und verantworten den Schutz zahlreicher Naturlandschaften. Der Rechnungshof prüft, inwieweit die kommunalen Verwaltungen diese Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich sowie sparsam erfüllen. Seine Feststellungen stellt der Rechnungshof auf Seite 60 dar.

### **Personal**

Kommunen sind verpflichtet, für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen. Hierzu haben sie – als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis – das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Personal anzustellen. Der Rechnungshof prüft die Personalausgaben und dabei u. a. die Eingruppierung und Stufenzuordnung der Tarifbeschäftigten. Ebenso sind Stellenbeschreibungen, Einstellungsverfahren oder die Personalaktenführung regelmäßig Prüfungsgegenstand. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse gibt er auf Seite 67 wieder.

---

<sup>15</sup> Stand 05/2020. Veröffentlicht u. a. im Internetauftritt des Thüringer Rechnungshofs unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/sonstigeveroeffentlichungen/>

## V. **Sonderthema: Umgang mit Beteiligungen von Landkreisen, kreisfreien Städten, Städten und Gemeinden an Unternehmen, deren öffentlicher Zweck entfallen ist**

Der Thüringer Rechnungshof prüft unter anderem das Handeln der Kommunen in ihren Beteiligungen. Nach der Thüringer Kommunalordnung ist es Kommunen gestattet, Aufgaben auszulagern und zu diesem Zweck Unternehmen zu gründen, zu übernehmen oder sich an bestehenden Gesellschaften zu beteiligen. Dies gilt nur für solche Aufgaben, welche die Kommunen sonst selbst zu erledigen hätten, also eigene Aufgaben. Grundsätzlich haben die Kommunen dabei zu beachten, dass nur solche Aufgaben auf kommunale Unternehmen ausgelagert werden dürfen, welche sich hierfür eignen.

Eine wesentliche allgemeine Voraussetzung für kommunale Unternehmen ist das Vorhandensein des öffentlichen Zwecks. So darf die Kommune ungeachtet des mit ihnen verfolgten öffentlichen Zwecks Unternehmen nur gründen, übernehmen oder erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt (§ 71 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Der Zweck darf nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen (Privaten) erfüllt werden bzw. erfüllt werden können (§ 71 Abs. 2 Nr. 4 ThürKO).<sup>16</sup> Es ist also der Kommune grundsätzlich nicht gestattet, private Mitbewerber vom Markt zu drängen.

Die Thüringer Kommunen machen von der Möglichkeit der Gründung, Übernahme oder Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks regelmäßig Gebrauch. Klassische Tätigkeitsfelder von solchen kommunalen Unternehmen sind beispielsweise die Strom- und Gasversorgung, die Wasserbereitstellung, die Abfallentsorgung, das Bestattungswesen, Wohnungs- und Immobiliendienstleistungsgesellschaften aber auch Erlebnisbäder. Mitunter entstehen durch die Beteiligung von kommunalen Unternehmen an weiteren Unternehmen große Konzerne.

Im Laufe der Zeit kann der öffentliche Zweck eines Unternehmens auch wieder entfallen. Die Gründe hierfür können ganz unterschiedlich sein. Insbesondere eine Liberalisierung der (weltweiten) Märkte kann dazu führen, dass nunmehr private

---

<sup>16</sup> Dies gilt nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung und -vorsorge, des öffentlichen Personennahverkehrs, des öffentlichen Wohnungsbaus sowie der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie (§ 71 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ThürKO).

Dritte die Aufgabe selbst ausführen wollen.<sup>17</sup> Ein weiterer Aspekt ist die Entwicklung im Europäischen Beihilferecht<sup>18</sup>, die ein staatliches Eingreifen in die Märkte immer weiter einschränkt. Grundsätzlich soll sich eine Kommune von ihren Gesellschaften trennen, für die kein öffentlicher Zweck mehr besteht.<sup>19</sup>

Sofern der öffentliche Zweck eines kommunalen Unternehmens entfällt, hat der Gemeinderat<sup>20</sup> zunächst per Beschluss festzustellen, dass der öffentliche Zweck entfallen ist (§ 66 Abs. 2 Satz 1 ThürKO). Dieser Vorgang wird als „Fiskalisierung“ bezeichnet. In diesem Zusammenhang hat die Gemeinde auch darüber zu beschließen, wie mit der Beteiligung weiter zu verfahren ist. Der Gemeinderatsbeschluss über die Fiskalisierung eines kommunalen Unternehmens ist von der für die Kommune zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen.

Von dem Grundsatz, dass sich eine Kommune von der Beteiligung bei Wegfall des öffentlichen Zwecks trennen soll, statuiert die Thüringer Kommunalordnung zwei Ausnahmen, die der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedürfen. Einerseits stellt § 66 Abs. 2 Satz 1 ThürKO es ins Ermessen des Gemeinderates, ob nach dem Wegfall des öffentlichen Zwecks eine ungeschmälerete Beteiligung der Gemeinde an dem Unternehmen aufrechterhalten bleibt. Jedoch darf der Anteil der Gemeinde am Unternehmen nicht erhöht werden. Andererseits kann gemäß § 66 Abs. 2 Satz 2 ThürKO die Rechtsaufsichtsbehörde in begründeten Ausnahmefällen den Erwerb oder Besitz anderer Aktien oder Geschäftsanteile einer Gemeinde oder eines Unternehmens, an dem die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, genehmigen. Diese Ausnahme zielt im Vergleich zu § 66 Abs. 2 Satz 1 ThürKO auf den Erwerb weiterer, neuer Anteile an Privatunternehmen, deren öffentlicher Zweck entfallen ist.

Eine fiskalisierte kommunale Unternehmensbeteiligung soll auf Dauer grundsätzlich in eine Minderheitsbeteiligung überführt werden (§ 66 Abs. 2 Satz 3 ThürKO). Der Normgeber hat hiermit eine Handlungsempfehlung an die Gemeinde ausgesprochen. Für ein Abweichen von dieser Handlungsempfehlung müssen gewichtige Gründe (atypische Sonderfälle) vorliegen.

---

<sup>17</sup> Zum Beispiel Bestattungsunternehmen.

<sup>18</sup> Artikel 107 AEUV.

<sup>19</sup> Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Aktualisierungslieferung Nr. 103 vom 01.01.2024, § 66 ThürKO, Tn. 9.1.

<sup>20</sup> Gleichbedeutend mit Kreistag oder Stadtrat.

Sofern die Kommune in der Folge an einer Unternehmensbeteiligung festhält, muss sich ihr Interesse fortan rein auf den Unternehmenswert beschränken.<sup>21</sup> Dann ist die Beteiligung jedoch im Rahmen der Verwaltung von Vermögensgegenständen wie ein Wertgegenstand bzw. als Vermögenswert zu betrachten.<sup>22</sup>

In seinen Prüfungen seit 2015 stellte der Rechnungshof fest, dass bei 22 kommunalen Unternehmen der öffentliche Zweck entfallen war. Meist stellte dies auch der zuständige Rat durch Beschluss fest, welchen die Rechtsaufsichtsbehörde entsprechend genehmigte. Nachfolgend unternahmen die Kommunen aber in der Mehrheit der Fälle über lange Zeit (teilweise 18 Jahre) nichts. Sie trennten sich nicht von den Beteiligungen und wandelten sie auch nicht in Minderheitsbeteiligungen um. Die Kommunen agierten in den Unternehmen weiterhin in dem selben Umfang wie in anderen kommunalen Unternehmen, bei denen der öffentliche Zweck nicht entfallen war.

Der Rechnungshof ist sich dessen bewusst, dass eine Beteiligung an einem Unternehmen nicht immer kurzfristig veräußerbar ist. Dies trifft besonders dann zu, wenn es nur um die Veräußerung einzelner Anteile geht. Es ist jedoch nicht hinnehmbar, dass im Großteil der geprüften Fälle nicht einmal eine Veräußerungsbeziehung erkennbar war und die Kommunen ihre Beteiligungen gerade nicht nur wie Vermögensgegenstände behandelt haben. Die Kommunen argumentierten, dass in diesen Fällen, in denen der öffentliche Zweck des Unternehmens entfallen ist, sämtliche Beschränkungen der Thüringer Kommunalordnung aufgehoben seien und mit diesen Unternehmen nunmehr frei von den Beschränkungen der Kommunalordnung am Markt agiert werden könne.

Dieser Rechtsauffassung folgt der Rechnungshof nicht. Die Erkenntnis über den Wegfall des öffentlichen Zwecks eines Unternehmens führt gerade nicht dazu, dass sich diese kommunalen Unternehmen im Markt frei bewegen können.<sup>23</sup> Vielmehr muss bei einem Wegfall des öffentlichen Zwecks die Kommune eine eigene belastbare Bewertung über die Zukunft ihrer Beteiligung anstellen.

Die uneingeschränkte wirtschaftliche Tätigkeit fiskalisierter Unternehmen würde zudem § 71 Abs. 3 ThürKO widersprechen, wonach Unternehmen der Gemeinde

---

<sup>21</sup> Gesetzesbegründung zur Änderung des § 66 ThürKO, Drucksache 3/2206 vom 13.02.2002; weiter Strobel in Rücker/Dieter/Schmidt: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Band II, Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –), Auflage 3/2006, § 66, Tn. 2.

<sup>22</sup> Vergleichbar mit einem Wertpapier-Depot oder einem Tagesgeldguthaben bei einem Kreditinstitut.

<sup>23</sup> Wachsmuth/Oehler: Thüringer Kommunalordnung – Erläuterungen, 19. Ergänzungslieferung, 08/2008, § 66, Satz 6.

keine wesentliche Schädigung und kein Aufsaugen selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken dürfen.



## B. Finanzwirtschaftliche Situation der Thüringer Kommunen

### I. Entwicklung der Einnahmen

Wie in den Jahren zuvor stiegen 2023 die Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen weiter an.

**Tabelle 2: Gesamteinnahmen und wichtigste Einnahmearten der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023<sup>24</sup> in Mio. EUR**

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>5.979</b>	<b>6.361</b>	<b>6.680</b>	<b>6.975</b>	<b>7.679</b>
darin enthalten:					
Steuereinnahmen	1.838	1.738	1.931	2.088	2.238
Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	3.056	3.603	3.680	3.741	4.184

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

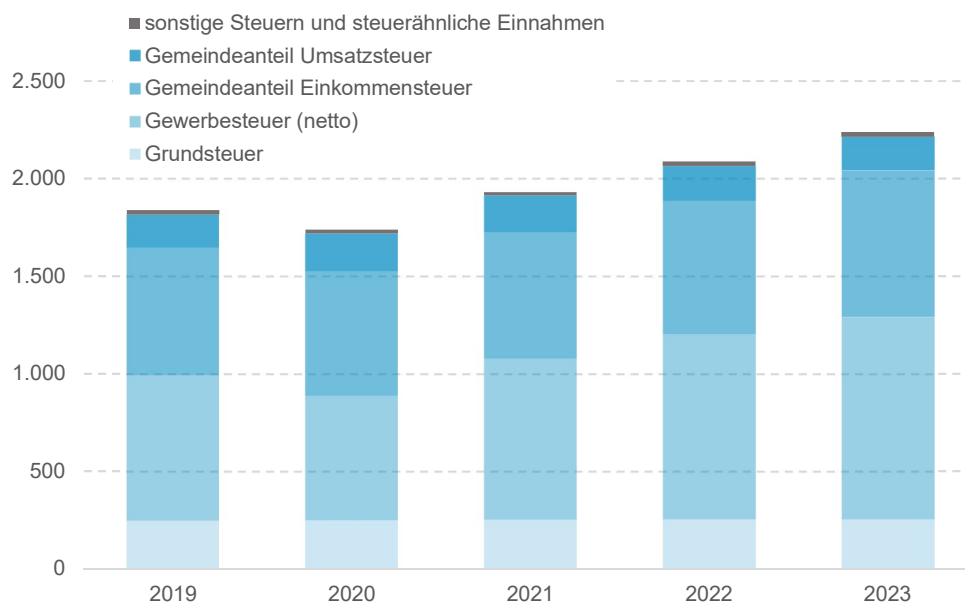
Die Gesamteinnahmen<sup>25</sup> der Thüringer Kommunen erhöhten sich 2023 im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 704 Mio. EUR (+10,1 %) auf 7.679 Mio. EUR. Der Trend kontinuierlich steigender Einnahmen aus den vergangenen Jahren setzte sich damit fort. Gegenüber 2019 nahmen die Kommunen 1.700 Mio. EUR (+28,4 %) mehr ein. Die Einnahmeausstattung der Kommunen pro Einwohner stieg mit 817 EUR (+29,2 %) sogar verhältnismäßig noch stärker an. Denn die Einwohnerzahl sank zwischen 2019 und 2023 um 0,6 %, dagegen stiegen die Einnahmen pro Einwohner von 2.798 EUR auf 3.615 EUR.

Die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen stiegen 2023 gegenüber dem Vorjahr um 150 Mio. EUR auf 2.238 Mio. EUR (+7,2 %). Sie erreichten damit den Spitzenwert innerhalb der letzten fünf Jahre. Die einzelnen Steuerarten entwickelten sich hierbei wie folgt:

<sup>24</sup> Dem Rechnungshof lagen zu Redaktionsschluss des Berichts die Daten bis zum 1. Halbjahr 2024 vor.

<sup>25</sup> Die Gesamteinnahmen umfassen die Einnahmen der laufenden Rechnung (z. B. Steuereinnahmen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land) und die Einnahmen der Kapitalrechnung (z. B. Veräußerung von Vermögen).

Abbildung 2: Steuereinnahmen 2019 bis 2023 nach Arten in Mio. EUR



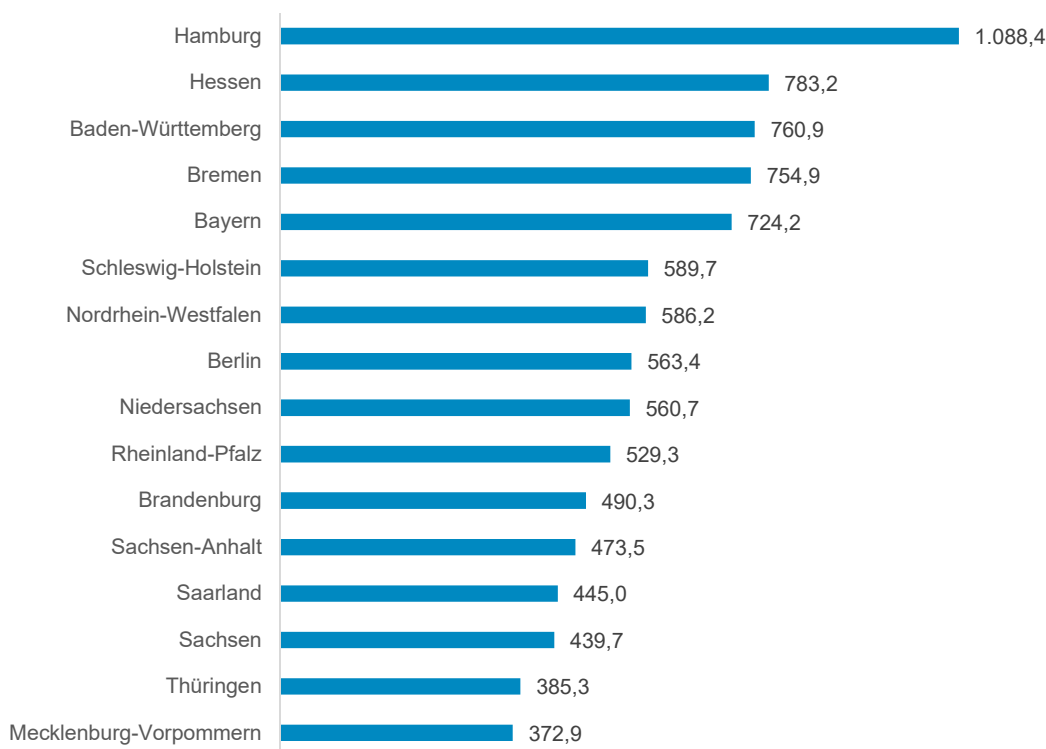
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Statistischer Bericht - Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

- Die bedeutendste Steuer 2023 war mit 1.036 Mio. EUR die Gewerbesteuer. Gegenüber dem Vorjahr stieg ihr Aufkommen um gut 88 Mio. EUR (+9,3 %) von 948 Mio. EUR auf 1.036 Mio. EUR.
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen im Vergleich zum Vorjahr von 683 Mio. EUR um 68 Mio. EUR auf 751 Mio. EUR und damit um 10,0 %.
- Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sanken leicht. Sie lagen 2023 etwa 8 Mio. EUR niedriger als 2022. Das entspricht einem Rückgang um 4,2 %.
- Die Grundsteuer bewegte sich mit 254 Mio. EUR (-0,3 %) geringfügig unter dem Vorjahresniveau. Diese Steuer ist wegen ihres weitgehend stabilen Aufkommens für die Kommunen haushaltsseitig am besten planbar.

Für die Steigerung der Steuereinnahmen um +150 Mio. EUR in 2023 im Vergleich zu 2022 sind insbesondere die beiden Steuerarten Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verantwortlich (+157 Mio. EUR). Die Veränderung der übrigen Steuerarten wirkte sich nur unwesentlich aus.

Abbildung 2 zeigt, dass für Kommunen die Grund- und Gewerbesteuer (sog. Realsteuer) wesentliche Einnahmequellen sind. Für einen Vergleich der Realsteuerkraft<sup>26</sup> der Thüringer Kommunen im Bundesvergleich wird nachfolgend die Realsteuerkraft für 2023 dargestellt.<sup>27</sup>

Abbildung 3: Pro-Kopf-Realsteuerkraft 2023 der Länder in EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DESTATIS, <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/71231-0012/se-arch/s/NzEyMzEtMDAxMg==>, Stand 07.02.2025 sowie <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/12211/table/12211-1001>, Stand 07.02.2025.

Danach verzeichnen die Thüringer Kommunen mit 385,3 EUR je Einwohner im Bundesvergleich niedrige Werte.

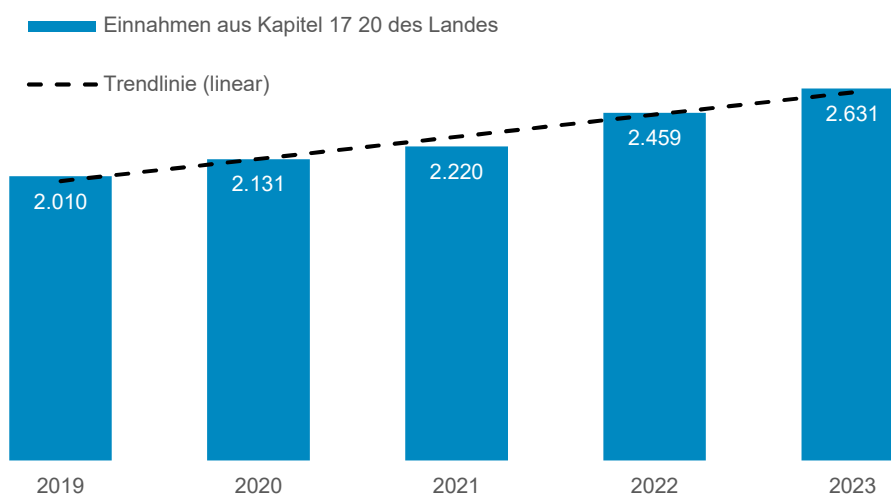
Mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen (54,5 %) erhielten die Kommunen 2023 als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Mit 4.184 Mio. EUR lagen diese um 443 Mio. EUR über dem Niveau des Vorjahres. Ein besonders großes Volumen haben bei diesen die Zahlungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des regelgebundenen kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 17 20 des Landeshaushalts<sup>28</sup>). Sie entwickelten sich zwischen 2019 und 2023 wie folgt:

<sup>26</sup> Realsteuerkraft ist u. a. ein Indikator zur Beurteilung der gemeindlichen Wirtschaftskraft.

<sup>27</sup> Die Realsteuerkraft wird durch Anwenden fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer ermittelt.

<sup>28</sup> Mittel aus der sog. Anlage 3 sind nicht enthalten.

Abbildung 4: Einnahmen aus regelgebundenem Finanzausgleich 2019 bis 2023 in Mio. EUR



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

Die Einnahmen stiegen von 2.010 Mio. EUR auf 2.631 Mio. EUR. Das entspricht einem Anstieg um 621 Mio. EUR (30,9 %).

Weiterhin sind in den Zuweisungen und Zuschüssen folgende Zahlungen enthalten:

- Das Land leitete an die Kommunen Bundesmittel von 47,2 Mio. EUR im Zusammenhang mit den Geflüchteten aus der Ukraine (sog. „Rechtskreiswechsler“) weiter.<sup>29</sup>
- Darüber hinaus zahlte das Land 2023 rund 26,7 Mio. EUR als ergänzende Mittel nach § 7b ThürAGSGB II im Zusammenhang mit Rechtskreiswechslern aus der Ukraine an die Kommunen aus. Anspruch auf die ergänzenden Leistungen hatten Landkreise und kreisfreie Städte, denen trotz der 2022 ausgezahlten Unterstützungsleistungen des Landes noch Zuschussbedarfe in den entsprechenden Gliederungsnummern der kommunalen Haushalte entstanden waren.
- Zur Bewältigung der Energiepreissteigerungen haben die Kommunen zudem aus dem Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds insgesamt rund 79,4 Mio. EUR erhalten. Ein Großteil davon entfiel in Form von Pauschalen auf die Landkreise und kreisfreien Städte (57,35 Mio. EUR).<sup>30</sup> Den Rest erhielten die Kommunen in Form von Heizkostenzuschüssen an kommunale Träger<sup>31</sup> von Kindertageseinrichtungen (rund 9,9 Mio. EUR), für

<sup>29</sup> § 3 ThürRkwErstG.

<sup>30</sup> § 1 Abs. 1 ThürAEVG/E.

<sup>31</sup> Zahlungen des Landes an die Kommunen. Nicht umfasst sind Zahlungen an freie Träger.

kommunale Sportstätten (rund 3 Mio. EUR) und an kommunale Schulträger (rund 1,6 Mio. EUR) oder in Form von Liquiditätshilfen an kommunale ÖPNV-Aufgabenträger (rund 7 Mio. EUR).

Dieser Trend in der Einnahmeentwicklung hat sich im ersten Halbjahr 2024 fortgesetzt. Die Einnahmen<sup>32</sup> der Kommunen haben sich gegenüber dem ersten Halbjahr 2023 um 5,5 % auf 3.600 Mio. EUR (+185,6 Mio. EUR) erhöht, wobei die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen im ersten Halbjahr 2024 um 58,8 Mio. EUR (-6,2 %) sanken.

Nach der Steuerschätzung vom Oktober 2024 werden die Steuereinnahmen der Thüringer Kommunen in den kommenden Jahren zwar weiterhin jährlich steigen, jedoch auf deutlich niedrigerem Niveau als noch im Mai 2024 vorhergesagt. Die nachfolgende Tabelle gibt die Ergebnisse wieder:

**Tabelle 3: Steuereinnahmen der Thüringer Gemeinden 2024 bis 2029 in Mio. EUR**

Jahr	Steuerschätzung Mai 2024	Steuerschätzung Oktober 2024	Differenz
2024	2.264	2.225	-39
2025	2.355	2.324	-31
2026	2.449	2.441	-8
2027	2.545	2.535	-10
2028	2.637	2.622	-15
2029		2.713	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Thüringer Landtag Vorlage 8/27.

Insgesamt summieren sich die Mindereinnahmen der Steuerschätzung von Oktober 2024 zur Steuerschätzung von Mai 2024 für den Zeitraum 2024 und 2028 auf 103 Mio. EUR. Bei dieser Schätzung bleibt zu berücksichtigen, dass einige Gesetzesvorhaben, wie das Steuerfortentwicklungsgesetz, nicht berücksichtigt sind und zu weiteren Steuermindereinnahmen führen können.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, vorsichtig zu planen und eine Prioritätenliste möglicher Ausgabeneinsparungen zu erstellen.

<sup>32</sup> Die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik werden den Kassenabschlüssen der Gebietskörperschaften entnommen. (siehe Vorbemerkungen aus TLS Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01.–31.12.2023)

## II. Umlagesätze der Kreis- und Schulumlage

Die Kreisumlage wird von den Landkreisen zur Finanzierung der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben erhoben, soweit ihre eigenen Einnahmen dazu nicht ausreichen. Sie ist mit einem einheitlichen Umlagesatz der auf die kreisangehörigen Gemeinden entfallenden Umlagegrundlagen zu bemessen. Umlagegrundlagen sind beispielsweise die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden.<sup>33</sup>

Grundsätzlich finanziert der Landkreis über die Kreisumlage auch die Kosten für seine Schulen. Kreisangehörige Gemeinden können aber die Schulträgerschaft für bestimmte Schularten selbst wahrnehmen. Der Landkreis legt in diesem Fall den Teil des für die übrigen Schulen entstehenden ungedeckten Finanzbedarfs auf die kreisangehörigen Gemeinden um, die nicht Schulträger der jeweiligen Schulart sind (Schulumlage).<sup>34</sup> Bei der Umlegung verfährt der Landkreis entsprechend der Kreisumlage.<sup>35</sup>

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

Die Umlagesätze der Kreisumlage inklusive einer gesonderten Schulumlage der Jahre 2018–2023 sind in den einzelnen Landkreisen weitestgehend stabil geblieben. Bei elf Landkreisen sind sie sogar gesunken, besonders deutlich im Landkreis Sonneberg um 3,1 Prozentpunkte. Jedoch sind zwischen den Landkreisen in allen Jahren deutliche Unterschiede zu erkennen. Die nachfolgende Abbildung fasst die Kreisumlagen inklusive einer gesonderten Schulumlage in den einzelnen Landkreisen für 2023 zusammen:

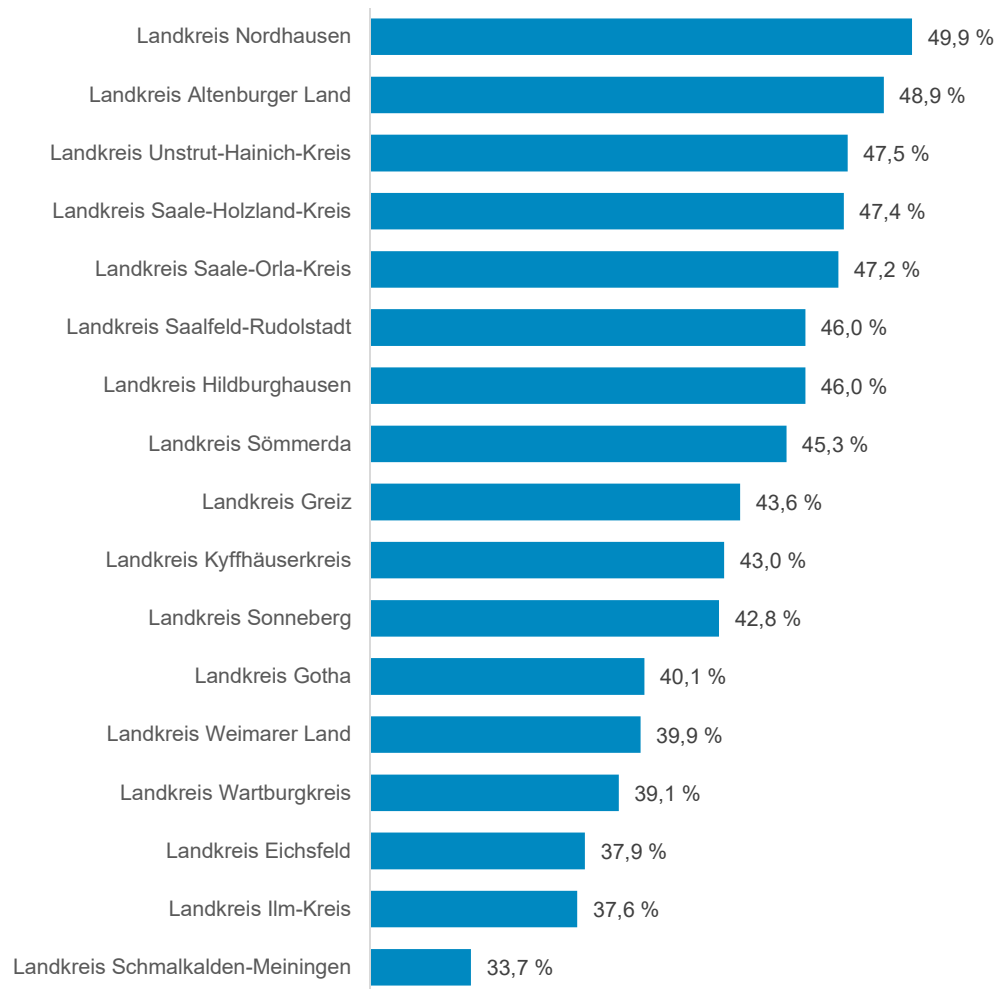
---

<sup>33</sup> § 25 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG).

<sup>34</sup> § 28 Abs. 1 ThürFAG.

<sup>35</sup> § 28 Abs. 2 ThürFAG.

Abbildung 5: Kreisumlage inklusive Schulumlage nach Landkreisen 2023



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf TLS, Umlagesätze der Landkreise 31.12.2023, vierteljährliche Kassenstatistik.

Deutlich wird hier, dass die Umlagen stark voneinander abweichen. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dementsprechend sehr unterschiedlich belastet.

### III. Entwicklung der Ausgaben

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben der Thüringer Kommunen 2023 an. Sie lagen mit 7.383 Mio. EUR um 600 Mio. EUR bzw. um 8,85 % höher als 2022.

**Tabelle 4: Gesamtausgaben und wichtigste Ausgabearten der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023 in Mio. EUR**

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>5.801</b>	<b>6.061</b>	<b>6.316</b>	<b>6.783</b>	<b>7.383</b>
darin enthalten:					
Personalausgaben	1.605	1.679	1.741	1.853	1.981
Soziale Leistungen	1.391	1.398	1.464	1.571	1.765
Sachinvestitionen	779	890	924	908	939

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

Die größten Ausgabenarten der laufenden Rechnung waren die Personalausgaben und die Ausgaben für soziale Leistungen. Die größte Ausgabeart der Kapitalrechnung waren die Sachinvestitionen. Im Einzelnen entwickelten sich die Ausgabearten gegenüber 2022 wie folgt:

Die Personalausgaben lagen mit 1.981 Mio. EUR um 128 Mio. EUR (+6,9 %) über den Ausgaben 2022. Gegenüber 2019 stiegen sie um 367 Mio. EUR an. Das entspricht einer Steigerungsrate von 23,4 %.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind auf 1.765 Mio. EUR gestiegen. Gegenüber 2022 entspricht dies zusätzlichen Ausgaben von 194 Mio. EUR (+12,35 %). Sie erhöhten sich von 2019 bis 2023 sehr deutlich um 374 Mio. EUR (+26,9 %).

Die Ausgaben für Sachinvestitionen stiegen geringer. Sie liegen 2023 mit 939 Mio. EUR leicht über Vorjahresniveau. Das entspricht einem Anstieg von 3,41 %. Von 2019 bis 2023 stiegen die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen um 160 Mio. EUR und damit um 20,5 %.

Im ersten Halbjahr 2024 stiegen die Gesamtausgaben der Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 245,8 Mio. EUR auf 3.630 Mio. EUR (+7,3 %).<sup>36</sup> Darunter stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen mit 120,6 Mio. EUR (+13,9 %) am stärksten.

<sup>36</sup> TLS, Statistischer Bericht: Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01.–30.06.2023, LII-vj 2/23.



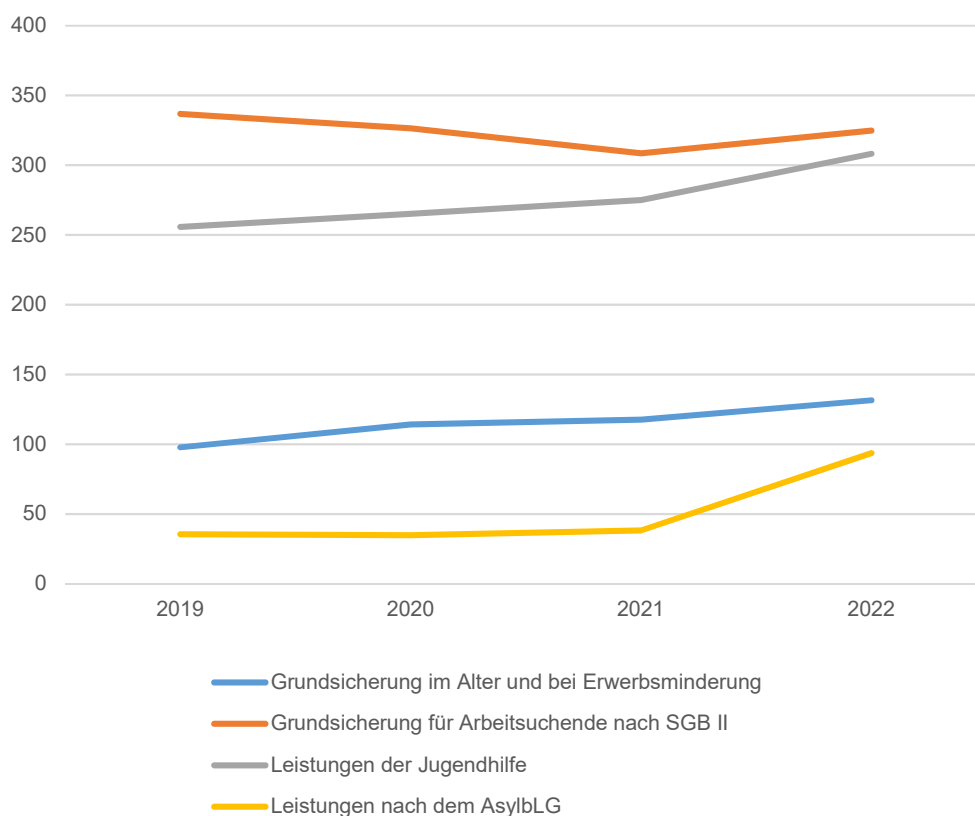
#### IV. Entwicklung einzelner Ausgabearten im Sozialbereich

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

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

Diese Leistungen verursachten etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben im sozialen Bereich. Auffällig war bei allen Ausgabearten, dass die kreisfreien Städte pro Einwohner durchgängig höhere Ausgaben zu verzeichnen hatten als die Landkreise. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der ausgewählten Sozialausgaben zwischen 2019 und 2022<sup>37</sup>:

Abbildung 6: Entwicklung ausgewählter Sozialausgaben zwischen 2019 und 2022 in Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Rechnungsergebnisse der Gemeinden/Gemeindeverbände 2018 bis 2022.

<sup>37</sup> Das TLS hat den Rechnungshof mit einer entsprechenden Datenauswahl unterstützt. Die ausgewählten Daten waren zum Redaktionsschluss beim TLS bis zum Jahr 2022 verfügbar.

Danach stiegen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung innerhalb von vier Jahren um 34,5 %.

Dagegen sank die Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen 2019 und 2022 um 12 Mio. EUR (-3,6 %).

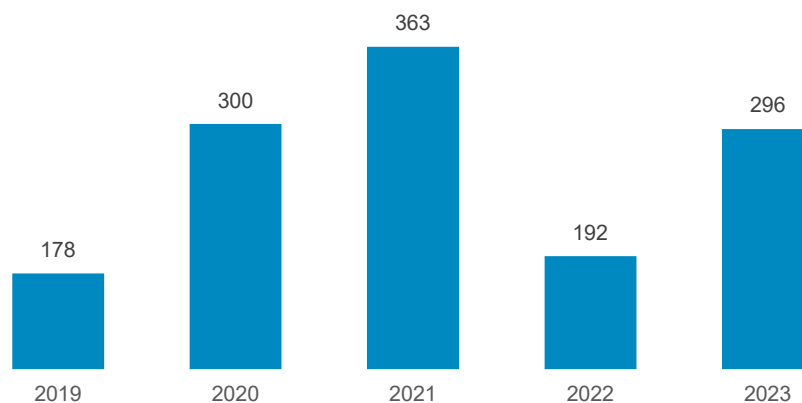
Die Ausgaben für Jugendhilfe erhöhten sich im dargestellten Vierjahreszeitraum um 52 Mio. EUR (+20,5 %). Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Ausgaben pro Einwohner bei den kreisfreien Städten (2022: 237,51 EUR/Einwohner) etwa das Doppelte von den Ausgaben der Landkreise (2022: 119,73 EUR/Einwohner) betragen.

Der Verlauf der Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist unstetig. Zwischen 2019 und 2021 stiegen die Ausgaben geringfügig um etwa 2,7 Mio. EUR an. In 2022 ist dagegen ein signifikanter Anstieg um 55 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr zu beobachten. Dieser ist insbesondere mit dem verstärkten Zuzug von Kriegsflüchtlingsen infolge des Ukraine-Krieges zu erklären.

## V. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Wie in den vergangenen fünf Jahren lagen in den Kernhaushalten die Einnahmen der Thüringer Kommunen insgesamt stets über ihren Ausgaben. Nachfolgend ist der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 dargestellt:

Abbildung 7: Finanzierungssaldo der Thüringer Kommunen 2019 bis 2023 in Mio. EUR



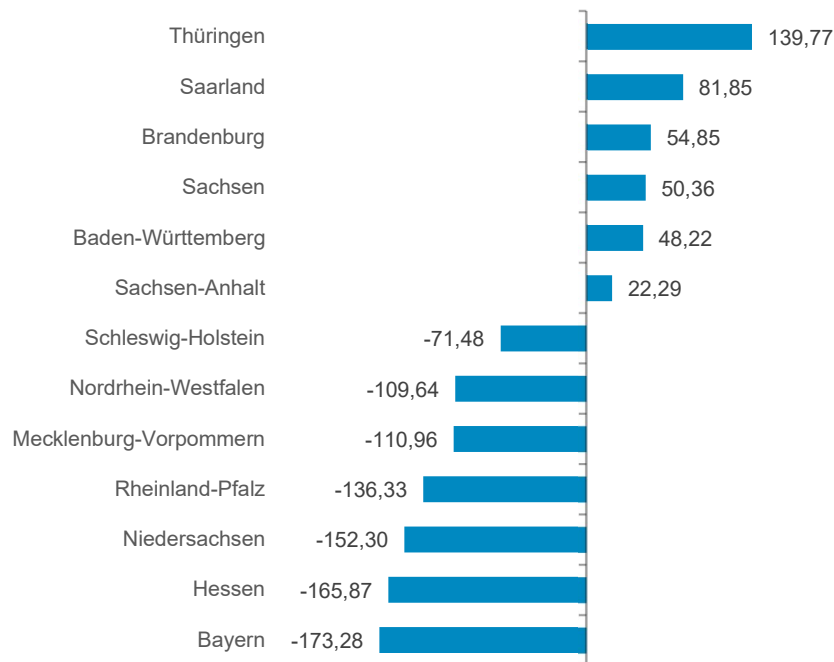
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Gemeindefinanzen in Thüringen 01.01. bis 31.12. des jeweiligen Jahres.

2023 konnten die Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo von 296 Mio. EUR erwirtschaften. Dieser Wert entspricht etwa dem Niveau von 2020. Zu berücksichtigen ist bei dieser Gesamtbetrachtung, dass nicht alle Kommunen Überschüsse erzielten. So wiesen 187 (27,3 %) Kommunen 2023 einen negativen Finanzierungssaldo aus.<sup>38</sup>

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

<sup>38</sup> TLS, Thüringer Landesamt für Statistik – Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände 4. Quartal 2023, Gebietsstand 31.12.2023.

Abbildung 8: Finanzierungssaldo pro Einwohner der Kernhaushalte von Gemeinden/Gemeindeverbänden der Flächenländer 2023 in EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf DESTATIS, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Quartal 2023 und Bevölkerung am 31.12.2023 nach Nationalität und Bundesländern, Stand 10.01.2025.

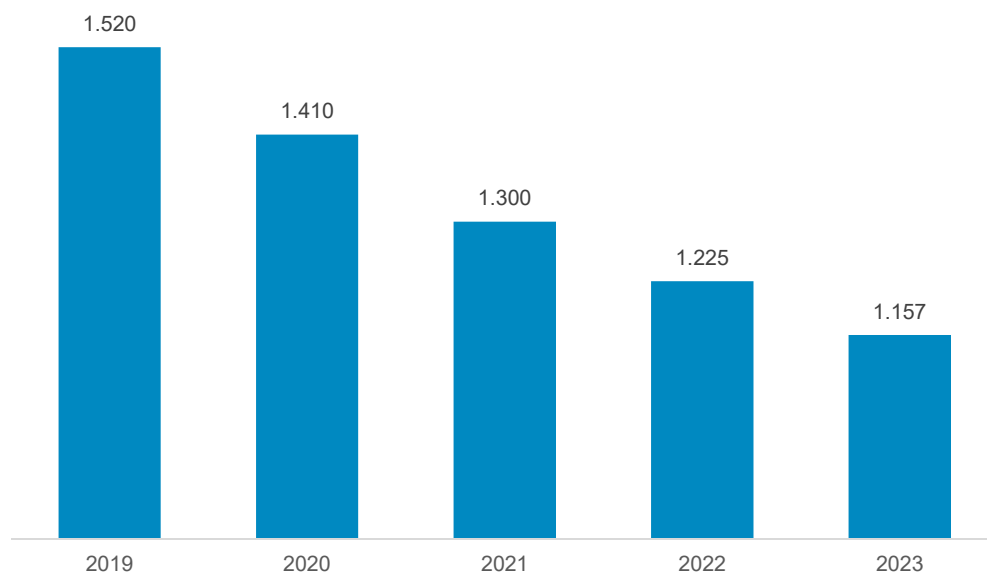
Im Vergleich der Finanzierungssalden pro Einwohner von Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer 2023 liegt der Freistaat auf dem ersten Platz.

Aus den beschriebenen Entwicklungen geht hervor, dass die Thüringer Kommunen von 2019 bis 2023 stetig Überschüsse verzeichnen konnten. Allerdings sorgt vorrangig das Land mit seinen Zuweisungen und Zuschüssen für diese gute Ausstattung.

## VI. Entwicklung des Schuldenstands

In den Kernhaushalten konnten die Kommunen ihre Schulden weiter reduzieren. 2023 belief sich die Verschuldung auf 1.157 Mio. EUR. Damit lag sie um 67 Mio. EUR (-5,47 %) unter dem Vorjahreswert.

Abbildung 9: Schuldenstand der Thüringer Kommunen (nur Kernhaushalte) 2019 bis 2023 in Mio. EUR



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf TLS, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember ab 2010 in Thüringen.

Zwischen 2019 und 2023 bauten die Kommunen ihre Schulden um 360 Mio. EUR bzw. um 23,68 % ab. Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass 132 Kommunen zwischen 2019 und 2023 Schulden aufbauten. Die Pro-Kopf-Verschuldung sank in diesem Zeitraum von 710 EUR in 2019 auf 545 EUR in 2023.<sup>39</sup> Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung wies eine Gemeinde in 2023 mit 4.573 EUR aus.

Die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände betragen 2023 rund 33,2 Mio. EUR.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> TLS, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12. ab 2010 in Thüringen.

<sup>40</sup> TLS, Schuldenstatistik 31.12.2023.

Zu den Schulden in den Kernhaushalten kommen allerdings weitere Schulden hinzu. Das TLS weist für 2022 etwa eine Milliarde EUR Schulden der sog. Extrahaushalte aus.<sup>41</sup> Durch diese bestehen zusätzliche Risiken für die Kernhaushalte der Kommunen. Im Extremfall müssen die Kommunen mit eigenen Mitteln Unterstützung leisten.

Die mit der Verschuldung in Zusammenhang stehenden Zinsausgaben sanken 2023 gegenüber dem Vorjahr leicht. Hierfür waren vorrangig zwei Gründe verantwortlich. Zum einen war dies der gesunkene Schuldenstand. Zum anderen hatten die Kommunen das niedrige Zinsniveau der vergangenen Jahre genutzt und bei Umschuldungen langlaufende Verträge mit niedrigeren Zinsen vereinbart. Die Kommunen müssen sich darauf einstellen, dass sie zukünftig auch durchschnittlich höhere Zinssätze zahlen werden müssen.

---

<sup>41</sup> TLS, Schulden des Landes und der kommunalen Körperschaften in Thüringen am 31.12.2022. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Sie setzen sich aus den Sonderrechnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Eigenbetriebe), den Zweckverbänden des Staatssektors sowie den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors zusammen.

## **C. Überörtliche Rechnungsprüfungen**

### **I. Eigenbetrieb Wasserversorgung und Abwasserbehandlung mit Verlusten**

#### **Einer Gemeinde drohte die wirtschaftliche Schieflage durch die Übernahme der Verluste ihres Eigenbetriebs.**

Der Rechnungshof prüfte 2023 bei einer Gemeinde den Eigenbetrieb (EB). Sie gründete ihn 2004 zur Aufgabenerfüllung der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung im Gemeindegebiet<sup>42</sup>. Für die Jahre 2015 bis 2017 hatte der EB keine Jahresabschlüsse erstellt. 2018 wurde ein Steuerberater beauftragt, diese sowie die Jahresabschlüsse für die Jahre 2018 bis 2020 zu erstellen.

Der EB erwirtschaftete bis 2019 Verluste von rund 920.000 EUR. Mit Beschluss des Gemeinderats stellte die Gemeinde Jahresabschlüsse des EB fest. Der Gemeinderat beschloss, dass die Jahresverluste vorgetragen und mit künftigen Gewinnen oder aus Rücklagen des EB ausgeglichen werden sollen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde des Landkreises beanstandete 2022 diese Verfahrensweise. Sie verwies darauf, dass nach aktueller wirtschaftlicher Lage des EB in den kommenden Jahren keine Gewinne zu erwarten seien, da der EB für den Zeitraum ab 2018 keine kostendeckenden Entgelte erhoben habe. Zudem lasse die Eigenkapitalausstattung des EB eine Deckung der Jahresverluste aus den Rücklagen nicht zu. Somit könne nur die Gemeinde als Trägerkörperschaft die Verluste des EB aus ihrem Kernhaushalt ausgleichen.

Der Gemeinderat entschied daraufhin, den Verlust des EB von rund 920.000 EUR aus dem Gemeindehaushalt zu decken. Die Haushaltssatzung der Gemeinde für 2023 sah im Entwurf Ausgaben von rund 920.000 EUR für den Verlustausgleich des EB aus der Allgemeinen Rücklage der Gemeinde vor. Laut vorläufiger Haushaltsplanung sank die Allgemeine Rücklage der Gemeinde damit auf 218.500 EUR ab. Die Überschüsse der Gemeinde lagen infolgedessen nach der Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit bei nur noch 37.700 EUR in 2023.

Nach § 8 Abs. 1 Thüringer Eigenbetriebsverordnung (ThürEBV) soll der Jahresgewinn des EB so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Verluste muss nach § 8 Abs. 2 ThürEBV die Gemeinde ausgleichen, sofern hierfür Gewinne aus Vorjahren oder künftigen Jahren und Rücklagen des EB nicht ausreichen.

---

<sup>42</sup> Die Gemeinde umfasst zehn Ortsteile mit rund 2.600 Einwohnern bei prognostizierter sinkender Einwohnerzahl.

Der Rechnungshof sah die wirtschaftliche Lage des EB auch für die künftigen Jahre kritisch. Die Einwohnerzahl im Gemeindegebiet wird sinken. Im Zusammenhang mit den nicht kostendeckend erhobenen Entgelten hatte der Rechnungshof Zweifel, dass der EB in den kommenden Jahren in der Lage sein wird, einen angemessenen Jahresgewinn zu erwirtschaften. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen Ende Mai 2023 war weiterhin von Verlusten auszugehen. Kritisch sah der Rechnungshof vor allem die nur mithilfe der Gemeinde erlangte Eigenkapitalausstattung des EB. Somit war er nicht in der Lage, allein ausreichend Rücklagen für anstehende Investitionen zu bilden. Die Verpflichtung zur Übernahme der Verluste des EB durch die Gemeinde nach § 8 Abs. 2 Satz 4 ThürEBV gefährdete zudem die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

Die Gemeinde teilte mit, dass sie eine kostendeckende Gebührenkalkulation in Auftrag gegeben habe. Um eine gesetzeskonforme Anpassung der Gebühren zu erwirken, habe der Gemeinderat entsprechende Ankündigungsbeschlüsse gefasst. Der Rechnungshof begrüßte dies.

Zur Feststellung, dass der EB künftig keinen angemessenen Jahresgewinn erwirtschaften kann, hatte sich die Gemeinde nicht geäußert. Der EB war weiterhin auf finanzielle Hilfe der Gemeinde angewiesen. Für ihn bestand die Herausforderung, allein ausreichend Rücklagen für anstehende Investitionen zu tätigen.

Der Rechnungshof forderte, die Organisationsform des EB zu analysieren und entsprechende Konsequenzen daraus abzuleiten. Er schlug vor, den EB einem Wasser-/Abwasserzweckverband im Umland anzuschließen.



## II. **Versicherungsverträge regelmäßig überprüfen**

**Kommunen entrichteten teilweise hohe Versicherungsbeiträge. Die zugrundeliegenden Verträge prüften sie hinsichtlich Bedarf und Leistung nur unzureichend.**

Der Rechnungshof untersuchte im Rahmen seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Kommunen schwerpunktmäßig das Thema Versicherungen.

Er stellte fest, dass geprüfte Kommunen eine Vielzahl von Versicherungsverträgen mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahrzehnten hatten. Die Kommunen überprüften die Notwendigkeit der Verträge nicht und passten sie somit nicht dem Bedarf an. Ausschreibungen oder Markterkundungen hatten sie überwiegend nicht durchgeführt oder dokumentiert. Ebenfalls ungeprüft blieb die Höhe der Selbstbeteiligung, die wesentlichen Einfluss auf die zu entrichtende Prämie hat. Der Rechnungshof stellte bei einigen Kommunen fest, dass diese sowohl bei der Vollkasko- als auch der Teilkaskoversicherung keine Selbstbeteiligung vereinbart hatten. Darüber hinaus konstatierte er, dass Fahrzeuge, die schon zehn Jahre oder älter und keine Sonderfahrzeuge<sup>43</sup> waren, immer noch vollkaskoversichert waren. Mehrere Kommunen führten weder Schadensstatistiken noch erstellten sie Bedarfsanalysen.

Die Kommunen sind verpflichtet, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.<sup>44</sup> Diese Pflicht schließt einerseits die Vorsorge für unvorhersehbare finanzielle Schäden oder Gefahren für das Vermögen ein. Grundsätzlich ist es den Kommunen freigestellt, in welchem Umfang sie ihre Risiken versichern. Andererseits sind sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verpflichtet.<sup>45</sup> Das schließt eine regelmäßige Überprüfung der Selbstbeteiligung ein. Beispielsweise führt keine oder eine geringe Selbstbeteiligung – wenn die Versicherung in nur geringem Maße in Anspruch genommen wird – zu höheren und damit unnötigen Ausgaben. Je höher die Selbstbeteiligung, desto niedrigere Versicherungsbeiträge sind zu zahlen. Dies gilt vor allem für Fahrzeuge. Gerade bei Kommunen mit entsprechend großem Fuhrpark besteht dadurch ein erhebliches Einsparpotential. Dementsprechend sollten die Kommunen insbesondere vor Abschluss einer Ver-

<sup>43</sup> Sonderfahrzeuge sind insbesondere Feuerwehrfahrzeuge und solche, die auf Bauhöfen eingesetzt werden und deren Wiederbeschaffungswert sehr hoch ist. Bei diesen Fahrzeugen sind Vollkaskoversicherungen auch über die gesamte Nutzungsdauer sinnvoll, da im Falle eines Schadensereignisses und fehlendem Versicherungsschutz ein neues Fahrzeug direkt zu Lasten des kommunalen Haushalts ginge.

<sup>44</sup> § 66 Abs. 3 ThürKO.

<sup>45</sup> § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

sicherung die Notwendigkeit der Risikoabdeckung prüfen. Hierzu sind die möglichen Risikobereiche systematisch zu ermitteln und die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens sowie die mögliche Schadenshöhe zu schätzen.

Geprüfte Kommunen haben im Rahmen der Auswahl geeigneter Versicherungen das Haushalts- und Vergaberecht nicht hinreichend beachtet. Neben dem Grundsatz Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind auch vergaberechtliche Vorschriften zu beachten. Danach muss der Vergabe von Aufträgen – wozu auch Versicherungsverträge gehören – eine Öffentliche Ausschreibung oder eine Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein anderes Vergabeverfahren zulassen.<sup>46</sup> Dies war häufig nicht der Fall.

Aufgrund seiner Feststellungen empfiehlt der Rechnungshof im Zusammenhang mit der Vorbereitung und dem Abschluss von Versicherungen auf kommunaler Ebene Folgendes:

- Die Kommunen sollten Schadensstatistiken führen, um eine Risikoabwägung vornehmen zu können.
- Versicherungsleistungen sind entsprechend dem Bedarf und Risiko vor Vertragsabschluss auszuschreiben. Bestehende Verträge sind regelmäßig hinsichtlich Bedarf und Leistung zu überprüfen und ggf. neu auszuschreiben.
- Der Einschluss und die Höhe von Selbstbeteiligungen sind regelmäßig zu prüfen.
- Der gesamte Vergabeprozess ist zu dokumentieren.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> § 31 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV.

<sup>47</sup> § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürVgG i. V. m. § 6 UVgO.

### III. **Bildung einer Landgemeinde – zukunftsfähige Synergien heben**

**2019 schlossen sich vier Gemeinden zu einer Landgemeinde zusammen. Die Landgemeinde war zudem erfüllende Gemeinde für fünf andere Gemeinden. 2030 wird die Landgemeinde voraussichtlich weniger als 6.000 Einwohner haben. Dennoch schlossen die beteiligten Gemeinden einen Vertrag zur Neugliederung ab, der überwiegend auf Bestandsgarantien ausgerichtet war. Die Gemeinden prüften nicht ausreichend, ob vorgehaltene gemeindliche Strukturen und Einrichtungen dauerhaft wirtschaftlich zu unterhalten sind.**

Der Rechnungshof prüfte 2023 die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer 2019 neu gegründeten Landgemeinde.<sup>48</sup> In ihr schlossen sich vier Gemeinden zusammen, die nun vier Ortsteile sind.<sup>49</sup> Obwohl bekannt war, dass die Landgemeinde in den kommenden Jahren weiter an Einwohnern verlieren wird, entschieden sich fünf weitere, direkt angrenzende Gemeinden, gegen einen Zusammenschluss. Sie wollten eigenständig bleiben und lediglich ihre Verwaltungsaufgaben von der Landgemeinde erfüllen lassen.<sup>50</sup>

Die neu vereinten Gemeinden schlossen einen Vertrag ab, der Regelungen zu den kommunalen Einrichtungen, wie Friedhöfen, Bauhöfen, Feuerwehren und Kindertageseinrichtungen, enthielt. Der Vertrag war weitestgehend auf Bestandsgarantien ausgerichtet. Der Erhalt dieser Strukturen stand darin unter dem Finanzierungsvorbehalt. Aussagen zu Perspektiven oder Zielen der neu gegründeten Landgemeinde fehlten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Landgemeinde weiterhin fünf Friedhöfe vorhielt und damit verbundene Kosten anfielen. Bei den kleineren Friedhöfen überstiegen die Ausgaben nahezu in allen Jahren die Einnahmen.

Auch die vier Feuerwehrstandorte behielt die Landgemeinde bei. Innerhalb von fünf Jahren gab es in den vier Ortsteilen insgesamt 558 Einsätze. Davon entfielen auf die „Hauptfeuerwehr“ 524, was einem Anteil von mehr als 95 % entsprach.

<sup>48</sup> Für den Zusammenschluss gewährte der Freistaat eine Neugliederungsprämie von mehr als 1,3 Mio. EUR.

<sup>49</sup> Dabei ist eine Gemeinde bereits 1995 eingemeindet worden.

<sup>50</sup> Dies betrifft vor allem die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (z. B. die Angelegenheiten der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie die ordnungsgemäße Erledigung des Personenstands- und Meldewesens), die Aufstellung der Haushaltspläne und die Erstellung der Jahresrechnungen.

In jedem Ortsteil befand sich ein Bauhof. In drei von vier Ortsteilen setzte die Landgemeinde dort weiter Personal ein. An allen Standorten hielt sie Maschinen, Fahrzeuge, Geräte und sonstige Technik vor. Eine Zusammenarbeit mit umliegenden Gemeinden fand nicht statt.

Während der örtlichen Erhebungen 2023 bestanden fünf Kindertageseinrichtungen auf dem Gebiet der Landgemeinde. Aufgrund des starken Rückgangs der Belegungszahlen in einer Kindertageseinrichtung entschloss sich die Landgemeinde, diese zu schließen. Die Auslastungsgrade der anderen vier Einrichtungen lagen 2021 zwischen 63 % und 92 %.

Im Zusammenhang mit den Friedhöfen, Feuerwehren und Bauhöfen mahnte der Rechnungshof eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>51</sup> an. Insbesondere die gegenwärtige Organisation der freiwilligen Feuerwehren sollte analysiert werden. Hierzu forderte der Rechnungshof die Landgemeinde auf, Bedarfs- und Entwicklungspläne<sup>52</sup> aufzustellen. Er forderte weiter, die Bauhofstandorte zu zentralisieren und die interkommunale Zusammenarbeit – vor allem mit den umliegenden (beauftragenden) Gemeinden – zu prüfen. Begrüßt hat der Rechnungshof, dass die Landgemeinde bei den Kindertageseinrichtungen eine sparsame und wirtschaftliche Betreuung gewährleisten will. Durch die Schließung der einen Einrichtung wird es möglich sein, die verbleibenden Einrichtungen besser auszulasten und in ihrem Bestand zu sichern. Der Rechnungshof forderte aber auch hier, die Auslastungsgrade im Blick zu behalten.

Da die Landgemeinde mittelfristig weniger als 6.000 Einwohner haben wird, forderte sie der Rechnungshof auf, weitere Gemeindezusammenschlüsse zu prüfen, um dauerhaft leistungsfähig zu bleiben. Eine effiziente Aufgabenerledigung ist auf Dauer nur bei ausreichend großen Kommunen gewährleistet. Er hat weiter gefordert, bei künftigen Verträgen über Gemeindezusammenschlüsse im Vorfeld schlüssig zu dokumentieren, was die Gründe des Zusammenschlusses sind und welche gemeindeübergreifenden Optimierungsmaßnahmen angestrebt werden.

In ihrer Stellungnahme teilte die Landgemeinde mit, sie werde kontinuierlich Gespräche mit umliegenden Gemeinden führen, sich der Landgemeinde anzuschließen. Mögliche Ziele bzw. Optimierungsmaßnahmen wolle sie dokumentieren. Die

---

<sup>51</sup> § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

<sup>52</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG.

Landgemeinde wolle insbesondere die kleinen Feuerwehren erhalten. Im Zusammenhang mit den Bauhöfen sicherte die Landgemeinde zu, alle Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen.

Der Rechnungshof hält es vor einer Neugliederung für zwingend erforderlich, bei den vorgehaltenen kommunalen Einrichtungen eine Bestandsaufnahme durchzuführen und deren zukünftige Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

#### IV. Kreditlaufzeiten – ein Dauerthema

##### **Eine Gemeinde finanzierte die Erschließung eines Gewerbegebiets mit einem Darlehen. Aufgrund von Umschuldungen erstreckte sich der Tilgungszeitraum auf mehr als 50 Jahre.**

Der Rechnungshof prüfte bei den Gemeinden regelmäßig das Kredit- und Schuldenmanagement. Eine Gemeinde nahm 2021 wiederholt eine Umschuldung eines in 1993 aufgenommenen Darlehens vor. Dieses Darlehen von ursprünglich 2.200.000 DM (1.124.842,14 EUR) nahm die Gemeinde zur Erschließung eines Gewerbegebiets auf, das zur Zeit der Prüfung bis Mai 2022 nach Angaben der Gemeinde zwar erschlossen, aber nicht belegt war. Durch geringe Tilgung und mehrfache Umschuldungen verblieb 2021 noch eine Restschuld von 475.743,82 EUR. Die Gemeinde vereinbarte zuletzt eine Zinsbindung bis 30. März 2031. Zu diesem Zeitpunkt wird das Darlehen noch mit 275.743,82 EUR valutieren. Bei einer Anschlussprolongation zu denselben Konditionen<sup>53</sup> wäre das Darlehen voraussichtlich 2045 getilgt. Da die (ursprüngliche) Darlehensaufnahme 1993 war, ergäbe sich eine Kreditlaufzeit von 52 Jahren.

Auch wenn die Gemeinde durch die Umschuldungen günstigere Zinssätze erzielte und die jährliche Tilgungsleistung nicht weiter verringerte, stand ihre Verfahrensweise dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>54</sup> entgegen. Im Sinne einer generationengerechten Verteilung von Investitions-/Schuldenlasten sollte die vollständige Tilgung eines Kredits spätestens erfolgt sein, bevor erhebliche Unterhaltungs- bzw. Erhaltungsmaßnahmen an der finanzierten Infrastruktur erforderlich sind. Diese Ausgaben belasten den Haushalt ansonsten zusätzlich zu dem noch zu zahlenden Kapitaldienst und schränken die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde unnötig ein.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Bericht über die überörtliche Querschnittsprüfung „Kredit- und Schuldenmanagement der Gemeinden bis 5.000 Einwohner“ vom 20. Februar 2020<sup>55</sup> empfohlen, die Tilgungszeiträume von Krediten an der planmäßigen Nutzungsdauer der finanzierten Vermögensgegenstände auszurichten.

Der Rechnungshof weist in seinen Berichten regelmäßig darauf hin, dass Investitionskredite in einem angemessenen Zeitraum zu tilgen sind.

<sup>53</sup> Zinssatz 0,1 % und jährliche Tilgung von 20.000 EUR.

<sup>54</sup> § 53 Abs. 2 ThürKO.

<sup>55</sup> Siehe Internetseite des TRH unter <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/ausgewahltepruefungen>.

## V. **Pflichtaufgaben der Kommunen – Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten**

### **Eine Gemeinde verfolgte und ahndete Ordnungswidrigkeiten nicht.**

Der Rechnungshof prüfte die Aufgabenerledigung der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Eine Gemeinde hatte eine Ordnungsbehördliche Verordnung (OBVO) erlassen und den Vollzugsdienst dem Bürgerbüro/Einwohnermeldeamt zugeordnet. Zu den örtlichen Erhebungen im Frühjahr 2023 konnte die Gemeinde nicht nachweisen, dass sie Ordnungswidrigkeiten verfolgte. Insbesondere waren bei der Kommune keine diesbezüglichen Einnahmen zu verzeichnen.

Die Gemeinde ist nach § 1 Ordnungsbehördengesetz neben der Polizei als Ordnungsbehörde im übertragenen Wirkungskreis für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ihres Gebiets zuständig. Dabei hat sie u. a. Ordnungsstörungen, wie Verunreinigungen, Vandalismus, Lärm, Belästigung der Allgemeinheit durch Gruppen oder einzelne Personen nachzugehen sowie die Einhaltung der Straßenverkehrsordnung, insbesondere des ruhenden Verkehrs (z. B. Versperren von Rettungswegen durch Falschparker) zu überwachen. Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist eine der wichtigsten Aufgaben der Gemeinde. Sie muss die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen. Dies ist durch personelle und sächliche Ressource abzusichern. Die Gemeinde erhält für die übertragenen staatlichen Aufgaben als Ordnungsbehörde einen Mehrbelastungsausgleich als einwohnerabhängige Pauschale nach § 23 ThürFAG. Sie wird damit auch adäquat ausgestattet, um der Pflichtaufgabe „Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ nachzukommen.

Der Rechnungshof forderte die Gemeinde auf, bei Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sicherstellen. Hierbei sollte sie auch eine interkommunale Zusammenarbeit nach ThürKGG in Betracht ziehen.

Die Gemeinde erwiderte, dass sie ihren Aufgaben im Bereich Ordnung und Sicherheit nachkomme. Die Vollzugsdienstkraft erfülle ihre Aufgaben nach der OBVO. Die Gemeinde habe die Stellenanteile nach dem Arbeitsanfall bemessen und überprüfe diese kontinuierlich. Zudem verfolge sie Vergehen gesetzeskonform. Es erfolge anlassbezogen eine Kontrolle der wenigen, an einer Hand abzählbaren Rettungswege.

Der Rechnungshof blieb bei seiner Feststellung. Die Gemeinde verfolgte und ahndete Ordnungswidrigkeiten bis zum Ende der örtlichen Erhebungen nicht. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass eine Mitarbeiterin im Bürgerbüro/ Einwohnermeldeamt zwar laut einer allgemeinen Aufgabenbeschreibung mit diesen Aufgaben betraut war, diese aber bisher nicht nachweisbar wahrgenommen hatte. Eine nur anlassbezogene Kontrolle der Rettungswege reicht zur Aufgabenerfüllung nicht aus. Vielmehr hat die ordnungsbehördliche Vollzugskraft insbesondere in den Ortsteilen regelmäßig präsent zu sein. Nur so kann die Gemeinde ihre Aufgabe, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch Abwehr von Gefahren und durch Unterbindung und Beseitigung von Störungen aufrechtzuerhalten, erfüllen.



## **VI. Bewirtschaftung von gemeindeeigenen Liegenschaften ohne Nutzungskonzept**

**Eine Gemeinde verfügte über eine Vielzahl jahrelang ungenutzter Liegenschaften. Ein übergreifendes Nutzungskonzept lag nicht vor.**

Der Rechnungshof prüfte bei den Kommunen die Bewirtschaftung von Liegenschaften. Eine Gemeinde war zur Zeit der Prüfung 2023 Eigentümerin einer Vielzahl von Liegenschaften in ihren zehn Ortsteilen. Hierzu zählten neben vier Kindertageseinrichtungen und gemeindeeigenem Wohnungsbestand ehemalige Verwaltungsgebäude sowie kulturelle Einrichtungen. In den Gebäuden der ehemaligen Gemeindeverwaltungen hatten die Ortsteil-Bürgermeister jeweils ein Büro bzw. waren einige Räume von Gewerbetreibenden angemietet. Der Großteil der Räume stand leer. In den kulturellen Einrichtungen fanden Veranstaltungen wie beispielsweise Familienfeiern, Kirmes und Karneval nur sporadisch statt. Ein Nutzungskonzept lag weder für die Gebäude der ehemaligen Gemeindeverwaltungen noch für die kulturellen Einrichtungen vor. Allein für die kulturellen Einrichtungen und die ehemaligen Gemeindeverwaltungen lagen die Ausgaben der Gemeinde für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften bei rund 360.000 EUR jährlich. Den Ausgaben standen Einnahmen aus der Benutzung der Einrichtungen (Miete oder Pacht) von rund 41.000 EUR jährlich gegenüber.

Nach § 66 Abs. 3 ThürKO sind die Vermögensgegenstände wirtschaftlich zu verwalten. Hierzu gehört das Aufstellen eines Nutzungskonzepts und das Festlegen eines kostendeckenden Entgelts oder einer Gebühr. Auf dieser Grundlage und nach der tatsächlichen Nutzung ist die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Daraus ergibt sich der Grundsatz der Kostendeckung.

Den hohen Ausgaben für den Betrieb und die Erhaltung des Gebäudebestands stehen die vergleichsweise geringen Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gegenüber. Zudem steigen die jährlichen Ausgaben für den Betrieb und die Unterhaltung der Einrichtungen. Dieses Missverhältnis belastet den Haushalt der Gemeinde. Ist eine Nutzung der leerstehenden Gebäude durch die Gemeinde oder eine wirtschaftliche Vermietung nicht möglich, sollte die Gemeinde prüfen, ob sie diese Gebäude veräußern kann (§ 67 Abs. 1 ThürKO). Um auch in Zukunft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, muss die Gemeinde alle Möglichkeiten der Einnahmehbeschaffung nutzen und die Ausgaben reduzieren.

Der Rechnungshof forderte das Aufstellen eines Nutzungskonzepts und bat um Stellungnahme.

Die Gemeinde gab in ihrer Stellungnahme an, dass sie die für zwei Einrichtungen vorliegenden Nutzungskonzepte auf ihre Aktualität hin überarbeiten werde. Die Gemeinde habe kontinuierlich die Nutzungsentgelte angepasst und komme damit dem Grundsatz, dass Nutzer auch die Kosten für ihre Nutzung tragen, nach. Sie verkenne nicht, dass nicht benötigte Gebäude auch abgestoßen oder revitalisiert werden können. Beispiele seien dabei der Abriss von nicht genutzten „Altlasten“. Weiterhin sei beabsichtigt, ein nicht benötigtes Haus zu veräußern.

Der Rechnungshof wies die Gemeinde nochmals daraufhin, dass die Nutzung der gemeindeeigenen Gebäude bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im Mai 2023 nicht wirtschaftlich war. Die Absicht der Gemeinde, nach jahrelangem Leerstand ein Gebäude veräußern zu wollen, begrüßte der Rechnungshof. Er mahnte aber weiter ein generelles Nutzungskonzept für alle leerstehenden bzw. vom Leerstand bedrohten Gebäude an.

## VII. Vergabe- und Vertragsunterlagen sorgsam prüfen

**Eine kreisfreie Stadt nutzte ausschließlich standardisierte Vergabe- und Vertragsunterlagen. Dies birgt die Gefahr, dass die Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden und hierdurch finanzielle Risiken für die Stadt entstehen.**

Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kreisfreien Stadt in den Jahren 2019 bis 2021. In die Prüfung bezog er die Vorbereitung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen ein.

Zur baulichen Unterhaltung und Weiterentwicklung ihrer Liegenschaften unterhielt die Stadt einen EB. Dieser EB hatte seine Verwaltungsvorgänge und -verfahren in hohem Maße standardisiert.

Der Rechnungshof prüfte beispielhaft mehrere Vergabeverfahren zu einem Schulbauvorhaben und wertete die Dokumentationen dazu systematisch aus. In einer Fehlermatrix stellte er zu neun Vergabeverfahren dar, in welchen Phasen der Vergabeverfahren diese ungenügend dokumentiert waren und welche Fehler auftraten. Er gab zu den beanstandeten Inhalten Hinweise, die den EB in seiner Arbeit unterstützen und zu rechtssicheren Vergabeverfahren beitragen sollen.

Die Vergabe- und Vertragsunterlagen des EBs bestanden im Wesentlichen aus zwei Teilen. Der allgemeine Teil enthielt sämtliche Formblätter, die später als Vertragsurkunden und Vertragsbedingungen dienen sollten und welche die Bieter ausgefüllt als Erklärungen, Nachweise oder Verpflichtungen mit ihren Angeboten einzureichen hatten. Hierfür hatte der EB eigene Formblätter auf der Grundlage des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes verwendet. Im leistungsbezogenen Teil beschrieb der EB die benötigten Leistungen sowie zusätzliche Planungsunterlagen, welche die interessierten Unternehmen bei der Kalkulation ihrer Angebote unterstützen sollten.

Der Rechnungshof beanstandete die standardisierten Vergabe- und Vertragsunterlagen des EBs. Er stellte beispielsweise fest, dass

- die Vergabeunterlagen pauschale Abschläge für Verbrauchskosten vorsahen,
- der EB in seinen Vergabe- und Vertragsunterlagen die Art und Struktur der Angebotskalkulation verbindlich vorgegeben hatte,

- die Leistungsbeschreibungen inhaltlich unbestimmte Pauschalpreispositionen, sogenannte Regiestundenpositionen und Erdbauleistungen enthielten, die auf Grundlage veralteter Normen beschrieben waren sowie
- Schalungsarbeiten für Betonbauteile abweichend zu den Vorschriften der einschlägigen DIN-Norm beschrieben waren.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass pauschale Erstattungsregelungen Auftragnehmer unangemessen benachteiligen können und durch die Rechtsprechung als unzulässig bewertet werden.

Der Rechnungshof wies weiter darauf hin, dass die Bauunternehmen in der Art und Struktur ihrer Kalkulationen frei sind. Bauunternehmen kalkulieren ihre Leistungen entweder über vorbestimmte Zuschlagssätze<sup>56</sup> oder die Endsumme<sup>57</sup>. In diese unternehmerische Kalkulationsfreiheit kann der EB grundsätzlich nicht eingreifen. Er kann diese nicht beschränken und auch nicht fordern, wie Bieter ihre unternehmensinterne Kalkulation gliedern. Behält sich der EB ein Nachfordern der Kalkulation des Bieters in den Vergabe- und Vertragsunterlagen nicht vor, fehlt es ihm an der Rechtsgrundlage, Angaben zur Kalkulation des Bieters zu fordern.

Zudem gab der Rechnungshof Hinweise zu Forderungen in den Vergabeunterlagen, die für den eigentlichen Zweck ungeeignet waren und daher ins Leere liefen.

Bei Leistungsbeschreibungen beanstandete der Rechnungshof unbegründete Abweichungen zu den verbindlichen Normen der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen aus dem Teil C der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen. Mit allen Abweichungen zu den verbindlichen Normen ging der EB erhebliche finanzielle Risiken ein. Bauunternehmen konnten höhere Vergütungsansprüche durchsetzen, als aus den Angeboten für die benötigte Leistung erkennbar war. Insbesondere ein Rohbauunternehmen hatte über Nachtragsverhandlungen versucht, eine ungerechtfertigte Vergütung durchzusetzen, die der EB nur zum Teil abwenden konnte.

In ihrer Stellungnahme ging die Stadt überwiegend nicht auf die aufgezeigten Mängel ein. Die Abweichungen zu den technischen Vertragsbedingungen des Teils C der Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen seien dem EB nicht bekannt gewesen. Die Kostenrisiken bewertete die Stadt als marginal. Sie relativierte die

---

<sup>56</sup> Im Sinne des Formblatts 221 VHB Bund.

<sup>57</sup> Im Sinne des Formblatts 222 VHB Bund.

aufgezeigten Risiken damit, dass diese sich bei dem geprüften Projekt nicht verwirklicht hätten. Die Stadt ließ zudem offen, ob sie den vom Rechnungshof aufgezeigten Verstößen gegen das Vergaberecht Abhilfe leisten würde.

Der Rechnungshof mahnte an, standardisierte Vergabe- und Vertragsunterlagen nicht pauschal anzuwenden, sondern auf den jeweiligen Einzelfall anzupassen. Er verwies insbesondere auf die konsequente Beachtung des Teils C der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen zur Beschreibung der benötigten Leistungen.

## VIII. Mangelhafte Wertung der Angebote in Vergabeverfahren

### **Der Rechnungshof stellte bei mehreren Vergabeverfahren einer kreisfreien Stadt Mängel in den Verfahrensbekanntmachungen sowie bei der Prüfung der Eignung der Bieter und Angemessenheit ihrer Angebote fest.**

Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kreisfreien Stadt in den Jahren 2019 bis 2021. In die Prüfung bezog er die Vorbereitung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen ein. Die bauliche Unterhaltung und Weiterentwicklung ihrer Liegenschaften oblag einem EB der Stadt.

Der Rechnungshof wertete beispielhaft zu einem Schulbauvorhaben die Dokumentationen mehrerer Vergabeverfahren für Bauleistungen einschließlich der beauftragten freiberuflichen Leistungen systematisch aus.

Der Rechnungshof stellte fest, dass der EB in den Verfahrensbekanntmachungen für seine Baumaßnahmen zwar einheitlich die Mittel der Nachweisführung nannte, mit denen Bieter ihre Eignung für den öffentlichen Auftrag glaubhaft machen konnten. Verpflichtende Angaben zu den Eignungskriterien an sich fehlten jedoch.<sup>58</sup> Zudem stellte der Rechnungshof fest, dass die einheitlichen Vergabe- und Vertragsunterlagen des EBs die Anforderungen nach dem Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVgG) nicht erfüllten.

Die Bekanntmachung von Vergabeverfahren soll es interessierten Unternehmen ermöglichen, anhand der vom Auftraggeber zu veröffentlichenden Kriterien ihre Eignung für die ausgeschriebene Leistung abzuschätzen. Dementsprechend hat der EB in seinen Verfahrensbekanntmachungen die Eignungskriterien<sup>59</sup> zu benennen, die nach seinem Ermessen eine ordnungsgemäße Ausführung des öffentlichen Auftrags erwarten lassen.

Fehlen konkrete Eignungskriterien, kann sich jedes Unternehmen für jede Art von Leistung bewerben. Ein vergaberechtlich zulässiger Ausschluss – aufgrund mangelnder Eignung – ist dann nicht möglich. Dieser Mangel kam in einem Vergabeverfahren insoweit zum Tragen, als dass der spätere Auftragnehmer lediglich Referenzen nannte, die nur rund 20 % des Werts der ausgeschriebenen Leistung ausmachten. Die Eignung des Bieters stand damit objektiv in Frage – wurde jedoch sowohl vom wertenden Freiberufler als auch vom EB nicht in Frage gestellt. Das

---

<sup>58</sup> § 6 b EU VOB/A.

<sup>59</sup> § 6 EU Abs. 2 VOB/A.

Angebot des Bieters hätte jedoch nicht aufgrund mangelnder Fachkunde und Leistungsfähigkeit ausgeschlossen werden können, da der EB diesbezüglich keine Anforderungen formulierte.

Die Prüfungen der Eignung der Bieter und der Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote durch die Freiberufler waren insgesamt mangelhaft.

Die Freiberufler dokumentierten in ihren Vergabeempfehlungen, welche Unterlagen die einzelnen Bieter zur Beurteilung ihrer Eignung vorgelegt hatten. Eine inhaltliche Befassung mit den Unterlagen war in keiner geprüften Vergabeempfehlung dokumentiert. Art, Umfang und Inhalt der vorgelegten Unterlagen wirkten sich in keinem Verfahren auf die Vergabeentscheidung aus. Die Freiberufler bescheinigten ausnahmslos die Eignung der Bieter, zum Teil mit der Begründung, dass die Unternehmen bekannt seien.

Für signifikant niedrige Angebote reichten den wertenden Freiberuflern pauschale Aussagen der Bieter, um die Wirtschaftlichkeit der Angebote zu bestätigen. Die gebotene Aufklärung der jeweiligen Preise war ausgeblieben. Selbst auffallende Preisstrukturen in den Angeboten oder widersprüchliche Angaben zur Kalkulation veranlassten die Freiberufler nicht, die Angebote aufzuklären.

Letztlich beanstandete der Rechnungshof auch das Nutzen von E-Mails als Kommunikationsmittel in Vergabeverfahren, da E-Mails nicht die geforderte Integrität der Daten sicherstellen. Sie entsprechen nicht den Anforderungen des § 10 Vergabeverordnung (VgV).

Der Rechnungshof forderte, im Sinne des § 6 EU Abs. 2 VOB/A auftragsbezogene Eignungskriterien festzulegen und diese in der Auftragsbekanntmachung nach § 12 EU VOB/A zu veröffentlichen. In seinen Vergabe- und Vertragsunterlagen hat der EB nach § 8 EU Abs. 2 Nr. 5 VOB/A an zentraler Stelle alles zu benennen, was nach § 16a EU Abs. 1 VOB/A erforderlich ist, um die Eignung des Unternehmens und die Gleichwertigkeit, Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Angebots valide prüfen zu können.

Die Stadt teilte mit, dass sie den Hinweis des Rechnungshofs zu konkreteren auftragsbezogenen Vorgaben hinsichtlich der Eignungskriterien zur Kenntnis nehme. Sie werde prüfen, inwiefern für die jeweiligen Gewerke auftragsbezogen detailliertere Eignungskriterien vorgegeben werden sollten.

Der Rechnungshof wies abschließend darauf hin, dass der EB aufgrund des geltenden Rechtsrahmens verpflichtet ist, auftragsbezogene Eignungskriterien festzulegen. Die Eignungsprüfung hat nach Maßgabe dieser Kriterien zu erfolgen und ist zu dokumentieren. Verzichtet der EB auf die Definition auftragsbezogener Eignungskriterien, ist nicht sichergestellt, dass er Aufträge nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen erteilt. Zudem sind für die Kommunikation innerhalb von Vergabeverfahren nur solche Mittel zu nutzen, die die Integrität der Daten gewährleisten.



**IX. Notwendige Verträge zur Kostenverteilung bei einer Straßenbaumaßnahme**  
**Eine Gemeinde führte eine Baumaßnahme an Straßen und Gehwegen mit einem weiteren Baulastträger sowie zwei Versorgungsträgern durch. Vereinbarungen und Abrechnungen zur Kostenverteilung der jeweiligen Beteiligten lagen nicht bzw. nur unvollständig vor.**

Der Rechnungshof hat die ordnungsgemäße Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung einer Straßenbaumaßnahme geprüft. Eine Gemeinde führte 2016 bis 2020 die Maßnahme in drei Bauabschnitten durch. Sie erneuerte die Gehweg- und Bordbereiche einschließlich 50 cm der Fahrbahnbreite, die Straßenentwässerung sowie die Straßenbeleuchtung. Die Gemeinde war für die gesamte Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung, Abrechnung und Vertragsabwicklung zuständig. Sie bezahlte für alle drei Bauabschnitte insgesamt rund 1,2 Mio. EUR einschließlich der Planungsleistungen. An der Baumaßnahme waren neben der Gemeinde ein weiterer Baulast- und zwei Versorgungsträger<sup>60</sup> beteiligt. Die Gemeinde hatte mit diesen für den ersten Bauabschnitt Vereinbarungen zur Kostenverteilung geschlossen.

Die Gemeinde ist verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.<sup>61</sup> Sie muss ihr Handeln schriftlich<sup>62</sup> und nachvollziehbar dokumentieren.<sup>63</sup> Die Gemeinde hat bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen neben der VOB und Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) auch die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Vorschriften und Richtlinien des Landes anzuwenden.<sup>64</sup> Hierzu zählt die Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA)<sup>65</sup>. Diese empfiehlt den kommunalen Auftraggebern, die sinngemäße Anwendung der Vergabe- und Vertragshandbücher des Bundes<sup>66</sup> anzuwenden.<sup>67</sup> Sie enthalten u. a. eine Gliederung der Bauakten mit Mindestinhalten.

Die Gemeinde hat zu jedem Bauvorhaben eine Akte anzulegen. In dieser sollen mindestens die einschlägigen Beschlüsse des Gemeinderats, die Vergabe- und

<sup>60</sup> An der Baumaßnahme waren neben der Gemeinde das Land als Baulastträger der übergeordneten Straße, ein Abwasserzweckverband und ein Leitungsträger für Energie beteiligt.

<sup>61</sup> § 53 Abs. 2 ThürKO.

<sup>62</sup> § 31 Abs. 2 ThürKO.

<sup>63</sup> § 31 Abs. 2 ThürGemHV in Verbindung mit § 20 VOB/A sowie §§ 3 und 14 VOB/B.

<sup>64</sup> § 31 Abs. 2 ThürGemHV.

<sup>65</sup> Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA) vom 16.09.2014, ThürStAnz Nr. 41/2014, S. 1299–1313, zuletzt geändert am 22.09.2021 (ThürStAnz. Nr. 43/2021, S. 1705–1727); in der jeweils geltenden Fassung.

<sup>66</sup> Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) für den Bereich des Hochbaus sowie Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB); in der jeweils geltenden Fassung.

<sup>67</sup> Nr. 1.2 ThürVVöA.

Vertragsunterlagen, Verwaltungsvereinbarungen sowie der gesamte Schriftverkehr, die Abschlags- und Schlussrechnungen einschließlich aller begründenden Unterlagen, die Abnahmeprotokolle und eine Übersicht über die Sicherheitseinhalte enthalten sein.

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Unterlagen zur Kostenverteilung auf die insgesamt vier Beteiligten unvollständig waren. Es fehlten:

- Bauakten für alle drei Bauabschnitte einschl. Kostenberechnungen, Angebote und Bauschlussrechnungen,
- Verwaltungsvereinbarungen<sup>68</sup> zur Kostenverteilung für alle drei Bauabschnitte mit der Aufteilung und Abrechnung der Kostenanteile für den Bau und die Planungsleistungen zwischen Land, Gemeinde und den Versorgungsträgern sowie
- die Nachweise über den Vollzug der Kostenverteilung (Buchungen im Haushalt).

Die Gemeinde konnte nicht nachweisen, ob sie die jeweiligen Kostenbeiträge gegliedert nach den Bauabschnitten und dem jeweiligen Kostenträger ordnungsgemäß vereinbart, erhoben und deren Zahlungsvorgänge verbucht hatte. Der Rechnungshof konnte mangels prüffähiger Unterlagen nicht ausschließen, dass der Gemeinde aufgrund unvollständiger bzw. fehlender Kostenvereinbarungen sowie nicht vollzogener Kostenverteilungen vermeidbare Mehrausgaben entstanden waren.

Der Rechnungshof bat die Gemeinde um Vorlage der vollständigen Vereinbarungen zur Kostenteilung, der Abrechnungsunterlagen sowie der Nachweise zur Kostenverteilung zwischen den Baulastträgern.

Die Gemeinde legte diese Vereinbarungen auch nicht im Rahmen der Stellungnahme vor. Sie wies die Aufteilung und Abrechnung der Kostenanteile für den Bau und die Planungsleistungen zwischen Land, Gemeinde und den Versorgungsträgern sowie den Vollzug der Kostenverteilung einschließlich Buchungen im Haushalt nicht nach.

---

<sup>68</sup> Für den ersten Bauabschnitt lag eine unvollständige Verwaltungsvereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Träger der Straßenbaulast der übergeordneten Straße vor. Für die beiden anderen Bauabschnitte lagen keine Vereinbarungen vor.

Sie räumte damit die Beanstandung des Rechnungshofs nicht aus. Selbst wenn die Durchführung und Abrechnung einer komplexen Baumaßnahme zweifelsohne anspruchsvoll ist, sind dennoch für künftige Gemeinschaftsmaßnahmen Verwaltungsvereinbarungen über die Kostenverteilung abzuschließen und dementsprechend abzurechnen. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten, empfiehlt der Rechnungshof, die Bauakten an der Struktur der Vergabehandbücher auszurichten.

## X. Wildschäden, Jagdpachtverträge und waldbauliche Ziele

**Eine Gemeinde wählte den Pächter ihrer Eigenjagdbezirke nicht selbst aus. In den Jagdpachtverträgen übertrug sie die Erstattung von Wildschäden nur in geringem Umfang an den Pächter. Ihre Möglichkeiten, eigene waldbauliche Ziele über die Jagd zu unterstützen, nutzte sie deshalb nur unzureichend.**

Der Rechnungshof prüfte im Rahmen einer überörtlichen Rechnungsprüfung die Waldbewirtschaftung einer Gemeinde. Die Jagd ist ein wichtiges Instrument, um waldbauliche Ziele zu erreichen. Der Auswahl des Jagdpächters kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Die Gemeinde hatte mehrere Waldflächen, die jeweils einen Eigenjagdbezirk bildeten.<sup>69</sup> Weitere Waldflächen gehörten zu einer Jagdgenossenschaft.<sup>70</sup> Die Gemeinde verpachtete zwei Eigenjagdbezirke an denselben Pächter. Beide Pachtverträge hatten sinngemäß den gleichen Wortlaut.

Die Gemeinde überließ die Auswahl des Pächters für die Eigenjagdbezirke der Jagdgenossenschaft, zu der die übrigen Waldflächen gehörten. Für diese Auswahl machte sie keine Vorgaben.

In den Pachtverträgen für die Eigenjagdbezirke regelte die Gemeinde die Erstattung von Wildschäden.<sup>71</sup> Danach waren Wildschäden bis zu einem Betrag von 250 EUR mit der Jagdpacht abgegolten. War der Wildschaden höher, trugen die Gemeinde und der Pächter den 250 EUR übersteigenden Betrag jeweils zur Hälfte. Wildschäden über 1.000 EUR sollte die Jagdgenossenschaft tragen. Diese Regelung wirkte nicht gegenüber der Jagdgenossenschaft. Daher musste die Gemeinde Wildschäden über 1.000 EUR selbst tragen. Der Pächter zahlte dagegen für Wildschäden lediglich bis zu 375 EUR.<sup>72</sup>

Die Gemeinde räumte dem Pächter das Recht ein, zwei Jahre vor Ablauf des Pachtzeitraums einen Antrag auf Fortführung des Pachtvertrags zu stellen. Eine Ausschreibung oder die Bewerbung anderer Pächter war ausgeschlossen, es sei

<sup>69</sup> Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Jagdgesetz müssen Eigenjagdbezirke mindestens 75 ha groß sein.

<sup>70</sup> Gemäß § 8 Abs. 1 Bundesjagdgesetz bilden alle Grundflächen, die nicht zu einem Eigenjagdbezirk gehören, einen gemeinschaftlichen Jagdbezirk. Gemäß § 8 Abs. 5 Bundesjagdgesetz steht die Ausübung des Jagdrechts der Jagdgenossenschaft zu. Zur Jagdgenossenschaft gehören gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 die Eigentümer, deren Grundflächen zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirk gehören.

<sup>71</sup> Zu den Wildschäden gehört unter anderem der Verbiss der Knospen junger Bäume durch Reh-, Rot-, Dam- und Muffelwild. Bei hohem Wildbestand führt dieser Verbiss dazu, dass die Ziele für die Waldverjüngung gefährdet sind oder nicht erreicht werden.

<sup>72</sup> (1.000 EUR - 250 EUR) : 2 = 375 EUR.

denn, dass berechtigte Gründe eine Fortführung des Pachtvertrags nicht rechtfertigten. Über den Pachtzins sollte zwar neu verhandelt werden; eine Steigerung sollte jedoch 7 % nicht überschreiten.

Die Jagd ist ein wichtiges Instrument, um die waldbaulichen Ziele bei der Verjüngung der Waldbestände, z. B. Verjüngung ohne Zaun, höherer Anteil von Mischbaumarten, zu erreichen. Indem die Gemeinde die Auswahl des Pächters der Jagdgenossenschaft überließ, beraubte sie sich der Möglichkeit, einen Pächter auszuwählen, der die Jagd entsprechend den waldbaulichen Zielen der Gemeinde ausübt. Durch die Wildschadensregelung fehlte es zudem an einem Anreiz für den Pächter, den Abschuss an den Zielen der Gemeinde auszurichten.

Der Rechnungshof kritisierte weiterhin die beschränkte Pachtzinsanpassung. Die Beschränkung der Pachtzinsanpassung stand im Widerspruch zu § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO, wonach Vermögensgegenstände nicht unter Wert einem Dritten überlassen werden dürfen.

Der Rechnungshof empfahl der Gemeinde, bei der 2025 anstehenden Neuverpachtung, ihre Eigenjagdbezirke unabhängig von der Jagdgenossenschaft zu vergeben. Um einen angemessenen Pachtzins zu erzielen, sollte sie vorab den Marktwert des zu verpachtenden Jagdausübungsrechts ermitteln. Für die Vergabe sollte sie zusätzlich zum Pachtzins weitere Kriterien festlegen, die entsprechend den gemeindlichen Zielen gewichtet werden können.

Außerdem empfahl der Rechnungshof, die neuen Pachtverträge wie folgt zu überarbeiten:

- Die Gemeinde sollte darauf hinwirken, dass der Pächter Wildschäden vollständig erstattet.
- Die Gemeinde sollte in den Pachtvertrag Regelungen zur Aufstellung und zur Erfüllung des Abschussplans aufnehmen, z. B. vorheriger gemeinsamer Waldbegang und Vorlage der Abschussmeldung. Sie kann dadurch unmittelbar auf den Pächter einwirken, die Jagdausübung an den waldbaulichen Zielen auszurichten.
- Die Gemeinde sollte auf automatische Verlängerungsoptionen verzichten. Sie schränkt sonst ihre Möglichkeiten, den Eigenjagdbezirk wirtschaftlich zu verwerten oder den Pächter zu wechseln, ohne Not ein.

In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde mit, dass sie die Verpachtung der Eigenjagdbezirke künftig ausschreiben und neu regeln werde.

## **XI. Schwerwiegende Mängel der Informationssicherheit in einem Landratsamt**

**Durch eine unzureichende Aufgabenwahrnehmung, fehlende organisatorische Grundlagen, Mängel im IT-Betrieb und an der zentralen IT-Infrastruktur waren Mindestanforderungen der Informationssicherheit nicht erfüllt.**

Der Rechnungshof hat die Informationssicherheit eines Landratsamts geprüft. Die Gewährleistung eines hohen Grades von Informationssicherheit ist entscheidend, um Risiken wie Cyberangriffe, Datenlecks und Datenverluste zu minimieren. In den letzten Jahren hat sich die Anzahl der Cyberangriffe auf öffentliche Verwaltungen drastisch erhöht. Angriffe mit erheblichen Auswirkungen auf die Verwaltungen von Landkreisen und kreisfreien Städten sind auch aus Thüringen und angrenzenden Ländern bekannt. Treten derartige Ereignisse ein oder kommt es zu Ausfällen von verantwortlichem Personal im IT-Bereich, sind negative Auswirkungen auf den Dienstbetrieb zu erwarten. Zum Schutz von Informationen und der Systeme, die diese Informationen verarbeiten, speichern und übertragen, sind eine Reihe technischer und organisatorischer Maßnahmen zu ergreifen. Diese Verpflichtung ergibt sich z. B. aus Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung<sup>73</sup>, dem Thüringer Datenschutzgesetz sowie dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns<sup>74</sup>. Das Erfüllen von Mindestanforderungen an die Informationssicherheit, beispielsweise nach den Standards und Empfehlungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), ist aus Sicht des Rechnungshofs unabdingbar. Den dazugehörigen Prozess zu planen, umzusetzen, zu überwachen und kontinuierlich zu verbessern, ist Aufgabe des Informationssicherheitsmanagements einer Behörde.

Der Rechnungshof prüfte die Informationssicherheit in einem Landratsamt für den Zeitraum 2020 bis 2023 und stellte Folgendes fest:

- Die Behördenleitung leitete den erforderlichen Informationssicherheitsprozess zwar in die Wege, überwachte und lenkte dessen Weiterentwicklung jedoch nur unzureichend. Das Landratsamt besaß keine Informationssicherheitsleitlinie und legte auch keine Informationssicherheitsziele fest. Somit

<sup>73</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. f und Art. 32 DSGVO.

<sup>74</sup> Im „IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung“ der AG Kommunale Basis-Absicherung des Deutschen Städtetags, des Deutschen Landkreistags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds wird darauf verwiesen, dass sich Verpflichtungen zur Absicherung der IT-Systeme und Verwaltungsvorgänge durch technische und organisatorische Maßnahmen u. a. aus datenschutzrechtlichen Anforderungen und dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns (Rechtsstaatsprinzip Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) ergeben. Das Dokument (Stand 11/2023) ist abrufbar unter [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Hilfsmittel/Profile/Basis\\_Absicherung\\_Kommunalverwaltung.html](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Hilfsmittel/Profile/Basis_Absicherung_Kommunalverwaltung.html).

fehlten bereits essentielle Grundlagen für ein zielgerichtetes Vorgehen im Informationssicherheitsmanagement.

- Die Organisationsstruktur der Behörde erwies sich als mangelhaft. Von grundlegender Bedeutung ist es hier, einen sachkundigen Informationssicherheitsbeauftragten zu ernennen. Dieser muss mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein und darf zur Vermeidung von Interessenkonflikten keine Aufgaben im IT-Betrieb wahrnehmen. Beides war im Landratsamt nicht gegeben. Durch diese ungeeignete organisatorische Ausgestaltung nahm es die Aufgaben des Informationssicherheitsmanagements fast durchgängig nicht ausreichend wahr.
- Das Landratsamt versäumte, wichtige technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen festzulegen und deren Umsetzung nachvollziehbar zu überwachen. Ein Sicherheitskonzept für die Behörde konnte es nicht vorlegen. Ebenso fehlte ein Berichtswesen, um die Fortschritte in der Informationssicherheit sicht- und bewertbar zu machen. Damit waren zentrale Instrumente zur Steuerung der Informationssicherheit nicht existent.
- Das Landratsamt führte keine systematischen Risikoanalysen durch. Ein planvoller Umgang mit den Risiken der Informationstechnik war in der Behörde nicht etabliert.
- Auch die Organisation des IT-Betriebs wies erhebliche, sicherheitsrelevante Mängel auf. Diese spiegelten sich insbesondere in einer unzureichenden IT-Betriebsdokumentation, einem unsachgemäßen Umgang mit betriebskritischen Passwörtern und einer unnötigen Fülle von Berechtigungen für Administratorenkonten wider. Das Landratsamt verstieß damit gegen elementare Grundsätze der Informationssicherheit.
- Hinzu kam, dass das Landratsamt kein Datensicherungskonzept erstellt hatte. Dieses legt die Maßnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung von Daten fest und ist bei Sicherheitsvorfällen oder Notfällen von besonderer Bedeutung. Treten derartige Vorkommnisse ein, bedarf es zudem zeitnaher Reaktionen, um etwaige Schäden und Auswirkungen auf den Dienstbetrieb minimieren zu können. Verbindliche Regelungen des Landratsamts, um für das IT-Betriebspersonal eine entsprechende Rufbereitschaft zu organisieren, gab es nicht.
- Das behördliche Datennetz war ebenfalls unzureichend abgesichert. Die Kommunikation zwischen IT-Systemen im internen Netz war nicht gesondert



geschützt. Im Falle eines Befalls mit Schadsoftware kann dies schnell zu erheblichen Schäden führen. Eine vollständige und anforderungsgerechte Dokumentation der Netzstruktur des Landratsamts lag zudem nicht vor. Beides wirkt einem angemessenen Schutz entgegen.

- Besonders schwerwiegend waren die Mängel bei der Absicherung betriebskritischer Infrastrukturen für zentrale IT-Komponenten. Dabei handelt es sich um das Fundament eines stabil funktionierenden und sicheren Betriebs. Der Schutz der IT-Infrastruktur muss daher dem Stand der Technik entsprechen. Sowohl die genutzten Standorte als auch die dort aufgestellte IT waren nicht ausreichend vor möglichen Gefährdungen geschützt. Dies macht die Planung und Umsetzung von Alternativen notwendig.
- Erhebliche Teile zentraler IT-Komponenten waren darüber hinaus technisch veraltet und hatten das Ende ihres Produktlebenszyklus erreicht oder bereits überschritten. Eine Versorgung mit Sicherheitsaktualisierungen war nicht mehr sichergestellt. Werden IT-Komponenten unter derartigen Bedingungen betrieben, geht das grundsätzlich mit erhöhten Betriebs- bzw. Sicherheitsrisiken einher.

Insgesamt hat die Prüfung zahlreiche und teilweise sehr schwerwiegende Mängel bezüglich der Informationssicherheit des Landratsamts offengelegt. Grundlegende Mindestanforderungen zur Basisabsicherung von IT nach dem IT-Grundschutz des BSI waren nicht erfüllt. Die Vielzahl der Feststellungen deutete auf ein zu gering ausgeprägtes Risikobewusstsein in der Behörde hin. Den Stand der Informationssicherheit hat der Rechnungshof daher insgesamt als unzureichend bewertet. Betroffen hiervon waren neben dem IT-Betrieb auch die von diesem abhängigen Fachverfahren sowie die unterstützten Verwaltungsabläufe. Dies kann letztendlich die Funktionsfähigkeit der gesamten Behörde gravierend und ggf. für längere Zeiträume beeinträchtigen.

Das Landratsamt sicherte in seiner Stellungnahme u. a. zu, diese Stelle eines hauptamtlichen Informationssicherheitsbeauftragten zu schaffen und zu besetzen und diese der Behördenleitung zu unterstellen. Zudem sollen eine Informationssicherheitsleitlinie und ein Sicherheitskonzept für die Behörde erstellt sowie ein Berichtswesen etabliert werden. Um die Dokumentation der IT-Infrastruktur zu verbessern, wolle das Landratsamt ein softwarebasiertes Werkzeug einführen. Ebenso plane es, das Datennetz in Anlehnung an den IT-Grundschutz abzusichern. Ein Entwurf des dazugehörigen Konzepts läge vor. Das Landratsamt habe

des Weiteren Planungsleistungen für ein BSI-konformes Rechenzentrum beauftragt.

Der Rechnungshof begrüßte, dass das Landratsamt zusicherte, seinen Empfehlungen zu folgen und dass es bereits erste Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet hat. Dennoch bestand weiterhin erheblicher Nachholbedarf in der Informationssicherheit. Viele der festgestellten Mängel waren nicht kurzfristig zu beheben. Es bedarf nun einer mittel- und langfristigen Perspektive und vor allem einer fundierten Planung, Steuerung und Überwachung.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Behörde das Thema Informationssicherheit künftig aktiv und mit Nachdruck verfolgt und ihre Lenkungs- und Steuerungsaufgaben umfassend und nachweislich wahrnimmt.

## **XII. Personalakten – Arbeitsplatzbeschreibungen und Stufenzuordnungen**

**Häufig fehlte es in den Gemeinden an ordnungsgemäßen Arbeitsplatzbeschreibungen (Tätigkeitsdarstellung und -bewertung). Die Stufenzuordnungen führten sie oft fehlerhaft durch oder dokumentierten sie mangelhaft.**

Der Rechnungshof hat zwischen 2020 und 2023 schwerpunktmäßig die Personalausgaben in vier Thüringer Kommunen geprüft. Er konzentrierte sich insbesondere auf Eingruppierungen und Stufenzuordnungen der Tarifbeschäftigten. Die geprüften Zeiträume erstreckten sich auf jeweils fünf Jahre.

Der Rechnungshof nahm bei insgesamt 391 Neueinstellungen in 147 Personalakten Einsicht (137 Tarifbeschäftigte und 10 Beamte).

### **Fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen**

In über 55 von 137 der geprüften Personalakten der Tarifbeschäftigten (40 %) fehlten Tätigkeitsdarstellungen. Bewertungen lagen in 46 von 137 der Fälle (34 %) nicht vor.

Die Tarifbeschäftigten der Kommunen werden nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) vergütet. Sie sind danach in Entgeltgruppen eingruppiert.

Der Rechnungshof machte in seinen Prüfungsberichten gegenüber den Kommunen deutlich, dass die Anfertigung einer Tätigkeitsdarstellung im TVöD-V zwar nicht ausdrücklich gefordert, aber notwendige Basis jeder tarifgerechten Eingruppierung ist. Die Tarifbeschäftigten sind in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte und nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht (Grundsatz der Tarifautomatik). Für die Feststellung der Eingruppierung hat die Kommune die übertragenen Tätigkeiten in der Tätigkeitsdarstellung festzuhalten. Aus den übertragenen Tätigkeiten hat sie Arbeitsvorgänge zu bilden und deren jeweiligen Zeitanteil an der gesamten auszuübenden Tätigkeit festzustellen. Die Zeitanteile können entscheidend für die aus den Tarifmerkmalen abzuleitenden Bewertungen sein. Ohne die Bildung und Bewertung von Arbeitsvorgängen können die Kommunen über die jeweilige Eingruppierung nicht fehlerfrei entscheiden.

Die Beschreibung der auszuübenden Tätigkeiten dient außerdem dazu, die Qualifikationsanforderungen der Stelle, z. B. auch erforderliche Bildungsabschlüsse, zu

definieren. Die Kommunen haben schließlich zu überprüfen, ob die Tarifbeschäftigten die subjektiven Anforderungen der Entgeltgruppe erfüllen. Fehlt die ordnungsgemäße tarifliche Eingruppierung, ist die Höhe des gezahlten Entgelts nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof forderte die Kommunen auf, für jede Stelle eine ordnungsgemäße Arbeitsplatzbeschreibung – bestehend aus Tätigkeitsdarstellung und -bewertung – anzufertigen. Sie ist in den Personalakten zu hinterlegen.

Die Kommunen sicherten in ihren Stellungnahmen zu und waren überwiegend bestrebt, fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen und nicht ordnungsgemäße zu korrigieren.

### **Fehlerhafte Stufenzuordnungen und unzureichende Dokumentation**

In etwa der Hälfte der 137 geprüften Personalakten konnte der Rechnungshof die Stufenzuordnungen von Tarifbeschäftigten nicht nachvollziehen. Die Entscheidungen, welche konkreten Zeiten der Berufserfahrung die Kommunen für die Stufenzuordnungen berücksichtigten, waren entweder:

- gar nicht dokumentiert oder
- die Dokumentation nicht vollständig oder
- inhaltlich nicht ausreichend.

So fehlten häufig die notwendigen Nachweise über die einschlägigen Berufserfahrungen<sup>75</sup> oder über die Voraussetzungen zur Gewährung höherer Stufen zur Deckung des Personalbedarfs.

Die Kommunen haben die entsprechenden Erfahrungsstufen der Tarifbeschäftigten festzustellen.<sup>76</sup> Grundsätzlich gilt, dass diese bei der Einstellung der Stufe 1 zugeordnet werden, § 16 Abs. 2 Satz 1 TVöD-V. Abweichend davon ist tariflich eine höhere Stufenzuordnung nur möglich,

- wenn einschlägige Berufserfahrungen vorliegen,
- bei Anerkennung förderlicher Zeiten zur Deckung des Personalbedarfs oder
- im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst.

<sup>75</sup> Einschlägige Berufserfahrung ist nach der Protokollerklärung Nr. 1 zu § 16 Abs. 2 TVöD-V Bund eine berufliche Erfahrung in der übertragenen oder einer auf die Aufgabe bezogen entsprechenden Tätigkeit. Um einschlägige Berufserfahrung handelt es sich demnach, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird oder zumindest gleichartig war. Im Geltungsbereich des TVöD-V ist „einschlägige Berufserfahrung“ nicht explizit definiert.

<sup>76</sup> Die Entgeltgruppen 2 bis 15 umfassen jeweils sechs Stufen, § 16 Abs. 1 TVöD-V.

Bei der Festlegung der Stufenzuordnung hat der Arbeitgeber in bestimmten tariflichen Fallgestaltungen Beurteilungs- und Ermessensspielräume, die gerichtlich auf mögliche Beurteilungs- oder Ermessensfehler überprüfbar sind. Auch deshalb hat die Kommune die getroffene Entscheidung und die zugrundeliegenden Erwägungen bei der Ausfüllung dieser Spielräume nachvollziehbar festzuhalten und die Stufenzuordnung zu dokumentieren. Aus der Personalakte muss sich etwa ergeben, aus welchen Gründen die Kommunen welche Zeiten einer früheren Tätigkeit als einschlägige Berufserfahrung anerkannt haben. Ohne eine nachvollziehbare Stufenzuordnung ist die Höhe des Entgelts nicht belegt.

Der Rechnungshof forderte, Stufenzuordnungen zu dokumentieren und in den Personalakten zu hinterlegen. Sofern zutreffend, forderte der Rechnungshof die Kommunen zudem auf, Stufenzuordnungen zu überprüfen und fehlerhafte zu korrigieren.

### **XIII. Einstellungsverfahren – Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehbar**

**Die von Kommunen getroffenen Auswahlentscheidungen in Einstellungsverfahren waren anhand der Akten nicht durchgehend nachvollziehbar. Den Kommunen war nicht klar, wie lange Unterlagen aus Einstellungsverfahren aufbewahrt werden sollten. Die Personalaktenführung muss optimiert werden.**

Zwischen 2020 und 2023 hat der Rechnungshof in Thüringer Kommunen deren Auswahlentscheidungen in Einstellungsverfahren von Tarifbeschäftigten und Beamten geprüft. Die geprüften Zeiträume betragen fünf Jahre. Vier geprüfte Kommunen stellten in diesen Zeiträumen insgesamt 391 Bedienstete neu ein. Der Rechnungshof nahm davon in 147 Personalakten Einsicht.

#### **Dokumentation der Auswahlentscheidung**

Die Kommunen begründeten nicht oder nur unzureichend, weshalb sie sich für oder gegen Bewerber im Auswahlverfahren entschieden. Ob sie die erforderliche Eignung, Leistung und Befähigung der Bewerber stets beachtet hatten, konnte der Rechnungshof somit nicht nachvollziehen und die Verfahren nicht prüfen.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung<sup>77</sup> verlangt in diesem Zusammenhang, dass Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes die Leistungsbewertungen und die wesentlichen Auswählerwägungen nachvollziehbar hinterlegen. Sie sollen darstellen, dass die Einstellungen gemessen an den Kriterien der Eignung, Leistung und Befähigung erfolgt sind.

Der Rechnungshof forderte von den Kommunen, zukünftig die Gründe der Vorauswahl ausreichend zu dokumentieren, so dass ein Dritter die Entscheidungsfindung objektiv nachvollziehen kann. Nur so können unterlegene Bewerber oder von diesen angerufenen Gerichte durch Akteneinsicht in die Lage versetzt werden, die Auswahlentscheidung zu überprüfen.

#### **Aufbewahrung von personenbezogenen Daten**

Zwei der geprüften Kommunen vernichteten personenbezogene Daten abgelehnter Bewerber aus Einstellungsverfahren sechs Monate nach Verfahrensabschluss, eine Kommune bereits nach acht Wochen. Eine weitere vernichtete einige personenbezogene Daten direkt nach Verfahrensabschluss, hielt andere jedoch auf

<sup>77</sup> So etwa BAG, Urteil vom 21.01.2003 – 9 AZR 72/02, juris Rn. 42.

Dauer vor. Die nicht personenbezogenen Daten aus Einstellungsverfahren vernichteten die Kommunen entweder nach Ablauf des Haushaltsjahres, sechs Monate nach Verfahrensabschluss oder bis zum Abschluss der Prüfung noch nicht.

Der Rechnungshof teilte den Kommunen mit, dass er eine sechsmonatige Aufbewahrungsfrist für personenbezogene Daten aus Einstellungsverfahren für angemessen halte. Die nicht personenbezogenen Unterlagen der Einstellungsverfahren hingegen sind über diesen Zeitpunkt hinaus aufzubewahren.

Der Rechnungshof forderte hier die Aufbewahrung der relevanten Unterlagen für mindestens drei Jahre, um das Verwaltungshandeln nachvollziehen zu können. Er empfahl den Kommunen zudem, regelmäßig mit Beginn der Einstellungsverfahren, sämtliche Dokumente der Verfahrensakte ausschließlich mit anonymisierten Daten zu befüllen.

Die Kommunen sicherten zu, die Aufbewahrungsfristen für Unterlagen zu Einstellungsverfahren mit personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten entsprechend den Darstellungen des Rechnungshofs künftig zu berücksichtigen.

### **Personalaktenführung**

Bei zwei der vier geprüften Kommunen beanstandete der Rechnungshof die Personalaktenführung. Der Werdegang von Tarifbeschäftigten ergab sich nicht lückenlos und vollständig aus der Personalakte. Zum Beispiel führten Kommunen neben den Personalakten weitere, personenbezogene Akten. Diese enthielten insbesondere die Unterlagen zu Stufenzuordnungen und Personalratsbeteiligungen bei Einstellung bzw. Höhergruppierung der Tarifbeschäftigten. In einer Kommune konnte der Rechnungshof anhand der Personalakte den Werdegang nicht vollständig nachvollziehen, da beispielsweise Stufenzuordnungen und Ermessensentscheidungen nicht dokumentiert bzw. ausreichend begründet waren. Die auf die Bediensteten übertragenen Aufgaben erfolgten nicht schriftlich.

Für Kommunen gilt, die Personalaktenführung zu optimieren, indem sie eine Personalakte für jeden Beschäftigten ohne parallele Akte führen. Ziel soll es sein, ein vollständiges Bild über den Werdegang des Beschäftigten wiederzugeben. Auf diesem Wege kann der Tarifbeschäftigte bei Einsicht in seine Personalakte alle mit dem Beschäftigungsverhältnis in Zusammenhang stehenden Unterlagen einsehen. Zum Weiteren unterliegt jegliches Verwaltungshandeln der Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung (Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz). Daraus resultiert

die Pflicht der Behörden, alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren und in der Akte zu führen. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Behörde die Akten in Papier oder elektronisch führt.

Der Rechnungshof forderte, die Unterlagen, die einen Tarifbeschäftigten betreffen, wie zum Beispiel Höhergruppierungsverfahren einschließlich der Personalratsbeteiligung, Stufenzuordnungen sowie die dementsprechenden Anträge des Tarifbeschäftigten, in einer Personalakte zu vereinen. Er empfahl, Unterlagen zu Einstellungsverfahren hingegen in einer gesonderten Sachakte abzulegen. Dazu gehören auch alle die Einstellung betreffenden Anträge an den Personalrat.

Die Kommunen sagten zu, die Hinweise zur Personalaktenführung zu beachten bzw. nahmen die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Dokumentation zur Kenntnis.



**XIV. Kommune beteiligt sich an einem Unternehmen, das nicht der Erfüllung ihrer Aufgaben dient**

**Eine Stadt ist Mitgesellschafterin eines Unternehmens, das keine Aufgaben der Gemeinde erfüllt. Die Rechtsaufsichtsbehörde blieb im Genehmigungsverfahren zu seiner Gründung untätig, versagte dann jedoch die Genehmigung zum Erwerb weiterer Geschäftsanteile.**

Der Rechnungshof prüfte die Beteiligungsverwaltung und die Betätigung einer Stadt in ihren Beteiligungen überörtlich. Die Stadt ist Mitgesellschafterin eines Unternehmens<sup>78</sup>, dessen Unternehmensgegenstand es ist, gebietstypische historische Bausubstanz (einschließlich Bau- und Bodendenkmäler) zu erhalten und wiederherzustellen. Dazu gehören:

- die Bewahrung historischer Handwerkstechniken und Verfahren zur Erbauung historischer Objekte sowie
- die Förderung des Bewusstseins bei Handwerkern und der Bevölkerung für historische Bauten und die Techniken und Verfahren ihrer Erbauung.

Das Unternehmen wurde im Dezember 2001 gegründet. Die Stadt beteiligte sich an dem gemeinnützigen Unternehmen mit einem Stammkapital von 10.000 EUR bzw. einem Geschäftsanteil von 37,74 %. Dazu beantragte sie im Juni 2002 die rechtsaufsichtliche Genehmigung<sup>79</sup> des Stadtratsbeschlusses zur Beteiligung an dem Unternehmen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde reagierte darauf nicht, das heißt sie erteilte weder die beantragte Genehmigung noch versagte sie diese. Damit galt die beantragte Genehmigung als erteilt.<sup>80</sup> Später ging die Rechtsaufsichtsbehörde selbst vom Eintreten der Genehmigungsfiktion aus.<sup>81</sup>

Im Januar 2015 erlangte die Rechtsaufsichtsbehörde über eine Mitteilung in der Presse Kenntnis davon, dass die Stadt im Dezember 2014 unentgeltlich weitere Geschäftsanteile an dem Unternehmen von einem der beiden Mitgesellschafter übernommen habe, ohne hierfür eine rechtsaufsichtliche Genehmigung zu beantragen. Deshalb bat sie die Stadt um Stellungnahme zu diesem Vorgang.

<sup>78</sup> In der Rechtsform einer gGmbH.

<sup>79</sup> § 73 Abs. 1 Satz 4 ThürKO.

<sup>80</sup> § 123 Abs. 3 ThürKO.

<sup>81</sup> Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde an die Stadt vom 11.11.2015.

Im Mai 2015 teilte die Stadt der Rechtsaufsicht mit, dass sie beabsichtige, sämtliche ihrer Geschäftsanteile unentgeltlich auf einen anderen Mitgesellschafter zu übertragen und bat um rechtliche Würdigung.

Dazu teilte die Rechtsaufsichtsbehörde der Stadt im November 2015 mit, dass der Erwerb von weiteren Geschäftsanteilen im Dezember 2014 nicht genehmigungsfähig gewesen sei, da der Zweck ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen – beispielsweise durch einen Mitgesellschafter – erfüllt werden könne.<sup>82</sup> Die Stadt habe diese Geschäftsanteile damit nicht erworben<sup>83</sup> und könne demzufolge auch nicht über diese rechtsgeschäftlich verfügen. Darüber hinaus könne sie die seit 2001 gehaltenen Geschäftsanteile grundsätzlich nur zum vollen Wert veräußern.<sup>84</sup> Um deren Wert festzustellen, habe sie eine Bewertung ihrer Geschäftsanteile unter Beachtung ihrer geleisteten Stammeinlage vorzunehmen oder zu veranlassen. Nur wenn der volle Wert trotz Ausschreibung<sup>85</sup> und überobligatorischer Bemühungen nicht realisiert werden könne, käme im Rahmen der Einnahmebeschaffung während der Haushaltskonsolidierung eine Veräußerung unterhalb des vollen Wertes in Betracht. Dies habe die Stadt gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde zu begründen.<sup>86</sup> Die Rechtsaufsichtsbehörde wies zudem auf das Schenkungsverbot hin.<sup>87</sup>

Im Februar 2016 unterbreitete ein Mitgesellschafter der Stadt ein Angebot zur Übernahme ihrer 2001 erworbenen Geschäftsanteile zum Kaufpreis von 10.000 EUR.

Die Stadt teilte dem Rechnungshof 2023 in ihrer Stellungnahme zum Sachstand mit, dass sie eine Veräußerung ihrer Geschäftsanteile an der Gesellschaft anstrebe. Hierfür wolle sie eine Bewertung der Geschäftsanteile in Auftrag geben.

Die angekündigte Übernahme erfolgte bisher nicht, so dass die Stadt weiterhin an dem Unternehmen beteiligt ist.<sup>88</sup>

Nach der Thüringer Kommunalordnung gilt der Grundsatz: Eine Gemeinde soll Vermögensgegenstände und damit auch Unternehmensbeteiligungen nur dann erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.<sup>89</sup> Des Weiteren

<sup>82</sup> §§ 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. 71 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 ThürKO.

<sup>83</sup> § 123 Abs. 2 ThürKO.

<sup>84</sup> § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO.

<sup>85</sup> § 31 Abs. 1 Satz 3 ThürGemHV.

<sup>86</sup> § 67 Abs. 1 Satz 6 ThürKO i. V. m. § 1 Thüringer Verordnung nach § 67 Abs. 1 Satz 6 ThürKO vom 09.12.1997 (GVBl. Nr. 22/1997 vom 19.12.1997, S. 519 und 520).

<sup>87</sup> § 67 Abs. 4 Satz 1 ThürKO.

<sup>88</sup> Laut Handelsregisterauszug vom 28.10.2024.

<sup>89</sup> § 66 Abs. 1 ThürKO.

darf nach dem Subsidiaritätsprinzip der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt werden oder erfüllt werden können.<sup>90</sup> Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt, veräußern; jedoch in der Regel nur zu ihrem vollen Wert.<sup>91</sup>

Nach Auffassung des Rechnungshofs stellte der oben genannte Unternehmensgegenstand der Gesellschaft keinen öffentlichen Zweck i. S. der Erfüllung von Aufgaben der Gemeinde dar.<sup>92</sup> Zudem war das Subsidiaritätsprinzip nicht erfüllt, weil der Mitgesellschafter den mit der Gesellschaft verfolgten Zweck auch erfüllen konnte, sei es in der Rechtsform einer gGmbH oder in seiner eigenen Rechtsform als eingetragener Verein. Der Rechnungshof kritisierte, dass die Rechtsaufsichtsbehörde auf den im Juni 2002 von der Stadt gestellten Antrag zur Genehmigung der Beteiligung nicht reagierte, wodurch die Genehmigungsfiktion nach § 123 Abs. 3 ThürKO eintrat. Des Weiteren beanstandete der Rechnungshof, dass die Stadt für den Erwerb von weiteren Geschäftsanteilen im Dezember 2014 keinen Antrag auf rechtsaufsichtliche Genehmigung stellte und damit gegen § 73 Abs. 1 Satz 4 ThürKO verstieß. Die Rechtsaufsicht erkannte 2015 zwar, dass der Erwerb von weiteren Geschäftsanteilen durch die Stadt 2014 nicht genehmigungsfähig war, hatte sich aber ursprünglich beim Eingehen der Beteiligung zur Genehmigungsfähigkeit nicht geäußert. Bei einer nicht genehmigungsfähigen Beteiligung hätte die Rechtsaufsichtsbehörde schon damals umgehend reagieren und den Antrag der Stadt ablehnen müssen.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, die von der Rechtsaufsichtsbehörde 2015 gegebenen Hinweise zur Veräußerung der von ihr seit 2001 gehaltenen Geschäftsanteile an dem Unternehmen umzusetzen und diese Anteile an dem Unternehmen, welches keine Aufgaben der Gemeinde erfüllt, zu veräußern.

---

<sup>90</sup> §§ 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. 71 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 ThürKO.

<sup>91</sup> § 67 Abs. 1 Sätze 1 und 2 ThürKO.

<sup>92</sup> Es handelt sich bei dem Begriff des öffentlichen Zwecks um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher weit gefasst ist. Ein öffentlicher Zweck kann grundsätzlich dann angenommen werden, wenn eine konkrete Aufgabe mit Gemeinwohlbelang und Bezug zur örtlichen Aufgabenerfüllung vorliegt. Der öffentliche Zweck des kommunalen Unternehmens ist damit im Grunde deckungsgleich mit den öffentlichen Interessen der Einwohnerschaft der Kommune (ausführlich hierzu auch Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, Aktualisierungslieferung Nr. 103 vom 01.07.2024, § 71 ThürKO, Tn. 7.1.1).

## **D. Überörtliche Kassenprüfungen**

### **I. Defizite bei örtlichen Kassenprüfungen**

Die Kassen der Kommunen sind örtlich zu prüfen. Den Inhalt örtlicher Kassenprüfungen regeln § 84 Abs. 5 ThürKO für die Kameralistik und § 22 Abs. 10 Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG) für die Doppik, je identisch. Bei einer örtlichen Kassenprüfung sollen die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte, die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und das Zusammenwirken mit der Kasse geprüft werden. Eine explizite Pflicht zur regelmäßigen und unvermuteten Prüfung enthält die ThürKO für kameral buchende Kommunen nicht. Doppisch buchende Kommunen hat der Verordnungsgeber direkt über den § 28 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik) zu mindestens einmal jährlich stattfindenden unvermuteten Kassenprüfungen verpflichtet.

Kameral buchende Kommunen sind rechtlich nicht verpflichtet, eine örtliche Kassenprüfung anzukündigen. § 82 Abs. 3 ThürKO regelt die Zuständigkeit des Bürgermeisters für die örtliche Kassenprüfung. In den Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt besteht, bedient er sich dieses Amtes.

Der Rechnungshof stellte regelmäßig fest, dass Kommunen örtliche Kassenprüfungen überwiegend nicht bzw. nicht regelmäßig durchführten.

Inhaltlich erstreckten sich die örtlichen Kassenprüfungen überwiegend auf die Aufnahme der Bestände der Barkasse. Die Organisation der Kasse an sich, ihre ordnungsgemäße Ausgestaltung und die Einhaltung entsprechender Sicherheitsvorschriften zum Schutz der Beschäftigten oder Dritter prüften die Bürgermeister oder die örtlichen Rechnungsprüfungsämter überwiegend nicht.

Die örtlichen Kassenprüfungen sollten sowohl bei kameraler als auch bei doppischer Buchführung mindestens einmal im Jahr unvermutet, ohne vorherige Ankündigung, stattfinden.<sup>93</sup> Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, regelmäßig örtliche Kassenprüfungen durchzuführen.

---

<sup>93</sup> Wachsmuth Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Kommentar zur ThürKO, Erläuterungen zu § 82 Abs. 3 ThürKO, 29. Ergänzungslieferung 12/2016 ThKR, Nr. 3.

## II. Organisation von Kassenaufgaben – mangelhaft

**Bei seinen überörtlichen Kassenprüfungen stellte der Rechnungshof – wie in den vergangenen Jahren – erhebliche Mängel fest. Bei den Dienstanweisungen der Kommunen gab es einen hohen Anpassungsbedarf an das geltende Recht und die örtlichen Gegebenheiten.**

Der Rechnungshof führte überörtliche Kassenprüfungen nach § 4 ThürPrBG bei sieben kreisangehörigen Städten, 14 Gemeinden und drei Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 20 Mitgliedsgemeinden durch. Seine Prüfungen umfassten 41 Hauptkassen, 21 Zahlstellen, einen Handvorschuss und eine Sonderkasse.

Wie in den Vorjahren stellte der Rechnungshof bei den geprüften Stellen Mängel fest, die vor allem für kleine Kommunen symptomatisch sind, hier insbesondere:

- unvollständige Dienstanweisungen zur Buchführung, zur Abwicklung von Kassenvorgängen und zu den Anordnungs- und Feststellungsbefugnissen,
- Vorhaltung von nicht notwendigen bargeldführenden Stellen,
- unzureichende Sicherheitsvorkehrungen der Kassen und Zahlstellen,
- kein konsequenter Ersatz des Barzahlungsverkehrs durch den Einsatz von PSP (Payment-Service-Provider – Zahlungsauslösedienstleister), Lastschriftverfahren oder durch Überweisung,
- keine zeitnahe Buchung von Zahlungsvorgängen<sup>94</sup>,
- unvollständige und fehlerhafte Tagesabschlüsse<sup>95</sup> sowie
- keine zeitnahe Beitreibung offener Forderungen.

Die Kommunen begründeten diese Mängel wiederholt mit fehlendem Personal.

Weiterhin kamen fast alle geprüften Kommunen ihrer Verpflichtung, elektronische Rechnungen (E-Rechnung) entgegenzunehmen und medienbruchfrei zu verarbeiten, nicht nach.<sup>96</sup> Hierdurch konnten sie Produktivitätspotentiale nicht erschließen, die sie für andere Kassenaufgaben dringend benötigen.

Der Rechnungshof stellte auch fest, dass sich Kassenprozesse nicht nur zwischen den Kommunen stark unterschieden, sondern häufig auch innerhalb einer Verwaltung die Mitarbeiter ihre Aufgaben unterschiedlich ausführten. Insofern fehlte es

<sup>94</sup> § 66 ThürGemHV.

<sup>95</sup> § 72 ThürGemHV.

<sup>96</sup> § 14 Thüringer E-Government-Gesetz – ThürEGovG – i. V. m. Thüringer E-Rechnungs-Verordnung – ThürERechVO –.

einigen Kommunen bereits an der Normung der Kassenprozesse, was zudem eine unabdingbare Voraussetzung für deren Digitalisierung ist.

Von den geprüften Kommunen waren nur wenige mittelgroße Kommunen mit der Digitalisierung ihrer Kassenprozesse soweit fortgeschritten, dass sich die Verwaltungsabläufe beschleunigten und positiv auf die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung auswirkten. Die notwendigen Dienstanweisungen fehlten häufig, lagen zumeist aber schon im Entwurf vor.

### III. Große Herausforderungen für eine kleine Kommune

#### Kassenprozesse optimieren, um Aufgaben zeitgerecht zu erfüllen.

Der Rechnungshof stellte insbesondere bei einer 2023 geprüften Gemeinde mit etwa 3.000 Einwohnern fest, dass diese viele der ihr obliegenden Kassenaufgaben nicht erfüllte.

Beispielweise regelte die Gemeinde wesentliche Finanz- und Kassenaufgaben nicht mit Dienstanweisungen, obwohl die ThürGemHV dies vorschreibt.<sup>97</sup>

Die Sicherheit der Kassenmitarbeiter und der Geldbestände waren nicht im notwendigen Maß gewährleistet. Die diesbezüglichen geltenden Vorschriften waren der Verwaltung nur zum Teil bekannt.<sup>98</sup>

Jährlich unvermutete, örtliche Kassenprüfungen fanden nicht statt, obwohl der Bürgermeister hierzu verpflichtet ist.<sup>99</sup>

Die von der Gemeinde vorgelegten Tagesabschlüsse entsprachen in keiner Weise den gesetzlichen Anforderungen<sup>100</sup>. Dies führte zu weiteren Versäumnissen hinsichtlich der der Kasse obliegenden Aufgaben. So konnte z. B. die Kasse die im Tagesabschluss aufgeführten Bankkontobestände nicht mit Kontoauszügen nachweisen. Weitere Bankbestände und der Bestand der Barkasse fehlten vollständig im Tagesabschluss. Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung eine wesentliche Differenz zwischen Kassen-Ist- und Kassen-Soll-Bestand fest, die die Kasse im Tagesabschluss nicht auswies und auch nicht erklären konnte. Die Kasse buchte Ein- und Auszahlungen nicht nach den Vorschriften zum korrekten Zeitpunkt und bei den entsprechenden Buchungsstellen.

Der Rechnungshof stellte weiter fest, dass die Gemeinde überdurchschnittlich hohe offene Forderungen auswies. Sie betrieb kein wirksames Forderungsmanagement. Zudem konnte die Kasse viele Zahlungsansprüche nicht verfolgen, da ihr diese durch fehlende Sollstellung nicht bekannt waren.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Z. B. § 36a Abs. 1 ThürGemHV, § 37 Abs. 2 ThürGemHV, § 39 Abs. 2 ThürGemHV, § 40 Abs. 3 ThürGemHV, § 44 ThürGemHV und VV Nr. 2 zu § 44 ThürGemHV, § 45 ThürGemHV, § 51 Abs. 1 und 3 ThürGemHV, § 57 ThürGemHV, § 58 Abs. 1 ThürGemHV, §§ 59 und 60 ThürGemHV, § 62 ThürGemHV, § 67 Abs. 2 ThürGemHV.

<sup>98</sup> § 43 ThürGemHV und DGUV-Vorschrift 25 „Überfallprävention“ und die DGUV-Regel 115-005 „Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen der öffentlichen Hand“.

<sup>99</sup> § 82 Abs. 3 ThürKO.

<sup>100</sup> § 72 ThürGemHV, § 66 Abs. 1 und 2 ThürGemHV.

<sup>101</sup> § 25 ThürGemHV, §§ 37 ff. ThürGemHV, § 42 Abs. 2 ThürGemHV, § 52 ThürGemHV.

Außerdem hielt die Gemeinde nicht die technischen Voraussetzungen vor, um E-Rechnungen zu empfangen. Sie hatte die für den Versand von E-Rechnungen erforderliche Leitweg-ID bisher nicht beantragt. Obwohl den Mitarbeitern einige Anwendungen, wie beispielsweise ein Dokumentenmanagementsystem oder das automatisierte Buchen elektronisch bereitgestellter Bankkontoauszüge, zur Verfügung standen, nutzten sie diese nicht.

Während der Prüfung verwies die Verwaltung auf ihr fehlende personelle und finanzielle Kapazitäten. Die Gemeinde sicherte zwar die zukünftige Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs zu. Sie konnte jedoch nicht glaubhaft darstellen, inwieweit sie ihrer Verpflichtung, die fehlenden Kapazitäten zur Bewältigung ihrer Aufgaben bereitzustellen, nachkommen kann.<sup>102</sup>

Die Feststellungen aus dieser Prüfung, aber auch weitere Erfahrungen aus Kasenprüfungen verdeutlichen, dass vor allem kleine Gemeinden ihre Verwaltungsprozesse und Strukturen dringend optimieren müssen.

---

<sup>102</sup> § 33 Abs. 1 ThürKO.



## **E. Vergleichende Prüfungen**

### **I. Kommunale Zusammenarbeit prüfen und intensivieren**

**Viele gemeindliche Aufgaben sind für die kommunale Zusammenarbeit geeignet. Durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung können Kommunen effizientere Strukturen schaffen und so ihre Leistungsfähigkeit stärken.**

Der Rechnungshof untersuchte 2023 bei 80 kreisangehörigen Kommunen in einer vergleichenden Prüfung, wie Thüringer Gemeinden kommunale Zusammenarbeit praktizieren.

Bei kommunaler Zusammenarbeit handelt es sich nach einer Definition des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung um „alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften, bei denen zwei oder mehr Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben.“<sup>103</sup>

Ziele der Prüfung waren:

- einen Überblick über vorhandene Kooperationen<sup>104</sup> zu erlangen,
- Vor- und Nachteile kommunaler Zusammenarbeit aufzuzeigen,
- Aufgabenbereiche kommunaler Zusammenarbeit aus Sicht der Kommunen zu identifizieren sowie
- konkrete Beispiele erfolgreicher kommunaler Zusammenarbeit aufzuzeigen.

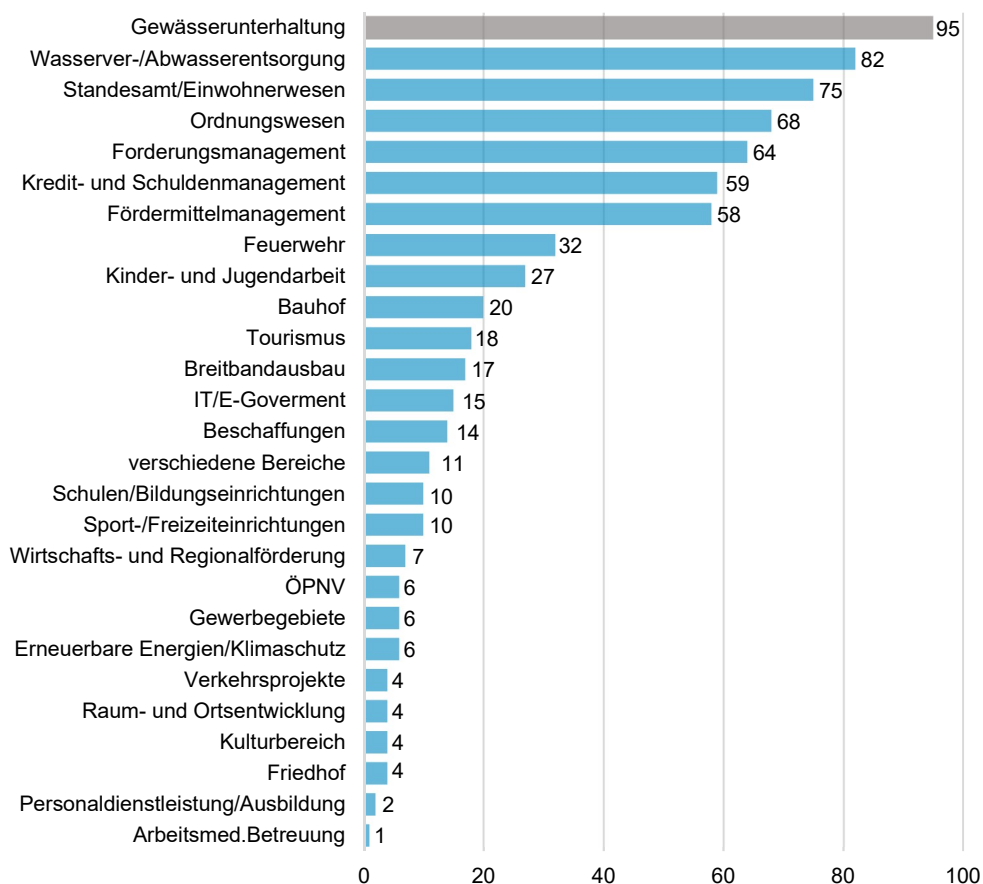
Der Rechnungshof erhob, wie Kommunen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen zusammenarbeiten (siehe Abbildung 10).

---

<sup>103</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen, in Werkstatt: Praxis, Heft 53, Berlin, Bonn 2008, S. 12.

<sup>104</sup> Der Rechnungshof bezog hierbei folgende kommunale Kooperationen ein, u. a. nach ThürKGG, privatrechtlicher Vertrag, sonstige privatrechtliche Formen, kraft Gesetz, sonstige lose Formen z. B. Arbeitskreise, Gesprächsrunden.

Abbildung 10: Anzahl Kooperationen nach Aufgabenbereichen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Kooperationen entstanden aus verschiedenen Gründen und mit verschiedenen Zielen:

- Am häufigsten (95 Kooperationen) arbeiteten die befragten Kommunen im Bereich der Gewässerunterhaltung zusammen. Grund dafür ist die Änderung des Thüringer Wassergesetzes (ThürWG).<sup>105</sup> Danach ging zum 1. Januar 2020 die Gewässerunterhaltungspflicht per Gesetz von den bisher zuständigen Gemeinden und Verbänden auf zwanzig neu gebildete Gewässerunterhaltungsverbände über.<sup>106</sup> Diese wurden mit dem Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (ThürGewUVG) im Freistaat flächendeckend errichtet. Jede der befragten Kommunen gehörte mindestens einem Gewässerunterhaltungsverband an. Vorher arbeiteten die wenigsten Kommunen diesbezüglich in Zweckverbänden zusammen.

<sup>105</sup> ThürWG vom 28.05.2019.

<sup>106</sup> § 31 Abs. 2 ThürWG.

- Im Bereich der Wasserver-/Abwasserentsorgung bestanden 82 Kooperationen. Hierbei ist zu beachten, dass einer Verwaltungsgemeinschaft angehörige Gemeinden und beauftragende Gemeinden einem Zweckverband für Wasser/Abwasser nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) angehören sollen<sup>107</sup>.
- Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Standesamt/Einwohnerwesen, Ordnungswesen, Forderungsmanagement, Kredit- und Schuldenmanagement sowie Fördermittelmanagement ist zu berücksichtigen, dass bei VG-angehörigen Gemeinden und beauftragenden Gemeinden diese Aufgaben von der VG bzw. der erfüllenden Gemeinde übernommen werden. Von den 80 Kommunen gehörten 53 einer VG an, fünf übertrugen ihre Aufgaben einer benachbarten Gemeinde.
- In den Aufgabenbereichen Feuerwehr sowie Kinder- und Jugendarbeit arbeiteten häufig kleine Gemeinden zusammen, um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Feuerwehren vereinbarten neben der Aufgabenübertragung auch Kooperationen zur gemeinsamen Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen oder zur Nutzung der Feuerwehrfahrzeuge.
- Bauhöfe arbeiteten zu 75 % formlos zusammen. Sie gaben an, sich bei konkreten Arbeiten oder mit Maschinen zu unterstützen.

Bei der kommunalen Zusammenarbeit in den abgefragten Aufgabenbereichen waren Zweckvereinbarungen und Zweckverbände die häufigsten Rechtsformen. Privatrechtliche Formen sowie Arbeitsgemeinschaften<sup>108</sup> und Anstalten des öffentlichen Rechts<sup>109</sup> waren von untergeordneter Bedeutung.

Von den befragten Kommunen gaben 17 an, sehr gute Erfahrungen mit kommunaler Zusammenarbeit gemacht zu haben. 54 bezeichneten ihre Erfahrungen als gut. Das heißt, knapp 90 % der befragten Kommunen waren mit der kommunalen Zusammenarbeit zufrieden. Bei sieben der befragten Kommunen gab es aufgrund der kommunalen Zusammenarbeit Überlegungen für einen künftigen Zusammenschluss mit Kooperationspartnern.

---

<sup>107</sup> § 2 Abs. 3 ThürKO.

<sup>108</sup> § 4 ThürKGG.

<sup>109</sup> § 43 ThürKGG.

### **Vor- und Nachteile kommunaler Zusammenarbeit**

Der Rechnungshof erfragte die Vor- und Nachteile der kommunalen Zusammenarbeit.

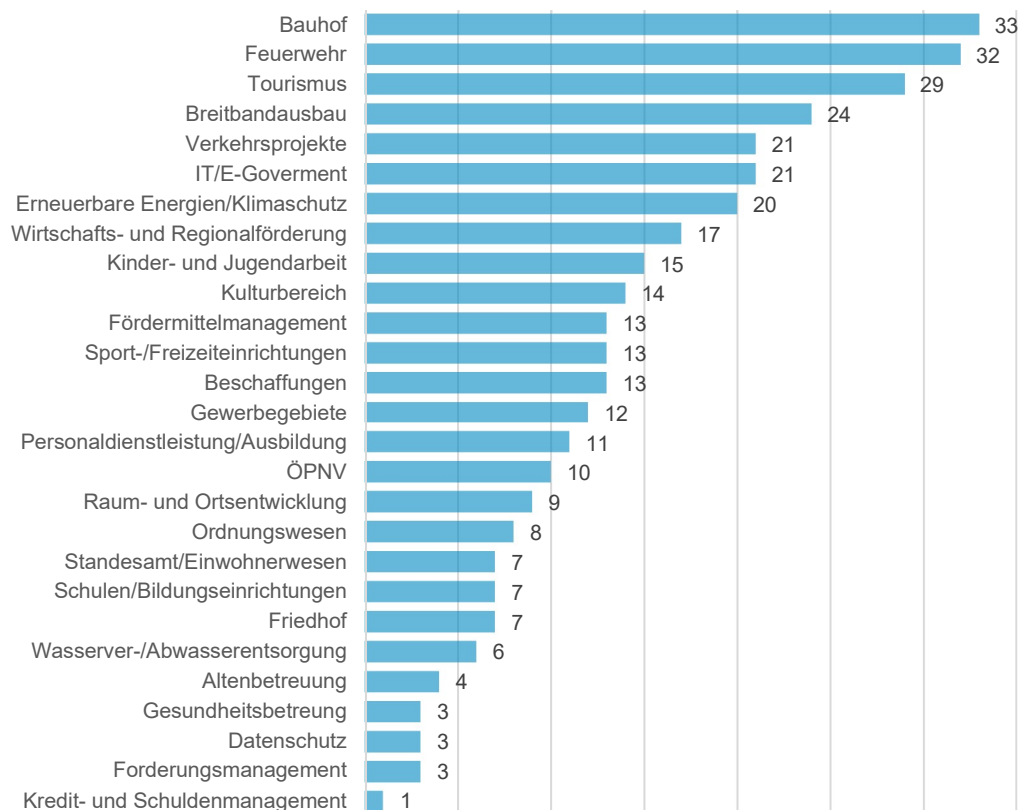
90 % der Städte und Gemeinden sahen den größten Nutzen in der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, gefolgt von der Verbesserung der Qualität der Leistungen, Ausgabeneinsparungen sowie Optimierungen beim Personaleinsatz und Prozessen. Weiterhin sahen die Städte und Gemeinden die Verhinderung von Parallelstrukturen als vorteilhaft an.

Gleichzeitig sahen knapp 83 % der Städte und Gemeinden auch Nachteile bei der kommunalen Zusammenarbeit. Von den befragten Städten und Gemeinden empfanden rund die Hälfte den Widerstand und die Skepsis politischer Gremien und Bürger als hinderlich. Zudem führten rund 39 % an, dass sich kommunale Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten vermindern. Den Verlust an Bürgernähe im Rahmen der Zusammenarbeit befürchteten 35 %. Weiterhin benannten die befragten Städte und Gemeinden lokales Prestigedenken und fehlende Finanzmittel als Hürden.

## Zukünftige Entwicklung

Der Rechnungshof erfragte, in welchen Aufgabenbereichen sich die geprüften Kommunen eine kommunale Zusammenarbeit wünschten.

Abbildung 11: Anzahl Nennungen zukünftiger Aufgabenbereiche kommunaler Zusammenarbeit



Quelle: Eigene Erhebungen.

Danach wünschten sich 33 Kommunen eine Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe, gefolgt vom Bereich der Feuerwehr mit 32 Kooperationswünschen. Ebenfalls sprachen sich 29 für eine verstärkte Zusammenarbeit beim Tourismus aus. Weiteren Kooperationsbedarf sahen die Kommunen beim Breitbandausbau und dem IT/E-Government. Der Breitbandausbau ist Teil der kommunalen Daseinsvorsorge und stellt somit eine besondere Herausforderung für die Kommunen dar. Gemeinschaftliche Vorhaben, wie z. B. die Bündelung von Ausbaugebieten, könnten nach Angaben der Kommunen gerade im ländlichen Raum durchaus wirtschaftliche Lösungen ermöglichen.

Von den befragten Kommunen hielten rund 89 % eine zukünftige kommunale Zusammenarbeit für wichtig bzw. sehr wichtig. Lediglich 4 % der Kommunen sahen eine Zusammenarbeit als weniger wichtig an. 7 % der Kommunen machten hierzu keine Angaben. Rund 74 % der befragten Kommunen sahen in der finanziellen

Ausstattung einen Grund, der kommunale Zusammenarbeit notwendig macht. Mehr als die Hälfte der Kommunen begründete eine künftige Zusammenarbeit mit den infolge der demografischen Entwicklungen vorzunehmenden Anpassungen und Änderungen bei der Aufgabenerfüllung in Hinblick auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Weiterhin war für rund 53 % der bestehende Personal- und Fachkräftemangel ein Grund für eine künftig intensivere kommunale Zusammenarbeit. Bereits im Prüfungszeitraum war es für einige Gemeinden nach eigenen Angaben schwierig, qualifiziertes Personal zu finden.

### **Anregungen und Hinweise der befragten Kommunen**

73 % der befragten Kommunen gaben an, dass finanzielle Anreize eine kommunale Zusammenarbeit erleichterten. Musterverträge für Kooperationen halten rund 63 % für förderlich. Ebenso wünschen sich 55 % der Kommunen mehr Unterstützung durch Handreichungen und Vorlagen für die Umsetzung kommunaler Zusammenarbeit, ebenso wie die Einbindung von Landkreisen oder überregionalen Institutionen als Mediatoren.

Insgesamt wünschten sich die Kommunen mehr beratende und begleitende Unterstützung im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit. Zudem sei für sie der interkommunale Erfahrungsaustausch unerlässlich. Sie gaben weiter an, dass vor allem Hilfestellungen in Form von schriftlich fixierten Anleitungen, Musterverträgen, Vorlagen und Praxisbeispielen fehlten. Derartige Musterverträge, Handreichungen und Vorlagen können vor allem den Gemeinden helfen, denen personelle Ressourcen fehlen, um mögliche Handlungsfelder zu identifizieren und die rechtlichen Vorgaben der Zusammenarbeit zu prüfen.

### **Zweckvereinbarungen**

Der Rechnungshof hat einige Zweckvereinbarungen der befragten Kommunen geprüft. Hierbei hat er festgestellt, dass diese teilweise nicht den gesetzlichen Regelungen des ThürKGG entsprachen. Dies betraf beispielsweise Regelungen zur Kündigung:

- Ist die Zweckvereinbarung nicht befristet oder auf mehr als 20 Jahre geschlossen, so muss darin nach § 13 Abs. 3 ThürKGG bestimmt sein, unter welchen Voraussetzungen, innerhalb welcher Frist und in welcher Form sie von einem Beteiligten gekündigt werden kann (ordentliche Kündigung). Jede Zweckvereinbarung kann auch aus wichtigem Grund gekündigt werden (außerordentliche Kündigung).

- Wird eine Zweckvereinbarung aufgehoben oder scheidet ein Beteiligter aus, so hat eine Auseinandersetzung stattzufinden nach § 13 Abs. 4 ThürKGG, soweit das erforderlich ist. Die Zweckvereinbarung soll hierüber das Nähere bestimmen.

Beim überwiegenden Teil der unbefristeten Zweckvereinbarungen war geregelt, innerhalb welcher Frist und in welcher Form eine ordentliche Kündigung möglich ist, nicht jedoch welche Voraussetzungen bei einer ordentlichen Kündigung vorliegen müssen. Auch fehlten bei einigen Zweckvereinbarungen Regelungen zur Auseinandersetzung. Selbst wenn die Gemeinde keine Vermögen übertragen hat, ist zu bedenken, dass mit der Aufgabenübertragung durchaus Vermögen entstehen bzw. geschaffen werden kann. In einigen Zweckvereinbarungen war beispielsweise geregelt, dass Ausgaben für Investitionen anteilig auf die Gemeinden umgelegt werden. Zum Umgang mit dem dabei entstandenen Vermögen müssen für den Fall eines Austritts oder der Aufhebung der Vereinbarung Regelungen getroffen werden. Ebenfalls ist zu regeln, wie Vorgänge aus der laufenden Verwaltung abzuwickeln sind. Hierzu zählen Finanzvorgänge, wie bestehende Ansprüche aus Einnahmen und Zahlungsverpflichtungen aus Ausgaben, der sich ergebende finanzielle Ausgleich; ebenso wie der Umgang mit geschlossenen Verträgen und Vereinbarungen. § 13 ThürKGG sieht vor, bei Aufhebung und Ausscheiden eines Beteiligten eine Auseinandersetzung vorzunehmen. Die Zweckvereinbarung soll hierzu ausdrücklich Regelungen treffen; allein der Hinweis auf § 13 ThürKGG in der Vereinbarung ist nicht ausreichend.

### **Beispiele kommunaler Zusammenarbeit**

Im Prüfungsbericht stellte der Rechnungshof Beispiele kommunaler Zusammenarbeit dar. Sie zeigen, wie unterschiedlich die Themenfelder und Formen der Zusammenarbeit waren, welche Möglichkeiten bestanden und wie die Umsetzung gelang. Sie sollen als positive Beispiele der Orientierung und Anregung dienen und gleichzeitig auch Praktiken und Ideen weitergeben.

Dargestellt waren unter anderem Kooperationen in folgenden Bereichen:

- Kommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen  
Gegenstand war die Übernahme von Vergabeverfahren der Städte und Gemeinden im Landkreis durch die zentrale Beschaffungsstelle des Landkreises.
- Kommunale Zusammenarbeit bei der freiwilligen Feuerwehr

Gegenstand war die gemeinsame Unterhaltung und der Betrieb einer Drehleiter, die der Feuerwehr einer Gemeinde zugeordnet wird, die die Einsatzbereitschaft sicherzustellen hat.

- Kommunale Zusammenarbeit bei IT-Service und IT-Dienstleistungen

Gegenstand war die Errichtung und der Betrieb eines kommunalen IT-Servicezentrums durch den Landkreis. Im Rahmen der Umsetzung des Projekts erfolgte eine umfassende Modernisierung und Vereinheitlichung der IT-Infrastrukturen im Landkreis.

- Kommunale Zusammenarbeit bei der Unterstützung der örtlichen Kinder- und Jugendförderung

Gegenstand war die Unterstützung des Landkreises bei der örtlichen Kinder- und Jugendförderung durch die Gemeinden vor Ort.

- Kommunale Zusammenarbeit beim Energiemanagement

Ziel der Zusammenarbeit war die Einführung und die auf Dauer angelegte Durchführung eines kommunalen Energiemanagements im Gebiet der Mitgliedsgemeinden.

Die insgesamt 719 Kooperationen von 80 Städten und Gemeinden zeigten, welche hohe Relevanz die kommunale Zusammenarbeit hat. Jede befragte Gemeinde hatte Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt. Der Rechnungshof bewertet dieses Ergebnis als positiv. Es zeigt, dass die Gemeinden der kommunalen Zusammenarbeit bei der Sicherstellung ihrer Aufgabenerfüllung eine wesentliche Bedeutung beimessen. Zudem zeigte sich deutlich, dass Gemeinden fehlende Leistungsfähigkeit in Bezug auf fehlende finanzielle Mittel, aber auch fehlendes Personal mit einer gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung kompensieren. Hierdurch waren z. B. die Aufgaben der Digitalisierung, des Breitbandausbaus u. a. auch für kleinere Gemeinden realisierbar. Auch das Interesse aller befragten Gemeinden am zukünftigen Ausbau kommunaler Zusammenarbeit zeigte, dass diese wichtig und notwendig ist.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, verstärkt in geeigneten Aufgabebereichen zusammenzuarbeiten.



## II. Risiken aus einer mangelhaften Vermögensnachweisführung

**Kommunen führten keine Übersichten über ihr bewegliches und unbewegliches Vermögen. Sie konnten ihre Pflichten, die sich aus der Bewirtschaftung und Verwaltung ihrer Grundstücke, Gebäude und des beweglichen Vermögens ergeben, nicht oder nur unzureichend erfüllen.**

Der Rechnungshof prüfte 2023 die Vermögensnachweisführung bei 16 Kommunen der Gemeindegrößenklasse bis 10.000 Einwohnern vergleichend, da Kommunen verpflichtet sind, ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen.<sup>110</sup>

Dabei stellte er fest, dass, sofern Regelungen zur Vermögenserfassung, -verwaltung und -kontrolle vorhanden waren, diese überwiegend veraltet und nicht mehr anwendbar waren. In vielen Verwaltungen gab es Unsicherheiten, ob Übersichten zu vorhandenem Vermögen überhaupt bestehen. Mehrfach führten Bauverwaltungen entsprechende Akten, von denen die Kämmereien und Kassen keine Kenntnis hatten. In Folge fehlten in vielen kommunalen Jahresrechnungen entweder die notwendigen Angaben oder sie waren unvollständig.

Keine der geprüften Kommunen hat im geprüften Zeitraum 2017 bis 2021 regelmäßig untersucht, ob sie ihren Bestand an Grundstücken und Gebäuden weiterhin für die Aufgabenerfüllung benötigt.

Verzeichnisse über kommunale Grundstücke, Gebäude, Straßen und Bäume bestanden nicht in allen geprüften Kommunen. Besonders bei Straßen und Bäumen war oft nicht dokumentiert und nachvollziehbar, welche den Kommunen gehörten. Knapp die Hälfte der geprüften Kommunen hatten im geprüften Zeitraum keine Inventuren über ihr bewegliches Vermögen durchgeführt.

Alle geprüften Kommunen führten kostenrechnende Einrichtungen, wie beispielsweise Kindertagesstätten, Friedhöfe und gemeindeeigene Wohnungen. Für diese zahlen die Nutzer Entgelte. Es fehlten Übersichten über das für diese Einrichtungen eingesetzte Vermögen. Die Kommunen bezogen nicht alle Kosten in ihre Entgelte ein. Lediglich eine der geprüften Kommunen begann 2020 einen verwaltungsinternen Prozess zur Verbesserung ihrer Vermögensverwaltung.

---

<sup>110</sup> § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten, sowie ordnungsgemäß nachzuweisen.<sup>111</sup> Weiterhin haben sie Bestandsverzeichnisse über ihre bebauten und unbebauten Grundstücke und die beweglichen Sachen zu führen sowie regelmäßige Inventuren und Zustandserfassungen durchzuführen.<sup>112</sup> Wenn sie dieser Pflicht nicht ausreichend nachkommen, ist dies nicht nur ein formaler Fehler. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sie die daraus resultierenden Risiken nicht erkennen und daher nicht vermeiden können. Ist beispielsweise der Zustand von Straßenbäumen nicht bekannt, kann die Kommune ihrer Verkehrssicherungspflicht nicht nachkommen. Dies kann zu erheblichen haftungsrechtlichen Risiken führen.

Ferner geben Inventuren die Vermögensbestände wieder und beugen so einem möglichen Verlust vor.

Bei kostenrechnenden Einrichtungen sind die Kommunen verpflichtet, Anlageverzeichnisse zu führen<sup>113</sup>, aus denen alle Kostenbestandteile (beispielsweise Abschreibungen) hervorgehen. Führen Kommunen keine Anlageverzeichnisse für kostenrechnende Einrichtungen, arbeiten sie von vornherein unwirtschaftlich und verzichten auf Einnahmen. Dieses Defizit tragen dann alle Steuerzahler und nicht nur diejenigen, die diese Einrichtungen nutzen.

Der Rechnungshof erwartet, dass alle Kommunen die oben genannten Nachweise führen und empfiehlt ihnen, die bereits heute bestehenden Erleichterungen zur Vermögenserfassung zu nutzen.

Beispielsweise stellt das Thüringer Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation den Kommunen Daten online zur Verfügung. Die Kommunen können sich auf diesem Wege jederzeit Bestandsnachweise für ihre Grundstücke und Gebäude mit Angaben zur Flurstückkennzeichnung, dem Standort bzw. der Lage, der Nutzungsart und Größe erstellen. Die entsprechenden Angaben zu kommunalen Straßen sind ebenfalls auf diesem Weg abrufbar.

---

<sup>111</sup> § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO. Diese Norm gilt für kameral und für doppisch buchende Kommunen gleichermaßen. Gleichwohl befanden sich nur kameral buchende Kommunen in dieser Querschnittsprüfung.

<sup>112</sup> § 75 Abs. 1 ThürGemHV. Bestandsverzeichnisse sind einem Inventar gleichzusetzen.

<sup>113</sup> § 76 Abs. 2 ThürGemHV.

### III. Bedarf und baulicher Zustand von Jugendfreizeiteinrichtungen

**Die Mehrzahl der Thüringer Jugendfreizeiteinrichtungen der kreisfreien Städte ist mittelfristig baulich bestandsgefährdet. Eine angemessene Bauunterhaltung findet überwiegend nicht statt. Für die kreisfreien Städte des Freistaats beläuft sich der Erhaltungsstau nach Einschätzung des Rechnungshofs auf rund 11,5 Mio. EUR<sup>114</sup>.**

Der Rechnungshof prüfte 2021 den baulichen Zustand und baulichen Investitionsbedarf von Jugendfreizeiteinrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe zunächst bei allen 17 Thüringer Landkreisen vergleichend.<sup>115</sup> Hierüber berichtete der Rechnungshof im Jahresbericht zur überörtlichen Kommunalprüfung 2022.<sup>116</sup> Um diesbezüglich ein vollständiges Bild zu zeichnen, prüfte er 2023 alle fünf kreisfreien Städte. Er untersuchte neben dem aktuellen Bestand der Jugendfreizeiteinrichtungen deren Bauzustand und finanzielle Rahmenbedingungen.

Die kreisfreien Städte und die Landkreise sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.<sup>117</sup> Sie nehmen die Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch das Jugendamt wahr. Sie haben zu gewährleisten, dass geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendarbeit im Sinne der §§ 11 und 12 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.<sup>118</sup> Hierfür haben sie im Rahmen der Jugendhilfeplanung Jugendförderpläne zu erstellen. In diesen sind u. a. der Bedarf an Einrichtungen für den Bereich der Jugendarbeit, die Rangfolge notwendiger Maßnahmen und die voraussichtlichen Kosten auszuweisen.<sup>119</sup> Die kreisfreien Städte und die Landkreise fördern die Träger der Jugendarbeit vor Ort nach Maßgabe eines Jugendförderplans. Neben Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bewirtschaften auch Träger der freien Jugendhilfe<sup>120</sup> (freie Träger) die von den kreisfreien Städten im Förderplan ausgewiesenen Einrichtungen.

<sup>114</sup> Preisstand 2023.

<sup>115</sup> Bericht über die vergleichende Prüfung der Jugendfreizeiteinrichtungen der Kommunen und Landkreise in Thüringen von 2018 bis 2020 (Az.: 1011-3.1-0784/123) vom 18.01.2022.

<sup>116</sup> Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2022 überörtliche Kommunalprüfung, Beitrag E VII, Seite 66.

<sup>117</sup> § 1 ThürKJHAG.

<sup>118</sup> § 16 Abs. 1 Satz 1 ThürKJHAG.

<sup>119</sup> § 80 SGB VIII i. V. m. § 16 Abs. 2 Sätze 1 und 3 ThürKJHAG.

<sup>120</sup> Zu den freien Trägern zählen u. a. die in der Liga der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Organisationen sowie Kirchen, Vereine und private Initiativen.

Der Rechnungshof prüfte in drei Stufen. Innerhalb der Orientierungserhebung (Stufe 1) erfasste er zunächst Anzahl und Größe aller Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe und Angaben zum baulichen Zustand sowie deren Erfassung. Im Anschluss an die Orientierungserhebung wählte der Rechnungshof 20 % der Einrichtungen für vertiefende Erhebungen (Stufe 2) aus. Hiervon nahm er acht Einrichtungen in Augenschein (Stufe 3).

Im Ergebnis seiner Orientierungserhebung stellte der Rechnungshof 2023 fest, dass in den kreisfreien Städten 61 Einrichtungen mit einer Nutzfläche von rund 20.600 m<sup>2</sup> existierten. Er stellte weiter fest, dass die Jugendförderpläne der kreisfreien Städte formal fortgeschrieben und aktuell waren. Inhaltlich genügten sie den Anforderungen an die Erstellung von Jugendförderplänen nicht ausreichend. Der Bedarf an Anzahl, Größe, Raumprogramm, Ausstattung und Qualitätszustand der Einrichtungen war in den geprüften Jugendförderplänen nicht abgebildet.

In der vertiefenden Prüfung untersuchte der Rechnungshof bei 15 Einrichtungen aller kreisfreien Städte die bauliche Bedarfsplanung, den baulichen Zustand der Einrichtungen, die Einhaltung von Sicherheitsstandards sowie den Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf.

Der Rechnungshof stellte in der vertiefenden Prüfung bei den kreisfreien Städten fest, dass rund ein Fünftel der geprüften Einrichtungen einen hohen Sanierungsbedarf aufweist. Die Mehrzahl der Einrichtungen ist aufgrund eines über Jahre vernachlässigten Bauunterhalts mittelfristig bestandsgefährdet. Sie entsprechen nur in Ausnahmefällen den aktuellen energetischen Standards. Ein angemessener Bauunterhalt wird in der Regel nicht durchgeführt. Die kreisfreien Städte stellten wie die Landkreise und deren kreisangehörige Kommunen beim Bauunterhalt maßgeblich auf Notreparaturen ab. Insgesamt mangelte es den kreisfreien Städten an einer ausreichenden Veranschlagung von Haushaltsmitteln und deren Verausgabung für eine tragfähige Bewirtschaftung.

Insgesamt unterliegen rund 53 % der Einrichtungen in den kreisfreien Städten einem mittleren bis starken Verschleiß. Davon sind rund 33 % einem mittleren und rund 20 % einem starken Verschleiß zuzuordnen. Rund 47 % der Einrichtungen (inklusive der in Sanierung befindlichen Einrichtungen) sind als neuwertig zu bewerten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Jugendämter der kreisfreien Städte über einen guten Kenntnisstand hinsichtlich des Bauzustands und der vorhandenen

Mängel in den Einrichtungen verfügen. Wenngleich die Mängellisten einzelner Einrichtungen sehr umfangreich waren und ebenfalls einen dringenden Handlungsbedarf aufzeigten, hat der Rechnungshof für diese Einrichtungen insgesamt einen geringeren Sanierungsbedarf als bei denen der Landkreise ermittelt.

Auf der Grundlage der Ergebnisse zum Bauzustand und einer flächenbezogenen Kennzahl abgerechneter Sanierungsmaßnahmen schätzte der Rechnungshof den Sanierungsstau für Teil- und Vollsanierungen:

**Tabelle 5: Sanierungsstau der Jugendfreizeiteinrichtungen der kreisfreien Städte**

Bedarf an Vollsanierungen [m <sup>2</sup> ]	Bedarf an Teilsanierungen [m <sup>2</sup> ]	Finanzbedarf für Vollsanierungen*) [Mio. EUR]	Finanzbedarf für Teilsanierungen**) [Mio. EUR]	Gesamtinvestitionsbedarf [Mio. EUR]
4.105	6.774	7,4	4,1	11,5

\*) Der Rechnungshof hat rund 1.800 EUR/m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche angesetzt.

\*\*) Für eine Teilsanierung hat er rund 600 EUR/m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen.

Der Rechnungshof schätzte für die dem Verschleiß unterliegenden Einrichtungen der kreisfreien Städte einen Sanierungsstau von rund 11,5 Mio. EUR<sup>121</sup>. Er geht davon aus, dass eine bedarfsgerechte Erhaltung der Jugendfreizeiteinrichtungen in der Vergangenheit nicht stattgefunden hat.

Der Rechnungshof forderte alle Aufgabenträger auf, frühzeitig und regelmäßig die kommunale Infrastruktur baulich zu unterhalten, um dem Verschleiß des kommunalen Anlagevermögens vorzubeugen. Er empfiehlt weiter, in den Bedarfsplanungen die demografische Entwicklung sowie Themen wie Mehrfachnutzungen von Gebäuden oder interkommunale Kooperationen zu berücksichtigen.

<sup>121</sup> Preisstand 2023.

#### **IV. Baulicher Zustand staatlicher allgemeinbildender Schulen – unvollständige Bestands- und Zustandserfassung**

**Aufgrund unvollständiger Informationen zum Bestand und Zustand fehlt vielen Schulträgern die Grundlage zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung und Entwicklung ihrer Schulgebäude.**

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind Träger der staatlichen Schulen.<sup>122</sup> Sie sind für den ordnungsgemäßen Schulbetrieb (Schulaufwand) und somit für die Aufwendungen für Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlagen einschließlich der Sportstätten verantwortlich.<sup>123</sup>

Der Rechnungshof prüfte 2022 und 2023 vergleichend den baulichen Zustand an Schulen und Schulsporthallen der staatlichen Schulträger.

In einer Orientierungserhebung ermittelte der Rechnungshof zunächst bei allen 33 staatlichen Schulträgern Daten zu ihren Schulen, zu deren Zustand, zur Bedarfsermittlung sowie Umsetzung baulicher Investitionen. Er verschaffte sich so einen grundsätzlichen Überblick über den Bestand der Schulen in Thüringen und deren baulichen Bedarf. Über die Ergebnisse dieser Orientierungserhebung berichtete der Rechnungshof im Jahresbericht 2023.<sup>124</sup>

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wählte der Rechnungshof elf der 33 Schulträger für eine vertiefende Erhebung aus. Diese Schulträger verwalteten im Schuljahr 2020/2021 insgesamt 265 Schulen mit rund 75.000 Schülern und damit rund ein Drittel der staatlichen Schulen des Freistaats. Der Rechnungshof untersuchte bei diesen, wie sie den Bestand und den Zustand erfassten sowie den Baubedarf der Schulen umsetzten.

Der Rechnungshof besichtigte 28 Schulgebäude und Sporthallen. An allen stellte er Erhaltungs- oder Investitionsbedarf fest. Auch an den sanierten Schulgebäuden verblieb ein nicht unerheblicher Baubedarf, da die von den Schulträgern durchgeführten Baumaßnahmen i. d. R. nicht alle sanierungsbedürftigen Gebäudeteile und Gewerke umfasst hatten. Rund die Hälfte der besichtigten Schulen verfügte nicht über die baulichen Voraussetzungen, um digitale Lernkonzepte umzusetzen bzw. erfüllten nicht die Anforderungen der Barrierefreiheit.

<sup>122</sup> Kreisangehörige Gemeinden können auf Antrag Schulträger sein. § 13 Abs. 2 Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG).

<sup>123</sup> § 3 Abs. 1, 2 Nr. 1 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen (ThürSchFG).

<sup>124</sup> Thüringer Rechnungshof: Jahresbericht 2023 zur überörtlichen Kommunalprüfung vom 07.02.2023, Teil E Nr. III., abrufbar unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/jahresberichte/>.

Bei 26 %<sup>125</sup> der Schulen und Sporthallen lag die letzte größere Sanierung<sup>126</sup> mehr als 32 Jahre zurück. Der insgesamt festgestellte Instandhaltungsrückstand war sehr hoch. Bauliche Schäden hatten teilweise bereits zu Unfallgefahren, Sicherheitsrisiken und Nutzungseinschränkungen geführt. Beispielsweise erfüllte nur die Hälfte der durch den Rechnungshof besichtigten Schulen die sicherheitsrelevanten Anforderungen an den Brandschutz vollständig. Sieben der elf Schulträger gaben an, ihre Aufgaben mit dem vorhandenen Personal nicht in der gebotenen Qualität und im erforderlichen Umfang erfüllen zu können.

Die vertiefende Prüfung bestätigte somit die Ergebnisse der vorangegangenen Orientierungserhebung. Der Rechnungshof stellte insbesondere fest, dass

- keiner der geprüften Schulträger über eine systematische und vollständige Bestands- und Zustandserfassung sowie Bedarfsermittlung verfügte,
- die Schulträger insbesondere der Zustandserfassung nicht umfassend nachgingen,
- nur vier der elf Schulträger liegenschaftsübergreifende Übersichten zum Investitions- und Erhaltungsbedarf an ihren Schulen und Sporthallen pflegten,
- somit fast zwei Dritteln der Schulträger die Grundlage zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung und Entwicklung der Gebäude fehlte,
- obwohl die Schulträger ihre Investitionen im geprüften Zeitraum erhöhten, der Baubedarf anstieg.

Den vertieft geprüften Schulträgern waren Baubedarfe von 1,1 Mrd. EUR bekannt. Unter Berücksichtigung des bei den Schulbegehungen festgestellten Umfangs bisher nicht erfasster Baumängel bzw. Investitionsbedarfe geht der Rechnungshof von einem weit höheren Baubedarf an den Schulen und Sporthallen im Freistaat aus. Dies gilt bereits aufgrund der zwischenzeitlich teilweise stark gestiegenen Baupreise. Indem die Schulträger nur dringlichste Mängel abstellten, konnten sie ihre Schulgebäude und Sporthallen weder wirtschaftlich noch nachhaltig erhalten.<sup>127</sup>

Ein modernes und zukunftsfähiges Schulwesen benötigt eine angemessene bauliche Lern- und Aufenthaltsumgebung. Hierzu gehören insbesondere die Sicher-

<sup>125</sup> Rechnung: 167 Gebäude / 649 Gebäude (an 265 Schulstandorten) \* 100 % = 25,7 %.

<sup>126</sup> Angabe der Schulträger. Große Sanierungen sind Maßnahmen an mehr als einem Bauteil unter Beteiligung von mindestens drei Gewerken.

<sup>127</sup> § 53 Abs. 2 ThürKO.

stellung zeitgemäßer Standards, technische Voraussetzungen für den Einsatz moderner IT-Lösungen und die Abwehr von Gefahren im Bereich Brandschutz. Um diese Bedingungen zu garantieren, müssen Schulbaumaßnahmen im Freistaat wirtschaftlich und nachhaltig umgesetzt werden. Der Rechnungshof empfahl hierzu den Schulträgern insbesondere

- eine vollständige Bestands- und regelmäßige sowie systematische Zustandserfassung und Bedarfsermittlung unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben der Schulnetzplanung,
- eine sachgerechte Priorisierung, Vorbereitung und Durchführung der notwendigen Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen,
- eine auskömmliche und zeitgerechte Veranschlagung der notwendigen Mittel unter Berücksichtigung von Fördermöglichkeiten,
- eine Prüfung und ggf. Anpassung der Schulnetzplanungen insbesondere unter Beachtung abnehmender finanzieller Spielräume, der demografischen Entwicklung und der Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit sowie
- eine zur Aufgabenerfüllung ausreichende und hinreichend qualifizierte Personalausstattung.



## V. **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft – richtig bilanzieren und kontrollieren**

**Bei der Bewertung von Eingriffen in die Natur senkten die Verursacher den Biotopwert gutachtlich ab, ohne dass dies nachvollziehbar war. Die unteren Naturschutzbehörden überprüften die Wirksamkeit der angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht ausreichend.**

Eingriffe in Natur und Landschaft müssen die Verursacher durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgleichen oder ersetzen (AuE-Maßnahmen).<sup>128</sup> Die AuE-Maßnahmen sind von der Behörde, die den Eingriff genehmigt, im Einvernehmen mit der unteren Naturschutzbehörde (UNB) festzusetzen.<sup>129</sup>

Der Rechnungshof prüfte 2023 im Rahmen einer vergleichenden überörtlichen Prüfung bei vier UNB die Festsetzung von AuE-Maßnahmen für Eingriffe aus dem Zeitraum 2017 bis 2022. Dafür wählte er drei Landkreise und eine kreisfreie Stadt aus.

Im geprüften Zeitraum genehmigten die vier UNB insgesamt 624 Eingriffe. Von diesen prüfte der Rechnungshof 44 Eingriffe. Für seine Prüfung wählte er insbesondere Eingriffe aus, die UNB-übergreifend vergleichbar waren, z. B. die Erweiterung von landwirtschaftlichen Gebäuden, den Radwegebau oder die Errichtung von Funkmasten.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens legten die Eingriffsverursacher selbst Gutachten vor, in denen sie die Eingriffe bewerteten und AuE-Maßnahmen vorschlugen. Die Schwere des Eingriffs und damit den Umfang der AuE-Maßnahmen ermittelten sie nach dem Thüringer Bilanzierungsmodell.<sup>130</sup> In diesem Modell werden den Biotopen vor und nach dem Eingriff Biotoppunkte zugeordnet. Die Biotoppunkte sind abhängig vom naturschutzfachlichen Wert und sind in einer Biotoptypenliste<sup>131</sup> hinterlegt. So werden beispielsweise eine Streuobstwiese mit 40 Biotoppunkten je m<sup>2</sup> und ein Acker mit 20 Biotoppunkten bewertet. Je nach Qualität des Biotops sind außerdem definierte Zu- oder Abschläge möglich. Außerdem können in begründeten Fällen gutachtlich Zu- oder Abschläge vorgenommen werden. Der Umfang der AuE-Maßnahmen ergibt sich aus dem Zustand der Biotope vor

<sup>128</sup> § 15 Abs. 2 Satz 1 Bundesnaturschutzgesetz.

<sup>129</sup> § 7 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Naturschutzgesetz.

<sup>130</sup> TMLNU (Hrsg.), Die Eingriffsregelung in Thüringen – Bilanzierungsmodell, 08/2005.

<sup>131</sup> TMLNU (Hrsg.), Die Eingriffsregelung in Thüringen – Anleitung zur Bewertung der Biotoptypen Thüringens, 07/1999.

und nach dem Eingriff und der dementsprechend ermittelten Differenz der Biotoppunkte. Wird beispielsweise Extensivgrünland (30 Biotoppunkte) durch einen Schotterweg (10 Biotoppunkte) versiegelt, kann dies ausgeglichen werden, in dem im gleichen Flächenumfang auf einem Acker (20 Biotoppunkte) eine Streuobstwiese angelegt wird (40 Biotoppunkte).

Bei sieben Eingriffen in das Landschaftsbild durch die Errichtung von Funkmasten leisteten die Verursacher Ersatzzahlungen nach der Thüringer Verordnung über die naturschutzrechtliche Ersatzzahlung (ThürNatEVO)<sup>132</sup>. Nach dieser Verordnung sind Zahlungen zwischen 50 EUR und 100 EUR je Meter Masthöhe zu leisten.<sup>133</sup> Eine Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild ist nicht vorgesehen. Bei drei Funkmasten ermittelten die Verursacher die Ersatzzahlungen anhand der Methode nach NOHL<sup>134</sup>. Nach dieser Methode wird eine Kompensationsfläche anhand verschiedener Faktoren, z. B. der Sichtbarkeit des Eingriffs, ermittelt. Die Kosten für die fiktive Aufwertung dieser Fläche ergeben die zu zahlende Ersatzzahlung.

Der Rechnungshof stellte fest, dass bei Eingriffen auf Grünland der nach dem Thüringer Bilanzierungsmodell vorgesehene Wert von 30 Biotoppunkten mehrfach gutachtlich abgesenkt wurde, ohne dass eine Begründung vorlag. Auch die aufzuwertenden Biotope wurden teilweise ohne Begründung niedriger eingestuft. Der Rechnungshof sieht hierin eine Tendenz, die Ausgleichskosten für den Verursacher möglichst gering zu halten.

Die für Eingriffe in das Landschaftsbild anhand der Methode nach NOHL ermittelten Zahlungen waren um ein Vielfaches höher als diejenigen nach der ThürNatEVO. Im Durchschnitt lagen die Zahlungen nach NOHL bei rund 23.500 EUR je Funkmast, die Zahlungen nach der ThürNatEVO dagegen bei rund 5.800 EUR. Der Rechnungshof führt dies darauf zurück, dass bei der Methode nach NOHL das aktuelle Preisniveau angesetzt wird. Die Beträge nach der ThürNatEVO wurden hingegen seit 2002 nicht mehr angepasst.

Das Ziel der Eingriffskompensation – die gleichartige Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen der Natur – tritt oft erst mehrere Jahre nach der Umsetzung

---

<sup>132</sup> Thüringer Verordnung über die naturschutzrechtliche Ersatzzahlung (ThürNatEVO) vom 17.03.1999, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 30.07.2019.

<sup>133</sup> Anlage 2 Nr. 2 zur ThürNatEVO.

<sup>134</sup> NOHL, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch mastartige Eingriffe – Materialien für die naturschutzfachliche Bewertung und Kompensationsermittlung, 1993.

der AuE-Maßnahmen ein. So braucht eine neu angelegte Streuobstwiese mindestens 30 Jahre, um ihre volle positive Wirkung auf die Natur zu entfalten. Bei sechs von 13 vor Ort besichtigten AuE-Maßnahmen war der Zustand mangelhaft und entsprach nicht den Auflagen des Genehmigungsbescheids. So waren beispielsweise bei einer neu angelegten Streuobstwiese mehrere Bäume beschädigt oder gar abgestorben. Bei einer AuE-Maßnahme zur Neuanpflanzung eines Waldes auf 1,3 ha waren nach zehn Jahren kaum Bäume vorhanden und die Fläche war hauptsächlich mit Gras bewachsen. Den Erfolg der AuE-Maßnahmen hatten die geprüften UNB nicht vom Eingriffsverursacher nachweisen lassen und auch seit deren Anlage nicht überprüft.

Der Rechnungshof gibt folgende Empfehlungen:

- Die UNB sollten die Bewertungen der Biotopie mindestens auf Plausibilität prüfen. Gutachtliche Abwertungen sollten begründet werden. Optimal wäre eine Überprüfung der Gutachten vor Ort.
- Wenn Funkmasten errichtet werden, sollte die Kompensation des Eingriffs in das Landschaftsbild anhand der Methode nach NOHL ermittelt werden. Die errechneten Beträge sind besser nachvollziehbar und höher als die Pauschalbeträge nach der ThürNatEVO.
- Die UNB müssen während der Bindungsfrist regelmäßig vor Ort überprüfen, ob die aufgewerteten Biotopie den Auflagen entsprechen. Wenn nicht, müssen sie dafür sorgen, dass der Eingriffsverursacher den vorgeschriebenen Zustand herstellt.

## **VI. Soziale Schuldnerberatung in den Thüringer Landkreisen und kreisfreien Städten**

**Die von den Kommunen finanzierte Schuldnerberatung ist in den meisten Fällen mit der vom Land finanzierten Verbraucherinsolvenzberatung in einer Beratungsstelle kombiniert. Diese Mischfinanzierungsstruktur führte zu sich überlagernden Verwaltungs- und Kontrollaufgaben bei beiden Leistungsträgern und erzeugte so Verwaltungsmehraufwand.**

Der Rechnungshof hat die soziale Schuldnerberatung bei den 17 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten (nachfolgend: Kommunen) Thüringens vergleichend geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste 2020 bis 2022.

Die soziale Schuldnerberatung richtet sich an verschuldete bzw. von Überschuldung bedrohte Personen, die ohne fremde Hilfe nicht imstande sind, ihre wirtschaftliche und soziale Situation zu bewältigen. Für die Schuldnerberatung sind die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger zuständig. Hiervon ist die vom Land geförderte Verbraucherinsolvenzberatung zu unterscheiden. Während die Schuldnerberatung im Zweiten<sup>135</sup> und Zwölften<sup>136</sup> Sozialgesetzbuch geregelt ist, findet die Verbraucherinsolvenzberatung ihre Grundlage in der Insolvenzordnung<sup>137</sup>.

Von den 22 Kommunen betrieben drei die Schuldnerberatung in Eigenregie mit eigenen Bediensteten als unmittelbarer Teil der Verwaltung. 18 Kommunen bedienten sich jeweils eines externen Trägers (z. B. AWO, Diakonie, Volkssolidarität). Eine Kommune finanzierte sechs verschiedene externe Träger. In sieben Fällen betrieben die externen Träger neben dem Hauptsitz der Beratungsstelle eine Außenstelle in der jeweiligen Kommune.

Die Kommunen gaben im geprüften Zeitraum in Summe über 7,1 Mio. EUR für die soziale Schuldnerberatung aus. Eine Kommune konnte ihre jährlichen Ausgaben für die soziale Schuldnerberatung nicht beziffern.

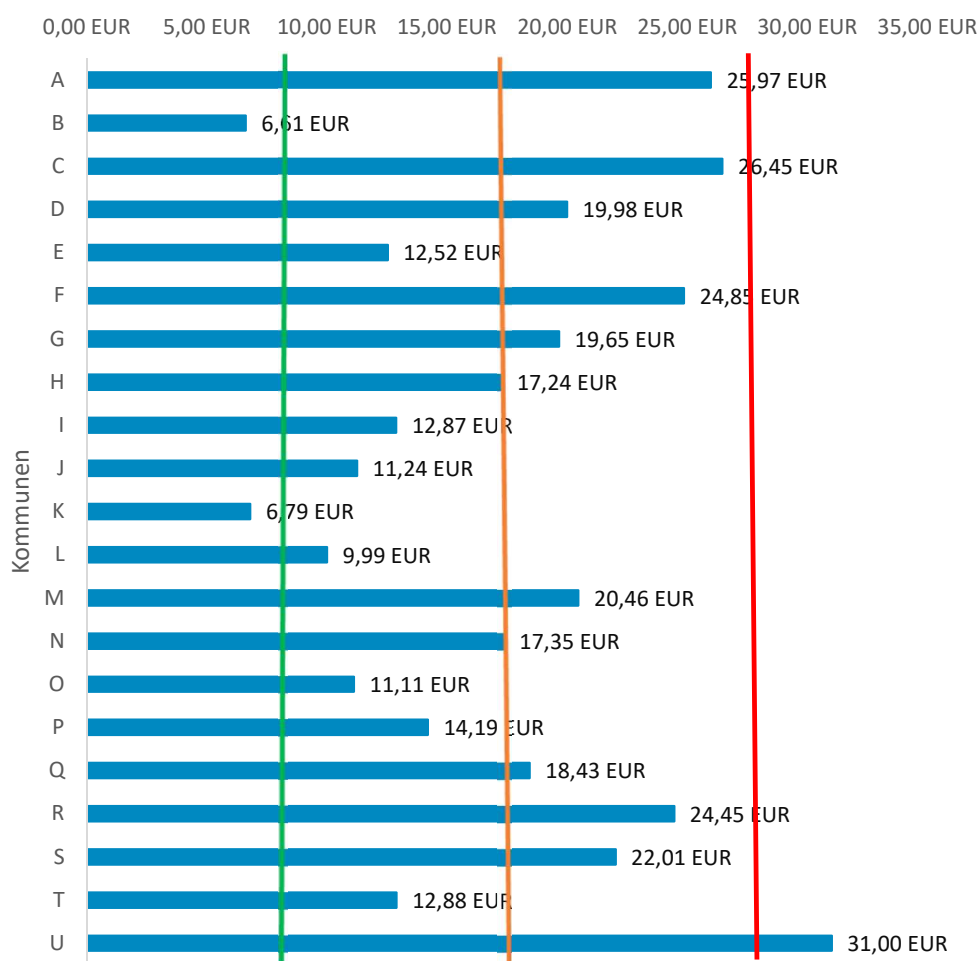
Am Beispiel 2022 betrachtete der Rechnungshof die Ausgaben der Kommunen für die Schuldnerberatung im Verhältnis zur jeweiligen Anzahl der volljährigen Überschuldeten.

<sup>135</sup> Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

<sup>136</sup> Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 6a des Gesetzes vom 16.08.2023 I Nr. 217.

<sup>137</sup> Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).

Abbildung 12: Ausgaben der Kommunen je volljähriger überschuldeter Person am Beispiel 2022



Quelle: Eigene Berechnungen des Rechnungshofs anhand der Angaben der Kommunen.

Die Bandbreite der Ausgaben bewegte sich zwischen 6,61 EUR und 31,00 EUR je volljähriger überschuldeter Person. Die vertikalen Linien verdeutlichen jeweils den Mittelwert aller Kommunen (orange: 17,43 EUR) sowie den Mittelwert der fünf Kommunen mit den geringsten (grün: 9,15 EUR) bzw. den höchsten Ausgaben (rot: 26,54 EUR).

Bei den 19 Kommunen, die einen oder mehrere externe Träger finanzieren, stellte der Rechnungshof drei unterschiedliche Finanzierungsmodelle fest: Zwölf Kommunen schlossen mit den externen Trägern jeweils Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen ab. Sechs Kommunen erließen Zuwendungsbescheide über die jährliche Förderung der Schuldnerberatungsstelle. Eine Kommune führte für den geprüften Zeitraum ein Vergabeverfahren durch und erteilte den Zuschlag.

Die Organisations-, Planungs-, Personal- und Haushaltsverantwortung der Kommune als Sozialhilfeträger ist Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Auswahl des Finanzierungsmodells für die Schuldnerberatung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Kommune. Nach Auffassung des Rechnungshofs stellte sich das von den Kommunen mehrheitlich favorisierte Modell der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung als vorzugswürdig dar. Die Vereinbarungen hatten die Kommunen jedoch noch nicht vollständig an die Gesetzesänderungen in den Sozialgesetzbüchern II und XII aus 2020 sowie 2023 angepasst. Eine Kommune schloss eine Vereinbarung unzulässiger Weise rückwirkend ab.

Zwei Kommunen finanzierten die externen Träger mittels einer institutionellen Förderung und vier über Projektförderungen. Nach Auffassung des Rechnungshofs lagen die rechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung von Schuldnerberatungsstellen mittels Zuwendungen nicht vor (beispielsweise keine Projektförderung von Daueraufgaben). Daher empfahl er eine Abkehr von diesen.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG)<sup>138</sup> setzt der Anspruch auf Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 Sozialgesetzbuch II eine bereits bestehende Hilfebedürftigkeit sowie die Erforderlichkeit für die Eingliederung voraus. 15 Kommunen hielten für jeden Ratsuchenden das Angebot ihrer Schuldnerberatungsstelle vor. Vier Kommunen stellten beim Zugang auf den Wohnsitz der Ratsuchenden ab. Die übrigen drei Kommunen stellten für die Anspruchsberechtigung ausschließlich auf die gesetzlichen Vorgaben ab.

Eine rechtskreisunabhängige Öffnung war vor dem Hintergrund der Rechtsprechung jedoch problematisch. Soweit kein gesetzlicher Rechtsanspruch den Zugang für alle Ratsuchenden zu einer kostenfreien Beratung öffnet, haben die Kommunen die Abgrenzung des leistungsberechtigten zum nicht-leistungsberechtigten Personenkreis vorzunehmen; beispielsweise durch eine Priorisierung bei Terminvorgaben für leistungsberechtigte Personen.

Die durchschnittliche Wartezeit für die Ratsuchenden auf einen ersten Termin wies von Kommune zu Kommune große Unterschiede auf. Die Spanne reichte von einem sofortigen Termin bis hin zu über drei Monaten Wartezeit. Drei Kommunen gaben an, dass keine Wartezeiten bestanden. Zwei Kommunen konnten die Wartezeiten nicht beziffern. Der Rechnungshof regte eine Prüfung der Ursachen für die besonders langen Wartezeiten durch die hiervon betroffenen Kommunen an.

---

<sup>138</sup> BSG, Urteil vom 13.07.2010, Az. B 8 SO 14/09 R.

Die Beratung von überschuldeten Menschen ist eine komplexe Aufgabe. Dabei sind sowohl die Schuldnerberatung als auch die Verbraucherinsolvenzberatung wichtige und sich gegenseitig ergänzende Beratungsleistungen. In den meisten Fällen erbrachten kombinierte Beratungsstellen beide Beratungsleistungen aus einer Hand, erhielten ihre Gesamtfinanzierung jedoch aufgrund der bislang unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten von Kommunen (Schuldnerberatung) und Land (Verbraucherinsolvenzberatung) von unterschiedlichen Finanzierungsgebern (Mischfinanzierung). Um der Mischfinanzierungsstruktur zu entsprechen, mussten die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen die Beratungsbestandteile künstlich voneinander trennen. Hinzu traten sich überlagernde Verwaltungs- und Kontrollaufgaben (doppelte Finanzierungsströme, Einhaltung der Qualitätsstandards, Controlling, Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel etc.), die von beiden Leistungsträgern nebeneinander wahrgenommen werden mussten und so Verwaltungsmehraufwand erzeugten.

Der Rechnungshof regte deshalb an, dass Kommunen und Land eine Zusammenführung der Finanzierung beider Beratungsteile diskutierten sollten.

## VII. Gesundheitsämter – weitere Digitalisierungsschritte nötig

**Es bedarf weitere Anstrengungen, um die Arbeitsprozesse der Gesundheitsämter digitaler zu gestalten. Der Rechnungshof ermutigt die Gesundheitsämter, ihre Vorschläge und Bedarfe aktiv in die Entwicklung eines Landesprojektes zur weiteren Digitalisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes einzubringen.**

Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte haben wichtige Aufgaben der Gesundheitsvorsorge und der Krisenbewältigung. Sie nahmen in der COVID-19-Pandemie wichtige Aufgaben wahr. Die zahlreichen Kontaktpersonennachverfolgungen, Anordnungen und Überwachungen von Quarantänemaßnahmen sowie die Durchführung von Testungen zeigten jedoch ihre personellen und materiellen Grenzen auf.

Um auf künftige Krisen besser vorbereitet zu sein, fördert der Bund unter anderem die Digitalisierung der Gesundheitsämter. Die Förderung soll etwa eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit (Interoperabilität) über alle Ebenen (Bund, Land, Kommunen) hinweg sicherstellen sowie die für das Melde- und Berichtswesen erforderlichen Schnittstellen und Systeme schaffen.

Der Rechnungshof prüfte 2024 alle 22 Gesundheitsämter in Thüringen in Hinsicht auf den erreichten Stand der Digitalisierung. Zur Einschätzung der Fortschritte in der Digitalisierung griff der Rechnungshof auf das Reifegradmodell des Bundes zurück. Dieses besteht aus acht Dimensionen, in denen der Stand der Digitalisierung abgebildet wird. So betrachtet das Modell etwa das Vorhandensein einer Digitalisierungsstrategie, die Bereitstellung und Anwendung von Software- und Hardware-Lösungen oder die Prozessdigitalisierung.

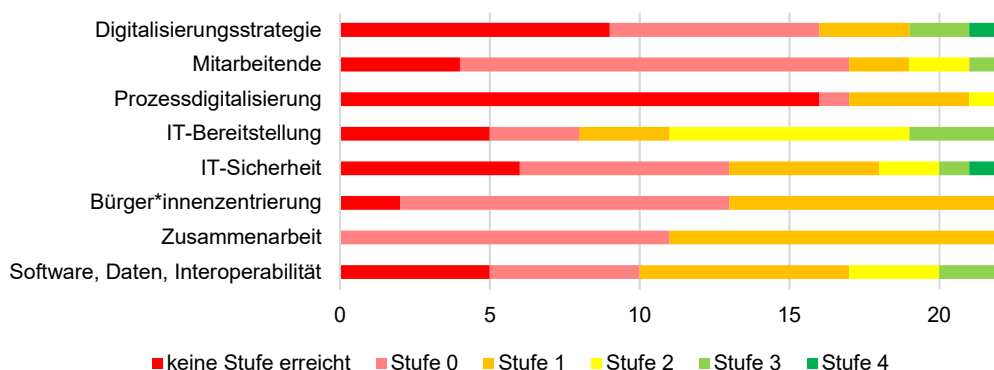
Reifegradstufen von 0 bis 4 spiegeln in diesem Modell den Grad der Digitalisierung einer Dimension wider. Stufe 0 beschreibt den geringsten und Stufe 4 den höchsten Reifegrad im Hinblick auf die Digitalisierung eines Gesundheitsamts in einer Dimension. Erfüllt ein Gesundheitsamt die Mindestkriterien einer Dimension nicht, wird diese Dimension mit „keine Stufe erreicht“ bewertet. Ein Gesundheitsamt, das in allen acht Dimensionen zumindest die Stufe 3 erreicht, entspräche dem Leitbild eines anzustrebenden „Digitalen Gesundheitsamts 2025“<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> Vgl. [https://gesundheitsamt-2025.de/fileadmin/Downloads/Reifegradmodell\\_Excel\\_1.3.xlsx](https://gesundheitsamt-2025.de/fileadmin/Downloads/Reifegradmodell_Excel_1.3.xlsx), Abruf: 07.10.2024.



Die Gesundheitsämter erzielten seit 2021 deutliche Fortschritte in der Digitalisierung. Insbesondere verbesserte sich infolge der Förderung durch den Bund und durch den Einsatz eigener Haushaltsmittel<sup>140</sup> die Bereitstellung von Software- und Hardware-Lösungen wie Laptops oder Smartphones. 2024 waren die Gesundheitsämter allerdings noch weit von dem Ziel entfernt, in allen acht Dimensionen einen Reifegrad der Stufe 3 oder 4 zu erlangen (Abbildung 13).

Abbildung 13: Reifegrade Thüringer Gesundheitsämter, 2023/24, in den acht Dimensionen



Quelle: Erhebungen des Rechnungshofs bei 22 Gesundheitsämtern.

Die größten Defizite waren in der Dimension „Prozessdigitalisierung“ festzustellen. Sie beschreibt, inwieweit Prozesse dokumentiert werden und IT-gestützt sind, aufgaben- und organisationsübergreifend definiert und ausgeführt sowie kontinuierlich evaluiert werden. In dieser Dimension erreichten die meisten Gesundheitsämter keine Stufe und kein Gesundheitsamt einen Reifegrad der Stufe 3.

So waren etwa die Prozesse nicht durchgängig IT-gestützt und der Datenaustausch mit externen Stellen des Landes oder des Bundes gelang nur zum Teil digital. Es komme nach Aussage der Mehrheit der befragten Gesundheitsämter zu Medienbrüchen etwa bei der Übermittlung von Daten zu meldepflichtigen Krankheiten gegenüber externen Stellen – und ebenso zu Medienbrüchen und Mehrfacherfassungen von Daten in verschiedenen Fachanwendungen und Datenbanken innerhalb eines Gesundheitsamts. Dies wirke sich negativ auf die Effizienz der Aufgabenerledigung aus.

Die Gesundheitsämter führten die Defizite in der Prozessdigitalisierung insbesondere auf den damit verbundenen hohen Erfassungs-, Dokumentations- und Umsetzungsaufwand zurück. Die Prozessdigitalisierung eines Gesundheitsamts könne zudem nur eingebettet in die Digitalisierung der jeweiligen Kreis- bzw. Stadtverwaltung erfolgen. Die Maßnahmen müssten daher mit verschiedenen Stellen

<sup>140</sup> 13 der 22 befragten Gesundheitsämter.

(z. B. IT, Datenschutz, Haushalt) in komplexen Prozessen abgestimmt und von diesen mitgetragen werden.

Einer zielorientierten Zusammenarbeit in den kommunalen Gebietskörperschaften kommt damit in Hinsicht auf die Prozessdigitalisierung nach Auffassung des Rechnungshofs eine wesentliche Bedeutung zu.

Die Digitalisierung der Gesundheitsämter ist schließlich ein wesentlicher Baustein der Digitalisierung des gesamten Öffentlichen Gesundheitsdienstes in Thüringen. Hierbei verfolgt das Land das Projekt „eGesundheitsamt Thüringen“<sup>141</sup>, das auf die Entwicklung eines zentralen Online-Angebots für den Öffentlichen Gesundheitsdienst in Thüringen zielt. Es soll die Kooperation, die Kommunikation, die Nutzung von Fachanwendungen und das Datenmanagement als Ganzes verbessern.

Der Rechnungshof ermutigt die Gesundheitsämter, ihre Bedarfe und Vorschläge zur weiteren Digitalisierung ihrer Aufgabenbereiche aktiv in die Entwicklung des „eGesundheitsamts Thüringen“ einzubringen.

---

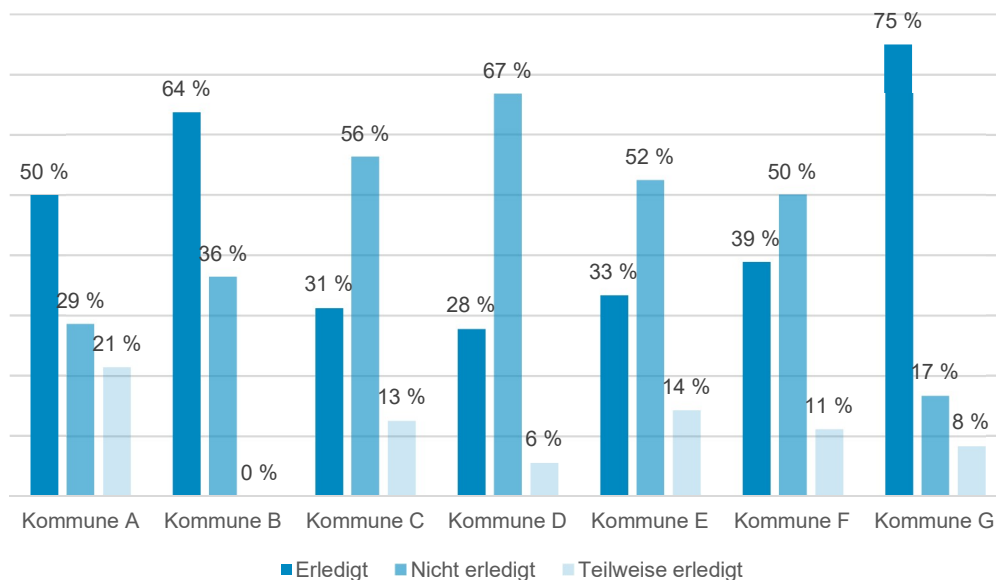
<sup>141</sup> Vgl. <https://gesundheitsamt-2025.de/projekte/projektvorstellungen/einheitliche-digitalplattform-fuer-die-thueringer-gesundheitsaemter>, Abruf: 07.10.2024.

## F. Kontrollprüfungen

**Kommunen erledigten die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht bzw. halfen sie nur teilweise ab. Selbst nach Jahren hatten sie Fehler nicht abgestellt.**

Der Rechnungshof führte im Berichtszeitraum mehrere Kontrollprüfungen bei Städten, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften durch. Dabei stellte er fest, dass die Kommunen mehr als die Hälfte der Beanstandungen nicht oder nur teilweise erledigten. In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, welchen Anteil der ursprünglichen Beanstandungen die Kommunen bis zur Kontrollprüfung vollständig oder teilweise erledigt haben.

Abbildung 14: Erfüllungsstand in den geprüften Kommunen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Der Erfüllungsstand in den einzelnen Kommunen war sehr unterschiedlich.

Nachfolgend erläutert der Rechnungshof beispielhaft nicht ausgeräumte Beanstandungen:

### I. Schuldenstand

Der Rechnungshof hatte bei einer Kommune den hohen Schuldenstand angemahnt und festgestellt, dass die jährlich zu erbringenden Zins- und Tilgungsleistungen ihren finanziellen Handlungsspielraum unverhältnismäßig einschränkten. Er hatte empfohlen, dass die Kommune freie Finanzmittel für außerordentliche Tilgungsleistungen einsetzen soll.

Bei der Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommune die Tilgungsraten um mehr als die Hälfte reduzierte und somit die Laufzeit der Kredite verlängert hatte. Hätte sie die Ratenhöhe beibehalten, wäre sie bis zur Kontrollprüfung schuldenfrei gewesen. Infolgedessen ist die Pro-Kopf-Verschuldung inzwischen über den Durchschnitt vergleichbarer Kommunen angestiegen.

In ihrer Stellungnahme erklärte die Gemeinde, dass sie dadurch einen Handlungsspielraum beibehalten wolle, um andere Maßnahmen finanzieren zu können.

Der Rechnungshof wies die Kommune darauf hin, dass sie voraussichtlich nicht alle Kredite innerhalb der Zinsbindungsfrist vollständig zurückzahlen kann, falls sie diese Tilgungshöhe beibehielte. Am Ende der Zinsbindung besteht ein Zinsänderungsrisiko mit der Folge, dass sich die Ausgaben für Zinsen erhöhen können und dadurch sich die Ausgaben für den Kredit insgesamt erhöhen. Das verstößt gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Aufgrund der aktuellen Entwicklung der marktüblichen Zinsen war 2023 nicht davon auszugehen, dass die Kommune bei zukünftigen Darlehensverträgen erneut Zinssätze von weniger als 1 % erzielen könne.

## **II. Vermietung**

Eine Kommune hatte einen eigenen Festsaal Nutzern überlassen und dafür Nutzungsentgelte vereinnahmt. In mehreren Fällen hatte sie den Festsaal kostenfrei zur Verfügung gestellt. Es existierten keine Regelungen über Nutzung und Entgelthöhe.

Die Verwaltung von Vermögensgegenständen dient dem Zweck, diese nutzbringend einzusetzen. Die Vermietung kommunaler Gebäude bzw. Räume hat regelmäßig nur zum vollen Wert der ortsüblichen Miete oder eines marktgerechten Pachtzinses zu erfolgen.<sup>142</sup> Die unentgeltliche Überlassung ist nur in bestimmten Fällen zulässig, beispielsweise zur Unterstützung der Kommune bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben.

Zur Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommune noch immer keine Regelungen zur Benutzung ihres Eigentums geschaffen hatte.

Der Rechnungshof forderte erneut, Regelungen zum „Ob“ und „Wie“ der wirtschaftlichen Nutzung des Festsaals zu schaffen.

---

<sup>142</sup> § 67 Abs. 2 ThürKO.

### III. **Feuerwehr**

Die Feuerwehr einer Kommune hatte mehrere Kameraden im aktiven Dienst über das 60. Lebensjahr hinaus beschäftigt. Die hierfür nach dem ThürBKG erforderlichen Atteste über die geistige und körperliche Einsatzfähigkeit lagen nicht vor. Der Rechnungshof hatte die Kommune aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zur Einsatzfähigkeit der Kameraden einzuhalten.

Die geistige und körperliche Einsatzfähigkeit von Feuerwehrleuten über das 60. Lebensjahr hinaus ist jährlich durch ein ärztliches Attest nachzuweisen.<sup>143</sup> Der Rechnungshof hatte die Kommune aufgefordert, die Bestimmungen zur Einsatzfähigkeit der Kameraden einzuhalten und mit ärztlichen Nachweisen zu hinterlegen.

Bei der Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Feuerwehr die betreffenden Kameraden weiterhin im aktiven Dienst für Hilfstätigkeiten, z. B. Fahren des Einsatzfahrzeugs, Schläuche ausrollen oder den Unfallort sichern, einsetzte.

Die Altersgrenzen für den aktiven Dienst in der Feuerwehr dienen sowohl dem Schutz der Bevölkerung als auch dem Schutz der Kameraden. Die gesetzlichen Vorgaben sind deshalb unbedingt einzuhalten.

Der Rechnungshof wies die Kommune erneut auf diesen Rechtsverstoß hin.

### IV. **Vergabeverfahren**

Der Rechnungshof hatte in seinen vorherigen Prüfungsberichten mehrmals kritisiert, dass die Kommunen regelmäßig das Vergaberecht nicht hinreichend beachtetten.

In seinen Kontrollprüfungen stellte er fest, dass für keine der in Stichproben geprüften Vergaben eine ausreichende Vergabedokumentation vorlag.

Vergabeverfahren sind fortlaufend zu dokumentieren<sup>144</sup>, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

Der Rechnungshof empfahl den Kommunen, in geeigneten Fällen Muster für einen Vergabevermerk zu erarbeiten, das für jede Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge auszufüllen ist.

---

<sup>143</sup> § 13 Abs. 1 ThürBKG a. F. gültig bis 31.12.2024. Ab 01.01.2025 in § 13 Abs. 4 ThürBKG geregelt.

<sup>144</sup> § 6 UVgO.

Auch Wirtschaftlichkeitsanalysen und Bedarfsermittlungen konnten die Kommunen in den meisten Fällen nicht vorlegen. Insbesondere bei der Beschaffung von Fahrzeugen nahmen die Kommunen vorab keinen Vergleich der möglichen Finanzierungsformen, wie Leasing, Kommunalkredit o. Ä., vor. Erforderliche Genehmigungen der Rechtsaufsichtsbehörden für kreditähnliche Rechtsgeschäfte wie Leasing- oder Mietkaufverträge holten die Kommunen oft nicht oder verspätet ein. Die entsprechenden Rechtsgeschäfte waren dadurch teilweise schwebend unwirksam.

In einzelnen Fällen waren auch Leistungsbeschreibungen nicht vorhanden oder mangelhaft. So erteilte eine Kommune einen Auftrag über die Reinigung und Grasmahd von Radwegen, obwohl die Grasmahd im Leistungsverzeichnis nicht enthalten war. Die Bieter hatten somit nicht die gleichen Bedingungen. In einem weiteren Fall schrieb eine Kommune eine Fahrzeugbeschaffung aus. Obwohl sie die Marke und das Modell nicht benannte, war durch die exakten Vorgaben von Maßen, Verbrauchswerten usw. im Leistungsverzeichnis erkennbar, welches konkrete Fahrzeug die Kommune wollte. Eine derartige Einschränkung ist nur zulässig, soweit ein sachlicher Grund vorliegt. Dieser ist dann entsprechend zu dokumentieren. Andernfalls müssen Leistungsbeschreibungen produktneutral sein.<sup>145</sup>

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchzuführen und entsprechend zu dokumentieren.

## **V. IT-Sicherheit**

In einer Verwaltungsgemeinschaft mit 4.400 Einwohnern in drei Mitgliedsgemeinden hatte der Rechnungshof Mängel in Bezug auf die Informationstechnik, Informationssicherheit und den Datenschutz festgestellt.

Die Kommune konnte kein Verzeichnis aller automatisierten Verfahren, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden<sup>146</sup>, vorlegen. Ein solches Verzeichnis dient als Nachweis, dass datenschutzrechtliche Vorgaben eingehalten werden. Es ermöglicht den Verantwortlichen, Verarbeitungsvorgänge zu überschauen, zu kontrollieren und auf ihre Zulässigkeit hin zu überprüfen.

Auch die für einen ordnungsgemäßen IT-Betrieb erforderliche Betriebsdokumentation lag nicht vor. Damit fehlte eine Grundlage, um einen hinreichend sicheren Betrieb der Informationstechnik gewährleisten zu können. Eine aktuell gehaltene

---

<sup>145</sup> § 23 UVgO.

<sup>146</sup> Art. 30 DSGVO.

Betriebsdokumentation unterstützt zudem im Notfall einen geordneten Wiederanlauf der den Verwaltungsabläufen zugrundeliegenden IT-Systeme.

Es bestand zwar eine Dienstanweisung zum Datenschutz und zur Datensicherheit. Diese hat die Kommune jedoch teilweise selbst nicht befolgt. Des Weiteren lagen weder ein IT-Sicherheitskonzept noch eine Notfallplanung vor. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hat Standards, Richtlinien und Empfehlungen zum IT-Grundschutz herausgegeben. Danach sind angemessene Sicherheitsmaßnahmen festzulegen und diese systematisch in Sicherheitskonzepten zu dokumentieren. Eine Notfallplanung ist erforderlich, um nach Eintreten eines Notfalls oder einer Krise mindestens einen geordneten Notbetrieb zu erreichen und die Rückkehr in den Normalbetrieb zu ermöglichen.

Diese Mängel hatte die Kommune bis zur Kontrollprüfung nicht behoben. Zudem stellte der Rechnungshof u. a. fest, dass die Kommune Betriebssysteme einsetzte, für die der Hersteller die Produktunterstützung bereits vor mehreren Jahren eingestellt hatte. Dementsprechend waren weder neue Fehlerbeseitigungen noch neue Sicherheitsaktualisierungen verfügbar und die Betriebssysteme waren somit technisch veraltet. Zudem führte der IT-Dienstleister wichtige Sicherheitsupdates nicht durch. Dies stellte ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar und deutete u. a. auf Mängel in der IT-Betriebsorganisation hin.

Des Weiteren ließ die Kommune die Festplatten ausgesonderter Computer nicht fachgerecht vernichten, sondern zerstörte diese physisch selbst mittels einer Bohrmaschine. Dienstlich genutzte mobile Datenträger waren weder verschlüsselt noch in einem Bestandsverzeichnis erfasst. Dadurch bestand u. a. ein hohes Risiko des Abflusses, des Missbrauchs und der Offenlegung von Daten, z. B. bei Verlust oder Diebstahl der Geräte.

Auch der Serverraum der Kommune erfüllte nicht die Sicherheitsanforderungen. Darin befanden sich vermeidbare Brandlasten (alte Technik und Kartons). Der Ersatzschlüssel für den Serverraum war während der örtlichen Erhebungen nicht auffindbar. Dass der Serverraum von außen für jeden erkennbar war, stellte ein Sicherheitsrisiko dar.

Insgesamt deuteten die festgestellten Mängel auf ein wenig ausgeprägtes Risikobewusstsein für die damit verbundenen Gefährdungen hin. In Anbetracht der in den letzten Jahren erfolgten Hackerangriffe auf Behörden ist die IT-Sicherheit

wichtiger als je zuvor. „Die Gefährdungslage im Cyber-Raum ist so hoch wie nie.“<sup>147</sup>

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, die Bemühungen im Bereich Informationssicherheit und Notfallvorsorge deutlich zu verstärken. Dabei können kommunale Kooperationen hilfreich sein.

---

<sup>147</sup> BSI, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2022, Vorwort.



## Glossar

Beauftragende Gemeinde	Beauftragende Gemeinden übertragen ihre Aufgaben einer benachbarten, kreisangehörigen Gemeinde mit 3.000 Einwohnern desselben Landkreises (§ 51 Abs. 1 ThürKO).
Erfüllende Gemeinde	Eine erfüllende Gemeinde ist eine Gemeinde, die die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einer benachbarten (beauftragenden) Gemeinde übernimmt. Sie muss mindestens die Größe von 3.000 Einwohnern aufweisen. Die Vorschriften über die Verwaltungsgemeinschaften gelten für diese entsprechend. Dieser Gemeindeverband stellt keine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts dar. (§ 51 ThürKO)
Gemeinden	Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner zu verwalten (§ 1 Abs. 2 ThürKO).
Gemeinschaftsfreie Gemeinden	Gemeinschaftsfreie Gemeinden sind kreisangehörige Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und weder beauftragende Gemeinde noch erfüllende Gemeinde sind.
Finanzierungssaldo	<p>Der Finanzierungssaldo des Staates errechnet sich aus den Einnahmen abzüglich der Ausgaben des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung). Sind die Ausgaben in einer Periode höher als die Einnahmen, so ist der Finanzierungssaldo negativ (Staatsdefizit).</p> <p>Bei einem positiven Finanzierungssaldo spricht man dagegen von einem Staatsüberschuss. [siehe Definition DESTATIS, Finanzierungssaldo des Staates (VGR)].</p>
Kreisfreie Stadt	Kreisfreie Städte sind Städte, die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden, wie Straßenbeleuchtung und Spielplätze, wahrnehmen. Sie erfüllen auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis obliegen (nach § 6 Abs. 3 ThürKO). Sie gehören keinem Landkreis an.
Landgemeinde	Die Landgemeinde ist im Freistaat eine 2008 eingeführte Form einer kreisangehörigen Gemeinde. Nach § 6 Abs. 5 ThürKO können benachbarte kreisangehörige Gemeinden eine Landgemeinde mit mindestens 3.000 Einwohnern bilden. Die Landgemeinde hat eine Ortschaftsverfassung (nach § 45a ThürKO), nach der die Gemeinde in Ortschaften gegliedert ist, in denen es einen gewählten Ortschaftsrat und gewählten Ortschaftsbürgermeister gibt.

Landkreis	Die Landkreise sind nach § 86 Abs. 1 ThürKO Gebietskörperschaften mit dem Recht, die überörtlichen Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, in eigener Verantwortung (eigener Wirkungskreis nach § 87 Abs. 1 ThürKO) im Rahmen der Gesetze zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner zu verwalten. Er nimmt neben den kommunalen Aufgaben auch Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde „als verlängerter Arm des Staates“ (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises § 88 ThürKO) wahr. Er ist damit zuständig für den Vollzug von Kreis- und Staatsaufgaben. So führt er die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden aus (§ 111 ThürKO).
Verwaltungsgemeinschaft	Eine VG ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 46 Abs. 2 ThürKO). Sie nimmt für die Mitgliedsgemeinden alle Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahr (§ 47 Abs. 1 ThürKO). Darüber hinaus handelt sie im eigenen Wirkungskreis der Mitgliedsgemeinden weisungsgebunden als deren Behörde (§ 47 Abs. 2 ThürKO).
Zweckverband	Gemeinden und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen und ihm einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen (§ 16 ThürKGG).

Rudolstadt, 17. Februar 2025

**Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs**

gez. Kirsten Butzke

gez. Mike Huster

gez. Mario Lerch

gez. Dr. Anja Nehrig

gez. Thomas Weißenborn





[www.thueringer-rechnungshof.de](http://www.thueringer-rechnungshof.de)

**Herausgeber:**  
Thüringer Rechnungshof  
Burgstraße 1  
07407 Rudolstadt