



Bericht

über die überörtliche Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich des Bereichs
Bau der **Stadt Bad Blankenburg**

der Jahre 2014 bis 2018

Rudolstadt, 15. Juli 2021

3. Senat

Aktenzeichen: 1011-3.3-0784/83

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	11
0 Zusammenfassung	13
1 Vorbemerkungen	17
2 Angaben der Stadt Bad Blankenburg	19
3 Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse	20
3.1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse	20
3.2 Bedarfszuweisungen und Haushaltskonsolidierung	21
3.3 Soll-Fehlbeträge	22
3.4 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit	22
3.5 Vorläufige Haushaltsführung	23
3.6 Einnahmen der Verwaltungshaushalte	23
3.6.1 Überblick über die Einnahmen der Verwaltungshaushalte	23
3.6.2 Landeszuweisungen	24
3.6.3 Steuereinnahmen	25
3.6.4 Hebesätze	26
3.7 Ausgaben der Verwaltungshaushalte	26
3.7.1 Überblick über die Ausgaben der Verwaltungshaushalte	26
3.7.2 Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	27
3.8 Einnahmen und Ausgaben der Vermögenshaushalte	28
3.9 Schulden	29
3.10 Zins- und Tilgungsausgaben	30
3.11 Allgemeine Rücklage	30
3.12 Finanzplanung	30
3.13 Bevölkerungsentwicklung	31
4 Prüfungsfeststellungen und Folgerungen im Einzelnen	32
4.1 Hauptsatzung und Geschäftsordnung	32
4.2 Organisation der Verwaltung	34
4.3 Haushaltswirtschaft und Rechnungswesen	35

4.3.1	Schuldenübersicht	35
4.3.2	Aufbewahrung der Jahresrechnung	35
4.3.3	Umschuldungen	36
4.3.4	Innere Verrechnungen	36
4.4	Offene Forderungen	37
4.5	Kurbeitragssatzung	37
4.6	Leasing Fahrzeuge	39
4.7	Kindertagesstätten	43
4.7.1	Verträge mit den freien Trägern	43
4.7.2	Planung und Abrechnung durch den freien Träger	44
4.7.3	Nachzahlungen und Rückzahlungen von Betriebskosten	44
4.7.4	Buchung der Nachzahlungen und Rückzahlungen von Betriebskosten	45
4.7.5	Prüfung zahlungsbegründender Unterlagen	45
4.7.6	Infrastrukturpauschale	46
4.8	Stadtbibliothek	47
4.8.1	Betreibung durch Verein	47
4.8.2	Benutzungs- und Gebührensatzung	48
4.8.3	Fehlende sachliche und rechnerische Feststellung	48
4.8.4	Verbuchung der Aufwandsentschädigung	49
4.9	Dorfgemeinschaftshäuser	49
4.10	Bauhof	50
4.10.1	Organisation	50
4.10.2	Leistungserfassung	51
4.10.3	Wirtschaftlichkeit	51
4.10.4	Unentgeltliche Leistungen des Bauhofs	52
4.11	Zuschuss an die Stadthallen Betriebs GmbH im städtischen Haushalt	52
4.12	Versicherungen	57
4.13	Verkauf einer Stadtwaldfläche	58
4.13.1	Gründe für den Verkauf	58
4.13.2	Verwendung der Verkaufserlöse	59
5	Beteiligungsverwaltung und städtische Beteiligungen	60
5.1	Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts	60
5.2	Beteiligungsberichte	61
5.3	Beteiligungsverwaltung	61
5.4	Fernwärme Bad Blankenburg GmbH	61
5.4.1	Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand	61
5.4.2	Prüfungsrechte und -befugnisse	62
5.4.3	Kommunalrechtliche Anforderungen an die Jahresabschlüsse	62

5.4.4	Feststellung der Jahresabschlüsse 2013 und 2015	62
5.4.5	Sonstige Fristen betreffend die Jahresabschlüsse	63
5.4.6	Aufsichtsrat bis 2016	63
5.4.7	Protokollführung Gesellschafterversammlungen bis 2016	64
5.4.8	Wirtschaftliche Verhältnisse und verdeckte Gewinnausschüttung	64
5.5	Stadthalle Bad Blankenburg Betriebsgesellschaft mbH	65
5.5.1	Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand	65
5.5.2	Gesellschaftsvertrag	66
5.5.3	Grundstücksüberlassungsvertrag	67
5.5.4	Fristen der Jahresabschlüsse	67
5.5.5	Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat	67
5.5.6	Berichterstattung an den Aufsichtsrat	68
5.5.7	Betrauung	68
5.5.8	Wirtschaftliche Verhältnisse	69
5.6	Wohnungsbaugesellschaft Bad Blankenburg GmbH	70
5.6.1	Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand	70
5.6.2	Gesellschaftsvertrag	70
5.6.3	Aufgaben des Aufsichtsrats	71
5.6.4	Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat	72
5.6.5	Protokollierung von Aufsichtsratssitzungen	72
5.6.6	Handlungsbevollmächtigte	72
5.6.7	Gesellschafterversammlungen	73
5.6.8	Zustimmung Kreditaufnahmen	73
5.6.9	Sonstige Fristen betreffend die Jahresabschlüsse	73
5.6.10	Vermögenshaftpflichtversicherung	74
5.6.11	Wirtschaftliche Verhältnisse	74
6	Architekten-, Ingenieur- und Bauleistungen	76
6.1	Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung	76
6.2	Effiziente Kostensenkung bei der Straßenbeleuchtung	77
6.3	Allgemeine Feststellungen im Bereich Vergabe	78
6.3.1	Maßnahmen Korruptionsprävention	78
6.3.2	Personaltrennung im Vergabeverfahren	79
6.3.3	Führen einer Vergabestatistik	80
6.3.4	Informationspflicht des Auftraggebers	81
6.3.5	Kennzeichnen der Angebote	82
6.3.6	Dienstvorschriften Vergabe	82
6.3.7	Vertragsmuster – Anwendung der Vergabehandbücher	83
6.3.8	Dokumentation der Vergabeverfahren	84

6.3.9	Sicherheitsleistungen	86
6.4	Leistungen der freiberuflich Tätigen	87
6.4.1	Auswahl der Freiberufler	87
6.4.2	Förmliches Verpflichten der Freiberufler	88
6.4.3	Prüfen und Werten der Angebote	89
6.4.4	Änderung der Vergabeunterlagen – Reduzieren des Leistungsumfangs	90
6.4.5	Entschädigung für Verdingungsunterlagen	91
6.4.6	Anfertigen und Vorlage von Bautagebüchern	92
6.4.7	Kostenkontrolle durch den Freiberufler	93
6.5	Panoramaweg Zeigerheim	94
6.5.1	Honorarschlussrechnungen 1. und 2. BA	94
6.5.2	Geminderte Prozentsätze in den Leistungsphasen	95
6.6	Erschließung Brunnen Burg Greifenstein	95
6.7	Baumaßnahme „In der Flecke“	97
6.7.1	Beauftragen nach Leistungserbringung	97
6.7.2	Honorarvertrag und dessen Abrechnung	97

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
Az.	Aktenzeichen
BA	Bauabschnitt
BAnz AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
bzw.	beziehungsweise
D&O	Directors' and officers' liability/Organhaftpflichtversicherung
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
d. h.	das heißt
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FBB	FBB Fernwärme Bad Blankenburg GmbH
FG	Finanzgericht
ggf.	gegebenenfalls
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HHStelle	Haushaltsstelle
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
HRB	Handelsregister Abteilung B
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau

HVA F-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau
HVA L-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Lieferungen und Leistungen im Straßen- und Brückenbau
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
KEBT	Kommunale Energie Beteiligungsgesellschaft Thüringen AG
KET	Kommunaler Energiezweckverband Thüringen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KSA	Kommunaler Schadenausgleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
KStR	Körperschaftsteuer-Richtlinien
lit.	Litera
LP	Leistungsphase
o. g.	oben genannt
Pos.	Position
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
SH	Stadthalle Bad Blankenburg Betriebsgesellschaft mbH
StR-Beschluss	Stadtratsbeschluss
TEAG	Thüringer Energie AG
TEN	Thüringer Energienetz GmbH & Co. KG
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürEBBG	Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
ThürErzGG	Thüringer Erziehungsgeldgesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKommHG	Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte in den Jahren 2014 und 2015 (Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz)
ThürKitaG	Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung

ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz)
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
ThürVVöA	Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge
ThürWaldG	Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Thüringer Waldgesetz)
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Tn.	Textnummer
TWS	TWS Thüringer Wärme Service GmbH Rudolstadt
UA	Unterabschnitt
UGr.	Untergruppe
UrNr.	Urkundennummer
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)
UStG	Umsatzsteuergesetz
VergStatVO	Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung)
Vergabe-Mittelstandsrichtlinie	Richtlinie zur Mittelstandsförderung und Berücksichtigung Freier Berufe sowie zum Ausschluss ungeeigneter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabe-Mittelstandsrichtlinie)
VerpflG	Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz)
vgl.	vergleiche
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für Baumaßnahmen des Bundes
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VV GemHaushaltssyst	Verwaltungsvorschriften über die Haushaltssystematik

VV-Haushalts- sicherung	Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 53a der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder § 4 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik (ThürKDG)
VV-Mu-ThürGemHV	Verwaltungsvorschrift über die Muster zum gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in Thüringen
VmH	Vermögenshaushalt
VwH	Verwaltungshaushalt
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBG	Wohnungsbaugesellschaft Bad Blankenburg GmbH
ZVB	Zusätzliche Vertragsbedingungen
ZWA	Zweckverband Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung Saalfeld-Rudolstadt

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2014 bis 2018	24
Abbildung 2	Entwicklung der Landeszuweisungen 2014 bis 2018	24
Abbildung 3	Entwicklung der Steuereinnahmen 2014 bis 2018	25
Abbildung 4	Wesentliche Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2014 bis 2018	26
Abbildung 5	Entwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands 2014 bis 2018	28
Abbildung 6	Entwicklung der Schulden 2014 bis 2018	29
Abbildung 7	Voraussichtliche Bevölkerung 2015, 2025 und 2035	31
Abbildung 8	Beteiligungsstruktur der Stadt Bad Blankenburg	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Entwicklung der Rechnungsergebnisse in EUR	20
Tabelle 2	Entwicklung der Soll-Fehlbeträge in EUR	22
Tabelle 3	Darstellung der freien Finanzspitze nach den Rechnungsergebnissen in EUR	23
Tabelle 4	Hebesätze 2014 bis 2018	26
Tabelle 5	Zahlungsrückstände Kreisumlage in EUR	27
Tabelle 6	Vermögenshaushalt – Entwicklung der wichtigsten Ausgabearten in EUR	28
Tabelle 7	Entwicklung des Kassenkredits in EUR	29
Tabelle 8	Entwicklung der Zins- und Tilgungsausgaben	30
Tabelle 9	Entwicklung der Soll-Fehlbeträge in EUR	31
Tabelle 10	Innere Verrechnungen in EUR	36
Tabelle 11	Infrastrukturpauschale in EUR	46
Tabelle 12	Wirtschaftliche Entwicklung der FBB	64
Tabelle 13	Wirtschaftliche Entwicklung der SH	69
Tabelle 14	Umsatzaufgliederung SH	69
Tabelle 15	Wirtschaftliche Entwicklung der WBG	75
Tabelle 16	Übersicht über vereinbarte Sicherheitsleistungen bei Baumaßnahmen	86
Tabelle 17	Übersicht über angebotene Fabrikate bei der Sanierung der Stadtmauer, Los 2	89
Tabelle 18	Gegenüberstellung von Auftragswerten und Schlussrechnungen	93

Anlagenverzeichnis

Anlage	Personenbezogene Daten
--------	------------------------

0 Zusammenfassung

0.1 Der Rechnungshof hat gemäß § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 ThürPrBG die Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich des Bereichs Bau der Stadt Bad Blankenburg in den Haushaltsjahren 2014 bis 2018 überörtlich geprüft. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt war im geprüften Zeitraum nicht gesichert. Seit 2011 befindet sie sich durchgängig in der vorläufigen Haushaltsführung. Die Haushaltskonsolidierung erfolgt auf Grundlage des HSK 2013. Sie soll mit Ablauf 2024 abgeschlossen sein. Die Stadt beantragte mehrfach Bedarfszuweisungen. (Tn. 3)

0.2 Zudem hat der Rechnungshof drei Unternehmen, an denen die Stadt in der Rechtsform des privaten Rechts unmittelbar beteiligt war, geprüft. Die Stadt nahm 2014 bis 2018 aus ihren Beteiligungen 378 TEUR aus dem Verkauf eines Geschäftsanteils einer Beteiligung ein. Im selben Zeitraum zahlte sie Zuschüsse von 1,35 Mio. EUR an ein Beteiligungsunternehmen. (Tn. 5.1)

0.3 Die Stadt ist staatlich anerkannter Erholungsort und berechtigt, einen Kurbeitrag zu erheben. Sie hat bis heute keine Kurbeitragssatzung erlassen. Sie schöpft daher dem Grunde und der Höhe nach nicht alle Möglichkeiten zur Erhebung besonderer Entgelte aus. Sie verstößt gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung und der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. (Tn. 4.5)

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie bereite weiterhin die Einführung eines Kurbeitrags im Zusammenhang mit einer Gästecard vor.

Die Stadt hat keine Kurbeitragssatzung erlassen und die Ausführungen lassen auch nicht erwarten, dass dies zeitnah geschieht. Die Feststellungen bleiben daher bestehen.

0.4 Die Stadt missachtete Vergabevorschriften und verstieß gegen den Wettbewerbsgrundsatz. Leasingverträge schloss sie teilweise ohne die erforderliche rechtsaufsichtliche Genehmigung ab. (Tn. 4.6)

Die Stadt machte Ausführungen zu den Vergabeverfahren und teilte mit, die Kehrmaschine und der VW Caddy befänden sich nicht mehr im Fahrzeugbestand. Sie setze die Hinweise des Rechnungshofs zukünftig um. Eine Vergabedienstanweisung solle 2020/2021 erarbeitet sowie eine zentrale Vergabestelle durch Umstrukturierungsmaßnahmen geschaffen werden. Zu den fehlenden rechtsaufsichtlichen Genehmigungen äußerte sich die Stadt nicht.

Die Beanstandungen bleiben bestehen. Die Stadt erkennt weiterhin, dass der Haupt- und Finanzausschuss hier nicht über den Abschluss des Leasingvertrags beschließen konnte, da das kreditähnliche Rechtsgeschäft genehmigungspflichtig war.

0.5 Die Stadt schloss einen Vertrag mit einem Verein und beauftragte diesen mit der Betreuung, Entwicklung und Pflege der städtischen Bibliothek unter Beachtung der Vorgaben der Stadt. Die Aufgabenübertragung auf einen privaten Dritten in der derzeitigen Ausgestaltung ist mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig. (Tn. 4.8.1 und 4.8.2)

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

Die Tn. sind erledigt.

- 0.6** Die Stadt zahlte im geprüften Zeitraum jährlich einen Zuschuss von 270.000 EUR an die Stadthallen Betriebs GmbH (SH). Sie konnte zu diesen Zuschüssen, ihrer Zusammensetzung sowie deren unterschiedlichen Verbuchungen nur wenige Auskünfte geben bzw. unvollständige Unterlagen vorlegen. (Tn. 4.11)

Die Stadt berief sich in ihrer Stellungnahme ausschließlich auf Unterlagen von 1999 bis Februar 2006. Aktuelle Unterlagen fügte sie nicht bei. Die Stadt beantwortete Wesentliches nicht und gab keine Hinweise, wie sie die Prüfungsfeststellungen einer Lösung zuführen will.

Die Stadt erkennt, dass die Probleme jetzt zu lösen sind. Sie verletzt ihre Pflichten zur Haushaltskonsolidierung umfassend. Die Beanstandungen bleiben daher bestehen.

- 0.7** Der Rechnungshof empfiehlt, nach Neuorganisation der Beteiligungsverwaltung in der Finanzverwaltung die Unterlagen, wie Gesellschaftsverträge, Korrespondenz mit der Rechtsaufsicht und alle Dokumente im Zusammenhang mit Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen, auf Vollständigkeit zu prüfen und eine einheitliche Ablage sicherzustellen. (Tn. 5.3)

Die Stadt sicherte zu, die Empfehlung des Rechnungshofs umzusetzen.

Damit ist die Tn. erledigt.

- 0.8** Bei der Fernwärme Bad Blankenburg GmbH (FBB) und der Wohnungsbaugesellschaft Bad Blankenburg GmbH (WBG) ist nicht sichergestellt, dass die Vorschriften des HGrG über die Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen sowie zur Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde eingehalten werden. Darüber hinaus erstellt die FBB ihren Jahresabschluss nicht nach den Bestimmungen für große Kapitalgesellschaften. Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, in den Gesellschafterversammlungen darauf hinzuwirken, die Gesellschaftsverträge entsprechend anzupassen. (Tn. 5.4.2, 5.4.3, 5.6.2)

Die Stadt sicherte zu, die Empfehlung des Rechnungshofs umzusetzen.

Die Tn. ist damit erledigt.

- 0.9** In den Gesellschaftsverträgen der SH und der WBG ist geregelt, dass die Aufsichtsräte u. a. auch die Entscheidungskompetenz über grundlegende Angelegenheiten der Gesellschaften betreffend haben. Dies widerspricht den Bestimmungen des GmbH-Rechts sowie der Kommunalordnung. Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die Gesellschaftsverträge zu überarbeiten. (Tn. 5.5.2, 5.6.3)

Die Stadt sicherte zu, die Anmerkung des Rechnungshofs umzusetzen.

Die Tn. ist erledigt.

- 0.10** Die Stadt zahlt einen jährlichen Zuschuss an die SH. Diese erstellt jährlich eine Trennungsrechnung. Für die beihilfenfreie Zahlung des Zuschusses mangelt es jedoch an einer Betrauung der GmbH durch die Stadt. Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, gemeinsam mit der GmbH eine Betrauung vorzunehmen. (Tn. 5.5.7)

Die Anmerkungen des Rechnungshofs will die Stadt kritisch prüfen und umsetzen.

Die Tn. ist erledigt.

- 0.11** Für die Kreditaufnahmen der WBG lagen die erforderlichen Zustimmungen des Stadtrats Bad Blankenburg nicht vor. Die Stadt wird aufgefordert, die Regelungen des Kommunalrechts vollumfänglich einzuhalten. (Tn. 5.6.8)

Die Stadt sicherte zu, die Anmerkung umzusetzen.

Mit der Zusage, künftig den Stadtrat bei Kreditaufnahmen einzubeziehen, ist die Tn. erledigt.

- 0.12** Die Stadt hat keine Wertgrenze für finanziell erhebliche Investitionen nach § 10 ThürGemHV festgelegt. (Tn. 6.1)

Die Stadt teilte mit, eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung sei in einer neu zu fassenden und noch zu beschließenden Hauptsatzung vorgesehen.

Die Stadt hat noch keine Wertgrenze festgelegt. Die Tn. ist nicht erledigt.

- 0.13** Die Stadt untersuchte auch nicht die Effizienz von Straßenbeleuchtungsmaßnahmen, obwohl hierdurch der Energiebedarf und die hierfür notwendigen Ausgaben gesenkt werden können. (Tn. 6.2)

Die Stadt beabsichtige, bei Neubauvorhaben nur noch LED-Leuchten einzusetzen. Zur Umrüstung der vorhandenen Straßenleuchten plane sie, 2021 ein Konzept zur energetischen Modernisierung der Straßenbeleuchtung zu erarbeiten.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

- 0.14** Die Stadt hatte keine Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergriffen. Sie führt keine Belehrungen oder Schulungen der Beschäftigten durch. Die Stadt verfügt über keine zentrale Vergabestelle. Eine Dienstanweisung zur Regelung des beteiligten Personenkreises und zur Korruptionsprävention besteht nicht. Verfahrensabläufe der E-Vergabe und deren technische Umsetzung hat die Stadt bislang nicht geklärt. (Tn. 6.3.1, 6.3.6)

Die Stadt sicherte künftige Beachtung zu. Sie werde den zuständigen Beschäftigten für Vergaben entsprechende Schulungen anbieten und in Dienstberatungen für das Thema sensibilisieren.

Die Tn. sind erledigt.

- 0.15** Die Stadt informierte nicht auf Internetportalen oder Beschafferprofilen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen oder über den Zuschlag ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 EUR ohne Umsatzsteuer, obwohl sie hierzu verpflichtet war. (Tn. 6.3.4)

Die Stadt teilte mit, sie informiere künftig auf ihrer Internetseite über aktuelle Ausschreibungen, Auslegungen und Auftragsvergaben.

Die Tn. ist erledigt.

- 0.16** Die Stadt hatte bei Vertragsabschluss von Baumaßnahmen mit einem Auftragswert von kleiner als 250.000 EUR Sicherheitsleistungen vereinbart, obwohl nach Nr. 16.2 ThürVVöA Sicherheitsleistungen erst ab einem Auftragswert von 250.000 EUR zu verlangen sind. (Tn. 6.3.9)

Die Stadt sicherte zu, Sicherheitsleistungen künftig regelkonform zu vereinbaren.

Die Tn. ist erledigt.

- 0.17** Die Vergabeempfehlungen sowie die Vergabevermerke enthalten keine Angaben, inwieweit eine Prüfung zu den angebotenen und nicht angebotenen Fabrikaten sowie zu fehlenden Einheitspreisen erfolgte. (Tn. 6.4.3)

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis künftig bei Ausschreibungen zu beachten.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

- 0.18** Die beauftragten Freiberufler dokumentierten nicht den Wegfall von Positionen und Mehrmengen und fertigten auch keine Bautagebücher im Rahmen der beauftragten Objektüberwachung der LP 8 HOAI. Die Stadt beanstandete die fehlenden Leistungen nicht und vergütete diese. (Tn. 6.4.6, 6.4.7)

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis bei künftigen Bauvorhaben zu beachten.

Die Tn. sind erledigt.

- 0.19** Die Stadt hatte bei Verträgen mit Freiberuflern das Honorar fehlerhaft berechnet, Leistungen nicht hinreichend vereinbart und bei einer geprüften Maßnahme den Vertrag erst nach Leistungserbringung abgeschlossen. Sie hat damit haushalts- und kommunalrechtliche Vorgaben nicht hinreichend beachtet. (Tn. 6.5.1, 6.5.2, 6.7.1, 6.7.2)

Die Stadt sicherte die künftige Beachtung zu.

Die Tn. sind erledigt.

- 0.20** Bei einer Maßnahme enthielten die geprüften Leistungsverzeichnisse bis zu 75 % Bedarfs- und Eventualpositionen, obwohl diese grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen sind. (Tn. 6.6)

Die Stadt habe diese Positionen aufgenommen, um teure Nachträge aufgrund der Unzugänglichkeit von Bauteilen zu vermeiden. Im Gegensatz zu Neubaumaßnahmen könne bei der Sanierung historischer Objekte bei der Planung vor der Bauteilöffnung nicht zweifelsfrei der komplette erforderliche Leistungsumfang festgestellt werden. Die Stadt beachte den Hinweis künftig.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

1 Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hat gemäß § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 ThürPrBG die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bad Blankenburg in den Haushaltsjahren 2014 bis 2018 überörtlich geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden mit zeitlicher Unterbrechung vom 10. Februar 2020 bis 5. November 2020 durch die in der Anlage 1 genannten Prüfer statt. Soweit sich bei der Prüfung Erkenntnisse ergaben, die Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre haben, wurden auch Verwaltungsvorgänge bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen einbezogen.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse,
- ausgewählte kreditähnliche Rechtsgeschäfte,
- die offenen Forderungen,
- die Kurbeitragssatzung,
- die Kindertageseinrichtungen,
- ausgewählte freiwillige Leistungen,
- der Bauhof,
- ausgewählte Vergabeverfahren,
- die Versicherungen.

Aus dem Bereich Bau bezog der Rechnungshof Maßnahmen nach folgenden Schwerpunkten mit ein:

- Veranschlagung von Baumaßnahmen im Haushaltsplan,
- Vorbereitung, Auftragserteilung, Durchführung und Abrechnung bei Baumaßnahmen nach VOB/A und VOB/B,
- Vergabe, Durchführung und Abrechnung von Architekten- und Ingenieurleistungen nach HOAI.

Gegenstand der Prüfung waren die Baumaßnahmen:

- Wegebau Panoramaweg Zeigerheim 1. und 2. BA,
- Sanierung Stadtmauer,
 - Los 1 Statische Sicherung und Verbau,
 - Los 2 Steinmetzarbeiten,
- Erneuerung Spielplatz Zeigerheim 1., 2. und 3. BA,
- Erschließung Brunnen Greifenstein,
 - Los 1 Steinmetzarbeiten,
 - Los 2 Zimmererarbeiten,
 - Los 3 Dachdeckerarbeiten,
 - Los 4 Metallbauarbeiten,
- „In der Flecke“ (grundhafter Ausbau) Los 4 – Straßenbeleuchtung,
- „In der Flecke“ Straßenbeleuchtung (Elektro),
- Erneuerung Straßenbeleuchtung Kleingölitz,
- LED-Umrüstung Straßenbeleuchtung.

Der Rechnungshof hat diese Maßnahmen sowohl aus baufachlicher als auch aus kommunal- und verwaltungsrechtlicher Sicht geprüft. Dabei lag das Augenmerk auf der Ausschreibung, Vergabe, Durchführung und Abrechnung der Ingenieur- und Bauleistungen.

Weiterhin hat der Rechnungshof die Beteiligungen der Stadt überörtlich geprüft.

Für die Prüfung standen zur Verfügung:

- Jahresrechnungen einschließlich Anlagen,
- HSK und Fortschreibungen,
- Genehmigungen der RAB,
- Schlussberichte der Prüfungen der Jahresrechnungen 2014 bis 2018 des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt,
- Dienstanweisungen,
- Satzungen,
- Beschlüsse des Stadtrats und der Ausschüsse,
- Buchungsnachweise und Belege der Kasse,
- Zeit- und Sachbücher,
- Gesellschaftsverträge,
- Protokolle der Gesellschafterversammlungen,
- Protokolle der Aufsichtsratssitzungen,
- Jahresabschlüsse und Prüfberichte,
- Genehmigungen und Schriftverkehr mit der RAB,
- Beschlüsse des Stadtrats,
- weitere Unterlagen der Beteiligungsgesellschaften und weitere sachbezogene Akten der Verwaltung.

Die Prüfung erfolgte in Stichproben unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes. Unwesentliche Beanstandungen, zu denen der Rechnungshof während der Prüfung Hinweise gegeben hat, sind nicht Gegenstand dieses Prüfungsberichts.

Die Stadt erhielt mit Schreiben vom 4. Januar 2021 Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Berichtsentwurf vom 11. Dezember 2020. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Stellungnahme der Stadt vom 22. Februar 2021.

Aus Gründen des Datenschutzes sind die Namen von natürlichen und juristischen Personen anonymisiert. Mit der Anlage 1, die nur für den Dienstgebrauch bestimmt ist, ist die Zuordnung möglich.

2 Angaben der Stadt Bad Blankenburg

Schlüsselnummer	73005	
Adresse	Markt 1	
	07422 Bad Blankenburg	
Einwohner ¹	2013	6.724
	2014	6.644
	2015	6.767
	2016	6.666
	2017	6.515
	2018	6.407
	2019	6.334
	Prognose 2035	4.816

Gegenwärtige Besetzung
folgender Personalstellen:

Bürgermeister	Herr George
Leiterin Kämmerei	Frau Springstein
Leiterin Stadtkasse	Frau Trempert
Leiterin Hauptamt	Frau Arnold

Zuständiges Rechnungsprüfungsamt:	Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Saalfeld- Rudolstadt
Zuständige Rechtsaufsichtsbehörde:	Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt

¹ Jeweils zum 31. Dezember nach den Angaben des TLS.

3 Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse

3.1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse²

Die Rechnungsergebnisse entwickelten sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse in EUR

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen VwH ^{a)}	8.745.829,85	7.461.971,89	7.252.657,98	9.852.223,59	8.821.187,57
davon Bedarfszuweisung	1.472.000,00	0,00	0,00	1.979.587,00	576.770,00
Ausgaben VwH ^{b)}	7.389.491,53	7.363.243,41	7.390.639,96	7.731.643,25	8.082.651,47
Ergebnis VwH^{c)}	1.356.338,32	98.728,48	-137.981,98	2.120.580,34	738.536,10
Ergebnisse des Vermögenshaushalts					
Einnahmen VmH ^{d)}	249.202,07	281.937,28	268.042,16	544.398,63	689.779,22
Gesamteinnahmen VmH ^{e)}	1.605.540,39	380.665,76	268.042,16	2.664.978,97	1.428.315,32
Ausgaben VmH ^{f)}	1.837.325,64	1.731.412,86	1.248.188,35	2.664.978,97	975.946,23
Ergebnis VmH^{g)}	-231.785,25	-1.350.747,10	-980.146,19	0,00	452.369,09

a) Ohne Zuführung vom VmH.

b) Ohne Zuführung zum VmH.

c) Ergebnis per Saldo kann von verbuchten Transferleistungen abweichen.

d) Ohne Zuführung vom VwH.

e) Einschl. Zuführung vom VwH, ohne HHStelle 92.392.

f) Einschl. Zuführung zum VwH, jedoch ohne Rücklagenzuführung.

g) Ein positiver Betrag bedeutet eine Zuführung an die allgemeine Rücklage, ein negativer Betrag einen (Soll-)Fehlbetrag.

Die Verwaltungshaushalte schlossen bis auf 2016 mit einem Überschuss ab, so dass eine Zuführung an den Vermögenshaushalt möglich war. 2014 war die Zuführung an den Vermögenshaushalt nur aufgrund der Bedarfszuweisung möglich. 2015 erwirtschaftete die Stadt die Zuführung an den Vermögenshaushalt ohne Bedarfszuweisung. Da der Verwaltungshaushalt 2016 mit einem Fehlbetrag abschloss, war keine Zuführung möglich. 2017 und 2018 konnte die Stadt neben den Bedarfszuweisungen auch aus eigener Kraft einen Überschuss im Verwaltungshaushalt erwirtschaften. Ohne Bedarfszuweisung erreichte die Zuführung zum Vermögenshaushalt jedoch in keinem Jahr die nach § 22 Abs. 1 ThürGemHV erforderliche Mindestzuführung.³

Bis auf 2017 und 2018 schlossen die Haushalte mit einem Soll-Fehlbetrag ab.⁴ 2018 konnte die Stadt 452.369,09 EUR an die allgemeine Rücklage zuführen.⁵ Es handelte sich hierbei um nicht verausgabte Mittel der Bedarfszuweisung.

² Das Rechnungsergebnis 2017 berücksichtigt die korrigierte Darstellung des Soll-Fehlbetrags entsprechend dem Bericht über die örtliche Rechnungsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bad Blankenburg für das Haushaltsjahr 2017 (Seite 11 f.).

³ Siehe auch Tn. 3.4.

⁴ Zur Entwicklung der Soll-Fehlbeträge siehe Tn. 3.3.

⁵ Zur Mindestrücklage siehe Tn. 3.11.

3.2 Bedarfszuweisungen und Haushaltskonsolidierung

Die Stadt hatte bereits 2005 ein HSK aufgestellt und dieses fortgeschrieben. Sie befand sich im geprüften Zeitraum in der Haushaltskonsolidierung auf Grundlage des HSK 2013. Die Haushaltskonsolidierung soll mit Ablauf 2024 abgeschlossen sein. Die Stadt beantragte mehrfach Bedarfszuweisungen. Nachfolgende Ausführungen geben einen Überblick:

Seit 2002 hatte die Stadt entstandene Fehlbeträge in den Haushalt eingestellt. Sie hatte diese aber nicht oder nicht vollständig abbauen können. Der Fehlbetrag hatte sich bis 2011 auf 1.453.650,30 EUR aufgebaut. Da dieser nicht gedeckt werden konnte, hatte die RAB den für 2011 vorgelegten Haushalt beanstandet. Seit 2011 befindet sich die Stadt daher in der vorläufigen Haushaltsführung. Der Stadtrat beschloss am 10. April 2013 ein HSK für 2013 bis 2020. Die Stadt beantragte 2013 548.000 EUR Bedarfszuweisung. Diese genehmigte das TFM zwar, verrechnete sie aber vollständig mit zurückzuzahlenden Überbrückungshilfen vergangener Jahre. Das TFM erteilte u. a. die Auflage, das HSK mit einem Konsolidierungszeitraum bis 31. Dezember 2022 fortzuschreiben.

Der Stadtrat beschloss daher am 17. September 2014 die 1. Fortschreibung des HSK mit einem Konsolidierungszeitraum bis 31. Dezember 2022.

2014 beantragte die Stadt eine Bedarfszuweisung nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG über 1.472.124 EUR. Das TFM deutete den Antrag in einen Antrag auf ergänzende Bedarfszuweisung nach § 4 ThürKommHG um. Es bewilligte unter Auflagen eine teilweise rückzahlbare, ergänzende Bedarfszuweisung von 1.472.000 EUR, zahlte 1.198.000 EUR an die Stadt aus und verrechnete den Rest mit einer zum 30. November 2014 zurückzuzahlenden Überbrückungshilfe. Auflage war u. a., die Stadt habe ihre Liquiditätslage so zu steuern, dass durch die ausgereichte Bedarfszuweisung auch die Zahlungsfähigkeit in 2015 gesichert sei. Die Rückzahlung der Bedarfszuweisung sollte in vier Raten erfolgen:

- 100.000 EUR zum 31. Juli 2017,
- 300.000 EUR zum 31. Juli 2018,
- 500.000 EUR zum 31. Juli 2019,
- 504.845 EUR zum 31. Juli 2020.

Die Stadt beantragte 2015 die Umwandlung der 2014 gewährten rückzahlbaren Bedarfszuweisung in eine nicht rückzahlbare. Die 2. Fortschreibung des HSK beschloss der Stadtrat am 6. Mai 2015. Die RAB genehmigte das HSK nicht: Nach Buchstabe A Ziffer 4.5 letzter Satz der VV-Bedarfszuweisung erfolge die Bewilligung einer Bedarfszuweisung ausschließlich für das laufende Haushaltsjahr. Für das HSK bedeute dies, dass derzeit keine Entscheidung bzw. Zusage in Hinblick auf eine Umwandlung in eine nicht rückzahlbare Bedarfszuweisung zu erwarten sei. In Folge verschiebe sich das Erreichen der dauernden Leistungsfähigkeit. Zudem werde der prognostizierte Abbau des Soll-Fehlbetrags bis 2022 nicht erreicht. Das HSK sei daher nicht genehmigungsfähig. Das TLVwA lehnte mit Verweis auf o. g. Buchstaben der VV-Bedarfszuweisung die Umwandlung in eine nicht rückzahlbare Bedarfszuweisung ab. Da das Haushaltsjahr 2017 betroffen sei, könne zudem keine verlässliche Prognose getroffen werden, ob die Stadt die Zuweisung nicht zurückzahlen könne. Das TLVwA empfahl einen erneuten Antrag Ende 2016 oder in 2017.

Die 3. Fortschreibung des HSK beschloss der Stadtrat am 27. April 2016. Den Konsolidierungszeitraum verlängerte er um zwei Jahre bis 31. Dezember 2024. Die Stadt beantragte 2016 eine Bedarfszuweisung zur Haushaltskonsolidierung nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG über 2.169.183 EUR. Das TLVwA lehnte den Antrag wegen unvollständiger Unterlagen ab.

2017 beantragte die Stadt eine Bedarfszuweisung in Form einer rückzahlbaren Überbrückungshilfe von 1.500.000 EUR und eine Bedarfszuweisung von 2.620.511 EUR. Die 4. Fortschreibung des HSK beschloss der Stadtrat am 22. Februar 2017. Die RAB genehmigte

diese am 17. Mai 2017 mit der Auflage, dass, wenn die beantragte Bedarfszuweisung nicht oder nicht in voller Höhe genehmigt und hierdurch das Konsolidierungsziel gefährdet werde, das HSK umgehend fortzuschreiben, vom Stadtrat zu beschließen und der RAB vorzulegen sei. Die rückzahlbare Überbrückungshilfe genehmigte das TLVwA über 677.000 EUR unter Auflagen, die Bedarfszuweisung über 1.979.587 EUR. Der Stadtrat beschloss daher am 6. Dezember 2017 die 5. Fortschreibung des HSK.

2018 beantragte die Stadt eine Bedarfszuweisung zur Haushaltskonsolidierung über 1.088.340 EUR. Das TLVwA bewilligte 576.770 EUR, zahlte 276.770 EUR an die Stadt aus und verrechnete den Rest mit der zum 31. Juli 2018 zurückzuzahlenden Bedarfszuweisung aus 2014.

Die 6. Fortschreibung des HSK beschloss der Stadtrat am 13. März 2019. Die Stadt beantragte 2019 eine Bedarfszuweisung zur Haushaltskonsolidierung über 1.265.878 EUR. Das TLVwA bewilligte 873.417 EUR, zahlte 373.417 EUR an die Stadt aus und verrechnete den Rest mit der zum 31. Juli 2019 zurückzuzahlenden Bedarfszuweisung aus 2014. Es bewilligte eine weitere Bedarfszuweisung zur Haushaltskonsolidierung über 138.000 EUR. Diese ist zweckgebunden für die Finanzierung des städtischen Eigenanteils für die Anschaffung eines Mittleren Löschfahrzeugs für den Standort Cardobang.

Die Stadt stellte während der örtlichen Erhebungen die 7. Fortschreibung des HSK auf. Der Stadtrat beschloss diese am 27. Mai 2020. Die RAB genehmigte sie am 20. Juli 2020. Die Stadt beantragte im Juni 2020 eine Bedarfszuweisung zur Haushaltskonsolidierung über 504.000 EUR. Dies entsprach der Rückzahlungsverpflichtung der Bedarfszuweisung aus 2014. Das TLVwA bewilligte dergestalt, dass es den Bewilligungsbescheid 2014 änderte und die Rückzahlungsverpflichtung zum 31. Juli 2020 entfiel.

3.3 Soll-Fehlbeträge

Der Haushalt der Stadt verbucht seit 2002 Fehlbeträge. Die Entwicklung der Soll-Fehlbeträge im geprüften Zeitraum stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 2 Entwicklung der Soll-Fehlbeträge in EUR					
Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
gedeckter Soll-Fehlbetrag	1.375.879,28	858.072,98	231.785,25	1.952.232,30	0,00
neuer Soll-Fehlbetrag	231.785,25	1.350.747,10	980.146,19	0,00	0,00
Soll-Fehlbetrag am 31.12.	1.089.858,23	1.582.532,35	2.330.893,29	378.660,99	378.660,99

Die Stadt muss den Soll-Fehlbetrag spätestens bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums decken.⁶ Dies sieht die derzeitige Finanzplanung vor.⁷

3.4 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

Der Rechnungshof hat, wie die nachfolgende Übersicht zeigt, für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 die erwirtschafteten Zuführungen zum Vermögenshaushalt sowie die Überschüsse (freie Finanzspitze) bzw. Fehlbeträge gemäß dem Schema zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit berechnet.⁸

⁶ § 23 Abs. 1 ThürGemHV.

⁷ Siehe Tn. 3.12.

⁸ Berechnung der freien Finanzspitze nach Anlage 9 der VV-Mu-ThürGemHV – Muster zu § 4 Nr. 4 ThürGemHV.

Tabelle 3 Darstellung der freien Finanzspitze nach den Rechnungsergebnissen in EUR

	Gruppierung	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen						
Gesamteinnahmen des VwH	0 - 2	8.745.829,85	7.461.971,89	7.390.639,96	9.852.223,59	8.821.187,57
+ Rückflüsse von Darlehen	32*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+ Zuweisungen für Tilgungen (aus Gruppe 36 zu ermitteln)	36*				0,00	0,00
./. Zuführung vom VmH	28*	0,00	0,00	137.981,98	0,00	0,00
./. Bedarfszuweisungen	051*	1.472.000,00	0,00	0,00	1.979.587,00	576.770,00
Summe laufende Einnahmen		7.273.829,85	7.461.971,89	7.252.657,98	7.872.636,59	8.244.417,57
Ausgaben						
Gesamtausgaben des VwH	3 - 8	8.745.829,85	7.461.971,89	7.390.639,96	9.852.223,59	8.821.187,57
+ ordentl. Tilgung von Krediten und Rückzahlung innerer Darlehen	97*	445.211,98	466.436,47	464.297,40	461.658,40	467.589,15
+ Kreditbeschaffungskosten	990*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+ Zuweisungen für Tilgungen (aus Gruppe 98 zu ermitteln)	98*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+ laufende Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (soweit im VmH aus Gruppe 92-96)	92 - 96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
./. Zuführung zum VmH	86*	1.356.338,32	98.728,48	0,00	2.120.580,34	738.536,10
nachrichtlich: Abschreibungen nach § 12 ThürGemHV	680*	2.800,00	2.800,00	2.800,00	2.800,00	2.800,00
Summe laufende Ausgaben		7.834.703,51	7.829.679,88	7.854.937,36	8.193.301,65	8.550.240,62
Gesamtzusammenstellung						
Laufende Einnahmen		7.273.829,85	7.461.971,89	7.252.657,98	7.872.636,59	8.244.417,57
Laufende Ausgaben		7.834.703,51	7.829.679,88	7.854.937,36	8.193.301,65	8.550.240,62
Überschuss (Freie Finanzspitze) (+) / Fehlbetrag der laufenden Rechnung (-)		-560.873,66	-367.707,99	-602.279,38	-320.665,06	-305.823,05

Die Zuführung zum Vermögenshaushalt muss grundsätzlich mindestens so hoch sein, dass die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können.⁹ 2016 konnte die Stadt dem Vermögenshaushalt keine Mittel zuführen, 2015 nicht in der geforderten Höhe und in den übrigen Jahren nur mithilfe von Bedarfszuweisungen. Eine freie Finanzspitze konnte die Stadt in keinem Jahr erwirtschaften. Die dauernde Leistungsfähigkeit war daher im geprüften Zeitraum nicht gegeben.

3.5 Vorläufige Haushaltsführung

Die RAB hatte den für 2011 vorgelegten Haushalt beanstandet, weil die Stadt den Fehlbetrag nicht decken konnte. Seit 2011 befindet sich die Stadt daher durchgängig in der vorläufigen Haushaltsführung. Die Stadt darf folglich nur Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.¹⁰ Zudem gilt der Stellenplan 2010 gemäß § 61 Abs. 3 ThürKO. Der Höchstbetrag des Kassenkredits beträgt weiterhin 1,5 Mio. EUR.¹¹ Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen konnte die Stadt keinen genehmigungsfähigen Haushalt für 2020 aufstellen.

3.6 Einnahmen der Verwaltungshaushalte

3.6.1 Überblick über die Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Die Einnahmen der Stadt stiegen geringfügig von rund 8,74 Mio. EUR¹² in 2014 auf rund 8,82 Mio. EUR in 2018. Wesentliche Einnahmequellen des Verwaltungshaushalts waren die

⁹ § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV.

¹⁰ § 61 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO.

¹¹ § 65 Abs. 1 ThürKO.

¹² Eventuelle Abweichungen zu den Rechnungsergebnissen sind rundungsbedingt.

Steuereinnahmen (47,9 %) und die Landeszuweisungen (42,4 %). Im Einzelnen stellte sich die Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 1 Entwicklung der wesentlichen Einnahmen 2014 bis 2018

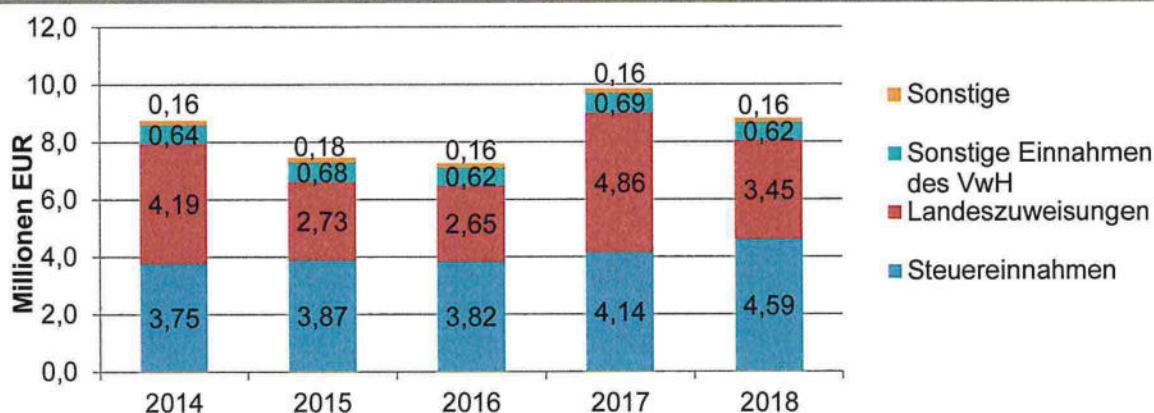
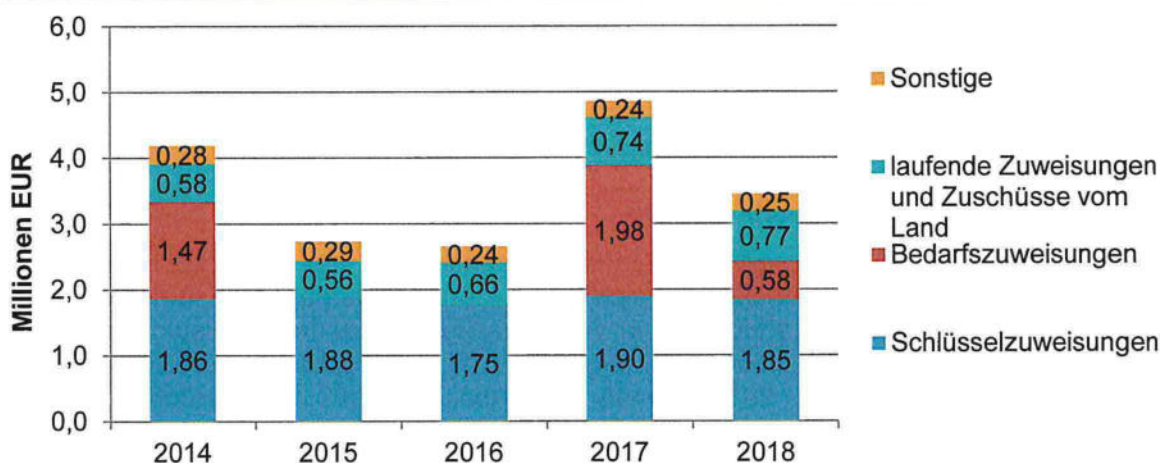


Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass die Einnahmen zunächst zurückgingen und 2017 im Vergleich zu 2016 deutlich stiegen. Der deutliche Anstieg beruht auf rund 2,21 Mio. EUR höheren Landeszuweisungen und Steuermehreinnahmen von rund 0,32 Mio. EUR. Diese beiden Haupteinnahmequellen und ihre Entwicklung werden im Folgenden näher betrachtet.

3.6.2 Landeszuweisungen

Die Stadt erhielt von 2014 bis 2018 insgesamt rund 17,88 Mio. EUR Zuweisungen für laufende Zwecke vom Land Thüringen. Die Schlüsselzuweisungen als wichtigste Zuweisungsart hatten dabei einen Anteil von 51,7 % an den Gesamtzuweisungen. Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Landeszuweisungen entwickelt haben.

Abbildung 2 Entwicklung der Landeszuweisungen 2014 bis 2018



Aus Abbildung 2 ist ersichtlich, dass die Einnahmen aus Landeszuweisungen 2015 und 2016 gesunken, 2017 jedoch sprunghaft angestiegen sind. 2018 sind die Einnahmen dann wieder gesunken, lagen jedoch über den Einnahmen von 2015 und 2016. Dies ist bedingt durch die 2014, 2017 und 2018 gewährten Bedarfszuweisungen.¹³ Die Zuweisungen des Landes verminderten sich von rund 4,19 Mio. EUR in 2014 auf 3,45 Mio. EUR in 2018. Dies entspricht rund 0,74 Mio. EUR bzw. 17,7 %. Dabei wirkt sich die im Vergleich zu 2018 höhere Bedarfszuweisung 2014 deutlich aus. Ohne Berücksichtigung der Bedarfszuweisungen

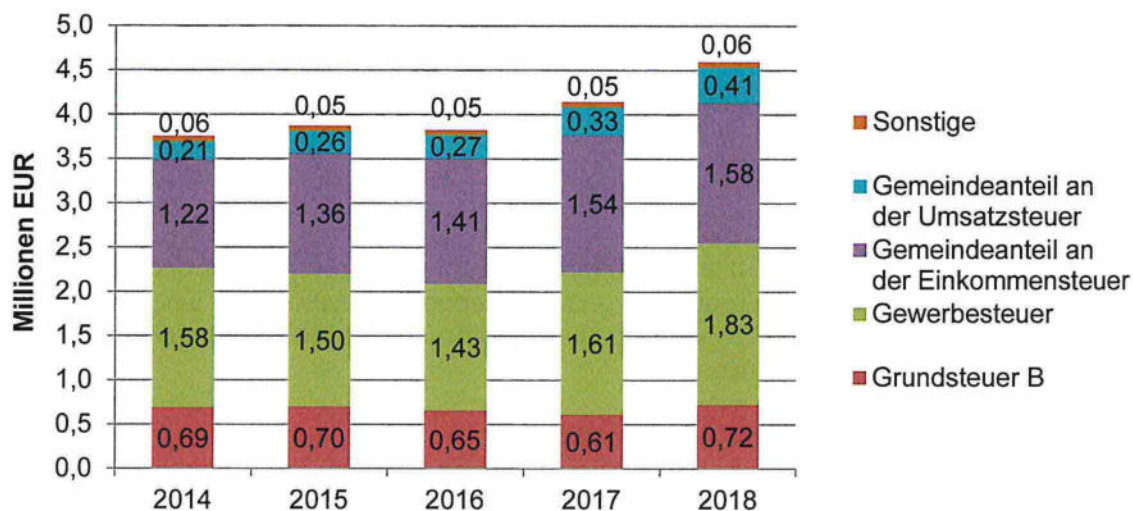
¹³ Siehe Tn. 3.2.

erhöhten sich die Zuweisungen des Landes von 2,72 Mio. EUR in 2014 um rund 0,15 Mio. EUR auf 2,87 Mio. EUR in 2018 (5,5 %).

3.6.3 Steuereinnahmen

Die Stadt erzielte von 2014 bis 2018 Steuereinnahmen von rund 20,18 Mio. EUR. Die wichtigsten Steuereinnahmearten waren die Gewerbesteuer mit einem Anteil von 39,4 % an den Gesamtsteuereinnahmen, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 35,3 % und die Grundsteuer B mit 16,7 %. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Steuereinnahmen dar:

Abbildung 3 Entwicklung der Steuereinnahmen 2014 bis 2018



Der Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass sich hauptsächlich die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Vergleich von 2014 zu 2018 um rund 0,36 Mio. EUR bzw. 29,5 % und die Gewerbesteuererinnahmen um rund 0,25 Mio. EUR bzw. 15,8 % erhöhten. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hat sich fast verdoppelt, fällt aber aufgrund der geringen Beträge kaum ins Gewicht. Bei der Grundsteuer B hat die Stadt 2016 und 2017 Kasseneinnahmereste in Höhe von rund 64.000 EUR bzw. 122.000 EUR in Abgang gestellt. Daher fielen die Einnahmen geringer aus. Auch bei der Gewerbesteuer hat die Stadt 2016 und 2017 Kasseneinnahmereste in Abgang gestellt.¹⁴ Dabei ist die Höhe der Gewerbesteuer grundsätzlich Schwankungen unterworfen. Diese können aus Gewerbean- und -abmeldungen, aber auch aus geänderten Steuermessbeträgen des Finanzamts resultieren. Auch die Stadt beeinflusst die Höhe der Grund- und Gewerbesteuern durch die von ihr festgesetzten Hebesätze. Auf diese wird daher nachfolgend eingegangen.

¹⁴ 14.833,30 EUR in 2016 und 43.831,25 EUR in 2017.

3.6.4 Hebesätze

Die von der Stadt festgesetzten Hebesätze und die Durchschnittshebesätze¹⁵ in der vergleichbaren Gemeindegrößenklasse stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 4 Hebesätze 2014 bis 2018

Steuerart	2014	2015	2016	2017	2018
Grundsteuer A	295	295	316	316	316
Durchschnitt in der Gemeindegrößenklasse	287	290	294	293	292
Grundsteuer B	402	402	420	420	420
Durchschnitt in der Gemeindegrößenklasse	382	392	396	397	392
Gewerbesteuer	383	383	400	400	400
Durchschnitt in der Gemeindegrößenklasse	364	370	378	381	382

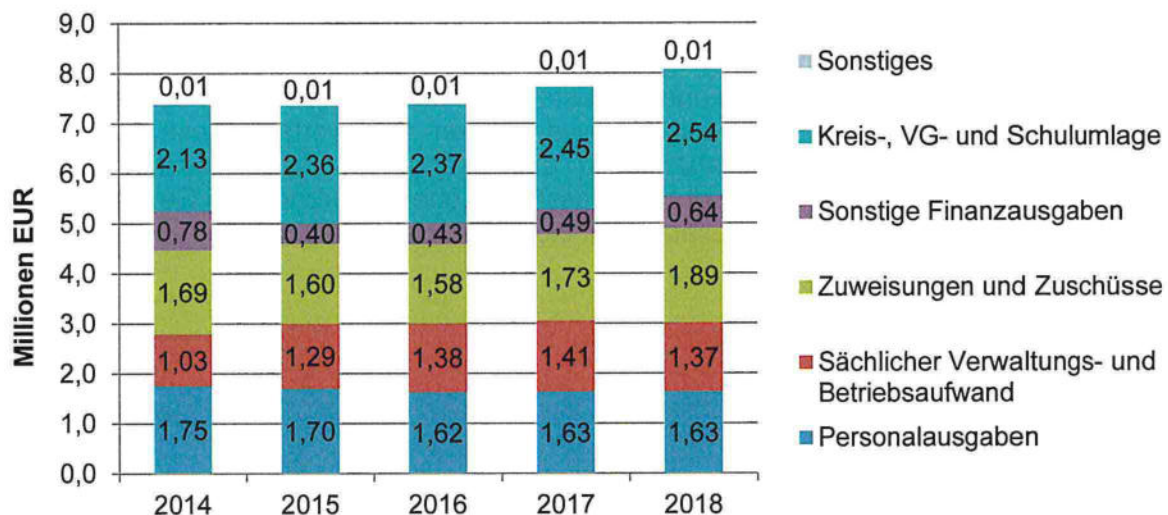
Die festgesetzten Hebesätze lagen im geprüften Zeitraum durchgängig über den gewogenen Durchschnittshebesätzen. Die Stadt hat entsprechende Anpassungen ihrer Hebesätze vorgenommen, um die Voraussetzungen für die Gewährung von Bedarfszuweisungen nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG zu erfüllen.

3.7 Ausgaben der Verwaltungshaushalte

3.7.1 Überblick über die Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Die Ausgaben der Stadt stiegen im geprüften Zeitraum geringfügig von rund 7,39 Mio. EUR in 2014 auf rund 8,08 Mio. EUR in 2018. Das entspricht einer Steigerung von rund 0,69 Mio. EUR bzw. 9,3 %. Im Einzelnen stellte sich die Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 4 Wesentliche Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2014 bis 2018



Die wesentlichen laufenden Ausgaben sind die Kreis- und Schulumlage, die Personalausgaben, die Zuweisungen und Zuschüsse und der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Bis auf die Personalausgaben sind die laufenden Ausgaben gestiegen.

¹⁵ Für jede Realsteuerart wird nach der Formel $\text{Summe Istaufkommen} \cdot 100 / \text{Summe Grundbeträge}$ ein „Gewogener Durchschnittshebesatz“ ermittelt. Quelle: Statistische Berichte des TLS, Hebesätze in Thüringen.

Die Personalausgaben sanken geringfügig von rund 1,75 Mio. EUR in 2014 auf 1,63 Mio. EUR in 2018. Dies entspricht einem Rückgang von 6,9 %. Nicht enthalten sind hierin die Ausgaben für das Personal in ausgegliederten Bereichen, wie den Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Diese Ausgaben fallen im Bereich der Zuweisungen und Zuschüsse an. Für die Kreis- und Schulumlage musste die Stadt 2014 rund 2,13 Mio. EUR ausgeben, 2018 rund 2,54 Mio. EUR. Der Anteil an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts stieg somit von 28,8 % in 2014 auf 31,4 % in 2018. Die Stadt wies im Bereich der Kreisumlage Zahlungsrückstände in folgendem Umfang als Kassenausgabereste des Verwaltungshaushalts aus:

Tabelle 5 Zahlungsrückstände Kreisumlage in EUR					
	2014	2015	2016	2017	2018
Stand am 31.12. in EUR	1.339.749,89	986.063,33	1.407.944,23	636.590,06	338.409,15

Die Stadt konnte die Zahlungsrückstände im Vergleich von 2014 zu 2018 deutlich reduzieren. 2019 konnte sie diese nochmals verringern. Diese betrugen zum 1. Januar 2020 noch 140.983,81 EUR und sollen 2020 beglichen werden. Die Stadt muss künftig mit weiter steigenden Ausgaben für die Kreisumlage rechnen, kann diese jedoch nicht aktiv beeinflussen.

Gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts stiegen am stärksten die Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand, von 13,9 % in 2014 auf 16,95 % in 2018. Auf diese wird daher näher eingegangen.

3.7.2 Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand

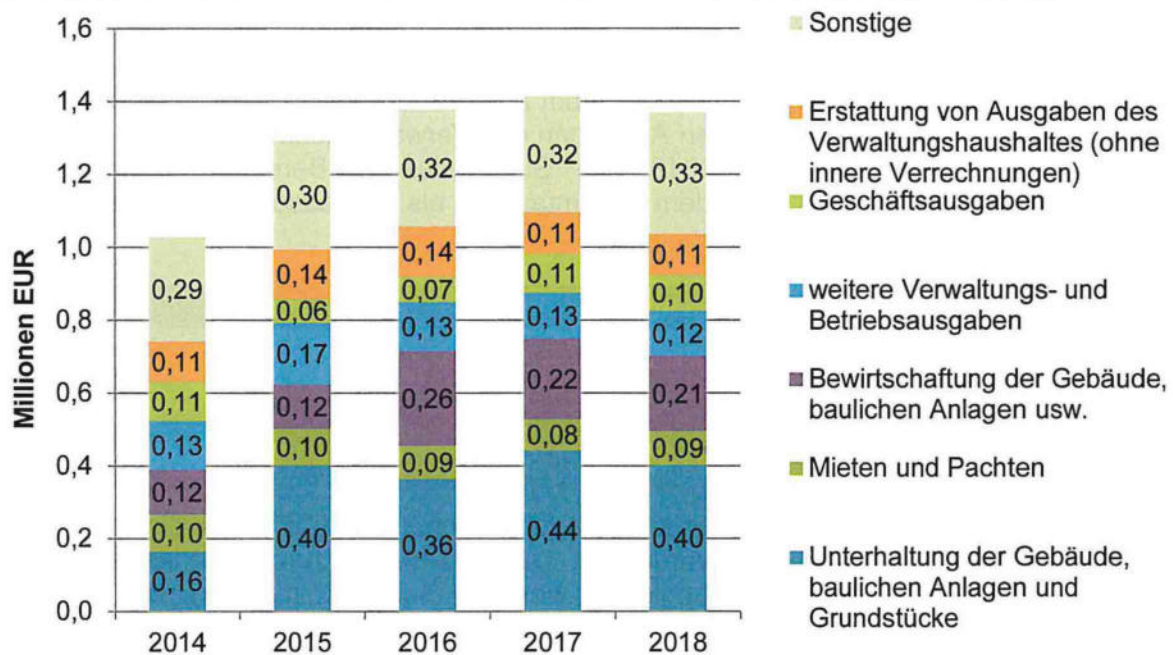
Der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand umfasst eine Vielzahl von unterschiedlichen Ausgabepositionen. Dies sind z. B.

- Unterhaltung der Gebäude, baulichen Anlagen und Grundstücke,
- Geräte und Ausrüstungsgegenstände,
- Mieten und Pachten,
- Bewirtschaftung der Gebäude, baulichen Anlagen usw.,
- Fahrzeughaltung,
- weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben,
- Steuern, Versicherung, Schadensfälle und
- Geschäftsausgaben.

Die Stadt gab von 2014 bis 2018 insgesamt rund 6,48 Mio. EUR für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand aus. 2018 gab die Stadt 340.712,56 EUR bzw. 33,1 % mehr für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand aus als 2014.

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Ausgaben des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands nach Bereichen dar. Dabei sind unter „Sonstige“ Ausgaben zusammengefasst, deren jeweiliger Anteil am sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand unter 6 % liegt. Dies sind z. B. Ausgaben für Geräte und Ausrüstungsgegenstände (5,6 %), Fahrzeughaltung (5,4 %), Fremdkinderpauschale nach dem ThürKitaG (5,1 %), Steuern, Versicherungen, Schadensfälle (3,3 %) und besondere Aufwendungen für Bedienstete (2,6 %).

Abbildung 5 Entwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands 2014 bis 2018



Innerhalb des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands verursachte die Unterhaltung der Gebäude, baulichen Anlagen und Grundstücke mit einem Anteil von 27,4 % an den Gesamtausgaben die höchsten Ausgaben. Deren starker Anstieg 2015 resultiert u. a. aus geänderten Zahlungen an die SH. So verbucht die Stadt seit 2015 die Ausgaben für die Gebäudeunterhaltung der Stadthalle im sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand und nicht wie bisher als Zuschuss an die SH. 2015 betrugen die Ausgaben hierfür 130.000 EUR, ab 2016 jährlich 170.000 EUR.

3.8 Einnahmen und Ausgaben der Vermögenshaushalte

In der nachfolgenden Übersicht sind die wichtigsten Ausgabearten neben den Tilgungsausgaben¹⁶ dargestellt:

Tabelle 6 Vermögenshaushalt – Entwicklung der wichtigsten Ausgabearten in EUR

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
Bezeichnung					
Baumaßnahmen	-4.964,19	265.487,67	326.492,70	226.187,46	403.646,77
Erwerb beweglicher Sachen des Anlagevermögens	19.225,53	138.024,55	34.672,19	24.643,12	103.912,74
Erwerb von Grundstücken	1.973,04	3.391,19	4.905,83	257,69	797,57
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	0,00	0,00	48.053,00	0,00	0,00

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen leistete die Stadt von 2014 bis 2018 Ausgaben von rund 1,6 Mio. EUR. Der größte Anteil der Ausgaben entfiel auf Baumaßnahmen. Der negative Betrag bei den Baumaßnahmen in 2014 ist entstanden, weil die Stadt einen Haushaltsausgaberesult von 54.680,33 EUR in Abgang gestellt hat.

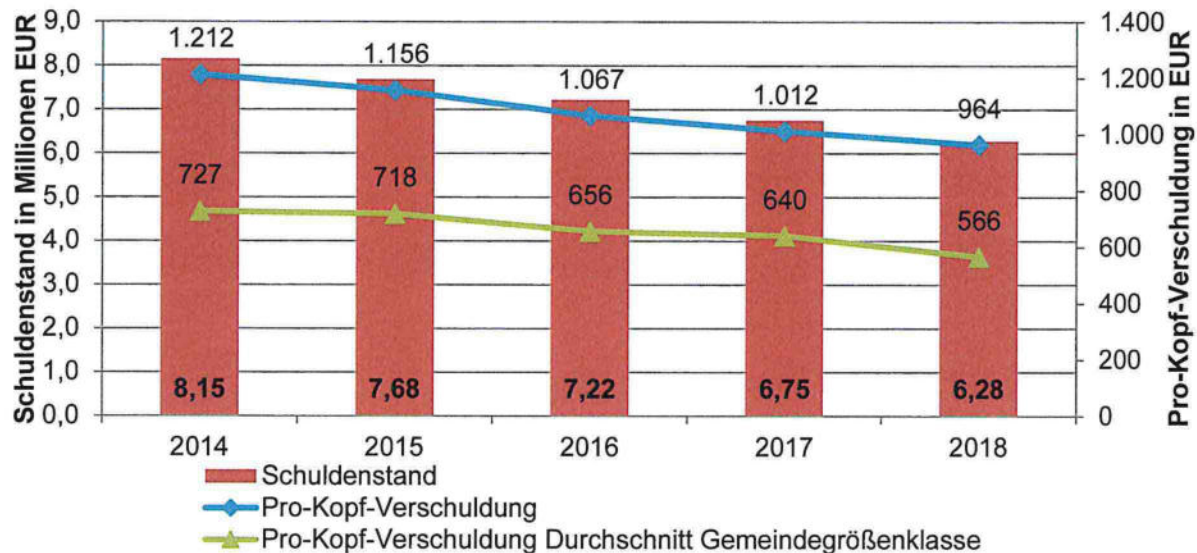
¹⁶ Siehe Tn. 3.10.

Die Stadt finanzierte ihre Investitionsmaßnahmen im geprüften Zeitraum überwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen.

3.9 Schulden

Der Schuldenstand der Stadt entwickelte sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

Abbildung 6 Entwicklung der Schulden 2014 bis 2018



Die Stadt verminderte ihre Schulden vom 31. Dezember 2014 bis 31. Dezember 2018 um rund 1,87 Mio. EUR bzw. 23 %. Neue Kredite nahm sie nicht auf. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag im geprüften Zeitraum deutlich über dem Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse.

Die Schulden umfassen aber nicht nur die oben dargestellten Zahlungsverpflichtungen, sondern auch solche aus der Aufnahme von Kassenkrediten. Die Inanspruchnahme des Kassenkredits stellte sich nach den Angaben der Stadt wie folgt dar:

Tabelle 7 Entwicklung des Kassenkredits in EUR

Stand	2014	2015	2016	2017	2018
Beginn des Haushaltsjahrs	1.314.091,73	299.295,88	1.093.900,75	1.474.223,74	252.663,84
Ende des Haushaltsjahrs	299.295,88	1.093.900,75	1.474.223,74	252.663,84	107.462,40
gezahlte Zinsen	8.000,00	5.570,31	9.939,23	3.673,52	836,83
Anzahl Tage mit Kassenkredit	357	365	365	344	267

Die Stadt war 2015 und 2016 ganzjährig auf Kassenkredite angewiesen. Auch 2014, 2017 und 2018 musste sie fast ganzjährig Kassenkredite in Anspruch nehmen. Die gezahlten Zinsen waren jedoch aufgrund der Niedrigzinsphase relativ gering. 2016 überschreitet die Stadt mehrmals den zulässigen Höchstbetrag von 1,5 Mio. EUR. Dies beanstandete das RPA.¹⁷

¹⁷ Bericht über die örtliche Rechnungsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bad Blankenburg für das Haushaltsjahr 2016 vom 31. Mai 2017.

3.10 Zins- und Tilgungsausgaben

Für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) gab die Stadt im geprüften Zeitraum insgesamt rund 3,64 Mio. EUR aus. Die Ausgaben entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 8 Entwicklung der Zins- und Tilgungsausgaben

Haus- haltsjahr	Zinsausgaben (UGr. 800-809)	Tilgung von Krediten, Rückzahlung innerer Darlehen (UGr. 97 ¹)	Summe	Gesamteinnahmen des VwH ²	Anteil der Summe an den Einnahmen des VwH in % ³
2014	325.316,10	445.211,98	770.528,08	8.745.829,85	8,81
2015	293.016,58	466.436,47	759.453,05	7.461.971,89	10,18
2016	275.461,54	464.297,40	739.758,94	7.252.657,98	10,20
2017	234.580,54	461.658,40	696.238,94	9.852.223,59	7,07
2018	205.940,76	467.589,15	673.529,91	8.821.187,57	7,64

(Angaben in EUR, soweit nicht anders angegeben.)

¹ Ohne Umschuldung und außerordentliche Tilgung.

² Ohne Zuführung vom VmH (UGr. 280).

³ Summe/Gesamteinnahmen des VwH x 100.

Die Ausgaben für Zins und Tilgung verminderten sich im geprüften Zeitraum um 96.998,17 EUR bzw. 12,59 %. Die relative Belastung für die Haushalte sank jedoch nicht kontinuierlich, da die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts¹⁸ in starker Abhängigkeit von den Bedarfszuweisungen¹⁹ schwankten. Im Ergebnis waren 2014 noch 8,81 % der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts für die Ausgaben für Zins und Tilgung gebunden, 2018 nur noch 7,64 %.

3.11 Allgemeine Rücklage

Der gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklagenbestand gemäß § 20 Abs. 2 ThürGemHV i. V. m. § 68 ThürKO ist nicht vorhanden, da die Stadt seit 2001 über keine allgemeine Rücklage verfügt.

2018 führte die Stadt der allgemeinen Rücklage 452.369 EUR zweckgebundene Mittel aus der Bedarfszuweisung zu. Die Mittel durfte die Stadt nicht zur Deckung des Soll-Fehlbetrags einsetzen. 2019 entnahm sie die Mittel zur Abwicklung einer Baumaßnahme.

3.12 Finanzplanung

Da die Stadt letztmalig 2010 eine Haushaltssatzung erlassen hatte, ist kein Finanzplan als Anlage zum Haushaltsplan vorhanden. Es wird daher die im HSK und dessen Fortschreibungen ausgewiesene Finanzplanung zugrunde gelegt.

In der 7. Fortschreibung zum HSK 2013 geht die Stadt davon aus, dass sie ab 2022 wieder einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen kann. 2020 ist eine Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt vorgesehen. Ab 2021 ist danach die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt gesichert. Eine sogenannte freie Finanzspitze will die Stadt ebenfalls ab 2021 erwirtschaften.

Das Volumen des Verwaltungshaushalts sinkt geringfügig von rund 8,86 Mio. EUR in 2020 auf rund 8,78 Mio. EUR in 2024. 2020 sind Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von rund 1,84 Mio. EUR geplant. In den Folgejahren sinken diese Ausgaben bis auf rund 60.000 EUR in 2024. Die Aufnahme neuer Kredite ist nicht geplant.

¹⁸ Ohne Zuführung vom Vermögenshaushalt.

¹⁹ Siehe Tn. 3.2.

Die Entwicklung des Fehlbetrags plant die Stadt wie folgt:

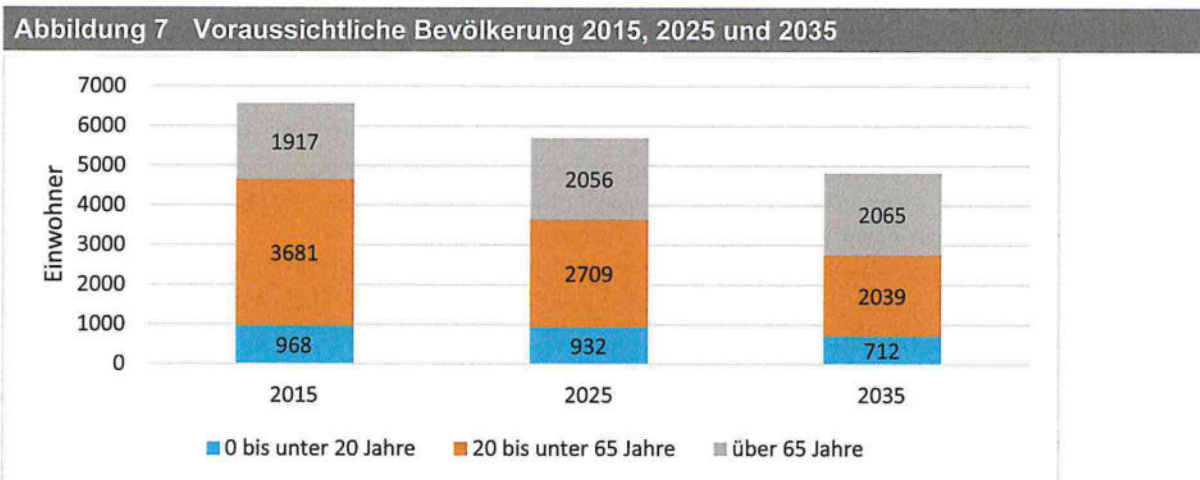
Tabelle 9 Entwicklung der Soll-Fehlbeträge in EUR						
Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024
gedeckter Soll-Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	246.788	101.212	0,00
neuer Soll-Fehlbetrag	0,00	891.270,00	414.611	0,00	0,00	0,00
Soll-Fehlbetrag am 31.12.	378.660,99	1.269.930,99	1.684.541,99	1.437.753,99	1.336.541,99	1.336.541,99

Die Stadt plant die vollständige Deckung des aus den Vorjahren verbliebenen Fehlbetrags in 2022 und 2023. Eine Deckung des Fehlbetrags aus 2020 und 2021 im Konsolidierungszeitraum ist nicht möglich. Bei Veranschlagung des Fehlbetrags kann die Stadt keinen ausgeglichenen Haushalt aufstellen und der allgemeinen Rücklage keine Mittel zuführen. Sie hält folglich auch 2024 den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklagenbestand nicht vor.

Die Stadt konnte in den letzten Jahren weder einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen noch aus eigener Kraft die stetige Aufgabenerfüllung sicherstellen. Dies wird künftig eine noch größere Herausforderung, da bedingt durch die langjährige Haushaltskonsolidierung kaum noch Handlungsspielräume für Ausgabeneinsparungen bzw. Einnahmesteigerungen bestehen. Vorhandene Möglichkeiten muss die Stadt jedoch mehr nutzen (siehe auch Tn. 4.5 und 4.9). Auch könnten die derzeit noch nicht absehbaren finanziellen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die Einnahmesituation negativ beeinflussen.

3.13 Bevölkerungsentwicklung

Die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung²⁰ für die Stadt stellt sich wie folgt dar:



Die Einwohnerzahl der Stadt wird nach der Prognose von 6.566 in 2015 auf 4.816 in 2035 bzw. um 26,65 % zurückgehen. Der stärkste Rückgang wird bei der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 20 bis unter 65 Jahren erwartet. Ihr Anteil an der Einwohnerzahl wird von 56,06 % auf 42,34 % zurückgehen. Die Anzahl der über 65-jährigen wird stark steigen und sich von 29,20 % auf 42,88 % erhöhen. Die Stadt ist damit sehr stark vom demografischen Wandel betroffen. Dies wird sich auch auf ihre finanzielle Situation auswirken. So wird z. B. der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sinken. Da die Stadt die

²⁰ Quelle: TLS „Voraussichtliche Bevölkerung 2015, 2025 und 2035 nach ausgewählten Altersgruppen und Gemeinden (am 31.12. des jeweiligen Jahres)“.

Bevölkerungsentwicklung nur sehr begrenzt beeinflussen kann, muss sie diese bei ihren Planungen berücksichtigen. Die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen, wird für sie weiter schwierig sein.

4 Prüfungsfeststellungen und Folgerungen im Einzelnen

4.1 Hauptsatzung und Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung beschloss der Stadtrat am 23. Oktober 2019. Deren § 19 aktualisierte er am 18. Februar 2020. Die Neufassung der Hauptsatzung stammt vom 11. September 2019 und deren 1. Änderungssatzung vom 11. Dezember 2019. Die RAB untersagte deren öffentliche Bekanntmachung, da offene Fragen bestünden. Die RAB sah u. a. Änderungsbedarf bei § 7 Bürgermeister und § 10 Entschädigungen. Die aufgeführten Aufgaben des Bürgermeisters seien teilweise überholt. Der Stadtrat könne diese daher nicht übertragen. Eine Aufgabenzuordnung könne/solle der Stadtrat in der Geschäftsordnung festlegen. Der Stadtrat hob daraufhin am 18. Februar 2020 die Beschlüsse zur Neufassung der Hauptsatzung auf. Es gilt daher weiterhin die Hauptsatzung der Stadt Bad Blankenburg vom 2. März 2015 i. d. F. der 2. Änderungssatzung. Eine Neufassung erarbeitet die Stadtverwaltung aktuell. Der Rechnungshof gibt hierfür folgende Hinweise:

- § 4 der gültigen Hauptsatzung beinhaltet Regelungen zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.
Seit dem 8. November 2016 gilt das ThürEBBG. Damit einher ging die Streichung der §§ 17 a und 17 b ThürKO zur Durchführung von Bürgerbegehren. Jetzt verweisen die §§ 16 und 17 ThürKO zum Einwohnerantrag sowie zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur noch auf die abschließenden Regelungen des ThürEBBG. Es eröffnet im Gegensatz zur bis dahin gültigen Rechtsgrundlage nicht mehr die Möglichkeit, durch die Hauptsatzung nähere Regelungen zu treffen, sodass § 4 der Hauptsatzung zu streichen ist.
- Der Stadtrat hat weder in der Hauptsatzung noch in der Geschäftsordnung Erheblichkeitsgrenzen nach § 60 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 1 ThürKO festgelegt.
Nach § 60 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO hat die Stadt unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen HHStellen in einem im Verhältnis zu den Gesamtausgaben erheblichen Umfang geleistet werden müssen. Dies gilt nicht, soweit Ausgaben für den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen nicht erheblich oder unabweisbar sind.²¹
Auch wenn die Stadt derzeit keine gültige Haushaltssatzung hat, empfiehlt der Rechnungshof, entsprechende Erheblichkeitsgrenzen in der Hauptsatzung oder in der Geschäftsordnung zu regeln.
- Der Stadtrat hat dem Bürgermeister neben den in § 29 ThürKO aufgeführten Aufgaben weitere Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen.²² Soweit es sich hierbei um Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises handelt, überträgt Abs. 3 der Hauptsatzung diese dem Bürgermeister.
Der Bürgermeister erledigt in eigener Zuständigkeit die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises.²³ Die Zuständigkeit ergibt sich bereits aus der ThürKO. Eine Übertragung oder Einschränkung durch die Hauptsatzung kann daher nicht erfolgen.

²¹ § 60 Abs. 3 Nr. 1 ThürKO.

²² § 7 Abs. 2 Hauptsatzung.

²³ § 29 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO.

- Der Stadtrat hat weder in der Hauptsatzung noch in der Geschäftsordnung die laufenden Angelegenheiten i. S. d. § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO definiert.
Nach § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO erledigt der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, die keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen. Eine allgemein gültige Definition der laufenden Angelegenheiten gibt es nicht. Ob eine Angelegenheit eine laufende ist, hängt u. a. von der Größe, Verwaltungs- und Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde ab. Die in § 7 Abs. 2 Hauptsatzung übertragenen weiteren Angelegenheiten beinhalten aus Sicht des Rechnungshofs auch laufende Angelegenheiten.
Der Stadtrat sollte daher in der Geschäftsordnung eindeutig regeln, was er zu laufenden Angelegenheiten zählt und damit in die (alleinige) Zuständigkeit des Bürgermeisters fällt. Darüber hinaus kann er dem Bürgermeister weitere Angelegenheiten in der Hauptsatzung übertragen.²⁴ Hier sind eindeutige Formulierungen zu wählen.
- Nach § 7 Abs. 2 Buchstabe f) der Hauptsatzung ist der Bürgermeister zuständig für Stundung und Gewährung von Teilzahlungen bis zu drei Monaten in unbeschränkter Höhe, von mehr als drei Monaten bis zu einem Geldwert von 10.000 EUR im Einzelfall, die Niederschlagung und den Erlass von Forderungen bis zu 5.000 EUR im Einzelfall, in allen Fällen ausgenommen Entscheidungen im Klageverfahren.
Der Begriff „Teilzahlung“ ist im kommunalen Haushaltsrecht Thüringens nicht normiert, lediglich die Begriffe „Stundung, Niederschlagung und Erlass“. Die Verwaltung räumte auf Nachfrage ein, auch die Ratenzahlung sei eine Stundung. Da die Stadt die Zuständigkeiten für Stundung, Niederschlagung und Erlass geregelt hat, sollte sie die Gewährung von Ratenzahlung streichen.
- Nach § 17 Abs. 2 Nr. 18 der Geschäftsordnung bewilligt der Stadtrat überplanmäßige Ausgaben ab 40.000 EUR bei der einzelnen HHStelle des Verwaltungshaushalts und ab 40.000 EUR bei der einzelnen HHStelle des Vermögenshaushalts, soweit nicht eine Nachtragszahlung erforderlich ist.
Statt „Nachtragszahlung“ müsste es „Nachtragshaushaltssatzung“ lauten. Zudem ergibt eine Einschränkung insoweit keinen Sinn, da der Stadtrat immer für den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung zuständig ist.²⁵
- Der Stadtrat hat vier Ausschüsse gebildet.²⁶ Diese sind nach § 9 Abs. 2 der Hauptsatzung beratend tätig, sofern der Stadtrat nach § 26 Abs. 2 ThürKO und der Geschäftsordnung zur Entscheidung befugt ist. Im Übrigen beschließen sie an Stelle des Stadtrats gemäß § 26 Abs. 3 ThürKO. Die Geschäftsordnung²⁷ regelt in § 19 die Bildung der Ausschüsse. Nach Abs. 3 sind die Ausschüsse vorberatend tätig, soweit sie nicht anstelle des Stadtrats endgültig gem. § 26 Abs. 1 und 3 ThürKO beschließen und der Bürgermeister nicht nach § 7 Abs. 2 der Hauptsatzung zuständig ist.
Die Stadt kann vorberatende oder beschließende Ausschüsse bilden. Bildung, Zusammensetzung und Aufgaben der Ausschüsse regelt die Geschäftsordnung.²⁸ Die Stadt hat die Zuständigkeiten der Ausschüsse in der Hauptsatzung und Geschäftsordnung nicht eindeutig geregelt. Die Hauptsatzung sieht vor, dass die Ausschüsse im Übrigen an Stelle des Stadtrats gemäß § 26 Abs. 3 ThürKO beschließen. Ein einschränkender Zusatz, z. B. soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist, existiert nicht. Die Geschäftsordnung sieht eine entsprechende Einschränkung vor. Die Zuständigkeiten zwischen Bürgermeister und Ausschüssen sind somit nicht eindeutig abgegrenzt.

²⁴ § 29 Abs. 4 Satz 1 ThürKO.

²⁵ § 26 Abs. 2 Nr. 7 ThürKO.

²⁶ HFA, Planungs- und Stadtentwicklungsausschuss, Bauausschuss und Sozialausschuss.

²⁷ Geschäftsordnung vom 24. Oktober 2019, geändert durch 1. Änderung vom 11. Dezember 2019.

²⁸ § 26 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürKO.

Die Zuständigkeiten der beschließenden Ausschüsse und des Bürgermeisters sind eindeutig abzugrenzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Geschäftsordnung und die Hauptsatzung auch unter Beachtung der Tn. 6.1 und der Hinweise der RAB zeitnah zu überarbeiten.

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie habe die Hauptsatzung 2014 grundsätzlich und 2019 aufgrund gesetzlicher Änderung erneut überarbeitet. Die RAB habe am 18. Dezember 2019 die Genehmigung versagt. Daraufhin habe am 13. Januar 2020 ein Gespräch mit der RAB stattgefunden. Aufgrund der unbesetzten Position der Hauptamtsleitung vom 1. Dezember 2019 bis 30. Juni 2020 sei keine Überarbeitung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung erfolgt. Nach kurzer Einarbeitungszeit sei die Hauptsatzung und Geschäftsordnung überarbeitet. Der Stadtrat habe diese coronabedingt im Dezember 2020 und Februar 2021 nicht beschließen können. Die entsprechenden Anmerkungen der RAB sowie des Rechnungshofs seien weitestgehend eingearbeitet. Eine Beschlussfassung strebe die Stadt im März 2021 an.

Die Tn. ist erledigt.

4.2 Organisation der Verwaltung

Die Stadt hat Mitte 2017 ihre allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung²⁹ aktualisiert. Diese sieht auch vor, dass der organisatorische Aufbau und die Gliederung der Verwaltung u. a. in einem Geschäftsverteilungsplan und einem Dienstverteilungsplan festgelegt sind. Der letzte Geschäftsverteilungsplan datiert aus 2003, der Dienstverteilungsplan überwiegend aus 2012 und davor. Den Dienstverteilungsplan hat die Stadt abhängig von Personalwechseln teilweise angepasst.³⁰ Geschäftsverteilungsplan und Dienstverteilungsplan spiegeln daher die Aufgabenentwicklung der letzten Jahre nicht wider. Der Rechnungshof empfiehlt, den Geschäftsverteilungsplan und damit die Aufteilung der kommunalen Aufgaben auf die verschiedenen Ämter zeitnah zu überarbeiten und die Geschäftsverteilung personell abzusichern.

Ihren Dienstbetrieb hat die Stadt durch verschiedene behördeninterne Regelungen, wie z. B. Dienstanweisungen und Verwaltungsrichtlinien, organisiert. Eine aktuelle, vollständige Übersicht über die vorhandenen behördeninternen Regelungen gab es nicht. Die Vorlage vollständiger Unterlagen gegenüber den Prüfern des Rechnungshofs bereitete häufig und andauernd Probleme. Dies betraf insbesondere Bereiche, in denen Personalwechsel stattgefunden hatten. Aber auch in anderen Bereichen waren Vorgänge trotz vorgelegter Akten nicht nachvollziehbar, da Aktenvermerke/Gesprächsnotizen fehlten und die Unterlagen keine Anträge, Entwurfsschreiben und E-Mails enthielten. Auch auf Nachfrage konnten die Mitarbeiter der Stadtverwaltung die Unterlagen teilweise nicht vorlegen.

Die Stadt ist nach § 1 Abs. 4 ThürKO verpflichtet, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen. Hierzu gehört auch ein geordneter Geschäftsablauf und eine geordnete Aktenverwaltung. Behördeninterne Regelungen stellen dabei die Grundlage dar. Sie sollten daher regelmäßig auf ihre Notwendigkeit geprüft, ggf. aktualisiert oder aufgehoben werden. Durch z. B. eine digitale Ablage an zentraler Stelle kann die Stadt sicherstellen, dass allen Beschäftigten die aktuell gültigen Regelungen bekannt sind. Es ist darauf zu achten, dass Akten vollständig und geordnet sind. Verfahrens- und Entscheidungsabläufe sind wahrheitsgetreu und vollständig und damit nachprüfbar zu dokumentieren. Um dies zu gewährleisten, müssen die Mitarbeiter Aktenvermerke fertigen. Schreiben und Anträge sind mit Anlagen im Entwurf zum Vorgang zu nehmen. Akten bilden nicht nur die Grundlage der Rechts- und Fachaufsicht und der Rechnungsprüfung, sondern

²⁹ Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Stadt Bad Blankenburg vom 28. Juni 2017.

³⁰ Zuletzt 2018 für einen Mitarbeiter im Bereich des Ordnungsamts.

können auch den Wissensverlust bei Personalwechsel reduzieren. Hierzu muss die Stadt bei einem Personalwechsel sicherstellen, dass eine ordnungsgemäße Übergabe stattfindet.

Aus Sicht des Rechnungshofs könnte die Stadt Verwaltungsabläufe optimieren. Dazu sollte sie einerseits Zuständigkeiten hinterfragen und neu regeln, andererseits die Möglichkeiten, die Office-Programme bieten, mehr nutzen.³¹ Sie muss die Organisation der Verwaltung steuern und planen (Prozessmanagement).³² Diese Aufgabe ist durch entsprechendes Personal abzusichern oder im Rahmen der Neuausrichtung von Aufgaben einem entsprechenden Mitarbeiter zu übertragen. Der Rechnungshof empfiehlt, den konkreten Veränderungsbedarf zu analysieren und Schwerpunkte zu bilden, um eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Stadt teilte mit, sie überarbeite derzeit grundsätzlich die Verwaltungsabläufe. Aufgrund der seit 2010 anhaltenden Haushaltskonsolidierung sei der Personalbestand in der Verwaltung in den letzten Jahren gesunken. Eine Organisationsuntersuchung bedürfe finanzieller sowie personeller Ressourcen. Aufgrund dessen könne die Organisationsuntersuchung nur schrittweise erfolgen. Die Umsetzung einer zentralen Vergabestelle sei bei den bisherigen Entwürfen implementiert. Ebenfalls habe die Stadt den Beschäftigten Inhouse-Schulungen zu den Office-Programmen angeboten. Diese sollen jährlich stattfinden, sodass die Akzeptanz der Beschäftigten steige und sie die Programme effektiver nutzen.

Die Tn. ist erledigt.

4.3 Haushaltswirtschaft und Rechnungswesen

4.3.1 Schuldenübersicht

Die Stadt fügte als Anlage zur Jahresrechnung die Übersicht über den Schuldenstand aus dem HSK an. Diese enthielt keine Angaben zu am 31. Dezember in Anspruch genommenen Kassenkrediten oder Schulden aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen. Die Stadt hatte im geprüften Zeitraum Kassenkredite in Anspruch genommen und war kreditähnliche Verpflichtungen in Form von Leasingverträgen eingegangen.

Die Schuldenübersichten entsprachen nicht der Anlage 21 Muster zu § 81 Abs. 2 ThürGemHV der VV-Mu-ThürGemHV. Diese sieht Angaben zum Stand der Kassenkredite zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahrs vor. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind ebenfalls in der Schuldenübersicht nachzuweisen. Die Stadt verwendete stattdessen das Formular VIII zur VV-Haushaltssicherung. In den Schuldenübersichten fehlten daher Angaben zu den Kassenkrediten. Ihre Verpflichtungen aus Leasingverträgen hat die Stadt nicht ausgewiesen, obwohl auch das Formular zur VV-Haushaltssicherung dies vorsieht.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

4.3.2 Aufbewahrung der Jahresrechnung

Die Stadt bewahrt die Jahresrechnungen in Ringordnern auf. Es besteht so die Möglichkeit, einzelne Seiten auszutauschen oder zu entnehmen. Die örtliche Rechnungsprüfung hatte im Bericht über der Prüfung der Jahresrechnung 2017³³ darauf hingewiesen, dass Einzelblätter der Jahresrechnung und ihrer Bestandteile unlösbar miteinander zu verbinden sind.

³¹ Siehe auch Tn. 4.10.2.

³² Früher bekannt als „Neues Steuerungsmodell“ der KGSt.

³³ Bericht über die örtliche Rechnungsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bad Blankenburg für das Haushaltsjahr 2017 vom 12. September 2019.

Jahresrechnungen sind dauernd aufzubewahren, bei Verwendung automatisierter Verfahren auch in ausgedruckter Form. Einzelblätter der Jahresrechnung und ihrer Bestandteile sind unlösbar miteinander zu verbinden.³⁴

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

4.3.3 Umschuldungen

Die Stadt hatte 2014, 2016 und 2019 verschiedene Kredite umgeschuldet. Die Umschuldungen buchte sie nicht im Haushalt. Interne Übersichten über die Kredite passte sie an.

Die Gliederung und Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben richtet sich verbindlich nach § 5 Abs. 3 ThürGemHV nach den Verwaltungsvorschriften über die Haushaltssystematik. Hiernach sind Umschuldungen in den Gruppierungen 37 und 97 zu buchen. Die drei bzw. vierstelligen Gruppierungsnummern sind dabei auf fünfstelligen Gruppierungsnummern aufzuweiten. Bei ordentlicher Tilgung lautet die Endziffer 8, bei außerordentlicher Tilgung und Umschuldung Endziffer 9.

Künftig sind die VVGemHaushaltssyst zu beachten und Umschuldungen im Haushalt zu buchen. In diesem Zusammenhang ist die Gruppierungsnummer der Tilgung von Krediten anzupassen.

4.3.4 Innere Verrechnungen

Die Stadt weist folgende inneren Verrechnungen aus:

Tabelle 10 Innere Verrechnungen in EUR					
	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen					
05000.1310	17.000	17.000	17.000	17.000	17.000
77100.1310	55.000	55.000	55.500	55.500	55.500
Ausgaben					
75000.6700	72.000	72.000	72.500	72.500	72.500

Die Stadt hatte 2018 eine neue Friedhofsgebührensatzung erlassen, deren Kalkulation auf den Kosten für die Bewirtschaftung des Friedhofs in 2016 beruht. Hierfür ermittelte die Kämmerin aus den Aufzeichnungen der Bauhofmitarbeiter die für den Friedhofsbereich erbrachten Leistungen und eingesetzten Geräte und Fahrzeuge. Sie berechnete Personalkosten im Bauhof von 68.321,45 EUR, Kosten für Technik im Bauhof von 1.759,66 EUR und in der Verwaltung von 19.249,01 EUR.

Die Erstattung von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten zwischen Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten soll nach § 14 Abs. 3 ThürGemHV im Haushalt veranschlagt werden, soweit es für eine Kostenrechnung erforderlich ist. Für kostenrechnende Einrichtungen sind innere Verrechnungen unerlässlich. Sie führen zu einer größeren Transparenz von Kosten und Leistungen und dienen als Kalkulationsgrundlage für Gebühren bzw. Entgelte.

Die ermittelte Höhe der inneren Verrechnung stimmt ab 2018 nicht mehr mit den gebuchten Beträgen überein. Diese hat die Stadt anzupassen und nach jeder Neukalkulation zu prüfen.

³⁴ § 82 Abs. 2 Satz 1 und 6 ThürGemHV.

Weiterhin sind innere Verrechnungen nach der VVGemHaushaltssyst in der UGr. 167 und 679 zu veranschlagen.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

4.4 Offene Forderungen

Die Kasse der Stadt ist u. a. zuständig für die Mahnung, die Einleitung der Vollstreckung und die Niederschlagungen. Für die Vollstreckung selbst ist die Kasse des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt zuständig, da die Stadt keine eigenen Vollziehungsbeamten hat. Die Zuständigkeiten für Stundung, Niederschlagung und Erlass hat die Stadt in der Hauptsatzung und Geschäftsordnung geregelt. Regelungen hinsichtlich der Bearbeitungsdauer offener Forderungen oder von Abläufen in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden hat die Stadt nicht getroffen.

Die Kasse mahnte grundsätzlich zeitnah bzw. leitete die Vollstreckung ein. Jedoch behandelte die Stadt nicht alle Schuldner gleich. Einige Schuldner erhielten mehrfach Mahnungen, während bei anderen umgehend die Vollstreckung anlief. Sachliche Gründe, die der Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen entgegenstanden, lagen nicht immer vor. Die Kasse führt eine Papierliste über die befristeten und unbefristeten Niederschlagungen. Diese erfasst sie zudem im Haushaltsprogramm CIP. Nach Ablauf einer befristeten Niederschlagung nimmt das Programm die Forderung jedoch nicht automatisch wieder in den Mahnlauf auf. Die Kasse hat nach eigener Aussage den Hersteller mehrfach auf das Problem hingewiesen. Die Prüfung ergab, dass in einigen Fällen keine weitere Prüfung der Niederschlagungen stattfand. Dies holte die Kasse während der örtlichen Erhebungen umgehend nach.

Die Stadt ist verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen.³⁵ Sie hat auch zu gewährleisten, dass Gleiches gleichbehandelt wird. Dies sollte sie durch entsprechende verbindliche interne Regelungen sicherstellen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, Abläufe und Standards für das Mahnverfahren und die Vollstreckungseinleitung in die bestehende DA zum Kassenwesen zu integrieren bzw. in einer eigenen DA zu regeln. Diese sollte alle Abläufe mit Fristen und Zuständigkeiten von der Rechnungsstellung über die Forderungserfassung, Sollstellung, Mahnung und Vollstreckung einschließlich der Festlegung von Abläufen in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Vollstreckungsbehörden, Finanzämter, RAB und Gerichten) bis zur Stundung sowie ggf. Niederschlagung oder zum Erlass von Forderungen enthalten. Fälligkeiten sind zu terminieren. Ferner sollte die DA eine regelmäßige unterjährige Beobachtung der Entwicklung der offenen Forderungen vorsehen.

Der Rechnungshof regt an, die Niederschlagungsliste digital zu führen. Dies vereinfacht u. a. die Überwachung befristeter Niederschlagungen.

Die Stadt teilte mit, eine Dienstanweisung für das Mahn- und Vollstreckungswesen sei vorbereitet und bedürfe noch letzter Abstimmungen. Die digitale Niederschlagungsliste sei seit Februar 2021 eingeführt.

Die Tn. ist erledigt.

4.5 Kurbeitragssatzung

Seit 2013 ist die Stadt staatlich anerkannter Erholungsort. Die Anerkennung erfolgte zunächst vorläufig, 2017 nach Erstellen eines Luftqualitätsgutachtens endgültig.³⁶ Die Stadt stellt verschiedene Einrichtungen und Anlagen zu Erholungszwecken zur Verfügung und unterhält

³⁵ § 25 ThürGemHV.

³⁶ Die Anerkennung gilt für zehn Jahre. Eine Verlängerung ist zu beantragen.

diese.³⁷ Einen Fremdenverkehrsbeitrag erhebt die Stadt seit längerem.³⁸ 2018 beriet der Stadtrat über eine Kurbeitragssatzung und legte der RAB einen Satzungsentwurf vor. Nach Beratung mit der Stadt fasste die RAB ihre Hinweise zum vorgelegten Entwurf der Kurbeitragssatzung schriftlich zusammen. Sie stellte fest, die Satzung entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben und sei komplett zu überarbeiten.³⁹ Die Stadt beriet danach sowohl im HFA als auch im Stadtrat über die Kurbeitragssatzung. Zuletzt berieten die Fraktionsvorsitzenden am 24. Januar 2020. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt führt zur Einnahmebeschaffung in seinem Bericht für das Haushaltsjahr 2018 aus, der Erlass der Kurbeitragssatzung stehe noch aus. Dies sei bisher an der Einführung einer Gästecard gescheitert, die großen Diskussionsbedarf bei den Vermietern hervorgerufen habe. Die Einführung sei auf den 1. Januar 2020 verschoben worden. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im September 2020 hatte der Stadtrat keine Kurbeitragssatzung beschlossen.

Ist eine Gemeinde als Kurort oder Erholungsort staatlich anerkannt, ist sie berechtigt, einen Kurbeitrag zu erheben.⁴⁰ Es besteht grundsätzlich keine Erhebungspflicht. Der Grundsatz der Abgabengleichheit⁴¹ und das Vorteilsprinzip⁴² gebieten jedoch, die den staatlich anerkannten Kur- oder Erholungsorten entstehenden Kosten nicht ausschließlich über Fremdenverkehrsbeiträge zu finanzieren. Nicht nur bestimmten Bürgern der betreffenden Gemeinde entstehen durch die geschaffenen Einrichtungen wirtschaftliche Vorteile, auch die Personen, die sich zu Heil-, Kur- und Erholungszwecken in der Gemeinde aufhalten, profitieren von ihnen. Sie sollten deshalb zumindest teilweise an den Kosten beteiligt werden. Innerhalb dieser Grenzen obliegt es dem Ermessen der Gemeinde, inwieweit sie die Aufwendungen für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen über die Erhebung von Kurbeiträgen deckt oder auf andere Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreift.⁴³ Jedoch ist die Stadt nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO verpflichtet, die erforderlichen Einnahmen – soweit vertretbar und geboten – aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen. Zudem befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherung, so dass sie zwingend alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen hat.⁴⁴ Indem die Stadt keine Kurbeitragssatzung erlässt, schöpft sie dem Grunde und der Höhe nach nicht alle Möglichkeiten zur Erhebung besonderer Entgelte aus und verstößt daher gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung und der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung⁴⁵.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, unverzüglich eine Kurbeitragssatzung zu erlassen. Die Hinweise der RAB sind zu berücksichtigen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass keine Doppelfinanzierung stattfinden darf. Wird der Aufwand für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Heil-, Kur- oder Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen bereits durch den Fremdenverkehrsbeitrag gedeckt, darf keine Berücksichtigung in der Kalkulation des Kurbeitrags erfolgen.

Die Stadt führte aus, sie bereite weiterhin die Einführung eines Kurbeitrags im Zusammenhang mit einer Gästecard vor. Es habe hierzu bereits mehrere Gesprächsrunden gegeben, insbesondere im Stadtrat, in den vorbereitenden Ausschüssen und im Kreise der Fraktionen. Die Verwaltung habe mehrere Veranstaltungen, insbesondere für Vermieter organisiert, um

³⁷ Z. B. Kurpark, Rad- und Wanderwege, Freibad.

³⁸ Fremdenverkehrsbeitragssatzung der Stadt Blankenburg vom 9. März 2001, in Kraft getreten zum 1. April 2001, zuletzt geändert mit 4. Änderungssatzung vom 16. Mai 2007.

³⁹ Schreiben vom 24. September 2018, Az.: 093.020:05_024_005(181)1-03/sege.

⁴⁰ § 9 ThürKAG.

⁴¹ Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Gleiches ist demnach gleich und ungleiche Sachverhalte sind den Unterschieden entsprechend ungleich zu behandeln.

⁴² Finanzielle Aufwendungen der Kommunen sind von denjenigen zu tragen, denen aus ihnen Vorteile erwachsen.

⁴³ Vgl. Hinkel, Kommunalabgaben in Thüringen, § 9 ThürKAG, S. 6.

⁴⁴ Abschnitt C Nr. 1.2.2.2 der VV-Haushaltssicherung.

⁴⁵ § 53 Abs. 2 ThürKO.

den Vorteil der mit dem Kurbeitrag verbundenen Gästecard darzustellen. Letztmalig hätten am 24. Januar 2020 die Fraktionsvorsitzenden zu diesem Thema beraten, um die Fragen, die in den Sitzungen des Stadtrats mehrfach diskutiert wurden, gemeinsam zu erläutern. Zwischenzeitlich sei das Thema Kurbeitragssatzung zumindest nicht in den Gremien des Stadtrats verhandelt worden. Ursachen hierfür seien zum einen die Corona-bedingten Einschränkungen in der Arbeit des Stadtrats und die Auswirkungen der Pandemie gerade auf das vom Kurbeitrag betroffene Gewerbe. Einen weiteren Grund stelle die Neugründung des Zweckverbands Tourismus Schwarzatal dar. Dieser soll insbesondere die Gästecard in allen Regionen des Schwarzatals einführen. Somit sei der von den Stadträten immer wieder diskutierte Punkt der Gästecard von der Einführung losgelöst und der Kurbeitrag einfacher umzusetzen.

Die Stadt hat keine Kurbeitragssatzung erlassen und die Ausführungen lassen auch nicht erwarten, dass dies zeitnah geschieht. Die Feststellungen bleiben daher bestehen.

4.6 Leasing Fahrzeuge

Hako Citymaster 2000

Die Stadt leaste 2013 eine Kompaktkehrmaschine Hako Citymaster 2000 für monatlich 320,88 EUR bei einer Laufzeit von 60 Monaten, insgesamt 19.252,80 EUR. Unterlagen zu einem Vergabeverfahren bzw. ein Vergabevermerk liegen nicht vor. Es liegt weder ein Stadtratsbeschluss noch eine Genehmigung der RAB vor. Vor Vertragsende holte die Stadt neben einem Leasingangebot ein Kaufangebot als Alternative ein.⁴⁶ Der Kaufbetrag hätte 6.747,30 EUR betragen. Mangels entsprechender Haushaltsmittel⁴⁷ leaste die Stadt 2018 die Kompaktkehrmaschine für monatlich 250,11 EUR bei einer Laufzeit von 24 Monaten, insgesamt 6.002,64 EUR.

VW Caddy

Die Stadt leaste 2016 einen VW Caddy für monatlich 231,93 EUR bei einer Laufzeit von 60 Monaten, insgesamt 13.915,80 EUR. Unterlagen zu einem Vergabeverfahren bzw. ein Vergabevermerk liegen nicht vor. Es liegt weder ein Stadtratsbeschluss noch eine Genehmigung der RAB vor.

Transporter Citroen Jumper 35 L3 Heavy

Die Stadt leaste 2017 einen Transporter Citroen Jumper für 311 EUR monatlich bei einer Laufzeit von 60 Monaten, insgesamt 18.660 EUR. Ein Vergleich verschiedener Finanzierungsmöglichkeiten, eine Leistungsbeschreibung und Nachweise über Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen liegen nicht vor. Die Stadt forderte verschiedene Firmen auf, ein Angebot abzugeben. Fünf Angebote entsprachen den Vorgaben.⁴⁸ Zur Zuschlagserteilung schlug die Verwaltung das Angebot des Autohauses A vor, da es das preisgünstigste Angebot war. Den Leasingvertrag schloss sie am 29. März 2017. Leasingbeginn war der 15. April 2017. Der HFA beschloss am 23. August 2017, dem Autohaus A den Auftrag zu erteilen. Einen Vergabevermerk fertigte die Stadt nicht. Eine Genehmigung der RAB liegt nicht vor.

Opel Combo

Die Stadt leaste 2019 einen Opel Combo für monatlich 156,33 EUR bei einer Laufzeit von 60 Monaten, insgesamt 9.379,80 EUR. Die Verwaltung fertigte im Vorfeld einen Vermerk mit dem Anschaffungsgrund sowie der vorgesehenen Mindestausstattung und schlug vier Autohäuser für die Angebotseinholung vor. Sie forderte diese Autohäuser Anfang Oktober auf,

⁴⁶ Schreiben vom 27. Juni 2018.

⁴⁷ Aktennotiz vom 13. Juli 2018.

⁴⁸ Lt. Beschlussvorlage BB 355/VI/2017 sollte ein Transporter als Dreiseitenkipper mit Doppelkabine und Aufbau eines Laubgitteraufsatzes beschafft werden.

ein Angebot abzugeben, wobei sie jedem einen anderen Fahrzeugtyp vorgab. Im laufenden Verfahren bekundete Mitte Oktober das Autohaus B Interesse an der Teilnahme an künftigen beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben für Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge bis 4,5 t sowie deren Wartungs- und Reparaturdiensten. Die Stadt forderte daraufhin ein Angebot dieser Firma ab. Es gingen insgesamt drei Angebote ein. Ein Autohaus teilte mit, das gewünschte Fahrzeug werde nicht mehr produziert und es stünde kein Gebrauchtwagen zur Verfügung. Die Verwaltung dokumentierte die Wertung der Angebote. Das Hauptamt schlug vor, den Leasingvertrag mit dem kostengünstigsten Autohaus, hier B, abzuschließen.

Renault Kadjar

Die Stadt leaste 2020 einen Renault Kadjar für monatlich 159,90 EUR bei einer Laufzeit von 36 Monaten, insgesamt 5.756,40 EUR. Die Verwaltung fertigte im Vorfeld einen Vermerk mit dem Anschaffungsgrund und der vorgesehenen Mindestausstattung. Sie forderte drei Autohäuser auf, ein Angebot abzugeben und gab jedem einen anderen Fahrzeugtyp vor. Es gingen vier Angebote ein. Die Verwaltung dokumentierte die Wertung der Angebote. Das kostengünstigste Angebot reichte das Autohaus C ein, worauf der Bürgermeister vorschlug, den Leasingvertrag mit diesem abzuschließen.

Bewertung

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Die Stadt muss daher ihren Bedarf so genau wie möglich ermitteln und nur die Leistungen beschaffen, die zur Deckung des festgestellten Bedarfs notwendig sind. Steht der unabweisbare Bedarf fest, hat die Verwaltung zu untersuchen, auf welche Weise sie diesen Bedarf am wirtschaftlichsten decken kann.

Die Stadt hat den grundsätzlichen Bedarf der Beschaffungen in den oben dargestellten Fällen nicht oder nicht ausreichend geprüft. Dass ein vorhandener Leasingvertrag ausläuft, begründet nicht zwingend einen Bedarf. Vielmehr ist die Auslastung der vorhandenen Fahrzeuge ein wichtiges Kriterium bei der Frage der Notwendigkeit einer Ersatz- oder Neubeschaffung. Der Stadt ist jedoch die Auslastung ihrer Fahrzeuge nicht bekannt bzw. sie konnte diese nicht belegen.

Erachtet die Stadt die Beschaffung der Fahrzeuge für notwendig, liegt es in ihrem Ermessen, wie sie ihre Fahrzeuge beschafft und finanziert. Für die Finanzierung stehen ihr verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, wie z. B. Kauf, Kommunalkreditfinanzierung, Miete, Mietkauf, Leasing, Leasing mit Kaufoptionen. Die Finanzierung muss jedoch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden. Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind unerlässlich. Sie dienen dazu, nicht nur den günstigsten Anbieter, sondern zugleich das wirtschaftlichste Finanzierungsmodell zu ermitteln. Die Stadt hat vor Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Für die o. g. Beschaffungen kann die Stadt diese nicht belegen. Lediglich im Fall des Hako Citymaster 2000 hat sie einen Kauf in Erwägung gezogen und entsprechende Überlegungen dokumentiert. Dem Rechnungshof ist dabei bewusst, dass die Stadt aufgrund der bestehenden Haushaltssicherung keine Kredite aufnehmen konnte bzw. kann. Jedoch hat sie keine Alternativen in Erwägung gezogen. So gäbe es z. B. auch die Möglichkeit der Benutzung eines privaten Kraftfahrzeugs mit Fahrtkostenerstattung, statt einen Dienstwagen zu beschaffen.

Die Verwaltung hat gegen § 53 Abs. 2 ThürKO und § 10 ThürGemHV verstoßen.

Nach Ermittlung des Bedarfs und der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante sind Vergaben von Liefer- und Leistungsaufträgen gemäß §§ 1 Abs. 2 und 2 Abs. 1 ThürVgG⁴⁹ und § 31 Abs. 2 ThürGemHV grundsätzlich nach der VOL/A und den Richtlinien des Landes für das öffentliche Auftragswesen durchzuführen. Dabei ist bei Lieferleistungen die freihändige Vergabe bis zu einem Auftragswert von 20.000 EUR (ohne Umsatzsteuer), die beschränkte Ausschreibung bis zu einem Auftragswert von 50.000 EUR (ohne Umsatzsteuer) zulässig.⁵⁰ Ist eine freihändige Vergabe zulässig, soll die Einholung von mindestens drei Angeboten in den Akten nachgewiesen werden. In jedem Fall sind sowohl die schriftlich eingereichten Angebote als auch die Art und die Grundlage der sonstigen Ermittlung von Preisen aktenkundig zu machen. Das Vergabeverfahren ist zu dokumentieren.⁵¹ Die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidung sind nachvollziehbar darzulegen.

Die Stadt dokumentierte in keinem geprüften Fall, welches Vergabeverfahren sie gewählt und welchen (geschätzten) Auftragswert sie hierfür zugrunde gelegt hat.

Ob die Stadt für den VW Caddy und den Hako Citymaster 2000 Vergabeverfahren durchgeführt hatte, kann der Rechnungshof mangels Unterlagen nicht beurteilen.

Die Stadt hat in einigen Fällen Leistungsbeschreibungen erstellt. Die Leistungen waren jedoch nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben. So fehlten z. B. Angaben zur Fahrzeugklasse, Neu- und/oder Gebrauchtwagen. Vergleichbare Angebote waren daher nicht zu erwarten. Die Stadt hat insoweit gegengesteuert, indem sie den einzelnen Autohäusern bei der Angebotseinholung das genaue Automodell vorgegeben hat. Dies führte jedoch bei der Beschaffung des Opel Combo dazu, dass ein Autohaus kein Angebot abgeben konnte, da das geforderte Fahrzeug nicht mehr produziert wird. Zudem handelt es sich bei der Vorgabe eines genauen Automodells nicht mehr um eine produktneutrale Beschreibung. Die Vorgabe eines Leitprodukts wäre in diesen Fällen aber auch unzulässig gewesen, da eine erschöpfende und eindeutige Leistungsbeschreibung möglich gewesen wäre.

Anhand der Akten waren die Verfahren nicht immer nachvollziehbar. Es fehlten in vier Fällen Nachweise, wann die Stadt von wem Angebote angefordert hatte. Eingang und Öffnung der Angebote sind nicht dokumentiert. E-Mail-Verkehr hatte die Verwaltung nicht konsequent ausgedruckt und zum Vorgang genommen. Oftmals enthielten die Unterlagen keine Entwurfsschreiben. Den Unterlagen konnte daher z. B. nicht entnommen werden, wer wann tatsächlich den Zuschlag erteilt und ob die Stadt die unterlegenen Bieter über die Vergabeentscheidung informiert hatte.

Die Vergabeverfahren waren daher nicht transparent. Die Stadt hatte die Vergabevorschriften missachtet und gegen den Wettbewerbsgrundsatz verstoßen.

Mangels Dokumentation ist unklar, weshalb die Stadt bei der Beschaffung des Opel Combo aufgrund einer Interessenbekundung für künftige Verfahren das Autohaus B in ein laufendes Vergabeverfahren einbezogen hatte. Die Stadt muss bei einer freihändigen Vergabe in Vorbereitung des Vergabeverfahrens geeignete Unternehmen auswählen, die sie zur Abgabe eines Angebots auffordert. Die spätere Einbeziehung ist besonders problematisch, da zu diesem Zeitpunkt bereits erste Angebote vorlagen und das später einbezogene Autohaus letztendlich den Zuschlag erhielt.

Die Stadt missachtete den Transparenzgrundsatz. Hier macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass Verwaltungsbereiche, die an Ausschreibungs- und Vergabeverfahren beteiligt sind, als korruptionsgefährdet gelten. Eine lückenlose Dokumentation kann hier falschen Eindrücken vorbeugen. Zudem empfiehlt der Rechnungshof, dass andere Personen das Vergabeverfahren durchführen als die, die den Zuschlag erteilen. Auch dies ist entsprechend zu dokumentieren.

⁴⁹ ThürVgG in der Fassung vom 18. April 2011, letzte Änderung vom 30. Juli 2019.

⁵⁰ § 1 Abs. 2 ThürVgG i. V. m. Abschnitt 4.1.1 und 4.1.2 der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie (gültig bis 13. Oktober 2014) bzw. der ThürVVöA.

⁵¹ § 20 VOL/A i. V. m. VV Nr. 1.2.2.2 zu § 1 Abs. 5 ThürVgG.

Für die Leasingverträge über Hako Citymaster 2000 (Erstvertrag), VW Caddy und Citroen Jumper lagen jeweils kein Stadtratsbeschluss und keine Genehmigung der RAB vor. Als der HFA den Bürgermeister ermächtigte, den Leasingvertrag über den Citroen Jumper zu schließen, war dieser bereits geschlossen.

Gemäß § 64 Abs. 1 ThürKO bedarf der Abschluss von Rechtsgeschäften, die der Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen, der Genehmigung durch die RAB. Ein Leasingvertrag stellt ein kreditähnliches Rechtsgeschäft i. S. d. § 64 Abs. 1 ThürKO dar.⁵² Der Abschluss eines Leasingvertrags ist jedoch genehmigungsfrei, wenn er innerhalb des in der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung dem Bürgermeister zur Erledigung der laufenden Angelegenheiten eingeräumten Verpflichtungsrahmens abgeschlossen wird.⁵³ Der Bürgermeister ist nach § 7 Abs. 2 d der Hauptsatzung für den Abschluss sonstiger Geschäfte bis zu einem Geldwert von 12.500 EUR zuständig, soweit sie keine wiederkehrenden Leistungen begründen. Bei Leasingverträgen ist dabei auf den Gesamtwert des Vertrags und nicht auf die jährlichen Ausgaben abzustellen. Drei der genannten Leasingverträge haben jeweils einen Gesamtwert von über 12.500 EUR. Sie fallen nicht in die Zuständigkeit des Bürgermeisters. Somit bestand eine Genehmigungspflicht des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts.

Gemäß § 22 Abs. 3 ThürKO beschließt der Stadtrat über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, soweit er diese nicht nach § 26 ThürKO auf Ausschüsse übertragen hat oder der Bürgermeister zuständig ist. Die Beschlussfassung über Angelegenheiten, zu deren Erledigung die Stadt der Genehmigung bedarf, kann nicht an Ausschüsse übertragen werden.⁵⁴ Da der Abschluss der Leasingverträge genehmigungspflichtig war, musste der Stadtrat über die drei o. g. Leasingverträge beschließen. Der HFA war hierzu nicht befugt. Die Stadt hat diese Zuständigkeiten nicht beachtet. Zudem hat sie nicht die erforderlichen rechtsaufsichtlichen Genehmigungen eingeholt. Bis zur Erteilung oder Versagung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung sind die genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte schwebend unwirksam und dürfen nicht vollzogen werden.⁵⁵

Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme aus, sie habe die Kehrmaschine HakoCitymaster2000 zur Sicherung des Arbeitsplatzes eines schwerbehinderten Mitarbeiters des Bauhofs nach § 15 SchwbAV angeschafft. Das Bauamt habe insgesamt drei Angebote eingeholt sowie einen Entscheidungsvermerk angefertigt. Die Unterlagen habe die Stadt an das Integrationsamt versandt. Aktenkopien könne sie bei Bedarf nachreichen.

Nach einer wirtschaftlichen Betrachtung musste die Stadt den HakoCitymaster2000 aufgrund technischer Mängel zum 29. Dezember 2020 abmelden. Er sei somit nicht mehr im Fuhrparkbestand.

Zum VW Caddy teilte die Stadt mit, sie habe 2015 die Entscheidung getroffen, dass ein Ersatzfahrzeug für das Ordnungsamt sowie die Feuerwehr notwendig sei. Sie habe eine Mindestausstattung festgelegt. Daraufhin habe die Stadt drei Angebote eingeholt sowie einen entsprechenden Entscheidungsvermerk angefertigt. Die Unterlagen könne sie nachreichen. Die Leasinglaufzeit des VW Caddy habe am 31. Januar 2021 geendet. Er sei somit nicht mehr im Fahrzeugbestand.

Zum CitroenJumper habe die Beschlussvorlage Nr. 337/VI/2017 zum Abschluss des Leasingvertrags am 21. Juni 2017 vorgelegen. Auf Antrag habe der Stadtrat nicht über die Vorlage abgestimmt und diese dem HFA am 23. August 2017 zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Stadt erklärte, sie setze die Hinweise des Rechnungshofs zukünftig um. Eine Vergabedienstanweisung solle 2020/2021 erarbeitet sowie eine zentrale Vergabestelle durch Umstrukturierungsmaßnahmen geschaffen werden.

⁵² Nr. 8.1.2 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise.

⁵³ § 1 Thüringer Verordnung über die Genehmigungsfreiheit kreditähnlicher kommunaler Rechtsgeschäfte vom 20. Mai 1997.

⁵⁴ § 26 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO, § 17 Abs. 2 Nr. 1 der Geschäftsordnung.

⁵⁵ § 123 Abs. 2 ThürKO.

Auf die fehlenden rechtsaufsichtlichen Genehmigungen ging die Stadt in ihrer Stellungnahme nicht ein. Sie verkannte weiterhin, dass der HFA hier nicht über den Abschluss des Leasingvertrags beschließen konnte, da das kreditähnliche Rechtsgeschäfte genehmigungspflichtig war.

Die Feststellungen bleiben daher bestehen.

4.7 Kindertagesstätten

4.7.1 Verträge mit den freien Trägern

In der Stadt gibt es drei Kindertagesstätten in freier Trägerschaft:

- Kindergarten „Fröbelhaus“ des Trägers A,
- Kindergarten „Sebastian Kneipp“ des Trägers B,
- Integrativer Kindergarten „Am Eichwald“ des Trägers C.

Die Stadt schloss mit dem jeweiligen Träger der Kindertagesstätte einen Vertrag über die Rahmenbedingungen des Betriebs und die Finanzierung. Die Vertragspartner passten die Verträge u. a. hinsichtlich der Elternbeitragsfreiheit an. Die Verweise auf einzelne Paragraphen des ThürKitaG und das ThürErzGG bzw. die Inanspruchnahme des Thüringer Erziehungsgelds änderten sie nicht.

Nach § 35 Abs. 4 ThürKitaG-2018 hatte die Stadt bis zum 31. Dezember 2019 Zeit, die mit den Trägern geschlossenen Verträge den aktuellen Vorschriften des ThürKitaG-2018 anzupassen bzw. neue Verträge abzuschließen. Dies setzte die Stadt nur teilweise um, da sie die Verweise auf einzelne Paragraphen des ThürKitaG nicht angepasst hatte. So ist z. B. das Wunsch- und Wahlrecht in § 5 ThürKitaG statt wie bisher in § 4 geregelt, die Finanzierung in § 21 statt in § 18. Ein Verweis auf das ThürErzGG, wie z. B. in §§ 1 und 2 der Verträge mit den freien Trägern, ist nicht mehr möglich, weil das ThürErzGG zum 1. Juli 2015 außer Kraft trat.⁵⁶

Die Verträge mit Träger B und C enthalten Regelungen zur Aufnahme von Kindern im Alter von null bis einem Jahr. Im Nachtrag zum Vertrag vom 29. August 2005 mit Träger A fehlt eine solche Regelung. Gemäß § 13 des Nachtrags ist der Notarvertrag vom 29. August 2005 nebst Anlagen bei der Auslegung heranzuziehen. Hiernach gelten für die Betreuung von Kindern ohne Rechtsanspruch (0 bis 2 ½ Jahre) die Sozial- bzw. Aufnahmekriterien der Stadt. Die Prüfung der Aufnahmemöglichkeit zur Betreuung von Kindern ohne Rechtsanspruch erfolgt durch die Stadt unter Berücksichtigung des Elternwunschs.⁵⁷

Nach § 2 Abs. 1 ThürKitaG-2006/-2018 haben seit dem 1. August 2010 alle Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Thüringen bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung.

Die Verträge bilden die gültige Rechtslage nicht korrekt ab und sind anzupassen. Der Rechnungshof empfiehlt eine regelmäßige Prüfung und Anpassung der Verträge an die jeweilige Rechtslage. Er bittet, das Veranlasste mitzuteilen.

Die Stadt habe die Verträge überarbeitet. Der Stadtrat berate am 24. März 2021 hierüber.

Unter Vorbehalt einer regelmäßigen Prüfung und Anpassung der Verträge ist die Tn. erledigt.

⁵⁶ Gesetz zur Aufhebung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes vom 23. Juni 2015 (GVBl. Nr. 6, S. 97).

⁵⁷ § 6 des Vertrages vom 29. August 2005.

4.7.2 Planung und Abrechnung durch den freien Träger

Die Stadt hat das Verfahren der Planung und Abrechnung in den Verträgen mit den freien Trägern geregelt. Hiernach erstellen die freien Träger jährlich einen Haushaltsplan, dem der Stadtrat zustimmen muss. Die Stadt zahlt monatlich Abschläge in Höhe des voraussichtlich anteiligen Betriebskostenzuschusses an die freien Träger. Nach Ablauf des Haushaltsjahrs erstellen diese eine Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben und legen sie der Stadt vor. Die Stadt prüft diese und zahlt die ungedeckten Betriebskosten an den Träger nach bzw. fordert eine Überzahlung zurück.

Gegenüber Träger A bestand im geprüften Zeitraum jährlich ein Erstattungsanspruch, der teilweise über 40.000 EUR betrug, obwohl die Stadt bereits im Jahresverlauf die Abschläge gekürzt hatte. Deutliche Abweichungen ergaben sich hierbei immer im Bereich der Personalkosten. Nach Aussage der Stadtverwaltung plant der Träger mit maximaler Personalstärke, kann die Stellen jedoch mangels geeigneter Kräfte nicht besetzen.

Die zu hohen Abschlagszahlungen an Träger A banden Haushaltsmittel, die der Stadt für andere Aufgaben nicht zur Verfügung standen. Dies ist besonders kritisch zu sehen, da sich die Stadt in der Haushaltssicherung befand und Kassenkredite in Anspruch nahm.

Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass Träger A die voraussichtlichen Personalkosten realistischer ansetzt. Da es aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels unwahrscheinlich ist, dass der Träger künftig alle Stellen besetzen kann, sollten die tatsächlichen Personalkosten der letzten Jahre als Maßstab dienen.

Die Stadt teilte mit, die Personalkosten müssten mit Mindestpersonalausstattung geplant werden. Aus Sicht der Verwaltung ist diese perspektivisch gesichert (Rückgang Kinderzahlen, Reduzierung Krippenplätze). Eine Abweichung davon sollte aus Sicht des Fachamtes nicht erfolgen.

Der Rechnungshof teilt die Ausführungen der Stadt, dass die Planung mit Mindestpersonalausstattung zu erfolgen hat. Diese hat der Träger auch sicherzustellen. Kann er dies nicht, muss die Stadt tätig werden. Die Stadt hatte gegenüber dem Rechnungshof jedoch angegeben, der Träger plane mit maximaler Personalstärke, nicht der Mindestpersonalausstattung. Hier sieht der Rechnungshof weiterhin Handlungsbedarf bzw. die Notwendigkeit, sich die Personalkosten detaillierter belegen zu lassen. Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

4.7.3 Nachzahlungen und Rückzahlungen von Betriebskosten

Die Stadt musste an Träger B und C überwiegend Nachzahlungen leisten. Anhand der Sachbücher und Jahresrechnungen konnte der Rechnungshof im geprüften Zeitraum nicht vollständig nachvollziehen, ob und was die Stadt tatsächlich nachzahlte. Auf Nachfrage erklärte die Stadtverwaltung, die Träger verzichteten immer wieder mal auf die tatsächliche Nachzahlung der Betriebskosten. Im Gegenzug verzichtete sie teilweise auf Rückzahlungen. So z. B. auf eine Rückzahlung aus der Abrechnung 2015 in Höhe von 2.558 EUR. Nachweise über entsprechende Absprachen konnte die Stadt nicht vorlegen.

Nach dem Bruttoprinzip sind alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander auszuweisen.⁵⁸ Indem sich die Stadt die Rückzahlung des Trägers B nicht hat auszahlen lassen, sondern mit Forderungen gegenüber der Stadt verrechnete, hat sie gegen das Bruttoprinzip verstoßen.

Zudem ist die Stadt verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen.⁵⁹ Sie ist auch verpflichtet, den Anteil der erforderlichen Betriebskosten, der nicht durch die Elternbeiträge und den Eigenanteil des Trägers gedeckt ist, zu tragen.⁶⁰ Grundsätzlich steht

⁵⁸ § 7 ThürGemHV.

⁵⁹ § 25 ThürGemHV.

⁶⁰ § 18 Abs. 4 ThürKitaG-2006 bzw. § 21 Abs. 4 ThürKitaG-2018.

es den Trägern frei, auf Nachzahlung der Betriebskosten zu verzichten. Sie müssten die Ausgaben dann anderweitig decken. Soweit sie dies durch einen Eigenanteil leisten, haben die Träger diesen nicht in den Abrechnungen angegeben. Auch wenn der Verzicht auf Nachzahlung für die Stadt vorteilhaft ist, hat sie dies zu hinterfragen (siehe Tn. 4.7.5).

Rückzahlungen sind künftig einzufordern und nicht mit vergangenen oder künftigen Nachzahlungen zu verrechnen.

4.7.4 Buchung der Nachzahlungen und Rückzahlungen von Betriebskosten

Die Rückzahlungen von Betriebskosten des Trägers A verbuchte die Stadt in der UGr. 167.

Die Abrechnung des Trägers B für 2016 ergab in 2017 eine Nachzahlung von 14.267,44 EUR. Diese prüfte die Stadt und korrigierte den Anspruch auf 13.963 EUR. Sie leistete die Nachzahlung nicht aus der HHStelle 46460.7180⁶¹. 2018 verbuchte sie die Nachzahlung als negative Einnahme aus der HHStelle 46430.1670⁶².

Nach dem Bruttoprinzip sind alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander auszuweisen.⁶³ Indem die Stadt die Nachzahlung an Träger B nicht als Ausgabe gebucht hatte, verstieß sie gegen das Bruttoprinzip.

Zudem sind Haushaltsansätze transparent, übersichtlich und systematisch zu untergliedern. Herkunft und Verwendung der Haushaltsmittel sollen klar ersichtlich sein. Dies gilt auch für den Vollzug des Haushalts. Indem die Stadt die Nachzahlung an Träger B als negative Einnahme bei Träger A verbuchte, handelte sie gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit. Erstattungen der Träger sind Rückzahlungen von Beträgen aus dem Vorjahr. Diese sind nach § 70 Abs. 2 ThürGemHV als Einzahlungen in der UGr. 150 (Rückzahlung) zu buchen und nicht in der UGr. 167.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

4.7.5 Prüfung zahlungsbegründender Unterlagen

Die Stadt ist vertraglich berechtigt, die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung der Trägereinrichtung nach den Bestimmungen der für die kommunale Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze zu prüfen.⁶⁴ Im geprüften Zeitraum nahm sie bei keinem Träger Einsicht in Belege, Rechnungen oder andere vertragliche Nachweise. Von einem Träger forderte sie die Mietverträge an.

Die Stadt hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen.⁶⁵ Hierzu zählt auch, die Bücher beim freien Träger zu kontrollieren. Dieser Pflicht ist die Stadt nicht nachgekommen. Der Stadtrat beschloss folglich jährlich über die Haushaltspläne der Träger und damit über die Zuschüsse an diese, ohne genaues Wissen darüber, ob diese der Höhe nach gerechtfertigt waren. Die Stadt konnte und kann nicht feststellen, ob die Träger tatsächlich nur die erforderlichen Betriebskosten in Rechnung stellen. Dies muss sie auch prüfen, da Träger auf Nachzahlungen verzichten. Dies könnte darauf hinweisen, dass Träger nicht nur erforderliche Betriebskosten abrechneten oder Eigenmittel nicht angaben.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die zahlungsbegründenden Unterlagen möglichst jährlich zu prüfen.

⁶¹ Betriebskostenzuschuss an Träger B.

⁶² Rückerstattung überzahlter Betriebskosten Träger A.

⁶³ § 7 ThürGemHV.

⁶⁴ § 9 Abs. 10 bzw. § 10 Abs. 10 der Verträge zur Erstattung der Betriebskosten.

⁶⁵ § 53 Abs. 2 ThürKO.

Die Stadt teilte mit, sie habe die Träger am 12. Februar 2021 schriftlich informiert, nach Vorlage der Abrechnung der Haushalte 2020 die zahlungsbegründenden Unterlagen zu prüfen.

Die Tn. ist erledigt.

4.7.6 Infrastrukturpauschale

Das Land zahlt jeder Gemeinde 1.000 EUR pro Kind unter einem Jahr mit Wohnsitz in der Gemeinde. Stichtag ist der 31.12. des jeweils vorletzten Jahrs. Die Mittel sind zu verwenden für

- Investitionen zur Kindertagesbetreuung inkl. Ausstattung, Werterhaltung oder
- Errichtung und Werterhaltung von Spielplätzen oder
- andere Maßnahmen im Interesse der Kinder und Familien.

Einnahmen und Verwendung der Infrastrukturpauschale stellten sich nach Angaben der Stadtverwaltung im geprüften Zeitraum wie folgt dar:

Tabelle 16: Infrastrukturpauschale in EUR					
Infrastrukturpauschale	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahme	43.000	42.000	55.000	63.000	56.000
HHSt. 58100.3610					
Kinderspielplätze					
Ausgabe	46.467,62	42.782,14	36.827,00	34.400,35	46.343,80
davon					
58100.9500 - inv. Anteil Betriebskosten	33.850,00	29.500,00	22.916,00	18.600,00	30.000,00
58100.9501 - Spielgeräte				1.088,36	856,80
Kredittilgung Stadt	12.617,62	13.282,14	13.911,00	14.711,99	15.487,00
Differenz	-3.467,62	-782,14	18.173,00	28.599,65	9.656,20

Die o. g. Beträge kommen wie folgt zustande:

- Die Träger teilten der Stadt den investiven Anteil der Betriebskosten jährlich mit.
- Die Stadt hatte nach eigenen Angaben zwischen 1998 und 2001 den Kindergarten Fröbelhaus für 372.718 EUR grundhaft saniert. Sie hatte hierfür Kredite aufgenommen.

Die Stadt verausgabte die Infrastrukturpauschale 2016 bis 2018 nicht vollständig. Diese Mittel dienten der Deckung des Gesamthaushalts. Eine zweckentsprechende Verwendung fand also nicht statt. Der Rechnungshof beurteilt die Verwendung der Infrastrukturpauschale zur Kredittilgung kritisch. Die Sanierung hat nach Angaben der Stadt vor fast zwanzig Jahren stattgefunden. Einen Zusammenhang zwischen Sanierung und Verwendung der Infrastrukturpauschale zu sehen, wird aufgrund des langen Zeitraums immer schwieriger. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass zwischenzeitlich weitere Sanierungs- und/oder Renovierungsmaßnahmen stattgefunden haben.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die Infrastrukturpauschale zweckentsprechend zu verwenden. Diese ist auch bei den Trägern zu prüfen (siehe Tn. 4.7.5).

Darüber hinaus ist die Verbuchung im Abschnitt 58 – Park- und Gartenanlagen, UA 581 – Kinderspielplätze unzutreffend. Öffentliche Spielplätze sind im UA 460 – Einrichtungen der

Jugendarbeit zu buchen. Soweit die Kindertageseinrichtungen betroffen sind, ist der UA 464 zu wählen.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

4.8 Stadtbibliothek

4.8.1 Betreibung durch Verein

Die Stadt besitzt eine Stadtbibliothek. Deren Benutzung und die Gebühren hierfür hat sie in entsprechenden Satzungen geregelt.⁶⁶ 2016 ist die u. a. für die Bibliothek zuständige Mitarbeiterin ausgeschieden. Seit 1. November 2016 betreibt Verein A die Bibliothek. Die Stadt schloss einen Vertrag mit dem Verein und beauftragte ihn mit der Betreibung, Entwicklung und Pflege der städtischen Bibliothek unter Beachtung der Vorgaben der Stadt.⁶⁷ Gemäß § 3 Nr. 3 des Vertrags trägt der Verein Sorge dafür, dass die Nutzung der Einrichtung entsprechend der bestehenden Benutzungs- und Hausordnung und unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen sowie der Satzung über die Benutzung der Stadtbibliothek Bad Blankenburg in der jeweils gültigen Fassung erfolgt. Der Verein ist bevollmächtigt, auf der Grundlage der Gebührensatzung die Benutzungsgebühren für die Stadt zu erheben. Gemäß § 4 der Satzung über die Gebühren für die Benutzung der Stadtbibliothek Bad Blankenburg sind die Gebühren 14 Tage nach Bekanntgabe des Gebührenbescheids fällig. Der Verein entschied selbstständig über vorhandene mögliche Gebührenermäßigungen, vereinnahmte die Gelder und zahlte diese bei der Stadt ein. Die Stadt stellte anschließend anhand handschriftlicher Notizen des Vereins Quittungen aus.

Eine Stadtbibliothek zu betreiben, zählt zu den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einer Stadt.⁶⁸ Grundsätzlich kann die Stadt solche Aufgaben selbst wahrnehmen oder dies privaten Dritten überlassen. Erfüllt die Stadt die Aufgabe selbst, kann sie für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Benutzungsgebühren erheben.⁶⁹ Benutzungsgebühren sollen erhoben werden, wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Die Stadt nahm die Aufgabe zunächst selbst wahr und gestaltete das Benutzungsverhältnis durch Satzung und damit öffentlich-rechtlich. Indem sie den Verein zur Betreibung der Bibliothek und der Gebührenerhebung bevollmächtigte, übertrug sie einem privaten Dritten die Aufgabe. Dies ist aber mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig. Nur Kommunen sind berechtigt, kommunale Abgaben aufgrund des ThürKAG zu erheben. Der Verein könnte lediglich vorbereitende oder unterstützende Hilfstätigkeiten wahrnehmen. Hier entschied der Verein jedoch eigenständig über Fälligkeit und Höhe der Gebühren und nahm die gesamte Aufgabe war. Die Stadt muss die Betreibung der Bibliothek daher neu regeln. Dies ist grundsätzlich durch einen Verein möglich, jedoch nicht aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses.

Die Stadt teilte mit, der Stadtrat habe am 16. Dezember 2020 die Satzung über die Benutzung der Bibliothek und über die Benutzungsgebühren aufgehoben. Der Verein betreibe die Bibliothek seit 1. Januar 2021 nicht mehr im Auftrag der Stadt, sondern nehme diese Aufgabe als Verein war. Öffentliches Recht sei seitdem außen vor.

Die Tn. ist erledigt.

⁶⁶ Satzung über die Benutzung der Stadtbibliothek vom 20. September 2007 und Satzung über die Gebühren für die Benutzung der Stadtbibliothek Bad Blankenburg vom 20. September 2007, in Kraft getreten jeweils am Tag nach der Veröffentlichung.

⁶⁷ Vertrag zur Betreibung einer städtischen Bibliothek zwischen der Stadt Bad Blankenburg und dem Verein A vom 29. Juni 2017.

⁶⁸ § 2 Abs. 1 und 2 ThürKO.

⁶⁹ § 1 Abs. 1 i. V. m. § 12 ThürKAG.

4.8.2 Benutzungs- und Gebührensatzung

Die Stadt regelt die Benutzung der Stadtbibliothek und die zu erhebenden Gebühren in Satzungen.⁷⁰ Eine Gebührenüberprüfung/-anpassung fand seit dem Erlass nicht statt. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt führt in seinem Bericht⁷¹ u. a. aus, dass die Satzung nicht mehr angewendet wird, da die Bibliothek von einem Verein betrieben wird. Daher sei es ratsam, diese Satzung aufzuheben und von dem öffentlichen Internetauftritt der Stadt zu entfernen. Auf Nachfrage teilte die Stadtverwaltung mit, eine Überprüfung der Gebührensatzung sei nicht erforderlich, da der Verein die Bibliothek betreibe. Die Stadt habe die Satzung noch nicht aufgehoben, müsse dies aber mal tun. Der Rechnungshof stellte fest, dass der Verein vertraglich verpflichtet ist, die Benutzungsgebühren nach der Satzung zu erheben.⁷²

Gemäß § 12 Abs. 2 ThürKAG sollen Gebühren für die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen so kalkuliert werden, dass sie die Kosten der Einrichtung decken, jedoch nicht überschreiten. Bei der Gebührenbemessung können die Kosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens vier Jahre umfassen soll. Sowohl Kostenunter- als auch Kostenüberdeckungen sind im folgenden Bemessungszeitraum auszugleichen.⁷³ Die Stadt hat die Gebühren seit 2007 nicht neu kalkuliert. Hierzu ist sie jedoch verpflichtet. Dem Rechnungshof ist dabei bewusst, dass die Stadt für die Bibliothek keine kostendeckenden Gebühren erheben kann. Jedoch hat die Stadt alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, da sie sich in der Haushaltskonsolidierung befindet.⁷⁴ Aufgrund der vertraglichen Regelungen mit dem Verein stellt die Gebührensatzung derzeit die Grundlage für die (unzulässige) Gebührenbemessung und -erhebung durch den Verein dar. Folglich kann die Stadt diese nicht aufheben, ohne dass gleichzeitig eine neue rechtliche Grundlage, ggf. auch durch den betreibenden Verein, geschaffen wird. Dies ist bei den grundsätzlichen Überlegungen zur Betreibung der Bibliothek⁷⁵ zu berücksichtigen.

Die Stadt verwies in ihrer Stellungnahme auf die Ausführungen zu Tn. 4.8.1.

Die Tn. ist erledigt.

4.8.3 Fehlende sachliche und rechnerische Feststellung

Der Verein zahlte die Benutzungsgebühren bei der Stadt ein. Die Stadt vereinnahmte diese im Haushalt und erstellte entsprechende Annahmeanordnungen. Diese waren weder sachlich noch rechnerisch festgestellt. In einigen Fällen fehlte auch die Unterschrift des Anordnungsberechtigten. Die Stadtverwaltung gab als Grund ungeklärte Zuständigkeiten an. Zudem könne die Stadtverwaltung die Richtigkeit i. S. d. Vorschriften nicht prüfen und bestätigen, da der Verein für die Bibliothek zuständig sei.

Zahlungsanordnungen sind u. a. zu erteilen, wenn Einzahlungen anzunehmen und damit verbundene Buchungen vorzunehmen sind. Sie müssen den in § 38 ThürGemHV geforderten Mindestinhalt enthalten. Hierzu zählen u. a. Datum der Anordnung, Unterschrift des Anordnungsbefugten und die sachliche und rechnerische Feststellung nach § 40 Abs. 1 ThürGemHV. Demnach sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Die Richtigkeit ist schriftlich zu bestätigen (sachliche und rechnerische Feststellung). Sie ist vor Erteilung der Anordnung zu treffen.

⁷⁰ Satzung über die Benutzung der Stadtbibliothek vom 20. September 2007 und Satzung über die Gebühren für die Benutzung der Stadtbibliothek Bad Blankenburg vom 20. September 2007, in Kraft getreten jeweils am Tag nach der Veröffentlichung.

⁷¹ Bericht über die örtliche Rechnungsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Bad Blankenburg für das Haushaltsjahr 2017 vom 12. September 2019.

⁷² § 3 Nr. 3 S. 2 des Vertrags.

⁷³ § 12 Abs. 6 Satz 2 ThürKAG.

⁷⁴ Nr. 1.2.2.2 der VV-Haushaltssicherung.

⁷⁵ Siehe Tn. 4.8.1.

Da die Stadt die Benutzungsgebühren ohne sachliche und rechnerische Feststellung, teilweise ohne Anordnung vereinnahmte und diese auch nicht nachholte, verstieß sie gegen geltendes Recht.

Die Stadt muss die Betreuung der Bibliothek aus den oben dargestellten Gründen grundsätzlich neu regeln. In diesem Zusammenhang ist auch die Zahlungsabwicklung rechtskonform zu regeln.

Die Stadt bestätigte, das Fachamt habe die Zeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit abgelehnt, da der Verein diese Tätigkeit in eigener Verantwortung organisierte. Die Kasse und der Bürgermeister seien darüber informiert gewesen.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, Anordnungen ohne sachliche und rechnerische Feststellung und/oder Anordnung künftig besser vorzubeugen und umgehend richtigzustellen. Es genügt nicht, wenn Kasse und Bürgermeister informiert sind, sondern es besteht zeitnaher Handlungsbedarf.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

4.8.4 Verbuchung der Aufwandsentschädigung

Die Stadt zahlt an den Verein jährlich 1.200 EUR Aufwandsersatz für die Betreuung der Bibliothek. Diesen verbucht sie als Verwaltung kultureller Angelegenheiten – Aufwendungen f. Ehrenamtliche Tätigkeiten⁷⁶. In den Fortschreibungen zum HSK weist die Stadt die Ausgaben bei Bibliothek – Aufwendungen f. Ehrenamtliche Tätigkeiten⁷⁷ aus.

Nach der VVGemHaushaltssyst sind die Ausgaben im UA Büchereien nachzuweisen. Dies tat die Stadt im HSK, jedoch nicht in den Haushalten.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung. Die Buchungen sollte die Stadt für das aktuelle Haushaltsjahr durch Umbuchungen korrigieren.

Die Stadt sagte zu, die Anmerkungen umzusetzen.

Die Tn. ist erledigt.

4.9 Dorfgemeinschaftshäuser

Im Stadtgebiet gibt es mehrere Dorfgemeinschaftshäuser. Es handelt sich sowohl um Säle in Feuerwehrgebäuden als auch um separate Gebäude. Die Nutzung durch Dritte und dafür zu entrichtende Entgelte hat die Stadt in einer Benutzungs- und Entgeltordnung geregelt.⁷⁸ Nach dieser können im Stadtgebiet tätige Vereine, Verbände und Gruppen, sofern sie religiöse, soziale, sportliche oder jugendpflegerische Ziele verfolgen oder soweit sie als Realverband, Teilnehmergeinschaft oder Genossenschaft organisiert sind, die Einrichtungen unentgeltlich nutzen. Ausgenommen sind Veranstaltungen kommerzieller Art bzw. Veranstaltungen mit Gewinnerzielungsabsicht. Darüber hinaus bemisst sich die Entgelthöhe nach dem jeweilig genutzten Dorfgemeinschaftshaus und der Nutzungsart (kommerziell oder privat). Weitere Ermäßigungen sind nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die tatsächlich erhobenen Entgelte teilweise zu niedrig waren. Die Stadtverwaltung erklärte, die Ortsteilbürgermeister verwalteten die Schlüssel und erhoben die Entgelte. Bei kurzer Nutzungsdauer, z. B. zwei Stunden Kaffeetrinken, falle

⁷⁶ HHStelle 30000.4000.

⁷⁷ HHStelle 35200.4000.

⁷⁸ Benutzungs- und Entgeltordnung für die Säle in den Feuerwehrgebäuden und Dorfgemeinschaftshäuser der Ortsteile der Stadt Bad Blankenburg vom 29. November 2012, in Kraft getreten zum 1. Januar 2013.

teilweise nicht das volle Entgelt an. Auch sei ein Saal sehr klein, weshalb nicht das volle Entgelt erhoben werde.⁷⁹

Kommunen dürfen Dritten Vermögensgegenstände in der Regel nur gegen Nutzungsentgelt überlassen, wobei der volle Wert bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen ist.⁸⁰ Dabei können die Kommunen für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und ihres Eigentums Benutzungsgebühren oder privatrechtliche Entgelte erheben.⁸¹ Die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen ist grundsätzlich unzulässig. Die Überlassung von Gemeindevermögen in Erfüllung von Gemeindeaufgaben oder herkömmlicher Anstandspflichten fällt nicht unter dieses Verbot.⁸² Der Stadtrat beschloss für die Dorfgemeinschaftshäuser eine entsprechende Benutzungs- und Entgeltordnung ohne Ermäßigungstatbestände. Nach § 26 Abs. 2 Nr. 10 ThürKO und § 17 der Geschäftsordnung des Stadtrats ist auch ausschließlich der Stadtrat für die Festsetzung von Entgelten und die Regelungen zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen zuständig. Die Ortsteilbürgermeister waren daher nicht berechtigt, ein abweichendes Entgelt für die Nutzung gegenüber privaten Dritten festzusetzen. Vielmehr haben sie geltendes Ortsrecht zu beachten.⁸³ Darüber hinaus ist die Stadt verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen (§ 25 ThürGemHV).

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf sicherzustellen, dass die Entgelte entsprechend der Entgeltordnung erhoben werden. Zudem sollte sie die Entgelte unter Beachtung des § 67 Abs. 2 ThürKO neu kalkulieren, da seit Inkrafttreten mehr als sieben Jahre vergangen sind. Dabei ist zu prüfen, inwieweit eine unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen zulässig ist.

Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass es sich bei der unentgeltlichen Nutzung von Räumen der Stadt durch Vereine, Verbände und Gruppen um indirekte Zuschüsse handelt. Der Rechnungshof empfiehlt, diese im Haushalt darzustellen.

4.10 Bauhof

4.10.1 Organisation

Die Stadt führt ihren zentral untergebrachten Bauhof als Regiebetrieb. Er ist daher wirtschaftlich unselbstständig und wird im städtischen Haushalt veranschlagt. Organisatorisch ist er dem Sachgebiet 60 – Bauamt zugeordnet. 2016 gab es einen Wechsel in der Bauhofleitung. Zum Stichtag 30. Juni 2020 sind 7,05 VzÄ im Bauhof inkl. Grünflächenbereich besetzt. 0,3 VzÄ trägt das Integrationsamt. Der Bauhof erbringt Leistungen für fast alle Bereiche der Verwaltung, für die kostenrechnenden Einrichtungen und für Dritte, z. B. für Vereine. So ist er u. a. zuständig für Friedhofspflege, Papierkorbentleerung, Straßenreinigung, Winterdienst (teilweise extern vergeben), Vor- und Nachbereitungen bei Stadtfesten und den baulichen Unterhalt von Verkehrsflächen. Die Aufgaben des Bauhofs sind weder in einer Dienstanweisung noch in einem Arbeitskatalog ausgewiesen. Einen aktuellen Geschäftsverteilungsplan oder Dienstverteilungsplan gibt es nicht (siehe Tn. 4.2). Die Bauhofleiterin legte eine Liste vor, welche die regelmäßig anfallenden Aufgaben des Bauhofs sortiert nach ganzjährigem bzw. monatlichem Arbeitsanfall enthält. Diese Liste, die ihr Vorgänger aufgestellt hatte, hat sie aktualisiert und fortgeführt.

Anlage 2 zur 5. Fortschreibung des Personalentwicklungskonzepts 2014 bis 2022 enthält die Aufgaben des Bauhofs nach Leistungsgruppen, Flächen/Anzahl, Jahresstunden Soll/Ist und Kennzahlen. Grundlage dafür bildete nach Angaben der Stadt die KGSt-Berichtsreihe,

⁷⁹ Laut Entgeltordnung wären 60 EUR zu zahlen. Im geprüften Zeitraum betrug das erhobene Entgelt zwischen 20 EUR und 50 EUR.

⁸⁰ § 67 Abs. 2 ThürKO.

⁸¹ § 12 Abs. 1 ThürKAG.

⁸² § 67 Abs. 4 ThürKO.

⁸³ § 45 Abs. 7 Satz 2 ThürKO.

speziell der KGSt-Bericht Nr. 16/1994. Der Bauhofleiterin war weder das Personalentwicklungskonzept noch die Anlage 2 bekannt. Ein großer Teil des Fahrzeugbestands und der Geräte des Bauhofs ist überaltert.

Die RAB hatte mit der Genehmigung der 7. Fortschreibung des HSK die Auflage erteilt, die Stadt solle den Bauhof bis zum 31. Dezember 2021 einer Analyse unterziehen. Dabei sind die Aufgaben (pflichtig oder freiwillig) sowie deren Erledigung (selbst oder durch Dritte) einzubeziehen.⁸⁴

4.10.2 Leistungserfassung

Die Mitarbeiter erfassen handschriftlich neben der erledigten Aufgabe die geleisteten Stunden und größtenteils auch die genutzten Geräte und Fahrzeuge. Die Arbeitsnachweise und Monatsnachweise für Kraftfahrzeuge und Geräte legen die Mitarbeiter der Bauhofleiterin vor. Eine systematische Erfassung der Aufgaben, deren Erledigung, Zeitaufwand, auch der genutzten Geräte und Fahrzeuge, findet nicht statt. Die tatsächliche Auslastung der Maschinen und Fahrzeuge ist folglich nicht bekannt, sie seien nach Aussage der Leiterin aber ausgelastet. Da der Bauhof auch Leistungen für den Friedhofsbereich erbringt, musste die Kämmerei diese für die Kalkulation der Friedhofsgebühren ermitteln (siehe Tn. 4.3.4). Kostensätze für Fahrzeuge und Geräte legte die Stadt zuletzt 2016 fest. Kalkulationsunterlagen hierzu existierten im Bauhof nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt die vollständige elektronische Erfassung aller Aufgaben, deren Erledigung, des benötigten Zeitaufwands und der genutzten Geräte und Fahrzeuge. Hierdurch lassen sich auch Doppelarbeiten vermeiden. Zudem kann die Stadt die tatsächlich anfallenden Kosten im Bauhof ermitteln. Die Daten bilden dann einerseits die Grundlage für die Kalkulation von Kostensätzen und Gebühren, andererseits benötigt die Stadt sie, um Wirtschaftlichkeitsvergleiche anstellen und ggf. die Organisation des Bauhofs optimieren zu können. Dies setzt jedoch eine Kosten- und Leistungstransparenz und eine kritische Analyse dieser Daten voraus.

4.10.3 Wirtschaftlichkeit

Die Stadt vergab auch an externe Anbieter Leistungen, die grundsätzlich der Bauhof erbringen könnte. Die Entscheidung über eine Vergabe an externe Anbieter traf sie nicht aufgrund von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Ausschlaggebend war u. a., ob der Bauhof zeitliche Kapazitäten hatte. Für die Leistungen, die der Bauhof erbringt, stellte die Stadt ebenso keine Preisvergleiche an. Aufgaben des Bauhofs im Wege kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu erledigen, blieb ungeprüft.

Hilfsbetriebe dienen ausschließlich der Deckung des kommunalen Eigenbedarfs. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollte die Stadt nur dann Hilfsbetriebe errichten, wenn diese die Leistungen in selber Qualität und zu gleichen Preisen wie die Privatwirtschaft erbringen können. Unter Einbezug innerer Verrechnungen hat die Verwaltung die Möglichkeit, Kostenvergleiche zwischen Hilfsbetrieb und privaten Anbietern durchzuführen. Kann ein privater Dritter Leistungen günstiger erbringen, sollte die Stadt nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit⁸⁵ verfahren. Da die Stadt keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für die Aufgaben/Leistungen des Bauhofs durchführte, konnte sie nicht feststellen, ob die Vergabe an einen externen Anbieter tatsächlich wirtschaftlicher gewesen wäre. Sie kann auch nicht beurteilen, ob der Bauhof die verbliebenen Leistungen preiswerter als ein externer Anbieter erbrachte.

Der Rechnungshof empfiehlt, nach Schaffung der Datengrundlage Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für alle relevanten Bereiche durchzuführen. Diese sollten dann als Grundlage für Entscheidungen über Vergaben an externe Anbieter dienen. Hierbei muss die Stadt

⁸⁴ Schreiben vom 20. Juli 2020, Az.: 093.902:16_005(20)_1-03/nheu.

⁸⁵ § 53 Abs. 2 ThürKO.

notwendig werdende Ersatzbeschaffungen/Reparaturen von Fahrzeugen und Geräten mit einbeziehen. Bestehende Aufgaben/Leistungen des Bauhofs sollte die Stadt künftig regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit prüfen. Sie sollte auch prüfen, ob Aufgaben durch kommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich oder qualitativ besser erledigt werden können. Die räumliche Nähe zu Nachbarkommunen könnte sich hier als vorteilhaft erweisen.

4.10.4 Unentgeltliche Leistungen des Bauhofs

Der Bauhof erbrachte Leistungen für Dritte, denen er keine Rechnungen stellte. Nach eigenen Angaben transportierte der Bauhof z. B. Schotter, Getränke und Sitzgarnituren für private Dritte oder half bei der Vorbereitung von deren Veranstaltungen. Eine Entgeltordnung oder ein Stadtratsbeschluss liegt nicht vor.

Nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO hat die Stadt die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen. Dabei muss die Stadt den Grundsatz der Einnahmebeschaffung zwingend beachten.⁸⁶ Gemäß § 26 Abs. 2 Nr. 10 ThürKO hat der Stadtrat u. a. über die Festsetzung von privatrechtlichen Entgelten zu beschließen. Eine rechtliche Grundlage für die unentgeltliche Leistungserbringung fehlt. Sofern der Bauhof auch künftig Leistungen für Dritte erbringen soll, hat die Stadt die rechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung von Entgelten zu schaffen und diese dann auch zu erheben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Bauhof in diesen Fällen grundsätzlich wettbewerbsrelevante Leistungen erbringt. Dies kann eine steuerrechtliche Relevanz besitzen und ist vor dem Hintergrund des § 2b UStG zu berücksichtigen.

Die Stadt teilte mit, sie habe zur Analyse des Bauhofs eine Projektgruppe zusammengestellt. Bei der Analyse prüfe sie, inwieweit eine technische Erfassung der Leistungen finanziell sowie personell möglich sei. Das Ergebnis der Analyse lege sie der RAB fristgerecht bis zum 31. Dezember 2021 vor.

Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass der Bauhof auch während der Analyse keine unentgeltlichen Leistungen für Dritte erbringen darf. Die Tn. ist mit dem abschließenden Hinweis erledigt.

4.11 Zuschuss an die Stadthallen Betriebs GmbH im städtischen Haushalt

Die Stadt zahlte im geprüften Zeitraum jährlich einen Zuschuss von 270.000 EUR an die SH. 2019 stieg dieser auf 281.950 EUR. Die Stadt konnte zu diesen Zuschüssen, ihrer Zusammensetzung sowie deren unterschiedlichen Verbuchungen nur wenige Auskünfte geben bzw. unvollständige Unterlagen vorlegen. Sie verwies auf wechselnde Bearbeiter in der Stadtverwaltung und überwiegende Sachkunde im Unternehmen. Verantwortlich sei in der Vergangenheit der Hauptamtsleiter gewesen, der die Stadtverwaltung jedoch im November 2019 verlassen habe.

Folgendes stellte der Rechnungshof fest:

- Der jährliche Zuschuss an die SH erfolgte pauschal. Ein cursorischer Abgleich erfolgte über deren Jahresabschlüsse. Die Stadt lässt sich keine Nachweise über die Notwendigkeit und Begründetheit der Aufwendungen sowie keine detaillierte Abrechnung der SH vorlegen. Sie hat daher keinen Überblick über Art und Umfang der Aufwendungen, die den Zuschussbedarf begründen.

⁸⁶ Nr. 1.2.2.2 der VV-Haushaltssicherung.

- Das Gebäude und das Grundstück der Stadthalle befinden sich im Eigentum der Stadt.⁸⁷ Sie hat keinen detaillierten Überblick über die daraus resultierenden Aufwendungen und Kosten. Auch kalkulatorische Abschreibungen ermittelt sie nicht.
- Die Stadt beschäftigte ab 2006 für mehrere Jahre eine kaufmännische Beraterin. Diese analysierte die Wirtschaftlichkeit der Veranstaltungen in der Stadthalle. Sie war zu dem Ergebnis gekommen, dass wesentliches Optimierungspotenzial bestehe. Damit hätte auch der städtische Zuschuss reduziert werden können. Die Ergebnisse dieser Analysen liegen der Kämmerei nicht vor. Ein Weiterverfolgen dieser Hinweise ist nicht erkennbar.
- Das TLVwA wies die Stadt am 3. August 2012 nachdrücklich darauf hin, dass es bei der Stadthalle „die Prüfung von Alternativen bezüglich der Einnahmenerhöhung bzw. Ausgabenreduzierung“ als notwendig ansehe. Ggf. müssen andere Betreibermodelle als „vordergründig“ in Erwägung gezogen werden. Die Stadt machte dazu bislang keine Ausführungen.
- Verschiedene Stellen forderten die Stadt wiederholt auf, Optionen zu ihrer Entlastung zu prüfen.
 - Die RAB forderte, die Betreuung der Stadthalle bundesweit auszuschreiben, um eine Reduzierung der städtischen Ausgaben zu erreichen. Die Stadt unterrichtete den Stadtrat in einer Informationsvorlage⁸⁸, dass diese Variante angesichts hoher bei ihr verbleibender Kosten unwirtschaftlich sei. Zudem seien ca. 20 TEUR für die externe Ausschreibung aufzuwenden. Dies könne sie angesichts der andauernden Haushaltskonsolidierung nicht leisten.
 - Das TFM forderte eine Untersuchung darüber, ob die Schließung der Stadthalle möglich sei. Die RAB schloss sich dieser Prüfungsbitte an. Die Stadt führte hierzu am 1. April 2014 aus, dies sei unwirtschaftlich. Sie verwies auf weiterhin hohe Kosten, da die Stadthalle trotz Schließung in betriebsbereiten Zustand gehalten werden müsse. Dabei sei die kontinuierliche Aufrechterhaltung der Veranstaltungstechnik durch Fachpersonal unabdingbar. Eine nachvollziehbar belegte Untersetzung dieser Aussage lieferte sie nicht.

Der Rechnungshof konnte keine weiteren Aktivitäten der Stadt zur Kostenreduzierung erkennen.

- Die Stadt erhielt für die Sanierung der Stadthalle 17.450.521,82 EUR Fördermittel aus der Städtebauförderung. Sie gab in Gesprächen an, die Stadthalle liege im per Satzung festgelegten Sanierungsgebiet. Erst mit dessen Aufhebung entfalle die Bindungsfrist ausgereicherter Fördermittel. Daher sei die Stadt bei Schließung der Stadthalle dazu verpflichtet, Fördermittel zurückzuzahlen. Die Stadthalle befindet sich jedoch ausweislich der städtischen Kartierung nicht im Sanierungsgebiet. Die Aussage ist daher nicht begründet. Die Zweckbindungsfrist der Mittel ist Ende 2017 ausgelaufen. Eine Rückzahlungspflicht besteht daher nicht mehr.
- Der Fördermittelgeber forderte, dass sanierungsbedingte Einnahmen (Pacht) aus der Stadthalle auf einem separaten städtischen Konto zu verbuchen und dem Fördermittelgeber anzuzeigen sind.⁸⁹ Die Stadt verbuchte die Pachteinnahmen in der HHStelle 88000.1400. Eine Verbuchung im städtischen Haushalt war aber nicht zulässig. Ein konkretes Reagieren der Stadt auf diese Auflage ist nicht dokumentiert.

⁸⁷ Dieser Sachverhalt ändert sich auch nicht durch den zwischen der Stadt als Gesellschafterin und der GmbH abgeschlossenen Grundstücks- und Gebäudeüberlassungsvertrag (BS Nr. 368/III/2003 vom 21. Mai 2003). Danach gehen zwar die Pflichten des Eigentümers zur Bewirtschaftung und Instandhaltung der Halle auf die GmbH über. Da diese jedoch nicht in der Lage ist, diese Aufwendungen zu tragen, entsteht ein jährlicher Zuschussbedarf, der durch die Stadt zu decken ist.

⁸⁸ Vorlage Nr. BB IV.112/IV/2006 am 13. Februar 2006.

⁸⁹ Antwort des TLVwA vom 1. Dezember 2005 auf die Anfrage der Stadt vom 4. November 2005.

- 2018 und 2019 zahlte die SH jeweils 8 EUR Pacht an die Stadt. 2019 hätte sie nach dem Überlassungsvertrag 9 EUR zahlen müssen. Dies ist grundlos nicht erfolgt.
- Die SH führte im Lagebericht 2018 aus, aufgrund technischer Überalterung der Veranstaltungstechnik seien größere Neuinvestitionen erforderlich. Die Stadt hatte dafür keine Vorsorge bzw. Planung getroffen. Haushaltsmittel stehen nicht zur Verfügung.

Der Rechnungshof bat die Stadt, zur Prüfung dieser Sachverhalte aussagekräftige Unterlagen vorzulegen. Die eingereichten Unterlagen umfassten aber nur den Zeitraum bis 2005. Die Stadt führte dazu aus, es gäbe weitere Unterlagen, diese seien aber wegen häufiger Mitarbeiterwechsel/Ausscheiden von Mitarbeitern im Haus verteilt und könnten gegenwärtig nicht vorgelegt werden. Der Rechnungshof sandte der Kämmerin daraufhin am 20. August 2020 schriftlich konkrete Fragen zu und bat um Beantwortung binnen 14 Tagen. Erst mit Fristablauf teilte die Kämmerin mit, sie könne die Fragen nicht beantworten. Unterlagen des ehemaligen Hauptamtsleiters habe sie durchgesehen, könne daraus aber keine Beantwortung erarbeiten. Die Stadt überlege, auf den ehemaligen Hauptamtsleiter zuzugehen und ein Gespräch zu führen. Zudem bot sie dem Rechnungshof ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der SH an. Der Rechnungshof verwies auf die Zuständigkeit des Bürgermeisters, geordnete Verwaltungsabläufe sicherzustellen und fachlich geeignetes Verwaltungspersonal für die Erledigung der anfallenden Aufgaben anzustellen⁹⁰ und lehnte Gespräche mit Externen ab.

Die Kämmerin verwies zudem darauf, der Bürgermeister habe sich vorbehalten, die Beantwortung vorzunehmen. Sie bestätigte, dass die Fragen eindeutig die städtische Sphäre betreffen und nicht den Aufgabenbereich der SH. Die Beantwortung der Fragen durch den Geschäftsführer der SH sei daher auch aus ihrer Sicht nicht zielführend. Die Frage, ob der Bürgermeister an diesem Tag zu einem Gespräch zur Verfügung stünde, verneinte die Kämmerin nach interner Rücksprache. Der Rechnungshof informierte sodann über weitere Prüfungstage, an denen er für ein Gespräch mit dem Bürgermeister zur Verfügung stehe. Da jedoch kein Gesprächswunsch des Bürgermeisters bestand, teilte die Kämmerin mit, die Stadt bevorzuge, die Fragen schriftlich zu beantworten.

Der Rechnungshof bekundet sein Befremden über das Verhalten der geprüften Stelle und verweist auf deren Mitwirkungspflicht⁹¹. Er forderte die Stadt auf, die Fragen im Stellungnahmeverfahren zu diesem Berichtsentwurf zu beantworten. Belege, die die Beantwortung untersetzen, waren beizufügen.

Die Stadt berief sich in ihrer Stellungnahme ausschließlich auf Unterlagen von 1999 bis Februar 2006. Aktuelle Unterlagen fügte sie nicht bei. Der Rechnungshof fasst nachfolgend die Antworten der Stadt zusammen und wertet diese. Die zuständige RAB erhält die vollständigen Antworten der Stadt mit dem Übersendungsschreiben.

- *Frage 1: Die Stadt führte aus, die Verbesserungsvorschläge der externen Beraterin habe der Aufsichtsrat mit der Geschäftsleitung ausgewertet und diskutiert. Die Verbesserungsvorschläge seien im bestehenden Veranstaltungsmarkt der Region nicht umsetzbar gewesen. Es sei jedoch festgelegt worden, den Anteil der risikobehafteten Eigenveranstaltung zurückzufahren und künftig nur noch Eigenveranstaltungen durchzuführen, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses absehbar (kalkulierbar) ist, dass diese mindestens kostendeckend durchgeführt werden können. Fehlende Infrastruktur, wie z. B. ausreichende Hotelbetten der Kategorie ab 3*+ in der unmittelbaren Umgebung, sei Grund dafür, dass einige Veranstaltungsarten, wie z. B. Messen und Tagungen, nur sehr schwer und ggf. unter Zugeständnissen akquiriert werden könnten. Es werde ständig versucht, durch Optimierung (Lichttechnik,*

⁹⁰ § 29 Abs. 1 i. V. m. § 33 Abs. 1 S. ThürKO.

⁹¹ Vgl. § 2 Abs. 2 S. 1 PrBG.

Tontechnik, Logistik, Verfügbarkeit und Schnelligkeit von Datenleitungen etc.) dem sich verändernden Markt standzuhalten. Dabei sei es nicht möglich, alle Kosten auf den Veranstalter umzulegen. Über viele Jahre sei es der SH gelungen, den Zuschussbedarf konstant zu halten. Dies stelle die Optimierung der SH dar.

Der Rechnungshof vermisst ein aktives Handeln der Stadt selbst. Die genannten Optimierungen führte die SH durch. Die fehlende Infrastruktur ist kein akut aufgetretenes Problem. Wenn die externen Verbesserungsvorschläge nicht geeignet waren, muss die Stadt folglich neue Maßnahmen entwickeln. § 53a Abs. 1 Satz 4 ThürKO fordert das Haushaltssicherungskonzept betreffend: Die Stadt muss konkrete Maßnahmen darstellen, durch welche die Erreichung der Konsolidierungsziele gesichert wird. Auch ein in der Vergangenheit konstant gehaltener Zuschuss konnte dies nicht gewährleisten. Er gefährdete die Haushaltssicherung sogar. Der zuletzt gestiegene Zuschussbedarf dürfte diesen Trend verstärken. Die Stadt muss daher andere Antworten geben, als das Ziel, den Zuschussbedarf konstant zu halten.

- *Frage 2: Zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen teilte die Stadt mit, es gebe keine Berechnungen, welche die Gebäudekosten enthielten. Grundlage der Kalkulation von Mietverträgen sei der mit Inbetriebnahme der Stadthalle festgelegte "Mietpreisbaukasten", den der Stadtrat beschlossen habe. Dieser sei in den Folgejahren in den einzelnen Positionen der preislichen Entwicklung angepasst (erhöht) und die entstehenden Mietpreise durch Marktvergleiche überprüft worden. Die Stadt bestätigte, die RAB habe gefordert, bei der Kalkulation einer Veranstaltung alle Kosten und Einnahmen einzubeziehen, die direkt mit dieser im Zusammenhang stehen. Die Stadt begründete, eine Vollkalkulation führe mindestens zu einer Verdoppelung der Mietpreise. Dies sei nicht durchsetzbar.*

Auch wenn keine kostendeckende Miete erhoben werden kann, verschafft sich die Stadt über eine Kalkulation einen Überblick über die tatsächlichen finanziellen Gegebenheiten. Wenn jedoch mit den Gebäudekosten wesentliche Bestandteile einer Kalkulation weggelassen werden, verliert diese an Aussagekraft. Die nach §§ 53 Abs. 2 Satz 1 und 53a Abs. 1 Satz 4 ThürKO erforderlichen Entscheidungsgrundlagen fehlen folglich. Die Stadt verliert damit eine wichtige und notwendige Planungsgrundlage in der Haushaltskonsolidierung. Eine vollständige Kostenkalkulation zu unterlassen, weil sie den tatsächlichen Refinanzierungsbedarf zeigt, ist rechtswidrig.

- *Frage 3: Die Stellungnahme zu den vom TFM geforderten Analysen verwies auf eine städtische Unterlage aus 2006. Diese beinhalte 3 Varianten und deren Berechnung:*

1. *Schließung der Stadthalle,*
2. *Schließung der Stadthalle mit Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft,*
3. *Weiterführung der Stadthalle mit den vorhandenen Vertragskonstruktionen.*

Gründe bzw. Belege, warum es beim Schließen der SH erforderlich sein soll, diese dauerhaft in einem ständig betriebsbereiten Zustand zu halten, gab die Stadt nicht.

Tatsächlich geht diese Vorlage nicht auf die Variante 1 ein. Für den Rechnungshof fehlt damit weiterhin die vom TFM geforderte Untersuchung. Wenn nicht alle Varianten untersucht werden, gibt es keine Entscheidungsgrundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und eine wirksame Haushaltskonsolidierung. Dies ist unzulässig.⁹² Darüber hinaus ist nach 15 Jahren zu hinterfragen, wie realistisch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von 2006 heute noch ist.

- *Frage 4: Zur Frage der externen Betreibung bestätigte die Stadt, die geschätzten Ausschreibungskosten seien ein Kriterium gewesen, diese Maßnahme zu unterlassen. Weiterhin sei ausschlaggebend gewesen, dass nach einschlägigen Untersuchungen*

⁹² §§ 53 Abs. 2 Satz 1 und 53a Abs. 1 Satz 4 ThürKO.

kein Veranstaltungshaus kostendeckend arbeiten könne. Zudem sei der Zuschussbedarf für die SH unter dem in diesen Untersuchungen erfassten Durchschnitt.

Die Stadt erkennt in dieser Stellungnahme unterschiedliche Ausgangslagen. Zum einen kennt sie die Berechnungsgrundlagen der herangezogenen Analysen nicht. Sollten dort, wie allgemein üblich, auch die Gebäudekosten in die Berechnung einbezogen sein, stellt sich der Zuschussbedarf für die SH nicht mehr als unterdurchschnittlich dar. Zum anderen befinden sich nicht alle Kommunen, die ein Veranstaltungshaus betreiben, in einer vergleichbar schlechten Haushaltslage wie Bad Blankenburg. Die Stadt, die sich seit längerem in der Haushaltssicherung befindet, hat während der Haushaltskonsolidierung grundsätzlich solche Ausgaben zu vermeiden, die nicht unmittelbar der Durchführung von kommunalen Pflichtaufgaben dienen (Abschnitt A – Allgemeine Grundsätze VV-Haushaltssicherung). Weiter führt die VV-Haushaltssicherung unter Nr. 1.2.2.1 – Ausgaben – freiwillige Leistungen u. a. aus: „Bei allen freiwilligen Leistungen hat die Gemeinde im Einzelnen zu prüfen und darzulegen, ob auf diese verzichtet oder diese zumindest reduziert werden können. Die Prüfung und der Abbau bzw. die Reduzierung der freiwilligen Leistungen ist zu dokumentieren.“ Da dies keine einmalige Prüfung, sondern Haushaltskonsolidierung ein Prozess über Jahre ist, sollte sich die Stadt fragen, ob eine Unterlage aus 2006 heute noch aussagekräftig ist.

- *Frage 5: Die Stadt bestätigte, sie habe die Auflage des Fördermittelgebers, Pachteinnahmen auf einem separaten Konto zu verbuchen, nicht beachtet. Sie werde diese Auflage „nachrichtlich und zukünftig“ beachten. Auf die Fragen, wie die Stadt die jährliche Pacht von 8 EUR bzw. 9 EUR berechnet habe und ob diese für einen anderen externen Betreiber ebenfalls so niedrig ausfielen, gab sie keine Antwort.*

Der Rechnungshof beanstandet, dass sich die Stadt nicht zu möglichen Pachteinnahmen durch einen externen Betreiber äußerte. Er wertet dies als Verzicht auf mögliche Einnahmen. Dies ist unzulässig und verstößt gegen § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO. Die Stadt beraubt sich damit möglicher Konsolidierungsbeiträge bzw. lässt diese Chancen ungeprüft. Dies läuft den rechtlichen Vorgaben zur Haushaltssicherung zuwider.

- *Frage 6: Die Stadt erläuterte, die SH habe 497,09 EUR überwiesen. Dies beinhaltete die Pacht 2019 und die Rückzahlung des überzahlten Zuschusses 2018. Die Stadt habe den Zahlungseingang unrichtig aufgeteilt. Daher sei es zu einer niedrigeren Darstellung der Pachteinnahmen gekommen. Die SH habe den korrekten Pachtpreis bezahlt. 2020 sei keine pandemiebedingte Reduzierung erfolgt.*

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die Beträge künftig richtig aufzuteilen und zu verbuchen.

- *Frage 7: Die Stadt stellte klar, die SH habe nie innerhalb des festgesetzten Sanierungsgebiets gelegen. Sie führte weiterhin aus, sie habe Städtebaufördermittel beantragen können, weil die SH als „Einzelobjekt außerhalb des förmlich festgesetzten Sanierungsgebiets“ klassifiziert worden sei. Belege für das dazu geführte Gespräch fügte sie nicht bei.*

Der Rechnungshof vermisst eine Auskunft, warum die Stadt ihm gegenüber während der örtlichen Erhebungen andere Angaben machte.

Insgesamt bleibt festzustellen, die städtischen Antworten zur Stadthalle genügen nicht den Anforderungen an ein sachgerechtes Stellungnahmeverfahren. Sie beantworten Wesentliches nicht und geben keine Hinweise, wie die Stadt mit den Feststellungen umgehen will. Die Stadt berief sich lediglich auf alte Unterlagen, stellte aber keinen neuen Überlegungen an. Dabei hat sich zwischenzeitlich die Rechtslage geändert, weil die Zweckbindungsfrist der Fördermittel ausgelaufen ist. Dies bedeutet, die Schließung der Stadthalle hätte nicht zwingend zur Folge,

dass Fördermittel zurückzuzahlen sind. Die Stadt könnte die Haushaltskonsolidierung durch Schließung der Stadthalle wesentlich beschleunigen, da der Zuschuss an die SH entfiel. Zudem hatte das TFM die Stadt explizit aufgefordert, die Schließung der Stadthalle zu prüfen. Die seit Jahren andauernde und kontinuierlich verlängerte Haushaltskonsolidierung belegt, die Stadt muss andere Maßnahmen als bisher ergreifen, um ihre Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen. Gerade im Bereich der Stadthalle muss sie verschiedene Varianten unter den aktuellen Gegebenheiten prüfen. Ein Berufen auf alte Unterlagen und Absprachen ist nicht ausreichend.

Der Rechnungshof vermisst außerdem Ausführungen dazu,

- wie die Stadt perspektivisch einen Überblick über Art und Umfang der Aufwendungen erhalten will, die den Zuschussbedarf an die Stadthalle auslösen,
- wie sie den Zuschuss an die Stadthalle künftig wirtschaftlich steuern und gestalten will,
- wie sie künftig feststellen will, ob dieser Zuschussbedarf begründet ist,
- wie sie die rechtlich erforderlichen kalkulatorischen Abschreibungen berechnen will,
- warum sie angesichts der festgestellten Überalterung der Veranstaltungstechnik keine Vorsorge für technischen Ersatz getroffen hat bzw. wie sie damit umgeht, dass sie Ersatzbeschaffungen in ihrer gegenwärtigen Finanzsituation nicht leisten können.

Die Stadt erkennt somit, dass die Probleme jetzt zu lösen sind. Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass die Stadt nicht in der Lage war, ihre Stellungnahme mit aktuellen Unterlagen zu untersetzen und so eigene Bemühungen zur Zuschussreduzierung nachzuweisen. Die Stadt verletzt ihre Pflichten zur Haushaltskonsolidierung umfassend. Die Verpflichtungen der Stadt aus der SH stehen in keinem Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit. Damit ist die Beteiligung an der SH nach § 73 Abs. 1 Nr. 3 ThürKO unzulässig. Die Tn. muss daher offenbleiben.

4.12 Versicherungen

Die Stadt schloss verschiedene Versicherungen ab. Die Verträge bestehen überwiegend seit vielen Jahren. So verfügt die Stadt u. a. bei der Sparkassenversicherung über eine Unfallversicherung für die Kameraden der Freiwilligen Feuerwehr. Diese beinhaltet zusätzliche Leistungen neben der gesetzlichen Unfallversicherung. Ferner versicherte die Stadt ihre Fahrzeuge beim KSA gegen Schäden. Hierzu schloss sie größtenteils eine Vollkaskoversicherung ab. Die versicherten Fahrzeuge sind zum Teil älter als zehn Jahre.

Die Stadt ist nach § 66 Abs. 3 ThürKO verpflichtet, das Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Diese Pflichten schließen die Vorsorge für unvorhersehbare finanzielle Schäden oder Gefahren für das Vermögen ein. Der Stadt ist es freigestellt, in welchem Umfang sie ihre Risiken versichert. Dennoch sollte sie vor Abschluss einer Versicherung 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. Zu beachten ist auch, dass Versicherungen nur nachrangig leisten, also der Schaden nicht anderweitig ersetzt wird.

Bei der Unfallversicherung für Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr besteht die Gefahr, dass die Stadt Risiken doppelt abgesichert hat und dadurch höhere Versicherungsprämien zahlt als erforderlich. So deckt die Unfallkasse Thüringen Schadenereignisse an Leib und Leben von Personen (z. B. Angehörige der Freiwilligen Feuerwehr) ab. Eine gesetzliche Verpflichtung für eine weitergehende Unfallversicherung besteht nicht.

Bei der Kaskoversicherung ist besonders bei den älteren Fahrzeugen fraglich, ob der Umfang des Versicherungsschutzes und der (Rest-)Wert des Fahrzeugs in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Der Rechnungshof empfiehlt, alle Versicherungsverträge hinsichtlich der Notwendigkeit und Höhe der Versicherungsprämien und -leistungen zu überprüfen. Das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist hierbei zu beachten. Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass sich eine langfristige Vergabe von Leistungsverträgen marktverschließend auswirkt, da andere Unternehmen keine Möglichkeit erhalten, in einem Wettbewerb ihre Leistungen anzubringen. Ferner können auch langjährige Vertragsbedingungen wirtschaftlich ungünstig sein.

Die Stadt teilte zu den Feuerwehr-Kfz-Versicherungen mit, sie habe bereits im Oktober 2020 eine generelle Bestandsprüfung sowie eine Überprüfung der Notwendigkeit von Voll- oder Teilkaskoversicherungen des Fuhrparks inkl. der Fahrzeuge der FFW veranlasst. Für insgesamt acht Anhänger der Feuerwehr sei eine Änderungsmitteilung an den KSA erfolgt. Für die Kraftfahrzeuge der Feuerwehr nehme sie aufgrund der Sonderausstattungen und Erfahrungen aus diversen Einsätzen keine Änderungen der Versicherungen vor. Die Schadenshöhen lägen bei Komplettschäden von Feuerwehr-Fahrzeugen zwischen 220.000 EUR und 500.000 EUR.

Einen Anhänger der FFW habe die Stadt aufgrund Nichtnutzung abgemeldet und stillgelegt. Er soll mit einem Motorrad der FFW durch eine Auktion veräußert werden.

Abrechnungen bzw. Neuberechnungen für 2020 stünden noch aus, sodass das Einsparungspotenzial noch nicht mitgeteilt werden könne.

Die Stadt erläuterte, sie habe die private Feuerwehr-Zusatzunfallversicherung geschlossen, um Lücken des gesetzlichen Versicherungsschutzes abzudecken. Die Versicherung diene dazu, wirtschaftliche Schäden abzuwenden, welche bei satzungsgemäßer Vereinstätigkeit nicht (Risikobereiche Wegerisiko und das Erlöschen seiner Erwerbstätigkeit) abgesichert sind. Feuerwehrvereinigungen seien gemäß FLORIAN Vertrag selbständige Vereine und erfüllen somit vereinssatzungsgemäße Aufgaben. Da diese Tätigkeitsbereiche nur in Ausnahmefällen als dienstliche, ehrenamtliche und somit gesetzliche Tätigkeiten anerkannt werden, fielen sie nicht unter den gesetzlichen Unfallversicherungsschutz. Es sei hier auch günstig nachversichert worden, da das Veranstaltungsrisiko inbegriffen sei (z. B. Feuerwehr- und Stadtfeste etc.).

Die Stadt habe zum 1. April 2021 die meisten Fahrzeuge/Hänger des Bauhofs in eine Teilkaskoversicherung umgewandelt. Zukünftig überprüfe sie den Kfz-Bestand in regelmäßigen Abständen und passe ihn an.

Die Ausführungen der Stadt zu den Kfz-Versicherungen sind nachvollziehbar. Die Stadt erkennt jedoch die Rechtslage bei der Unfallversicherung. Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr sind umfassend über die gesetzliche Unfallkasse versichert. Dies schließt Wegeunfälle und Erwerbsunfähigkeit ein. Sofern sich die Mitglieder in einem Verein organisiert haben, ist dies losgelöst von ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit in der FFW zu betrachten. Es ist nicht Aufgabe der Stadt, den Feuerwehrverein oder dessen Tätigkeiten zu versichern. Hierfür ist der Verein, wie jeder andere Verein auch, selbst verantwortlich. Zudem befindet sich die Stadt in der Haushaltskonsolidierung und darf freiwillige Leistungen, wie z. B. Vereinsförderung, nur eingeschränkt wahrnehmen. Der Rechnungshof empfiehlt der Stadt, sich beim Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der Feuerwehr-Unfallkasse Mitte, bzw. auf dessen Homepage über die Leistungen zu informieren.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

4.13 Verkauf einer Stadtwaldfläche

4.13.1 Gründe für den Verkauf

Die Stadt beabsichtigt, rund 106.000 m² Kommunalwald für 25.000 EUR an die Landesforstanstalt ThüringenForst AöR zu veräußern. Die Stadt begründet den Verkauf mit fehlenden Erlösen aus dem Grundstück und der Senkung der Beförsterungskosten um 300 EUR jährlich. Die Flächen seien schwer zugänglich und für eine Bewirtschaftung nicht

geeignet, die Steilhänge nicht nutzbar. Der Käufer sichere sich zudem mit dem Kauf die Zuwegung zu seinen Grundstücken im Waldgebiet.⁹³

Der Wald nimmt neben der Einnahmenerzielung zahlreiche weitere Funktionen wahr. Hierzu zählen u. a. die günstigen Wirkungen auf Klima, Boden, Wasserhaushalt und Luftreinhaltung zu steigern, der heimischen Tier- und Pflanzenwelt einen Lebensraum zu bieten und der Erholung der Bevölkerung gerecht zu werden.⁹⁴ Die Stadt hat in ihrer Beschlussvorlage die Funktionen des Waldes unzureichend berücksichtigt. Die Kostensenkung ist aus Sicht des Rechnungshofs keine hinreichende Begründung zur Veräußerung des Kommunalwaldes. Auch dass die Fläche schwer zu bewirtschaften sei, rechtfertigt eine Veräußerung nicht. Zudem verliert die Stadt Erträge aus der Verpachtung des Jagdrechts auf dieser Fläche. Der Stadtrat stimmte daher auf Grundlage einer unzureichenden Begründung über den Verkauf des Stadtwaldes ab.

Künftig sollte die Stadt die Waldfunktionen und deren Erhalt mehr in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen und dies entsprechend dokumentieren. Dies gilt insbesondere bei Verkäufen an Privatpersonen.

4.13.2 Verwendung der Verkaufserlöse

Das ThürWaldG⁹⁵ enthält im Sechsten Teil besondere Regeln für den Kommunalwald. Gemäß § 34 Abs. 1 ThürWaldG sollen die Erlöse aus dem Verkauf von Kommunalwald grundsätzlich zur Erhaltung und Verbesserung des Waldes verwendet werden. Eine Verwendung zur Haushaltskonsolidierung ist grundsätzlich ausgeschlossen.⁹⁶ Die Vorlage enthielt keinen Hinweis darauf, wie die Stadt die Erlöse aus dem Waldverkauf verwenden will. Der Rechnungshof kann daher nicht beurteilen, ob und wie die Stadt die Verkaufserlöse in ihren verbleibenden Wald reinvestiert.⁹⁷

Der Rechnungshof bat um Mitteilung, wie die Stadt die Erlöse aus dem geplanten Waldverkauf verwenden will. Künftig ist in den Beschlussvorlagen anzugeben, wie die Erlöse aus Waldverkauf verwendet werden sollen.

In ihrer Stellungnahme erklärte die Stadt, dass „der Erhalt der Waldfunktionen bei einem Verkauf an die Landesforstanstalt ThüringenForst AöR gegeben“ sei. Die Stadt beabsichtige im Übrigen nicht, Waldflächen zu verkaufen. Die verbleibende Waldfläche von rund 270 ha werde auch weiterhin durch das Forstamt Saalfeld-Rudolstadt befördert. Zudem schilderte die Stadt die Herausforderungen bei der Waldbewirtschaftung durch die Verkehrssicherungspflicht sowie durch Schadensereignisse wie Käferbefall, Trockenheit und Windbruch.

Abschließend nannte die Stadt u. a. den Bau einer Zisterne sowie die Beschaffung mobiler Feuerlöschbehälter für den Einsatz im Wald und weiterer Waldbrandbekämpfungsausrüstung als Investitionen in den Kommunalwald.

Die von der Stadt geschilderten Herausforderungen bei der Waldbewirtschaftung durch Verkehrssicherungspflichten und Schadensereignisse treffen alle Waldbesitzer und sind Teil der regelmäßigen Bewirtschaftung. Sie sind nicht geeignet, der Verpflichtung aus § 34 Abs. 1 ThürWaldG nachzukommen, Erlöse aus Waldverkäufen zur Erhaltung und Verbesserung des Waldes zu verwenden. Verbesserungen des Waldes sind u. a. Maßnahmen zur Klimaanpassung durch Laubholzvoranbau, Wertästungen oder Walderschließungsmaßnahmen. Auch Maßnahmen des Waldschutzes, die über die übliche

⁹³ Vorlage- Nr. BB 086/VII/2020, Az.: 20-941-00-Spr.

⁹⁴ § 2 ThürWaldG.

⁹⁵ ThürWaldG vom 6. August 1993, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2019 (GVBl. S. 414).

⁹⁶ § 33 Abs. 2 Satz 3 ThürWaldG;

TMIK Rundschreiben R 33 3/2019 vom 21. November 2019, Az.: 33.1-1476-1/2019.

⁹⁷ § 34 Abs. 1 ThürWaldG.

regelmäßige Bewirtschaftung hinausgehen, z. B. das Anlegen von Waldbrandschutzriegeln oder von Wasserentnahmestellen im oder am Wald, fallen hierunter.

Die Investition der Stadt in eine Zisterne zur vorbeugenden Waldbrandbekämpfung ist grundsätzlich geeignet, der Verpflichtung aus § 34 Abs. 1 ThürWaldG nachzukommen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Stadt die Zisterne in einer Entfernung zum Stadtwald errichtet hat, die es zulässt, rechtzeitig Löschwasser dorthin zu transportieren. Andernfalls dient die Zisterne lediglich der allgemeinen Brandvorsorge. Die Stellungnahme lässt hier die notwendigen Ortsangaben vermissen.

Die übrigen beschafften Ausrüstungsgegenstände für die Waldbrandbekämpfung (mobile Feuerlöschbehälter für den Einsatz im Wald, Löschrucksäcke und Waldbrandhacken) dienen der Feuerwehr zum allgemeinen Waldbrandschutz für alle Waldbesitzarten und dienen damit nicht der „Erhaltung und Verbesserung“ des Kommunalwaldes.

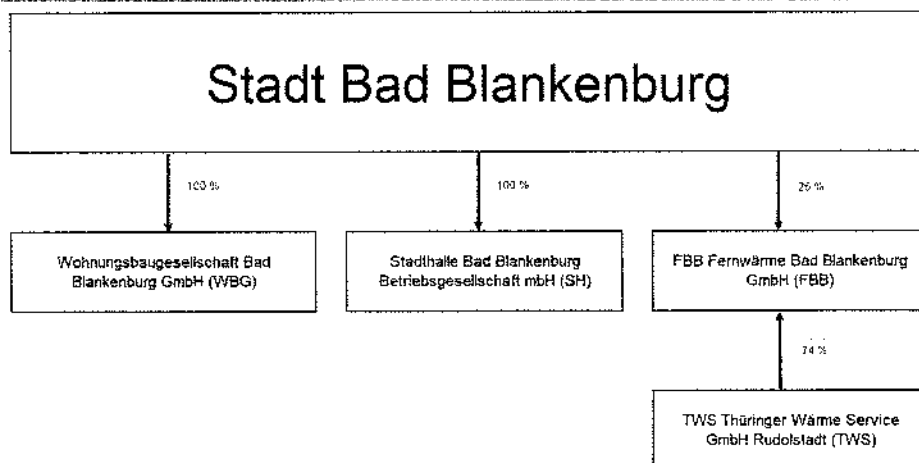
Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Stadt künftig im Vorfeld potentieller Waldverkäufe bereits Reinvestitionsmaßnahmen plant, die tatsächlich der „Erhaltung und Verbesserung“ des Waldes gem. § 34 Abs. 1 ThürWaldG dienen. Diese Maßnahmen sind bereits in den Entscheidungsprozess zum Verkauf von Kommunalwald mit einzubeziehen und in der Stadtratsvorlage zu beschreiben.

5 Beteiligungsverwaltung und städtische Beteiligungen

5.1 Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts

Die Stadt war im geprüften Zeitraum an folgenden Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts unmittelbar beteiligt, die prüfungsrelevant waren:

Abbildung B: Beteiligungsstruktur der Stadt Bad Blankenburg



Bis zum 31. Dezember 2016 war die Stadt zu 100 % an der FBB beteiligt. Zum 1. Januar 2017 beteiligte sich die TWS mit 74 % an der FBB, sodass die Stadt seither Minderheitsgesellschafterin ist.

Von der Prüfung nicht erfasst war die unmittelbare Beteiligung am KET sowie die mittelbaren Beteiligungen an der TEAG und an der KEBT.

Im geprüften Zeitraum nahm die Stadt aus den o. g. Beteiligungen 378.429 EUR ein. Dies betraf die Veräußerung eines Geschäftsanteils der FBB an die TWS. Im gleichen Zeitraum zahlte die Stadt Zuschüsse von 1.350.000 EUR an die SH.

5.2 Beteiligungsberichte

Die Gemeinde hat nach § 75a Abs. 1 ThürKO jährlich zum 30. September einen Beteiligungsbericht über jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar beteiligt ist, zu erstellen. Im Fall der mittelbaren Beteiligung der Gemeinde an solchen Unternehmen gilt das Gleiche, wenn die Beteiligung mehr als 25 v. H. beträgt oder die Bilanzsumme des Unternehmens drei Millionen vierhundertachtunddreißigtausend EUR überschreitet. Der Beteiligungsbericht ist dem Stadtrat und der RAB vorzulegen.⁹⁸

Die Stadt erstellte im geprüften Zeitraum ihre Beteiligungsberichte fristgerecht. Sie entsprachen den gesetzlichen Erfordernissen⁹⁹ bzw. gingen zum Teil über diese hinaus.

5.3 Beteiligungsverwaltung

Die Verwaltung der Beteiligungen war bislang bei der Stadt im Hauptamt angesiedelt. Dort beschäftigte sich eine Mitarbeiterin mit der Beteiligungsverwaltung anteilig. Eine nähere Aufgliederung ist im Dienstverteilungsplan nicht angegeben. Nach Auskunft der Stadt¹⁰⁰ soll die Beteiligungsverwaltung künftig in der Finanzverwaltung neu organisiert werden.

Nicht für alle Beteiligungsunternehmen liegen die Unterlagen vollständig und einheitlich vor. Die Ablage erfolgt entweder in Papier- oder in elektronischer Form, wobei keine durchgängigen Vorgaben bestehen.

Der Rechnungshof empfiehlt, im Zusammenhang mit der Umorganisation vom Hauptamt zur Finanzverwaltung die Unterlagen¹⁰¹ auf Vollständigkeit zu prüfen und eine einheitliche Ablagestruktur festzulegen.

Die Einladungen zu den Aufsichtsratssitzungen und ein Großteil der Sitzungsprotokolle werden direkt beim Bürgermeister abgelegt.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Beteiligungsverwaltung die Einladungen mit den entsprechenden Beschlussvorlagen vorab auf kommunalrechtliche Aspekte prüft und dahingehend Vorlagen/Vermerke für den Bürgermeister erstellt.

Die Stadt werde die Anmerkungen entsprechend umsetzen.

Mit der Zusage, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen, ist die Tn. erledigt.

5.4 Fernwärme Bad Blankenburg GmbH

5.4.1 Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand

Die Stadt ist seit dem 1. Januar 2017 zu 26 % an der FBB beteiligt. Gegenstand des Unternehmens sind die Verteilung und der Vertrieb von Fernwärme sowie das Vorhalten hierfür notwendiger Anlagen und Einrichtungen, bezogen auf das Stadtgebiet Bad Blankenburg.

⁹⁸ § 75a Abs. 3 ThürKO.

⁹⁹ Vgl. § 75a Abs. 2 ThürKO.

¹⁰⁰ Telefonat vom 30. April 2020.

¹⁰¹ Gesellschaftsverträge, Korrespondenz mit der Rechtsaufsicht, Einladungen zu Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen sowie die dazugehörigen Protokolle.

Die FBB darf alle Geschäfte tätigen, die unmittelbar oder mittelbar geeignet oder nützlich erscheinen, den Gesellschaftszweck zu erreichen. Hierzu kann sie sich auch an anderen Unternehmen beteiligen oder solche Unternehmen gründen, erwerben oder pachten.¹⁰²

5.4.2 Prüfungsrechte und -befugnisse

Die Kommune hat dafür Sorge zu tragen¹⁰³, dass ihr die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG eingeräumt und diese ausgeübt werden. Gleiches gilt¹⁰⁴ für die Prüfungsbefugnisse nach § 54 HGrG. Die im Thüringer Kommunalrecht geforderte Berichterstattung nach § 53 HGrG ermöglicht es dem Stadtrat, sich ein Bild über die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft zu verschaffen. Der Bericht soll auch Aussagen dahingehend beinhalten, ob sich Hinweise zur Geschäftsführung ergeben. Dies sind wesentliche Informationen, die Voraussetzung für die Feststellung von Jahresabschlüssen und die Entlastung der Organe sind.

In den für den geprüften Zeitraum maßgeblichen Gesellschaftsverträgen sind diese Rechte nicht eingeräumt. Insoweit liegt ein Verstoß gegen § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 und 4 ThürKO vor. Ein Bericht nach § 53 HGrG lag lediglich für die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 vor, d. h. für die Zeit, als die Stadt noch die alleinige Gesellschafterin war.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in der Gesellschafterversammlung darauf hinzuwirken, dass der Gesellschaftsvertrag entsprechend den o. g. Anforderungen geändert wird.

5.4.3 Kommunalrechtliche Anforderungen an die Jahresabschlüsse

Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des HGB aufgestellt und geprüft werden.¹⁰⁵ Bei der Gestaltung der Verfahrensabläufe ist zu beachten, dass die Gesellschafter spätestens mit Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahrs über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung des vergangenen Geschäftsjahrs zu beschließen haben.¹⁰⁶ Die Anwendung des § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürKO ist im Gesellschaftsvertrag der FBB nicht verankert. § 42a Abs. 2 GmbHG ist anzuwenden.¹⁰⁷

Die vorgelegten Jahresabschlüsse erstellte die FBB nicht nach den Bestimmungen für große Kapitalgesellschaften. Lageberichte erstellte sie zu keiner Zeit. Den Jahresabschluss 2014 stellte die Gesellschafterversammlung am 16. September 2015, den Jahresabschluss 2016 am 17. Oktober 2017 fest. Folglich liegen hier Verstöße gegen § 42a Abs. 2 GmbHG vor.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die gesetzlichen Regelungen künftig einzuhalten.

5.4.4 Feststellung der Jahresabschlüsse 2013 und 2015

Die Gesellschafterversammlung hat die Jahresabschlüsse 2013 und 2015 formell gar nicht festgestellt. Für diese beiden Abschlüsse liegen zwar Beschlüsse des Stadtrats¹⁰⁸ vor, die den Bürgermeister ermächtigen, in Gesellschafterversammlungen die Feststellung vorzunehmen, separate Gesellschafterversammlungen fanden jedoch nicht statt.

¹⁰² § 2 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 2. November 2016, verhandelt am 7. November 2016 vor dem Notar Michael Wurlitzer, eingetragen im Handelsregister B des Amtsgerichts Jena am 23. Februar 2017, Registernummer HRB 203588, nachfolgend Gesellschaftsvertrag 2016 genannt.

¹⁰³ Nach § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ThürKO.

¹⁰⁴ Gemäß § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 ThürKO.

¹⁰⁵ § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürKO.

¹⁰⁶ § 42a Abs. 2 GmbHG.

¹⁰⁷ § 13 Nr. 1 des Gesellschaftsvertrags.

¹⁰⁸ 23. Juli 2014 (Beschluss Nr. BB 13/VI/2014) und 7. September 2016 (Beschluss Nr. BB 238/VI/2016).

Wenn die Stadt argumentiert, der Stadtrat stelle die Gesellschafterversammlung dar, geht sie fehl.¹⁰⁹ Im Übrigen weist der Rechnungshof auf einen Widerspruch im Gesellschaftsvertrag aus dem Jahr 2016 hin. Nach § 9 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags findet die ordentliche Gesellschafterversammlung – und damit verbunden die Feststellung des Jahresabschlusses – in den ersten sechs Monaten des auf den Abschluss folgenden Geschäftsjahrs statt. Nach § 13 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags haben die Gesellschafter innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist über die Feststellung des Jahresabschlusses zu beschließen. Da dies jedoch bis zum 30. August möglich ist¹¹⁰, steht die Regelung möglicherweise im Widerspruch zu § 9 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei einer Änderung des Gesellschaftsvertrags die beiden Regelungen sprachlich anzugleichen.

5.4.5 Sonstige Fristen betreffend die Jahresabschlüsse

Nach § 264 Abs. 1 S. 3 HGB hat die FBB den Jahresabschluss und den Lagebericht innerhalb der ersten drei Monate des auf den Abschluss folgenden Geschäftsjahrs aufzustellen. Rechnungslegungsbezogene Unterlagen, hier der Jahresabschluss und der Lagebericht, hat die FBB darüber hinaus auf Grund ihrer Publizitätspflicht zu veröffentlichen. Gemäß § 325 Abs. 1 HGB hat sie die Unterlagen spätestens ein Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs beim Betreiber des Bundesanzeigers einzureichen.

Den Jahresabschluss 2014 stellte die FBB im Juni 2015, den Jahresabschluss 2015 im August 2016 und den Jahresabschluss 2016 im August 2017 auf. Mithin lag ein Verstoß gegen § 264 Abs. 1 S. 3 HGB vor. Darüber hinaus meldete die FBB den Jahresabschluss 2015 erst im Jahr 2017 zur Veröffentlichung beim Bundesanzeiger an, was den Bestimmungen aus § 325 HGB widerspricht.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in den Organen darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Fristen eingehalten werden. Gleichwohl nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis, dass die Fristen nach Einstieg der Gesellschafterin TWS ab 2017 stets eingehalten wurden.

5.4.6 Aufsichtsrat bis 2016

Der Gesellschaftsvertrag¹¹¹ aus dem Jahr 2002 sah die Einrichtung eines Aufsichtsrats vor. Er enthielt explizit keine Regelungen dahingehend, wer entsendungsberechtigt ist bzw. wer die Mitglieder des Aufsichtsrats bestimmt. Der Stadtrat beschloss am 23. Juli 2014¹¹², fünf Personen in den Aufsichtsrat der FBB zu entsenden. Er ermächtigte den Bürgermeister, die Bestellung im Rahmen einer Gesellschafterversammlung als zuständiges Organ vorzunehmen.¹¹³ Unter den fünf zu bestellenden Aufsichtsratsmitgliedern war der Bürgermeister selbst nicht benannt.

Bis zur ersten Sitzung des Aufsichtsrats nach Entsendung am 17. Dezember 2014 fand keine Gesellschafterversammlung statt. Der Rechnungshof stellt fest, dass der Aufsichtsrat nicht rechtswirksam durch Beschluss einer Gesellschafterversammlung bestellt wurde.

¹⁰⁹ „Der Aufsichtsrat übergibt den [...] Bericht des Aufsichtsrats der FBB GmbH zum Geschäftsjahr 2015 an die Gesellschafterversammlung der FBB GmbH (Stadtrat Bad Blankenburg).“; Zitat aus Beschluss des Stadtrats vom 7. September 2016, Beschluss-Nr. BB IV.239/VI/2016; im Übrigen gelten für die Einladungen zu Gesellschafterversammlungen Frist- und Formerfordernisse nach § 51 GmbHG.

¹¹⁰ § 42a Abs. 2 GmbHG.

¹¹¹ § 13.

¹¹² StR-Beschluss Nr. BB 1.E.11/VI/2014.

¹¹³ So auch *Altmeppen* in *Roth/Altmeppen*: GmbHG, Kommentar, 6. Auflage, C.H.Beck München, § 52, Rn. 10.

Darüber hinaus fungierte der Bürgermeister fortan wie ein bestelltes Mitglied in den Aufsichtsratssitzungen, obwohl er selbst als Gesellschaftervertreter durch den Stadtrat als Aufsichtsrat weder vorgesehen noch von der Gesellschafterversammlung bestellt war.¹¹⁴

Es kann jedoch dahinstehen, ob ein fehlerhafter Aufsichtsrat tätig war, denn nach dem Gesellschaftsvertrag hatte dieser keine Entscheidungsrechte¹¹⁵. Er empfahl lediglich der Gesellschafterversammlung, entsprechend zu beschließen. Mit Neufassung des Gesellschaftsvertrags in 2016 entfiel der Aufsichtsrat gänzlich.

Der Rechnungshof bat um Stellungnahme, warum die Stadt auf die Einflussmöglichkeit über einen Aufsichtsrat verzichtet.

Die Stadt äußerte sich nicht.

5.4.7 Protokollführung Gesellschafterversammlungen bis 2016

Die Protokollführung der Gesellschafterversammlungen war bis zum Eintritt der TWS als Gesellschafterin nicht ausreichend bzw. entsprach nicht den Regelungen des Gesellschaftsvertrags. Protokolle im engeren Sinn lagen nicht vor. Bei mehreren Einzelbeschlüssen der Gesellschafterversammlungen fehlten die Unterschriften des Bürgermeisters.¹¹⁶ Bei einem Beschluss fehlt das Datum gänzlich.¹¹⁷ Eine fortlaufende Nummerierung der Beschlüsse war nicht vorgesehen, sodass unklar bleibt, ob es neben den dokumentierten Beschlüssen der Gesellschafterversammlungen noch weitere Sitzungen gab.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass ab 2017 Protokolle der Gesellschafterversammlungen in Regie der Mitgeschafterin TWS erstellt wurden, welche wesentlich professioneller sind.

5.4.8 Wirtschaftliche Verhältnisse und verdeckte Gewinnausschüttung

Die FBB entwickelte sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 12 Wirtschaftliche Entwicklung der FBB

	2014	2015	2016	2017	2018
Anlagevermögen	450	455	406	0	0
Umlaufvermögen	164	211	293	379	428
Eigenkapital	- 51	- 45	- 184	104	120
Verbindlichkeiten	660	692	863	186	245
Bilanzsumme	680	711	882	379	429
Umsatzerlöse	1.471	1.542	1.588	1.555	1.515
Materialaufwand	1.043	1.125	1.265	1.444	1.425
Sonstige betr. Aufwendungen	320	341	377	66	36
Jahresergebnis	6	6	- 139	8	16

Angaben in TEUR.

Bis 2016 entwickelte sich die FBB negativ bis hin zur drohenden Insolvenz wegen bilanzieller Überschuldung. 2017 veräußerte die FBB ihr Anlagevermögen in Form der Netzleitung mit

¹¹⁴ Auch der Gesellschaftsvertrag enthielt keine Regelung dahingehend, dass der Bürgermeister kraft seines Amtes im Aufsichtsrat vertreten ist.

¹¹⁵ Mit Ausnahme der Bestellung des Wirtschaftsprüfers und der Verabschiedung der Wirtschaftspläne.

¹¹⁶ Vgl. drei Protokolle vom 8. September 2016.

¹¹⁷ Aus 2016 zum Beschluss Dienstleistungsvertrag mit der TEAG beginnend ab 1. Januar 2017.

geringfügigem Buchverlust von 9 TEUR und pachtete es zurück. Dadurch begründete die FBB zwar künftige Pachtaufwendungen, verringerte aber im Gegenzug Abschreibungen auf das Anlagevermögen und Aufwand für (Ersatz-)Investitionen. Zum selben Zeitpunkt veräußerte die Stadt 74 % ihrer Anteile an der FBB an die heutige TWS. In die FBB flossen in diesem Zusammenhang 279 TEUR zur Beseitigung des negativen Eigenkapitals.¹¹⁸

Trotz der negativen Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2016 nahm die FBB folgende Spendenzahlungen vor:

- 800 EUR nicht näher bezeichnet in 2014,
- 10.201,99 EUR (davon 6.146,99 EUR an die Stadt Bad Blankenburg) in 2015 und
- 17.342,76 EUR (davon 14.357,36 EUR an die Stadt Bad Blankenburg) in 2016.¹¹⁹

Bei den Spenden der FBB an die Stadt ist die Problematik einer verdeckten Gewinnausschüttung zu betrachten. Eine verdeckte Gewinnausschüttung i. S. d. § 8 Abs. 3 S. 2 KStG ist eine Vermögensminderung oder verhinderte Vermögensmehrung, die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist, sich auf den Gewinn i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 1 EStG auswirkt und nicht auf einem den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften entsprechenden Gewinnverteilungsbeschluss beruht.¹²⁰ Verdeckte Gewinnausschüttungen dürfen das Einkommen der leistenden Körperschaft nicht mindern. Voraussetzung ist hier insbesondere, dass die Zuwendung durch ein Näheverhältnis zwischen dem Empfänger und dem Gesellschafter der zuwendenden Kapitalgesellschaft veranlasst ist.¹²¹ Bei der Beurteilung, ob die Spende auf dem Näheverhältnis beruht, ist ein Fremdvergleich vorzunehmen. Dafür ist auf das Verhältnis der durchschnittlichen Fremdspenden in den letzten drei bis fünf Wirtschaftsjahren zu der im jeweiligen Wirtschaftsjahr zu beurteilenden Spende abzustellen.¹²²

In den o. g. Wirtschaftsjahren – zumindest 2015 und 2016 – liegt ein deutliches Missverhältnis zwischen den Spenden an die Stadt und den Fremdspenden vor. Die Stadt war in dieser Zeit Alleingesellschafterin der FBB. Somit ist nicht auszuschließen, dass eine verdeckte Gewinnausschüttung vorlag.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung und ggf. auf Spenden und Sponsoring gänzlich zu verzichten.

Die Stadt werde die Anmerkungen zur Tn. 5.4 prüfen und entsprechend umsetzen.

Mit der Zusage, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen, ist die Tn. erledigt.

5.5 Stadthalle Bad Blankenburg Betriebsgesellschaft mbH

5.5.1 Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand

Die Stadt ist zu 100 % an der SH beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist der Betrieb und die Vermarktung der Stadthalle Bad Blankenburg, insbesondere durch deren Vermietung zum Zwecke der Durchführung von kulturellen Veranstaltungen, Kongressen und Tagungen sowie sämtliche damit im Zusammenhang stehenden Geschäfte und die Organisation des Kulturbetriebs, des Tourismus und des Fremdenverkehrs in Bad Blankenburg.¹²³ Den bis dahin durch die Stadtverwaltung geführten Bereich Tourismus und Fremdenverkehr übertrug die

¹¹⁸ E-Mail der Stadt Bad Blankenburg vom 28. April 2020.

¹¹⁹ Nach Auskunft der Stadt Bad Blankenburg (E-Mail vom 14. April 2020) handelt es sich jeweils um eine Sachspende in Form von Verzicht auf die Erhebung von Kosten für Wärmelieferung.

¹²⁰ R 8.5 Abs. 1 S. 1 KStR.

¹²¹ R 9 Abs. 6 KStR.

¹²² Vgl. FG Hamburg, Urteil vom 12. Dezember 2007 – 6 K 131/06 –, Rz. 35 und 36, juris.

¹²³ § 2 des Gesellschaftsvertrags in der Fassung vom 10. Juni 2016.

Stadt 2010 auf die SH, woraufhin diese im Eingangsbereich das Tourist- und ServiceCenter einrichtete.¹²⁴ Die SH betreibt die Touristeninformation selbst und stellt die hierfür notwendigen personellen Ressourcen aus dem eigenen Personalbestand zur Verfügung.

5.5.2 Gesellschaftsvertrag

Der Gesellschaftsvertrag der SH datiert – den geprüften Zeitraum betreffend – vom 20. November 2002¹²⁵ mit nachfolgenden Änderungen vom 10. Januar 2008, vom 15. Juni 2010 und vom 11. September 2012.

Organe der Gesellschaft sind nach § 6 des Gesellschaftsvertrags die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat besteht aus mindestens fünf, höchstens neun Mitgliedern¹²⁶, die durch Beschluss der Gesellschafterversammlung entsendet werden. Der Bürgermeister der Stadt Bad Blankenburg ist geborener Aufsichtsratsvorsitzender¹²⁷.

Dem Aufsichtsrat sind nach Gesellschaftsvertrag folgende Aufgaben und Befugnisse übertragen:

1. Zustimmung zur Auflösung der Gesellschaft (§ 19 Abs. 1),
2. Zustimmung der Abtretung von Geschäftsanteilen sowie Aufnahme neuer Gesellschafter (§ 3 Abs. 4),
3. Zustimmung bei Veräußerung oder Belastung von Geschäftsanteilen (§ 15 Abs. 1),
4. umfangreiche Vetorechte gegen verschiedenste Beschlüsse der Gesellschafterversammlung (§ 9 Abs. 8),
5. Vetorecht gegen Bestellung der Geschäftsführung aus wichtigem Grund (§ 9 Abs. 3),
6. Amtsenthebung der Geschäftsführung (§ 9 Abs. 6),
7. Abberufung der Geschäftsführung (§ 9 Abs. 7) und
8. Genehmigung des Wirtschaftsplans (§ 9 Abs. 7).

Die Auflösung einer GmbH bedarf nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG eines Beschlusses der Gesellschafter. Eine Zustimmung durch den Aufsichtsrat ist nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, den Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats zur Auflösung der Gesellschaft nach § 19 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags zu entfernen.

Die o. g. Befugnisse zu Nrn. 2 und 3 betreffen grundlegende Entscheidungen in der Gesellschaft und sollten grundsätzlich der Gesellschafterversammlung vorbehalten bleiben. Vetorechte aus Nr. 4 ergeben keinen Sinn und sollten gänzlich gestrichen werden. Der Rechnungshof empfiehlt hier, eine Satzungsänderung anzustreben.

Die Befugnisse im Zusammenhang mit der Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung (Nrn. 5 bis 7) fallen grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Gesellschafterversammlung¹²⁸. Obwohl der Gesellschaftsvertrag abweichende Regelungen vorsehen kann¹²⁹ und eine Übertragung auf den Aufsichtsrat rechtlich zulässig ist, empfiehlt der Rechnungshof, auf eine abweichende gesellschaftsvertragliche Regelung zu verzichten.

Der Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus, auch die Genehmigung des Wirtschaftsplans – bestenfalls nach Prüfung und Empfehlung durch den Aufsichtsrat – von der Gesellschafterversammlung genehmigen zu lassen, da dieser die Grundlage für das wirtschaftliche Handeln eines kompletten Geschäftsjahrs ist.

¹²⁴ Beteiligungsbericht der Stadt Bad Blankenburg für das Jahr 2015, S. 5, Nr. 3.1.

¹²⁵ Notar Heinz Watoro, Saalfeld, UrNr. 1334/2002.

¹²⁶ § 8 Abs. 1 S. 2 des Gesellschaftsvertrags.

¹²⁷ § 8 Abs. 1 S. 4 des Gesellschaftsvertrags.

¹²⁸ § 46 Nr. 5 und 7 GmbHG.

¹²⁹ § 45 Abs. 2 GmbHG.

5.5.3 Grundstücksüberlassungsvertrag

Die Stadt schloss am 1. Januar 2003 mit der SH einen Grundstücks- und Gebäudeüberlassungsvertrag. Die Eigentümerin Stadt Bad Blankenburg überlässt seither die Räumlichkeiten und technischen Einrichtungen ihrer Stadthalle der SH als Betreibergesellschaft. Laufzeit des Vertrags war zunächst vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2012. Die Vergütung für die Überlassung betrug zwei EUR jährlich für das gesamte Objekt. Die Vergütung sollte sich jährlich um drei Prozent erhöhen. Betriebs- und Nebenkosten übernimmt die SH, die Stadt als Eigentümerin übernimmt Aufwendungen für „Dach und Fach“¹³⁰.

Im Juli 2012 verlängerten die Vertragsparteien den Vertrag ab 1. Januar 2013 um weitere zehn Jahre mit Verlängerungsautomatismus um jeweils fünf Jahre. Das Nutzungsentgelt wurde auf drei EUR p. a. angehoben (bei jährlicher Steigerung um einen EUR).

Der Rechnungshof kritisiert, dass die Stadt 2003 vor Vertragsabschluss kein Interessenbekundungsverfahren bzw. keine Ausschreibung für die Betreibung durchführte. Mit der nahezu kostenlosen Überlassung der Stadthalle könnte eine unzulässige staatliche Beihilfe nach Art. 107 AEUV vorliegen. Wegen der unklaren Rechtslage sollte der Begriff „Dach und Fach“ im Überlassungsvertrag konkretisiert werden. Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass nach § 67 Abs. 2 ThürKO die Überlassung eines gemeindeeigenen Vermögensgegenstands nur zu einem marktüblichen Preis möglich ist.

5.5.4 Fristen der Jahresabschlüsse

Nach § 264 Abs. 1 S. 3 HGB hat die SH den Jahresabschluss und den Lagebericht innerhalb der ersten drei Monate des auf den Abschluss folgenden Geschäftsjahrs aufzustellen.

Die SH stellte die Jahresabschlüsse 2015, 2016 und 2017 nicht in der vorgegebenen Frist auf. Sie datieren jeweils aus dem April des auf den Abschluss folgenden Geschäftsjahrs.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in den Organen darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Fristen eingehalten werden.

5.5.5 Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat

Die SH hat eine Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat aus 2008.

Nach § 2 Abs. 1 der Geschäftsordnung ist der Aufsichtsrat auch zuständig für die Aufnahme von Krediten sowie die Gewährung von Sicherheiten. Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufnahme von Krediten in der Geschäftsordnung unter Gremiovorbehalt des Stadtrats zu stellen, um den Anforderungen des § 74 Abs. 1 ThürKO gerecht zu werden.

§ 2 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat beschreibt in der Überschrift weitere Aufgaben des Aufsichtsrats. Allerdings werden keine weiteren benannt. Der Rechnungshof empfiehlt, auf Abs. 2 zu verzichten.

Nach § 4 Abs. 4 der Geschäftsordnung können sich Aufsichtsratsmitglieder per Vollmacht von anderen Mitgliedern des Aufsichtsrats vertreten lassen. Der Rechnungshof empfiehlt, auf die Möglichkeit einer Stellvertretung zwischen den Aufsichtsräten in Gänze zu verzichten. Das Amt eines Aufsichtsrats ist ein höchst persönliches Amt, welches Rechte, Pflichten und möglicherweise auch Haftungsansprüche nach sich zieht. Die Möglichkeit einer Stimmbotschaft wäre eine denkbare Alternative.

¹³⁰ Dachsubstanz und tragende Gebäudeteile einschließlich tragender Wände mit Außenfassade; vgl. Brandenburgisches Oberlandesgericht, Urteil vom 18. März 2009 - 3 U 71/08-, Rn. 43, juris; weitergehend Oberlandesgericht Hamm, Urteil vom 27. April 1988 - 30 U 16/88- Rn. 5, juris, wonach auch unter Putz verlegte Wasserleitungen inbegriffen sind.

Im Übrigen ist die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats hinsichtlich der o. g. Anregungen bzw. Hinweise des Rechnungshofs zum Gesellschaftsvertrag zu überprüfen und anzupassen (vgl. Tn. 5.5.2).

5.5.6 Berichterstattung an den Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat genehmigt die quartalsweisen Geschäftsberichte¹³¹ der Geschäftsführung. In den Geschäftsberichten informiert die Geschäftsführung zur aktuellen betriebswirtschaftlichen Entwicklung und zu Personalangelegenheiten der SH. Da nur zwei Aufsichtsratssitzungen pro Kalenderjahr stattfinden, behandelt die Geschäftsführung in diesen Sitzungen teilweise bis zu drei Geschäftsberichte.¹³² In seiner Sitzung am 15. Dezember 2016 wies der Aufsichtsrat die Geschäftsführung darauf hin, dass die Geschäftsberichte über die aktuelle Lage des Unternehmens informieren sollen. Daher sei es ungünstig, weit zurückliegende Geschäftsberichte zu behandeln, da diese überholt seien. Die Geschäftsführung nahm den Hinweis auf und wollte Schlussfolgerungen für die künftige Arbeitsweise daraus ziehen. Der Rechnungshof stellte fest, dass in den nachfolgenden Sitzungen des Aufsichtsrats die Geschäftsführung wiederholt zu mehreren zurückliegenden Quartalen berichtete.

Um die Aktualität der Informationen sicherzustellen, empfiehlt der Rechnungshof, die Quartalsberichte postalisch an die Mitglieder des Aufsichtsrats zuzustellen und in den Sitzungen jeweils zu den abgelaufenen Quartalen zu berichten. Alternativ wären zwei Aufsichtsratssitzungen je Kalenderhalbjahr abzuhalten.

5.5.7 Betrauung

Staatliche Beihilfen sind nach Art. 107 Abs. 1 AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar, wenn sie bestimmte Unternehmen begünstigen, den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.¹³³ Eine Begünstigung liegt dann vor, wenn der Staat dem begünstigten Unternehmen eine Zuwendung zukommen lässt, der keine angemessene marktübliche Gegenleistung gegenübersteht.¹³⁴ Diese Beihilfen können aber dann zulässig sein, wenn ein sogenannter Rechtfertigungsgrund besteht. Dieser liegt hier vor, wenn das begünstigte Unternehmen DAWI erbringt. Zur Ausgestaltung dieser Zuwendungen erging seitens der Europäischen Union ein Beschluss.¹³⁵ Danach können Zuwendungen in Form von Ausgleichszahlungen ausschließlich für DAWI gezahlt und Überkompensationen verhindert werden.

Die SH erhält jährlich einen Ausgleich ihrer Verluste in Form von Ertragszuschüssen, welche von der Stadt – mithin aus staatlichen Mitteln – erbracht werden. Beihilfefrei wären die Zuschüsse der Stadt an die SH dann, wenn sie für DAWI oder rein kulturelle Aktivitäten gewährt würden und eine Betrauung vorläge.¹³⁶

Die SH führt eine Trennungsrechnung. Sie gliedert diese zunächst in den reinen Hallenbetrieb und in Tourismusaufgaben. Unterhalb dieser ersten Gliederung unterscheidet sie weiter nach DAWI und marktwirtschaftlichen Leistungen. Die gesamten Umsätze der SH werden diesen Kategorien zugeordnet. Die Kosten werden, sofern nicht direkt zuordenbar, quotal aufgeteilt.

¹³¹ Ob damit die Geschäftsberichte i. S. d. § 9 Abs. 7 Anstrich 4 des Gesellschaftsvertrags gemeint sind, ergibt sich aus diesem nicht.

¹³² Vgl. Sitzung des Aufsichtsrats vom 15. Dezember 2016.

¹³³ Beihilfeverbot nach Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, Celex-Nr. 12016E/TXT.

¹³⁴ Baden-Württemberg: Leitfaden EU-Beihilferecht, Band Grundlagen, S. 34.

¹³⁵ Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemein wirtschaftlichem Interesse betraut sind; 2012/21/EU, ABl. L 7/3 vom 11. Januar 2012.

¹³⁶ Im Fall der SH ist nicht auszuschließen, dass wegen des begrenzten regionalen Wirkungskreises keine staatliche Beihilfe i. S. d. Art. 107 AEUV vorliegt. Vgl. *Baden-Württemberg: Leitfaden DAWI und Infrastrukturfinanzierung*, Band 3, Dezember 2016, Kapitel II, S. 84.

Für 2017 und 2018 konnte die SH dokumentieren, dass sie den erhaltenen Zuschuss der Stadt ausschließlich für DAWI-Leistungen verwendete. Überkompensationen¹³⁷ waren nicht zu verzeichnen.

Der Rechnungshof stellte allerdings fest, dass es bislang keinen Betrauungsakt der Stadt für die SH gibt.¹³⁸ Die Stadt wird aufgefordert, nunmehr die rechtlichen Grundlagen für die beihilfefreien Zuschusszahlungen in Form einer Betrauung zu schaffen.

5.5.8 Wirtschaftliche Verhältnisse

Die SH entwickelte sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 13 Wirtschaftliche Entwicklung der SH					
	2014	2015	2016	2017	2018
Anlagevermögen	27	28	41	38	43
Umlaufvermögen	265	352	336	387	375
gezeichnetes Kapital	25	25	25	25	25
Kapitalrücklage	525	525	525	525	525
Vortrag auf neue Rechnung	-489	-488	-488	-488	-488
Verbindlichkeiten	281	268	249	286	306
Bilanzsumme	393	383	375	426	420
Umsatzerlöse	448	479	498	456	508
Materialaufwand	219	228	234	209	244
Sonstige betr. Aufwendungen	215	228	233	232	213
Zuschuss Stadt	270	270	270	270	270
Jahresergebnis	1	0	0	0	0

Angaben in TEUR.

Die Umsatzerlöse gliederten sich dabei wie folgt auf:

Tabelle 14 Umsatzaufgliederung SH					
	2014	2015	2016	2017	2018
Umsatzerlöse gesamt	448	479	498	456	508
davon eigene Veranstaltungen	58	52	41	23	45
davon fremde Veranstaltungen	185	204	216	196	233
davon Gastronomie	157	163	165	172	165
davon sonst. Dienstleistungen	33	34	33	28	31
davon Tourismuscenter	15	14	16	18	17
davon Geschäftsbesorgung KAG ¹	0	12	27	19	17
Besucherzahlen	65.099	64.054	63.765	64.998	62.138

Angaben in TEUR.

¹ Kommunale Arbeitsgemeinschaft.

¹³⁷ Nicht zulässige Gewinnmargen aus dem Zuschuss der Stadt.

¹³⁸ Telefonat mit der SH am 28. April 2020.

Die SH entwickelte sich im geprüften Zeitraum auf etwa gleichbleibendem Niveau. Erhöhungen des Umsatzes bedingen auch einen Anstieg der Ausgaben, sodass trotz Steigerung der Erträge ein nahezu gleiches Ergebnis zu verzeichnen ist. 2014 bis 2018 bezuschusste die Stadt die SH mit jährlich 270 TEUR. Diesen Zuschuss bildete die SH in den sonstigen betrieblichen Erträgen ab. Für 2019 ist ein Zuschuss von 282 TEUR vorgesehen.¹³⁹

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in den Organen der SH darauf hinzuwirken, den Zuschussbedarf durch konsolidierende Maßnahmen zu senken.

Die Stadt werde die Anmerkungen zur Tn. 5.5 prüfen und entsprechend umsetzen.

Mit der Zusage, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen, ist die Tn. erledigt.

5.6 Wohnungsbaugesellschaft Bad Blankenburg GmbH

5.6.1 Beteiligungsverhältnisse und Unternehmensgegenstand

Die Stadt ist zu 100 % an der WBG beteiligt. Sie wurde am 6. November 1990 gegründet.

Unternehmensgegenstand ist die sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung. Dazu gehören insbesondere die Errichtung, die Betreuung, die Bewirtschaftung und die Verwaltung von Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen.¹⁴⁰

Das Stammkapital betrug bei Gründung der Gesellschaft 25.564,59 EUR. Zum 1. Januar 1993 brachte die Stadt Immobilienvermögen in die WBG ein, woraufhin diese mit Beschluss der Gesellschafterversammlung vom 29. Juni 1993 ihr Stammkapital auf 5.112.918,81 EUR erhöhte. 2002 widmete die WBG 14.887.081,19 EUR aus ihrer Kapitalrücklage in Stammkapital um und erhöhte dieses damit auf 20 Mio. EUR. 2013 nahm die Gesellschaft gemäß § 58a GmbHG eine vereinfachte Herabsetzung des Stammkapitals auf nunmehr 7 Mio. EUR vor.¹⁴¹

Eine vereinfachte Kapitalherabsetzung i. S. d. § 58a GmbHG kann zum Ausgleich von Verlusten verwendet werden, die durch Wertminderung des Aktivvermögens oder aus sonstigen Gründen entstanden sind und dadurch das Eigenkapital bilanziell angreifen.¹⁴²

5.6.2 Gesellschaftsvertrag

Der für die Prüfung einschlägige Gesellschaftsvertrag datiert aus 2002. Wesentliche nachgelagerte Änderung war, wie in Tn. 5.6.1 beschrieben, die Herabsetzung des Stammkapitals in 2013.

Zum Gesellschaftsvertrag ergeben sich im Allgemeinen folgende Anmerkungen:

1. Nach § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 ThürKO hat die Gemeinde sicherzustellen, dass dem für die Gemeinde zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Diese Befugnisse sind im Gesellschaftsvertrag aktuell nicht verankert.
2. Die Gemeinde hat bei einer unmittelbaren Beteiligung dafür Sorge zu tragen, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des HGB aufgestellt und geprüft werden¹⁴³. Eine solche Bestimmung sieht der Gesellschaftsvertrag nicht vor. Dessen § 25 Abs. 1 verweist

¹³⁹ Gesellschafterversammlung vom 20. Dezember 2018; weiter StR-Beschluss Nr. BB 499/VI/2018 vom 5. Dezember 2018.

¹⁴⁰ § 2 des Gesellschaftsvertrags aus 2002.

¹⁴¹ Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018, Anlage IV/10.

¹⁴² Roth in Roth/Altmeppen: GmbHG, Kommentar, 6. Auflage München 2009, § 58a, S. 1028, Rn. 4.

¹⁴³ § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürKO.

auf die Regelungen der §§ 325 ff. HGB, welche Erleichterungsmöglichkeiten für kleine und mittelgroße Kapitalgesellschaften vorsehen.

3. Die ordentliche Gesellschafterversammlung ist nach § 16 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags bis zum 15. Dezember durchzuführen. Da die Feststellung des Jahresabschlusses nach § 42a Abs. 2 GmbHG bei der WBG bis zum Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahrs zu erfolgen hat, empfiehlt der Rechnungshof, entweder die Frist im Gesellschaftsvertrag anzupassen oder gänzlich auf diese Angabe zu verzichten.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, den Gesellschaftsvertrag entsprechend zu aktualisieren.

Die Stadt führte aus, sie sehe keine zwingenden Gründe, die Verpflichtung, den Jahresabschluss und den Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des HGB aufzustellen, in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen. Darüber hinaus habe die Feststellung des Jahresabschlusses hier nicht innerhalb von acht Monaten des folgenden Geschäftsjahrs zu erfolgen, da es sich um eine kleine Kapitalgesellschaft handle. Die Verpflichtungen, kommunaleigene Gesellschaften wie große Kapitalgesellschaften zu behandeln, betreffe ausschließlich die Aufstellung und die Prüfung des Jahresabschlusses, nicht jedoch dessen Feststellung.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Stadt zur Kenntnis. Gleichwohl empfiehlt er die Aufnahme der oben unter Nr. 2 genannten Verpflichtung in den Gesellschaftsvertrag, um eine engere direkte Bindung der Gesellschaft zu erreichen. Richtig ist, dass kleine Kapitalgesellschaften nicht innerhalb von acht Monaten ihren Jahresabschluss feststellen müssen, auch wenn sie im Eigentum einer Kommune stehen. Allerdings sieht der Rechnungshof keinen Grund, die Gesellschaft nicht dazu zu verpflichten. Wenn sie bereits verpflichtet ist, innerhalb von drei Monaten den Jahresabschluss aufzustellen, kann dieser nach Prüfung auch zeitnah festgestellt werden. Dies sollte auch im Interesse der Stadt sein.

5.6.3 Aufgaben des Aufsichtsrats

Im Gesellschaftsvertrag wird an verschiedenen Stellen auf die Aufgaben und Befugnisse des Aufsichtsrats eingegangen. Diese sind unter anderem:¹⁴⁴

1. vorläufige Amtsenthebung der Geschäftsführung (§ 7 Abs. 3),
2. Abschluss Anstellungsverträge für Geschäftsführung (§ 7 Abs. 4),
3. Entscheidung über Einstellung und Entnahme Gewinnrücklagen (§ 14 Abs. 2),
4. Zustimmung zur Abtretung von Geschäftsanteilen und Beitritt neuer Gesellschafter (§ 14 Abs. 2),
5. Zustimmung zur Bestellung von Prokuristen (§ 14 Abs. 2),
6. Wahl und Bestellung des Abschlussprüfers (§ 14 Abs. 2),
7. Verhinderungsvertreter für Geschäftsführung (§ 10 Abs. 4).

Die Befugnisse zu 1. bis 6. fallen grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Gesellschafterversammlung.¹⁴⁵ Obwohl der Gesellschaftsvertrag nach § 45 Abs. 2 GmbHG abweichende Regelungen vorsehen kann und eine Übertragung auf den Aufsichtsrat rechtlich zulässig ist, empfiehlt der Rechnungshof, auf eine abweichende gesellschaftsvertragliche Regelung zu verzichten.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Die nachfolgenden Paragraphen sind die des Gesellschaftsvertrags.

¹⁴⁵ § 46 GmbHG.

¹⁴⁶ Auch, weil teilweise konkurrierende Zuständigkeiten bestehen (vgl. § 19 des Gesellschaftsvertrags).

Das Recht, als Verhinderungsvertreter für die Geschäftsführung zu fungieren, widerspricht der eigentlichen Funktion des Aufsichtsrats. Eine Vertretungsbefugnis hat der Aufsichtsrat lediglich gegenüber der Geschäftsführung selbst und gegenüber dem Abschlussprüfer. Die Aufgaben des Aufsichtsrats beschränken sich darüber hinaus strikt auf den Innenbereich der Gesellschaft.¹⁴⁷ Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, die Verhinderungsvertretung i. S. d. § 10 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags aus dem Aufgabenkatalog für den Aufsichtsrat zu streichen.

5.6.4 Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat kann sich eine Geschäftsordnung geben.¹⁴⁸ Der Entwurf einer solchen Geschäftsordnung war Thema verschiedener Aufsichtsratssitzungen im geprüften Zeitraum, wobei sich der Aufsichtsrat nicht abschließend einigen konnte. Problematisch sehen einzelne Mitglieder des Aufsichtsrats die Verschwiegenheitsverpflichtung gegenüber Dritten. Als Dritten sehe man auch den Stadtrat.¹⁴⁹

Der Rechnungshof folgt dieser Auffassung nicht. Den Vertretern der Stadt obliegt gegenüber dem Stadtrat¹⁵⁰ bereits eine Unterrichtungspflicht aus § 74 Abs. 1 i. V. m. § 22 Abs. 3 ThürKO in allen wesentlichen Angelegenheiten.¹⁵¹ Die Berichterstattung muss jedoch einen inneren kommunalen Bezug in der Erfüllung des öffentlichen Zwecks haben.¹⁵²

Der Rechnungshof empfiehlt, die Formulierungen betreffend die Verschwiegenheitspflicht zu konkretisieren und eine Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat zu beschließen.

5.6.5 Protokollierung von Aufsichtsratssitzungen

In mehreren Fällen waren die Aufsichtsratssitzungen nicht ausreichend protokolliert. Teilweise war ohne die Hinzunahme der Beschlussvorlagen aus den Protokollen nicht ersichtlich, was beschlossen wurde. Ferner fanden partiell keine ausreichenden Protokollierungen über den Verlauf der Sitzungen, insbesondere über das Diskutierte statt.¹⁵³

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Anfertigung aussagekräftiger Protokolle Aufgabe des Aufsichtsratsvorsitzenden ist. Aufgabe des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung ist die Kontrolle, dass seine Beschlüsse von der Geschäftsführung auch umgesetzt werden.

5.6.6 Handlungsbevollmächtigte

In der Sitzung vom 13. Mai 2014 empfahl der Aufsichtsrat der Gesellschafterversammlung, die Handlungsbevollmächtigte für 2013 zu entlasten. Am 4. Dezember 2017 empfahl er darüber hinaus, eine Handlungsbevollmächtigte abzuufen und eine neue zu bestellen. Dies beschloss anschließend der Stadtrat entsprechend.¹⁵⁴

Bei einer Handlungsvollmacht handelt es sich nicht um eine Prokura.¹⁵⁵ Das Erteilen bzw. der Entzug einer solchen fällt nicht unter die zustimmungspflichtigen Tatbestände gemäß dem Gesellschaftsvertrag.¹⁵⁶ Eine Entlastung ist in diesem Sinne auch nicht vorgesehen bzw. erforderlich.

¹⁴⁷ Lutter in Lutter/Hommelhoff: GmbH-Gesetz, 17. Auflage 2009, § 52 Rn. 104, S. 1274.

¹⁴⁸ § 11 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrags.

¹⁴⁹ Sitzungen des Aufsichtsrats vom 24. November 2016, TOP 6 und vom 16. Februar 2017, TOP 7.

¹⁵⁰ In Gänze, nicht jedoch einzelnen Mitgliedern des Rats.

¹⁵¹ In Ergänzung der Regelungen aus §§ 394, 395 AktG.

¹⁵² Uckel/Dressel/Noll: Kommunalrecht in Thüringen, 209.75.10.44 zu § 73, Nr. 6.4.7, S. 52.

¹⁵³ Bsp. Sitzung des Aufsichtsrats vom 25. Februar 2014: „Zum Vergleich Plan und vorläufiges Ist [...] beantwortet Herr [...] einige Fragen der Aufsichtsratsmitglieder.“

¹⁵⁴ StR-Beschlüsse Nr. BB 382/VI/2017 und BB 383/VI/2017.

¹⁵⁵ § 54 Abs. 1 HGB.

¹⁵⁶ § 14 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag.

Der Rechnungshof empfiehlt, Angelegenheiten betreffend Handlungsvollmachten in die alleinige Zuständigkeit der Geschäftsführung zu legen. Er empfiehlt ferner, auf eine Entlastung in diesem Sinne zu verzichten.¹⁵⁷

5.6.7 Gesellschafterversammlungen

Zur Feststellung der Jahresabschlüsse 2015 und 2017 liegen entsprechende Protokolle bzw. Beschlüsse des Stadtrats vor. Darüber hinausgehende Protokolle von Gesellschafterversammlungen konnte die Stadt nicht vorlegen.

Die Stadt ist alleinige Gesellschafterin der WBG. Damit ist sie einzige Teilnehmerin der Gesellschafterversammlungen. Vertreten wird sie nach außen durch den Bürgermeister¹⁵⁸. Nach § 29 Abs. 1 S. 2 ThürKO vollzieht der Bürgermeister die Beschlüsse des Stadtrats. Folglich reichen Beschlüsse des Stadtrats zur Feststellung der Jahresabschlüsse 2015 und 2017 nicht aus, da der Stadtrat nicht die Gesellschafterversammlung darstellt. Einzig der Bürgermeister kann eine Gesellschafterversammlung durchführen. Dabei sind die Frist- und Formvorschriften der §§ 17 und 18 des Gesellschaftsvertrags zu beachten.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, künftig Gesellschafterversammlungen nach den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags und des GmbH-Rechts durchzuführen.

5.6.8 Zustimmung Kreditaufnahmen

Nach § 74 Abs. 1 S. 1 ThürKO dürfen Vertreter der Gemeinde in den Organen von Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, der Aufnahme von Krediten nur nach vorherigem Beschluss des Gemeinderats zustimmen, es sei denn, die Kredite sind im Wirtschaftsplan dieses Unternehmens enthalten und der Wirtschaftsplan war Anlage zum Haushaltsplan.

Die WBG nimmt regelmäßig Kredite – im Wesentlichen zu Modernisierungszwecken – auf. Über die Aufnahme von Krediten beschloss im geprüften Zeitraum der Aufsichtsrat, obwohl hierfür die Gesellschafterversammlung zuständig ist¹⁵⁹. Eine Zustimmung des Stadtrats holten weder der Aufsichtsrat noch die Gesellschafterversammlung ein. Da die Wirtschaftspläne auch nicht Bestandteil des Haushalts geworden sind, liegt ein Verstoß gegen § 74 Abs. 1 S. 1 ThürKO vor.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in den Organen der WBG darauf hinzuwirken, dass die Vorgaben der Kommunalordnung künftig eingehalten werden.

5.6.9 Sonstige Fristen betreffend die Jahresabschlüsse

Nach § 264 Abs. 1 S. 3 HGB hat die WBG den Jahresabschluss und den Lagebericht innerhalb der ersten drei Monate des auf den Abschluss folgenden Geschäftsjahrs aufzustellen und nach § 42a Abs. 2 GmbHG bis zum Ablauf der ersten acht Monate festzustellen. Rechnungslegungsbezogene Unterlagen, hier der Jahresabschluss und der Lagebericht, hat die WBG darüber hinaus auf Grund ihrer Publizitätspflicht zu veröffentlichen. Gemäß § 325 Abs. 1 HGB hat sie die Unterlagen spätestens ein Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjahrs beim Betreiber des Bundesanzeigers einzureichen.

¹⁵⁷ Arbeitsrechtlich bedenklich, wenn zu einem späteren Zeitpunkt Ersatzansprüche aus der Verletzung des Arbeitsvertrags begründet werden sollten.

¹⁵⁸ § 31 Abs. 1 ThürKO.

¹⁵⁹ § 19 lit. g) des Gesellschaftsvertrags.

Den Jahresabschluss 2016 stellte die WBG im Mai 2017, die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 jeweils im April des jeweiligen Folgejahrs auf. Mithin lag ein Verstoß gegen § 264 Abs. 1 S. 3 HGB vor. Den Jahresabschluss 2016 stellte die Gesellschafterversammlung verspätet am 7. September 2017 fest. Darüber hinaus meldete die FBB den Jahresabschluss 2018 erst 2020 zur Veröffentlichung beim Bundesanzeiger an, was den Bestimmungen aus § 325 Abs. 1 HGB widerspricht.

Der Rechnungshof fordert die Stadt auf, über ihre Vertreter in den Organen darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Fristen eingehalten werden.

Die Stadt vertrat die Auffassung, der Jahresabschluss müsse nach den Bestimmungen des § 264 Abs. 1 S. 4 HGB innerhalb der ersten sechs Monate aufgestellt werden, da es sich um eine kleine Kapitalgesellschaft handele. Gleichzeitig räumte sie einen Verstoß gegen § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürKO ein, wonach das Aufstellen innerhalb von drei Monaten sicherzustellen sei.

Zur Veröffentlichung des Jahresabschlusses beim Bundesanzeiger führte die Stadt aus, die Gesellschaft habe die Anmeldung am 16. Dezember 2019 vorgenommen. Wann der Jahresabschluss dann dort veröffentlicht wird, läge nicht im Ermessen der Stadt.

Der Rechnungshof stimmt der Stadt zu, dass die WBG die Jahresabschlüsse auf Grundlage des § 75 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürKO hätte innerhalb der ersten drei Monate aufstellen müssen. Er geht davon aus, dass nunmehr sichergestellt wird, dass diese Frist eingehalten wird.

Die Ausführungen zur Anmeldung bei Bundesanzeiger nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Offensichtlich gab es hier einen längeren Zeitraum zwischen Einreichung und Veröffentlichung der Unterlagen. Der Sachverhalt ist damit als erledigt zu betrachten.

5.6.10 Vermögenshaftpflichtversicherung

Die WBG hat eine Organhaftpflichtversicherung (D&O-Versicherung)¹⁶⁰ abgeschlossen. Einen Selbstbehalt vereinbarte sie nicht.

Der Rechnungshof erachtet D&O-Versicherungen grundsätzlich als nicht erforderlich. Diese Versicherungen decken allein Vermögensschäden ab. Personen- und Sachschäden sind regelmäßig nicht versichert. Darüber hinaus bestehen weitreichende Deckungsausschlüsse.

Sofern der Abschluss einer D&O-Versicherung auf Grundlage einer detailliert dokumentierten Risikoanalyse unumgänglich sein sollte, ist diese – in Anlehnung an den Rechtsgedanken des § 93 Abs. 2 S. 3 AktG – mit einem angemessenen Selbstbehalt auszugestalten.¹⁶¹ Sollen auch Mitglieder von Aufsichtsräten mitversichert werden, ist ein Rückgriff des Versicherers auf die Stadt vertraglich auszuschließen.¹⁶²

5.6.11 Wirtschaftliche Verhältnisse

Die WBG entwickelte sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

¹⁶⁰ Directors' and officers' liability insurance.

¹⁶¹ Vgl. dazu auch Textziffer 119 und 120 der Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen, Thüringer Finanzministerium 25. August 2017, Az. VV 4420-A-01 11.

¹⁶² Ohne Ausschluss ist ein Rückgriff des Versicherers auf die Stadt möglich, § 86 Abs. 1 VVG.

Tabelle 15 Wirtschaftliche Entwicklung der WBG

	2014	2015	2016	2017	2018
Anlagevermögen	35.514	34.243	33.664	32.282	31.790
Umlaufvermögen	3.966	4.009	3.939	3.632	3.243
gezeichnetes Kapital	7.000	7.000	7.000	7.000	7.000
Kapitalrücklage	0	0	32	32	32
Gewinn-/Verlustvortrag	- 38	-172	290	290	289
Betriebsergebnis	- 26	- 18	- 83	- 26	- 423
Jahresergebnis	- 134	21	472	- 1	- 111
Verbindlichkeiten Kreditinstitute	30.235	28.838	27.733	26.298	25.329
Bilanzsumme	39.480	38.252	37.604	35.914	35.033
Umsatzerlöse	6.248	6.123	6.121	6.217	6.047
Bewirtschaftungsaufwand	2.272	2.577	2.703	2.702	3.209
Personalaufwand	659	650	634	642	660
Abschreibungen	1.714	1.644	1.694	1.655	1.678
Anzahl Wohnungen	1.474	1.438	1.430	1.429	1.411
Leerstandsquote	8,5 %	8,3 %	8,8 %	12,5 %	15,5 %
Eigenkapitalquote	17,3 %	17,9 %	19,5 %	20,4 %	20,6 %
Mitarbeiter	14	14	15	17	16

Angaben in TEUR

Das Betriebsergebnis der WBG war im geprüften Zeitraum trotz niedriger Investitionen durchweg negativ. Die positiven Jahresergebnisse 2015 und 2016 resultieren im Wesentlichen aus Zuschreibungen zum Anlagevermögen bzw. aus Zuschüssen des Freistaats Thüringen.

Die Leerstandsquote stieg von 8,5 % in 2014 auf 15,5 % in 2018, bei einem Branchendurchschnitt von 8,1 % in 2017. Die Eigenkapitalquote hat sich zwar bis 2018 auf 20,6 % verbessert, liegt aber noch immer unter dem Branchendurchschnitt von 39,8 % für vergleichbare Wohnungsgesellschaften Thüringens in 2016.¹⁶³

In der 10-Jahresplanung geht die WBG bis 2027 von leicht sinkenden Umsatzerlösen aus. Abgedeckt werden soll dies durch sinkende Zinsaufwendungen. Ob Investitionen von innen ohne Aufnahme weiterer Darlehen gelingen, bleibt abzuwarten.

Grundsätzlich sicherte die Stadt zu, die Anmerkungen zu allen Beteiligungsgesellschaften kritisch zu prüfen und entsprechend umzusetzen.

Mit der Zusage, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen, ist die Tn. 5 in Gänze erledigt.

¹⁶³ Branchendurchschnitte nach den Angaben des Wirtschaftsprüfers in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen.

6 Architekten-, Ingenieur- und Bauleistungen

6.1 Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung

Die Stadt hatte keine Wertgrenze für finanziell erhebliche Investitionen nach § 10 ThürGemHV festgelegt.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO haben die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Für Investitionen hat der Gesetzgeber aufgrund der zu erwartenden langfristigen Folgeausgaben besondere Regelungen vorgesehen. Diese unterscheiden zwischen Investitionen von erheblicher und geringer finanzieller Bedeutung. Kommunen dürfen Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV erst dann beschließen, wenn sie die wirtschaftlichste Lösung aus mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ermittelt haben. Dazu sind Variantenuntersuchungen mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsvergleichen und eine eingehende Auseinandersetzung mit den Zielen, Kosten und Nutzen der Investition durchzuführen. Für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sollen nach der VV Nr. 1 zu § 10 ThürGemHV in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden. Das Vorgehen und die Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren und ggf. mit Beschlüssen des zuständigen Gremiums zu untersetzen.

Ist keine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung definiert, sind alle Vorhaben wie Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung zu behandeln. D. h., dass in jedem Fall vor der Beschlussfassung die wirtschaftlichste Lösung anhand der Anforderungen des § 10 Abs. 2 ThürGemHV und der hierzu ergangenen VV zu ermitteln und zu dokumentieren ist.

Der Rechnungshof hatte 2016 bis 2017 die Veranschlagung baulicher Investitionen bei ausgewählten Kommunen vergleichend geprüft. Er hatte u. a. festgestellt, dass die Kommunen bei Investitionsvorhaben nicht nach erheblicher oder geringer finanzieller Bedeutung unterscheiden und damit die haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Veranschlagung von Investitionen nicht hinreichend beachten. Die Ergebnisse der Prüfung hat er in dem Bericht über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ zusammengefasst und an alle Kommunalverwaltungen versandt. Dieser Bericht enthält Erläuterungen zum Begriff der Investitionen von „erheblicher finanzieller Bedeutung“ und Hinweise zur Bestimmung einer Wertgrenze.

Der Rechnungshof forderte die Stadt auf, eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung in der Geschäftsordnung oder Hauptsatzung festzulegen.

Die Stadt teilte mit, bei der Planung der Baumaßnahmen werde prinzipiell die wirtschaftlichste Lösung ermittelt. Die vom Rechnungshof geforderten Variantenuntersuchungen mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsvergleichen und eine eingehende Auseinandersetzung mit den Zielen, Kosten und Nutzen der Investition hätten wegen unzureichender Personalausstattung nicht durchgeführt werden können. Eine Wertgrenze für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung sei in einer neu zu fassenden und noch zu beschließenden Hauptsatzung vorgesehen.

Die Stadt ist nach § 10 ThürGemHV verpflichtet, in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen. Dabei ist bei Ermittlung der wirtschaftlichsten und sparsamsten Lösung neben den Gesamtkosten (einschließlich Folgekosten) auch der Gesamtnutzen der Maßnahme zu berücksichtigen (VV Nr. 1 zu § 10 ThürGemHV). Das Vorgehen und die Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren und mit Beschlüssen des zuständigen Gremiums zu untersetzen.

Die Stadt hat noch keine Wertgrenze festgelegt.

Die Tn. ist nicht erledigt.

6.2 Effiziente Kostensenkung bei der Straßenbeleuchtung

Die Stadt hatte bis 2018 noch rund 500 Quecksilberdampflampen im gesamten Stadtgebiet verbaut. Diese sind seit 2015 in der EU verboten und nicht mehr erhältlich. Das unumgängliche Erneuern hatte die Stadt mit Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes¹⁶⁴ und mittels Kofinanzierung des Landes finanziert.

Im Zuge der Erneuerung dieser Beleuchtungspunkte hatte sich die Stadt mit einer möglichen Umrüstung auf LED-Leuchtmittel und damit einhergehenden kostensenkenden Maßnahmen für das gesamte Stadtgebiet auseinandergesetzt. Nach Prüfung auf erhaltenswerte Leuchtenköpfe beabsichtigte die Stadt, diese auf LED-Leuchtmittel umzurüsten. Für das Umrüsten ging die Stadt von etwa einem Viertel des vorherigen Stromverbrauchs pro Leuchte aus. Maßnahmen über das unumgängliche Erneuern hinaus hatte die Stadt aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht umgesetzt.

Auch Kommunen, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, können mit Genehmigung der RAB unter den Voraussetzungen der Nr. 3.5 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise¹⁶⁵ zur Finanzierung von Maßnahmen einen so genannten rentierlichen Kredit aufnehmen. Durch das Erstellen von Unterlagen, aus denen technische oder organisatorische Varianten (z. B. Einzel- und Gruppenabschaltungen, Dimmen der Beleuchtungsstärke in verkehrsschwachen Zeiten oder LED-Leuchtmiteileinsatz) und deren Vorteilhaftigkeit¹⁶⁶ hervorgehen, kann ein solcher Kredit begründet werden. Letztendlich können dauerhaft der Energieverbrauch sowie die Energiekosten gesenkt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, systematisch die vorhandene Straßenbeleuchtung nach Einsparpotentialen zu untersuchen.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht zur Querschnittsprüfung „Kommunale Straßenbeleuchtung“.¹⁶⁷ Dieser enthält Handlungsempfehlungen für einen energieeffizienten Einsatz von Straßenbeleuchtung.

Die Stadt führte aus, 2018 seien noch etwa 300 Quecksilberdampflampen verbaut gewesen. Mit Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes habe sie bereits erfolgreich einen Großteil dieser Lampen gegen LED-Lampeneinsätze ausgetauscht. Um weitere Kosten für den Energieverbrauch der Straßenbeleuchtung zu senken, beabsichtige die Stadt, bei Neubauvorhaben nur noch LED-Leuchten einzusetzen. Zur Umrüstung der vorhandenen Straßenleuchten plane sie, 2021 ein Konzept zur energetischen Modernisierung der Straßenbeleuchtung zu erarbeiten.

Hinsichtlich der Möglichkeit einer Kreditaufnahme für die Umstellung auf energieeffiziente Straßenbeleuchtung verwies die Stadt auf eine Beratung mit der Kommunalaufsicht des Landkreises am 20. April 2015. Danach dürfe die Stadt während der Haushaltskonsolidierung keine Kredite aufnehmen oder kreditähnliche Rechtsgeschäfte abschließen.

¹⁶⁴ Vgl. Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), zuletzt geändert durch Artikel 2 b des Gesetzes vom 15. April 2020 (BGBl. I S. 811).

¹⁶⁵ Vgl. Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 22. Januar 2010 (ThürStAnz 2010, 187) in der Fassung vom 16. Februar 2018, Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (Az.: 33-1513-2/2009).

¹⁶⁶ Hinsichtlich der Anforderungen an vergleichende Untersuchungen verweist der Rechnungshof auf § 10 Abs. 2 ThürGemHV i. V. m. Nr. 1 VV zu § 10 ThürGemHV und den genannten Ausführungen zu Tn. 2.

¹⁶⁷ Der Bericht kann kostenfrei heruntergeladen werden unter: <http://thueringer-rechnungshof.de/>.

Der Rechnungshof empfiehlt der Stadt, ihr Augenmerk weiterhin auf kostensenkende Energieeffizienzmaßnahmen zu lenken und dabei auch Möglichkeiten im Liegenschaftsbestand zu berücksichtigen. Die Stadt kann dazu kostenfreie Unterstützungsangebote der Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur GmbH (ThEGA)¹⁶⁸ oder der Klimaschutzstiftung Jena-Thüringen¹⁶⁹ nutzen. Der Rechnungshof empfiehlt zudem, die Nutzung der seit dem 5. Januar 2021 erweiterten Fördermöglichkeiten nach der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (Klima Invest)¹⁷⁰ zu prüfen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

6.3 Allgemeine Feststellungen im Bereich Vergabe

6.3.1 Maßnahmen Korruptionsprävention

Die Stadt hatte keine Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergriffen. Nachweise über durchgeführte Belehrungen oder Schulungen hatte sie nicht vorlegen können.

Innerhalb des Prüfungszeitraums hatte die Stadt nach Nr. 11 Antikorruptionsrichtlinie 2002¹⁷¹ geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um in gefährdeten Bereichen, wie beispielsweise denen der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, einer Korruption vorzubeugen. Seit dem 9. Januar 2019 hat sie nach Nr. 3.1 Antikorruptionsrichtlinie¹⁷² einen regelmäßig zu aktualisierenden Korruptionsgefährdungsatlas zu erstellen. Insbesondere im Bereich der besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten, wie dem Beschaffungswesen, Ausschreibung, Vergabe, Rechnungsprüfung und Zahlung, sind nach Nr. 3.2 besondere organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen. Nach Nr. 3.3 der Richtlinie sind u. a. im Bereich der besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten jährlich Belehrungen über die Einhaltung dieser festgelegten Grundsätze zur Korruptionsbekämpfung und über die Bestimmungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen aktenkundig durchzuführen.

Die Stadt ist verpflichtet, das Entstehen und mögliche Ausbreiten von Korruption zu verhindern. Sie sollte daher Regelwerke, Mitarbeiterschulungen und Dienstberatungen nutzen, um alle Mitarbeiter periodisch für dieses Thema zu sensibilisieren. Schon von diesem Handeln geht eine beachtliche Präventionswirkung aus. Der Verwaltungsspitze kommt bei der Korruptionsprävention eine zentrale Leitbildfunktion zu.

Die Kommunalen Spitzenverbände¹⁷³ und die Prüfungsverbände¹⁷⁴ haben Empfehlungen für ihre Mitglieder erarbeitet, darunter auch Muster-Dienstanweisungen, derer sich die Stadt zur Regelung ihrer Dienstgeschäfte bedienen kann.

Die Stadt sicherte das künftige Beachten zu. Sie werde den zuständigen Mitarbeitern für Vergaben entsprechende Schulungen anbieten und in Dienstberatungen für das Thema sensibilisieren.

Die Tn. ist erledigt.

¹⁶⁸ Weitere ausführliche Informationen erhalten Sie unter <https://www.thega.de/>.

¹⁶⁹ Weitere ausführliche Informationen erhalten Sie unter <https://www.klimastiftung-thueringen.de/>.

¹⁷⁰ Abrufbar unter <https://www.aufbaubank.de/Foerderprogramme/Klima-Invest>.

¹⁷¹ Vgl. Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaats Thüringen (Antikorruptionsrichtlinie) vom 8. Oktober 2002, ThürStAnz Nr. 42/2002, S. 2540.

¹⁷² Vgl. Richtlinie zur Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung des Freistaats Thüringen vom 8. Januar 2019 (ThürStAnz Nr. 05/2019, S. 275).

¹⁷³ Vgl. Dokumentation Nr. 31 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes „Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe – Manipulation verhindern, Korruption bekämpfen“ (2003).

¹⁷⁴ Vgl. Deutscher Städtetag: Leitfaden „Hinweise zur Korruptionsprävention“ (2015). Erhältlich auch über den Gemeinde- und Städtebund Thüringen.

6.3.2 Personaltrennung im Vergabeverfahren

An den Terminen zur Eröffnung der Angebote nahm der Bauamtsleiter die Funktion des Verhandlungsleiters wahr. Er unterzeichnete die Submissionsprotokolle. Der Rechnungshof nennt beispielhaft die Baumaßnahmen:

- Wegebau Panoramaweg Zeigerheim, 2.BA,
- Sanierung der Stadtmauer,
- Erneuerung der Straßenbeleuchtung in Kleingölitz,
- Straßenbeleuchtung „In der Flecke“,
- LED-Umrüstung der Straßenbeleuchtung.

Zur Sicherung der Transparenz des Vergabeverfahrens sowie der Korruptionsprävention sollten die Bediensteten, die den Eröffnungstermin wahrnehmen, nicht identisch mit den Bearbeitern der jeweiligen Vergabeunterlagen und der weiteren Projektbearbeitung sein. Dies soll nicht zuletzt unzulässige Eintragungen bzw. Änderungen in den Angeboten verhindern und als präventive Maßnahme zur Vermeidung von Korruption in den Verwaltungen beitragen.

Eröffnungstermine sind inhaltlich unabhängige standardisierte Verfahrensabläufe. Trotzdem bieten sie für Personen, die mit der weiteren Projektbearbeitung betraut sind, grundsätzlich die Möglichkeit, Einfluss auf das weitere Vergabeverfahren zu nehmen. Personen, die nicht weiter mit dem Vergabeverfahren betraut sind, ist dies nicht ohne Weiteres möglich. So sind Ausschreibungs- und Vergabeverfahren nach Nr. 8 Antikorruptionsrichtlinie vom 8. Oktober 2002 gefährdete Bereiche, in denen geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind (vgl. Tn. 6.3.1). Die analoge Regelung ist in der Antikorruptionsrichtlinie vom 9. Januar 2019 unter Nr. 3.2 enthalten.

Nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV in der zum Vergabezeitpunkt gültigen Fassung waren bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen u. a. die VOB, VOL, VOF¹⁷⁵ sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Vorschriften und Richtlinien des Landes anzuwenden. Hierzu zählt auch die in Thüringen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen anzuwendende ThürVVöA¹⁷⁶ in der jeweils geltenden Fassung. Nach Nr. 1.2 ThürVVöA wird den kommunalen Auftraggebern empfohlen, das VHB¹⁷⁷ bzw. die Handbücher für die Vergabe im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB, HVA L-StB und HVA F-StB)¹⁷⁸ in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Gemäß Nr. 2.1 und Nr. 2.2 der Richtlinien zu Formblatt 313 VHB ist zur Unterstützung des Verhandlungsleiters eine Schriftführung hinzuzuziehen. Weder der Verhandlungsleiter noch der Schriftführer sollen an der Bearbeitung der Vergabeunterlagen, an der Vergabe und an der Vertragsabwicklung beteiligt sein.

Es bedarf keiner spezifischen fachlichen Ausbildung, um derartige Termine zu leiten oder zu unterstützen. Demnach steht kein Grund entgegen, für Eröffnungsverhandlungen Personal einzusetzen, welches nicht weiter in die Projektbearbeitung oder das Vergabeverfahren eingebunden ist. Die am Projekt beteiligten Freiberufler haben ebenfalls weder als Verhandlungsleiter noch als Schriftführer daran teilzunehmen. Der Rechnungshof regt an, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen und Eröffnungstermine durch Mitarbeiter durchführen zu lassen, die nicht weiter mit dem Vergabeverfahren betraut sind.

¹⁷⁵ Die VOL und die VOF sind nunmehr außer Kraft und wurden durch die Vergabeverordnung und die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Dienst- und Lieferleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte ersetzt. Vgl. Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 2. Februar 2017 (BAnz AT B1 vom 7. Februar 2017)

¹⁷⁶ Vgl. Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 16. September 2014 (ThürStAnz Nr. 41/2014, S. 1299).

¹⁷⁷ Weitere ausführliche Informationen erhalten Sie unter <http://www.bmub.bund.de>.

¹⁷⁸ Weitere ausführliche Informationen erhalten Sie unter <http://www.bmvi.de>.

Ist der Stadt aufgrund des verfügbaren Personals die Einrichtung einer unabhängigen Vergabestelle nicht möglich, regt der Rechnungshof an, im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu prüfen, ob eine gemeinsame Vergabestelle im Städtedreieck mit Saalfeld und Rudolstadt geschaffen werden kann.

Die Stadt werde den Hinweis künftig beachten. Submissionstermine sollen durch Mitarbeiter durchgeführt werden, die nicht mit der Vergabe und der weiteren Projektbearbeitung betraut sind. Zudem sollen künftig Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ämterübergreifend durchgeführt werden. Die Stadt prüfe das Einrichten einer gemeinsamen Vergabestelle innerhalb des Städtedreiecks.

Die Tn. ist erledigt.

6.3.3 Führen einer Vergabestatistik

Die Stadt führte keine Vergabestatistiken über die Beauftragung von Planungsbüros, Bauunternehmen und Lieferanten.

Eine Vergabestatistik erhöht die Transparenz des Verwaltungshandelns und erleichtert die Überprüfung von Vergaben. Sie ist einfach und schnell zu realisieren, um eine Übersicht über alle Vergabevorgänge zu erhalten, Auffälligkeiten zu erkennen und somit einen möglichen Handlungsbedarf abzuleiten.

Der Rechnungshof regt an, eine verwaltungsinterne Vergabestatistik hinsichtlich einer wirksamen Korruptionsprävention aufzustellen. Eine lückenlose Dokumentation der Verhandlungsverfahren und der Vertragsgrundlagen unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips ist sicherzustellen.

Ergänzend weist der Rechnungshof auf die Änderungen der Meldepflicht zur bundesweiten Vergabestatistik seit dem 1. Oktober 2020 hin. Nach § 98 GWB sind alle Auftraggeber verpflichtet, die in §§ 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 VergStatVO¹⁷⁹ festgelegten Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Konzessionen ab Erreichen der EU-Schwellenwerte zu übermitteln. Zusätzlich sind Auftraggeber nach § 99 GWB verpflichtet, die Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte nach § 2 Abs. 2 und § 3 Abs. 2 VergStatVO zu übermitteln, wenn der Auftragswert über 25.000 EUR (ohne Umsatzsteuer) liegt. Somit sind auch Vergaben von freiberuflichen Leistungen nach § 50 UVgO meldepflichtig. Welche Daten konkret an das Statistische Bundesamt zu melden sind, regeln die Anlagen zur VergStatVO.

Die Meldepflicht zur Vergabestatistik besteht für Auftrags-/Konzessionsvergaben mit Zuschlagsdatum ab dem 1. Oktober 2020. Im Fall einer losweisen Vergabe (Losaufteilung) ist das Zuschlagsdatum des letzten Loses entscheidend. Liegt dieses Datum nach dem 30. September 2020, so ist der Beschaffungsvorgang insgesamt zu melden. Eine Vergabe muss innerhalb von 60 Tagen nach Zuschlagserteilung gemeldet werden.

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis künftig zu beachten und eine verwaltungsinterne Vergabestatistik zu führen. Sie übermittle die Vergaben ab Erreichen der EU-Schwellenwerte bereits seit Jahren jährlich an das BMWI und seit 1. Oktober 2020 an das Statistische Bundesamt.

Die Tn. ist erledigt.

¹⁷⁹ Vgl. Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 691), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 674) i. V. m. Bekanntmachung des Bundeswirtschaftsministers vom 3. Juni 2020 (BAnz AT B2 vom 25. Juni 2020).

6.3.4 Informationspflicht des Auftraggebers

Die Stadt hatte Bauleistungen beschränkt ausgeschrieben. Sie hatte jedoch hierüber nicht auf Internetportalen oder eigenen Beschafferprofilen informiert:

- Sanierung Stadtmauer,
- Erneuerung Straßenbeleuchtung in Kleingölitz.

In den Vergabe- und Bauakten befanden sich keine Nachweise über die öffentliche Bekanntmachung der beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen.

Die Verwaltung hatte nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen u. a. die VOB sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden. Danach hatte sie neben dem kommunalen Haushaltsrecht die VOB und die ThürVVöA in den jeweils geltenden Fassungen zu berücksichtigen.

Nach § 19 Nr. 5 VOB/A 2012/2016 hatten Auftraggeber ab einem Auftragswert von 25.000 EUR ohne Umsatzsteuer über eine beabsichtigte beschränkte Ausschreibung nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen zu informieren (Ex-Ante-Transparenz). Diese Informationen müssen folgende Angaben enthalten:

- Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer und E-Mail-Adresse des Auftraggebers,
- Auftragsgegenstand,
- Ort der Ausführung,
- Art und voraussichtlicher Umfang der Leistung,
- voraussichtlicher Zeitraum der Ausführung.

Nach § 20 Abs. 3 VOB/A 2012/2016 hatte der Auftraggeber nach Zuschlagserteilung in geeigneter Weise auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen über den Zuschlag zu informieren (Ex-Post Transparenz), wenn bei

1. beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb der Auftragswert 25.000 EUR ohne Umsatzsteuer,
2. freihändigen Vergaben der Auftragswert 15.000 EUR ohne Umsatzsteuer übersteigt.

Diese Informationen sind für die Dauer von sechs Monaten vorzuhalten und müssen folgende Angaben enthalten:

- a. Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer und E-Mail-Adresse des Auftraggebers,
- b. gewähltes Vergabeverfahren,
- c. Auftragsgegenstand,
- d. Ort der Ausführung,
- e. Name des beauftragten Unternehmens.

Der Bauherr hat bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben auf einen fairen Wettbewerb durch Gewährleistung der Transparenz zu achten. Die Stadt verletzte diese Informationspflicht vor und nach Zuschlagserteilung.

Die Stadt werde den Hinweis künftig beachten. Auf der Internetseite der Stadt sei eine Seite „Ausschreibungen, Auslegungen, Auftragsvergaben“ eingerichtet, auf der über aktuelle Ausschreibungen und Vergaben informiert werde.

Die Tn. ist erledigt.

6.3.5 Kennzeichnen der Angebote

Die Stadt besitzt kein eigenes Kennzeichnungsgerät für Vergabeunterlagen. Zum Eröffnungstermin von Ausschreibungen wird regelmäßig ein Gerät bei der Stadt Rudolstadt oder dem Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Saalfeld-Rudolstadt ausgeliehen. Die Stadt war bislang davon ausgegangen, dass es mittelfristig zu einem Zusammenschluss oder zumindest einer Kooperation im Bauwesen mit der Stadt Saalfeld oder Rudolstadt kommen werde. Auf Nachfrage des Rechnungshofs zum aktuellen Stand hat der Bauamtsleiter mitgeteilt, dass die Stadt nunmehr ein eigenes Gerät beschaffen wolle.

Nach § 14 a Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 VOB/A 2016/2019 sind die Angebote beim Eröffnungstermin in allen wesentlichen Angebotsbestandteilen, die zum Zeitpunkt der Angebotseröffnung vorliegen, zu kennzeichnen, damit ein späteres Ergänzen oder Austauschen von Angebotsblättern ausgeschlossen ist. Die Kennzeichnung hat im Eröffnungstermin unter Anwesenheit der Bieter zu erfolgen, um somit späteren eventuellen Manipulationsvorwürfen seitens der Bieter vorzubeugen bzw. zu verhindern.

Eine Kennzeichnung i. S. d. § 14a Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 VOB/A 2016/2019 bedeutet, dass alle Angebotsbestandteile entweder einheitlich durch Lochung gekennzeichnet oder aber durch Siegelung verbunden werden, um einen nachträglichen versehentlichen oder bewussten Austausch einzelner Bestandteile des Angebots bzw. deren Entfernung zu verhindern. Die VOB/A 2016/2019 selbst trifft keine Aussage, in welcher Form die Angebote im Eröffnungstermin zu kennzeichnen sind. Als gegenüber späteren Manipulationen weitgehend sichere Kennzeichnungsmethode empfiehlt sich die Lochung mittels Datums- oder Kreuz-Lochstempel, zusätzlich bietet das Verplomben der Angebote eine weitergehende Sicherheit.

Der Rechnungshof bittet, vor Anschaffung des Geräts zu prüfen, in welcher Form weitergehende Kooperationen mit benachbarten Bauverwaltungen möglich sind. Sofern eine solche Kooperation absehbar nicht erfolgt, fordert der Rechnungshof die Anschaffung und sichere Verwahrung eines geeigneten Geräts zur Kennzeichnung von Angeboten auf.

Die Stadt teilte mit, ihre bisher praktizierte Kooperation mit benachbarten Bauverwaltungen aufgrund der erforderlichen Fahrten und des damit verbundenen Aufwands aufzugeben. Sie beabsichtige, 2021 ein Kennzeichnungsgerät anzuschaffen.

Die Tn. ist erledigt.

6.3.6 Dienstvorschriften Vergabe

Es besteht keine zentrale Vergabestelle. Eine Dienstanweisung zur Regelung des beteiligten Personenkreises und zur Korruptionsprävention besteht nicht. Die internen Verfahrensabläufe der elektronischen Vergabe (E-Vergabe) hat die Stadt bislang nicht geklärt.

Mit Inkrafttreten der Novelle des ThürVgG¹⁸⁰ haben sich weitreichende Änderungen ergeben. Die nach § 1 Abs. 2 ThürVgG anzuwendende UVgO verpflichtet öffentliche Auftraggeber u. a. bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen im Unterschwellenbereich nunmehr zur Anwendung der E-Vergabe. Des Weiteren sind nach § 50 UVgO Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflichen Tätigen angeboten werden, grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.

¹⁸⁰ Das Gesetz zur Änderung des Thüringer Vergabegesetzes und anderer haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juli 2019 wurde am 19. August 2019 im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 9 (S. 315 ff.) verkündet und ist am 1. Dezember 2019 in Kraft getreten. Das Gesetz wurde neu gefasst und im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt am 23. Januar 2020 bekanntgemacht (GVBl. 2020, 29).

Neben den offenen Verfahrensregelungen zur E-Vergabe sind von der Stadt die regelmäßigen Fortschreibungen im Vergaberecht umzusetzen. So ist u. a. die Fünfte Änderung der Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 27. Oktober 2020¹⁸¹ zu beachten.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Grund der dynamischen Entwicklung des Vergaberechts eine Dienstanweisung zu erstellen und einen regelmäßigen Überprüfungs- und Fortschreibungsturnus zu bestimmen. Er bittet weiterhin zu prüfen, ob und wie die Stadt auch hier für gleichgelagerte Aufgaben Synergien mit den Bauverwaltungen der Nachbarstädte erschließen oder nutzen kann (vgl. Tn. 6.3.4).

Die Stadt teilte mit, die E-Vergabe umzusetzen, sobald sie die internen Verfahrensabläufe festgelegt und die technischen Voraussetzungen geschaffen habe. Die regelmäßige Fortschreibung im Vergaberecht mittels Dienstanweisungen habe die Stadt aufgrund unzureichender Personalausstattung in der Verwaltung bislang nicht realisieren können. Der Bürgermeister werde Synergien mit den Bauverwaltungen der Nachbarstädte im Rat der Bürgermeister diskutieren.

Die Tn. ist erledigt.

6.3.7 Vertragsmuster – Anwendung der Vergabehandbücher

Die Stadt vergibt regelmäßig Bau-, Dienst- oder freiberufliche Leistungen an Dritte. Sie hatte für den Abschluss von Architekten- und Ingenieurverträgen bei allen geprüften Maßnahmen die Formulare der beauftragten Freiberufler verwendet. Weiterhin hatte die Stadt bei den Maßnahmen

- „In der Flecke“ – Straßenbeleuchtung (Elektro),
- Erneuerung Straßenbeleuchtung „Kleingölitz“ und
- LED-Umrüstung Straßenbeleuchtung

die Honorarangebote des Planers formlos mit einem Schreiben beauftragt.

Honorare für Grundleistungen der beauftragten Architekten und Architektinnen und der Ingenieure und Ingenieurinnen mit Sitz im Inland richteten sich nach § 1 HOAI 2013 i. V. m. § 6 Abs. 1 HOAI 2013 anhand der anrechenbaren Kosten, des Leistungsbilds, der Honorarzone und der dazugehörigen Honorartafel sowie möglicher Umbau- oder Modernisierungszuschläge auf das Honorar. Das Honorar war nach § 7 Abs. 1 HOAI 2013 schriftlich zu vereinbaren.¹⁸²

Gemäß § 31 Abs. 2 ThürGemHV in der zum Vergabezeitpunkt gültigen Fassung waren bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen u. a. die VOB, VOL, VOF sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Vorschriften und Richtlinien des Landes anzuwenden. Hierzu zählt die in Thüringen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen anzuwendende ThürVVöA in der jeweils geltenden Fassung. Danach haben die Dienststellen der Landesverwaltung sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts beim Abschluss von Verträgen das VHB bzw. die Handbücher für die Vergabe im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB, HVA L-StB und HVA F-StB) in ihrer jeweils geltenden Fassung verbindlich anzuwenden. Für die Beauftragung freiberuflicher Leistungen im Bereich

¹⁸¹ Vgl. Fünfte Änderung der Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 27. Oktober 2020 (ThürStAnz 46/2020 vom 16. November 2020).

¹⁸² Die HOAI stellte bis zum Urteil des EuGHs vom 4. Juli 2019 geltendes Preisrecht für Architekten- und Ingenieurverträge in Deutschland dar. Durch die fehlende Konkretisierung hat die Stadt letztlich das damals geltende Preisrecht der HOAI umgangen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Urteil des EuGHs zu den Mindest- und Höchstsätzen der HOAI alle anderen Bestimmungen der HOAI unberührt lässt. Insoweit sind die sonstigen Regelungen der HOAI auch weiterhin zu beachten.

des Hochbaus und der Freianlagen empfiehlt der Rechnungshof die Anwendung der Vertragsmuster der RBBau¹⁸³.

Die Vertragsmuster setzen die HOAI um und schaffen die Voraussetzung für einen weitestgehend einheitlichen, rechtssicheren Abschluss der Verträge. Diese Regelwerke – aufgestellt vom zuständigen Bundesministerium – werden periodisch und zeitnah der aktuellen Rechtsprechung angepasst. Die Stadt muss diese Standardvorschriften lediglich um interne Organisationsvorgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse ergänzen. In Verbindung mit den dazugehörenden Anlagen (AVB, ZVB) ist ein hohes Maß an Rechtssicherheit gegeben.

Der Rechnungshof stellte fest, dass bei der formlosen Beauftragung der Freiberufler die Stadt den Planungsgegenstand und die Leistungsziele für den Honorarvertrag nicht ausreichend definiert hatte. Lediglich die Grundlagen für die Honorarberechnung hatte die Stadt anhand der Angebote vertragsgegenständlich gemacht. Angebote von Planungsbüros, deren Inhalt sich allein auf die Honorarvorstellungen des Freiberuflers beschränken, sind als Verträge mit kommunalen Auftraggebern unzureichend. Der Mindestinhalt von Verträgen nach HOAI mit Freiberuflern besteht in der konkreten Festlegung des Planungsgegenstands und des Leistungsziels, den Grundlagen der Honorarberechnung, der Abgrenzung der zu erbringenden Leistungen, z. B. bei geminderten Prozentsätzen für einzelne Leistungsphasen, und in dem Nachweis einer angemessenen Haftpflichtversicherung des Freiberuflers.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die von den Freiberuflern selbst entworfenen Vertragsformulare oder Vertragsmuster diverser Verlage mit zusätzlichen Vertragsbedingungen (AVB, ZVB) rechtlich unzutreffende, zeitlich überholte oder unvorteilhafte Regelungen für die Kommune enthalten können. So wird für die Verwaltung der rechtssichere und wirtschaftliche Abschluss von Planungs- oder Bauverträgen erschwert.

Der Rechnungshof empfiehlt daher die grundsätzliche Anwendung der o. g. Vergabehandbücher. Diese Regelwerke – aufgestellt vom zuständigen Bundesministerium – werden periodisch und zeitnah der aktuellen Rechtsprechung angepasst und unentgeltlich über die o. g. Webseiten zur Verfügung gestellt. Die Verwaltung muss diese Standardvorschriften lediglich um interne Organisationsvorgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse ergänzen.

Die Stadt werde den Hinweis bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen künftig beachten und einheitliche Vertragsmuster nach der RBBau verwenden.

Die Tn. ist erledigt.

6.3.8 Dokumentation der Vergabeverfahren

Die Stadt hatte regelmäßig Planungsbüros mit den Leistungen der Vorbereitung, Vergabe und Überwachung von Bauleistungen nach der HOAI beauftragt. Die beauftragten Planungsbüros hatten nach dem Prüfen und Werten der Angebote Vergabeempfehlungen gefertigt. Vergabeart und Vergabeentscheidung hatte die Stadt regelmäßig nicht dokumentiert. Der Rechnungshof nennt hierfür die folgenden Beispiele:

- Straßenbau „In der Flecke“ (grundhafter Ausbau) Los 4 – Straßenbeleuchtung,
- „In der Flecke“ Straßenbeleuchtung (Elektro),
- Erneuerung Straßenbeleuchtung Kieingölitz,
- Panoramaweg 1. und 2. BA.

¹⁸³ Die RBBau werden herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Die Dokumentation ist ein wesentlicher Bestandteil der Bauakten. Sie dokumentiert das Vergabeverfahren und ist von besonderer Bedeutung für evtl. Nachprüfungen durch die Vergabekammern. Sie ist daher mit besonderer Sorgfalt zu führen. Eine fehlende oder mangelhafte Dokumentation des Verfahrens kann im Falle eines Nachprüfungsantrags bei der Vergabekammer durch diese abgewiesen werden, da die Vergabestelle ihre Entscheidungsgrundlagen nicht nachweisen kann. Dies führt bei Entscheidungen vor den Vergabekammern dazu, dass das Verfahren aufgehoben wird und die Vergabe wiederholt werden muss.¹⁸⁴

Eine Vergabedokumentation nach § 20 VOB/A 2012/2016 war über jede Vergabe zu fertigen. Das Vergabeverfahren ist zeitnah so zu dokumentieren, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen in Textform festgehalten werden. Die Mindestinhalte der Vergabedokumentation richteten sich nach § 20 VOB/A 2012/2016.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen zu den einzelnen Vergabeverfahren unvollständig waren. Die Stadt hatte wesentliche Schritte der Vergabeverfahren nicht aktenkundig festgehalten. Sie hatte Aufträge regelmäßig auf Grundlage der Empfehlungen der beauftragten Planungsbüros vergeben. Die Stadt beachtete das Vergaberecht nicht hinreichend.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Vergabeakte wie folgt zu gliedern:

1. Benennung der einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens mit Datumsangabe,
2. Ermittlung des voraussichtlichen Auftragswertes,
3. Auswahl des Vergabeverfahrens und deren Begründung,
4. Benennung der Wertungskriterien (Eignungskriterien/Zuschlagskriterien),
5. Wichtung der angeführten Kriterien,
6. Benennung eventueller Besonderheiten der Leistungsbeschreibung (Abweichungen vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung, Angaben zu Leitfabrikaten, geforderte Bielereintragungen, Stundenlohnarbeiten),
7. Veröffentlichung/Bekanntmachung (Ex-Ante-Transparenz),
8. Beifügen eines Blanketts der ausgereichten Vertrags- und Vergabeunterlagen,
9. Nennung der Bewerber und Bieter in einer Liste (inkl. Begründung der Auswahl und Eignungsprüfung bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben für die berücksichtigten und ausgeschlossenen Bewerber bzw. Bieter),
10. Nennung von Bietern eingegangener Rügen oder Nachfragen sowie deren Abhilfe und Beantwortung,
11. Niederschrift zum Eröffnungstermin,
12. Feststellungen und Ergebnis der formalen, technischen, preislichen und wirtschaftlichen Prüfung und Wertung der Bieterangebote inkl. Preisspiegel,
13. Aufstellen einer Wertungsübersicht,
14. Angebote des Auftragnehmers und der weiteren Bieter,
15. Entscheidung und Begründung über den Zuschlag mit Angabe des Anteils der beabsichtigten Nachunternehmerleistungen,
16. Informationsschreiben über beabsichtigte Auftragsvergaben,
17. Zuschlag/Auftrag (auch bei Nachtragsvereinbarungen),
18. Beifügen der Absageschreiben,
19. Information über erteilte Aufträge (Ex-Post-Transparenz).

Die Stadt sicherte zu, künftig die Vergabeverfahren anhand des Vergabehandbuchs zu dokumentieren.

Die Tn. ist erledigt.

¹⁸⁴ Vgl. Beschluss der Thüringer Vergabekammer vom 7. Juli 2010 und des Oberlandesgerichts Jena vom 9. September 2010.

6.3.9 Sicherheitsleistungen

Die Stadt hatte bei Vertragsabschluss verschiedener Baumaßnahmen Sicherheitsleistungen vereinbart. Die Vergabeunterlagen enthielten keine Begründung für das Verlangen dieser Sicherheiten. Das Vorgehen der Stadt bei der Abrechnung der Maßnahmen war nicht einheitlich. Eine Begründung für das unterschiedliche Vorgehen war aus den Bauunterlagen nicht zu entnehmen. Dies betraf folgende Maßnahmen:

Tabelle 16 Übersicht über vereinbarte Sicherheitsleistungen bei Baumaßnahmen

Maßnahme	Auftragshöhe (brutto)	Bürgschaft
Erschließung Brunnen Greifenstein, Los 2 Zimmerer-/Holzarbeiten	7.614,49 EUR	Bankbürgschaft für Vorauszahlung über 7.614,49 EUR
Panoramaweg Zeigerheim, 1. BA	149.083,35 EUR	Bürgschaft Mängelansprüche über 5.129 EUR
Panoramaweg Zeigerheim, 2. BA	122.969,58 EUR	Bürgschaft Mängelansprüche über 7.141,94 EUR
Statische Sicherung und Instandsetzung Stadtmauer	97.343,49 EUR	Bürgschaft Mängelansprüche mit 4.312,26 EUR
„In der Flecke“ Straßenbeleuchtung (Elektro)	18.449,61 EUR	5 % für Mängelansprüche der Auftragssumme einschließlich erteilter Nachträge
Straßenbeleuchtung Kleingölitz	15.953,74 EUR	5 % für Mängelansprüche der Auftragssumme einschließlich erteilter Nachträge vereinbart; Einbehalt 3 % von Schlussrechnungssumme als Sicherheitsbürgschaft mit 455,99 EUR
LED-Umrüstung	59.643,22 EUR	3 % für Mängelansprüche der Auftragssumme einschließlich erteilter Nachträge
„In der Flecke“ Los 4 Straßenbeleuchtung	23.286,55 EUR	5 % für Mängelansprüche der Auftragssumme einschließlich erteilter Nachträge; Einbehalt 5% von der Schlussrechnungssumme als Bürgschaft mit 1.592,82 EUR.

Nach § 9 Abs.7 VOB/A 2012 und § 9c Abs. 1 VOB/A 2016 sollte grundsätzlich geprüft werden, ob ganz oder teilweise auf Sicherheitsleistungen verzichtet werden kann. Unterschreitet die Auftragssumme 250.000 EUR, ist auf Sicherheitsleistung während der Vertragserfüllung und in der Regel auf Sicherheitsleistungen für Mängelansprüche zu verzichten. Bei beschränkter Ausschreibung sowie freihändiger Vergabe sollen Sicherheitsleistungen in der Regel nicht verlangt werden.

Nach Nr. 16.2 der zum Vertragsabschluss geltenden ThürVVöA sind Sicherheitsleistungen erst ab einem Auftragswert von 250.000 EUR zu verlangen. Unter Nr. 16.4 heißt es: „... auch wenn ein Bedürfnis nach Sicherheit dem Grunde nach besteht, ist in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen, inwieweit die Sicherheit der Höhe nach beschränkt werden kann.“

Unbegründet geforderte Sicherheiten belasten Unternehmen und stehen der Förderung des Mittelstands entgegen. Bauunternehmen können in begrenztem Rahmen Sicherheiten in Form von Einhalten oder Bürgschaften ihrer Banken bieten. Ist dieser Rahmen ausgeschöpft, ist es den Unternehmen in der Regel nicht mehr möglich, sich an weiteren Vergabeverfahren zu beteiligen, in denen Sicherheiten gefordert werden. Aus diesem Grund verzichtete der Verordnungsgeber bei geringen Auftragssummen oder bei Bauleistungen, wenn Mängel an dieser Leistung voraussichtlich nicht eintreten, auf Sicherheiten. Zudem sind Kleinbeträge bei tatsächlich eintretenden Bauschäden in der Regel zur Schadensbeseitigung nicht auskömmlich.

Der Rechnungshof bittet die Stadt, künftig sorgfältig zu prüfen und abzuwägen, ob ein begründetes Sicherheitsbedürfnis besteht. Verlangt sie Sicherheiten, hat sie dies in den Vergabeunterlagen zu begründen.

Die Stadt teilte mit, sie habe aufgrund der Erfahrungen mit früheren Bauvorhaben Sicherheitsleistungen vereinbart. So habe sie Mängelansprüche erfolgversprechender durchsetzen können. Bei laufenden und künftigen Bauvorhaben werde der Regelfall nach VOB angewandt. Bei einer Auftragssumme über 250.000 EUR werde geprüft, ob auf Sicherheitsleistungen verzichtet werden kann.

Die Tn. ist erledigt.

6.4 Leistungen der freiberuflich Tätigen

6.4.1 Auswahl der Freiberufler

Die Stadt hatte regelmäßig Freiberufler mit der Planung und Überwachung von Baumaßnahmen beauftragt. In der Regel hatte sie dem Freiberufler folgende Leistungen übertragen:

- Erstellen der Leistungsverzeichnisse,
- Prüfen und Werten der Angebote,
- Erstellen eines Preisspiegels,
- Erstellen des Vergabevorschlages.

Die Auswahlverfahren aller geprüften Freiberufler hatte die Stadt nicht dokumentiert. Sie hatte für die Vergabe dieser freiberuflichen Leistungen auch keinen Leistungswettbewerb durchgeführt.

Die Verwaltung hatte nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV in der zum Vergabezeitpunkt gültigen Fassung bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen u. a. die VOB, VOL, VOF sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden. Danach waren neben dem kommunalen Haushaltsrecht die Thüringer VV zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 16. September 2014 zu beachten.

Nach Nr. 1.1.1 Abs. 7 i. V. m. Nr. 1.2.2.2 Abs. 4 ThürVVöA war die Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb der EG-Schwellenwerte unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich freihändig zulässig. Allerdings empfahl die Richtlinie in Anlehnung an die Bestimmungen der VOF, einen Leistungswettbewerb mit mindestens drei Bewerbern durchzuführen.

Der Schwerpunkt eines Leistungswettbewerbs liegt in der Feststellung der Eignung des Freiberuflers, die er für die benötigte Architekten- und Ingenieurleistung nachweisen muss. Geeignet ist ein Architektur- oder Ingenieurbüro, wenn es fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig ist. Dabei genügt es nicht, auf subjektiv wahrgenommene Kompetenzen des Büros aus anderen Aufträgen abzustellen. Die Stadt hat die Eignung der Büros zu prüfen und zu dokumentieren, um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden (§ 53 Abs. 2 ThürKO).

Der Nachweis der fachlichen Eignung kann z. B. durch Vorlage der in den letzten drei Jahren erbrachten Leistungen einschließlich dazugehöriger Referenzen erfolgen. Bei der Prüfung der Eignung dient auch die Bescheinigung der zuständigen Berufskammer als Nachweis. Der Bewerber kann seine finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mittels einer Erklärung über den Gesamtumsatz der letzten drei Geschäftsjahre nachweisen.

Neben den Eignungskriterien sollen weiterhin Angaben

- zum Honorar- und Stundensatz,
- zur Höhe der Nebenkosten und
- ggf. zu den Umbauzuschlägen

von mindestens drei Bewerbern unter Angabe der Honorarzone abgefordert werden. Die Wertung zur Eignung der Angebote sowie die Entscheidung über die Auftragsvergabe sind zu dokumentieren.

Nach § 50 UVgO sind öffentliche Aufträge über Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist.

Die Stadt werde den Hinweis zur Auswahl der Freiberufler künftig beachten. Weiter führte sie aus, das Durchführen von Leistungswettbewerben sei zunehmend aufgrund fehlender oder stark ausgelasteter fachkundiger Freiberufler erschwert. Die Stadt beabsichtige, die Herausforderungen bei der Auswahl künftig zu dokumentieren.

Die Tn. ist erledigt.

6.4.2 Förmliches Verpflichten der Freiberufler

Die Stadt hatte regelmäßig Freiberufler mit der Planung und Überwachung von Baumaßnahmen beauftragt. Die von den Freiberuflern zu erbringenden Leistungen hatten regelmäßig vollständige Leistungsbilder nach HOAI umfasst. Hierzu zählen insbesondere die Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe (LP 6 und 7 nach HOAI). Beispielfhaft nennt der Rechnungshof die folgenden Maßnahmen:

- „In der Flecke“ – Straßenbeleuchtung (Elektro),
- Erneuerung Straßenbeleuchtung Kleingölitz,
- LED-Umrüstung Straßenbeleuchtung,
- Panoramaweg Zeigerheim 1. und 2. BA,
- Sanierung der Stadtmauer,
- Erschließung Brunnen.

Den beauftragten Freiberuflern war durch die Vorbereitung der Vergaben im jeweiligen Verfahren der Kreis der Wettbewerber vollständig bekannt. Sie gehörten damit durch ihre besondere Detail- und Insiderkenntnisse zum korruptionsgefährdeten Personenkreis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Eine förmliche Verpflichtung der Freiberufler nach § 1 VerpflG¹⁸⁵ hatte die Stadt nicht vorlegen können.

Nach Nr. 11 der zum Vergabezeitpunkt gültigen Antikorruptionsrichtlinie 2002 hatte die Stadt geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um in den gefährdeten Bereichen des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens nach Nr. 8 einer Korruption vorzubeugen (vgl. Tn. 6.3.1). Kann die Stadt selbst mit eigenen Bediensteten die ihr obliegenden Aufgaben nicht erfüllen, sind die von ihr Beauftragten nach Nr. 16 dieser Richtlinie bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand zusätzlich auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten nach § 1 Abs. 1 VerpflG zu verpflichten.

Nach Nr. 16 Antikorruptionsrichtlinie 2002 waren die Mitarbeiter privater Unternehmen, die bei der Ausführung von hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung tätig wurden, nach § 1 Abs. 1 VerpflG auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten zu verpflichten. Dies gilt analog zu Nr. 3.2 Antikorruptionsrichtlinie 2019.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Stadt gegen die Regelungen des VerpflG verstoßen hatte.

¹⁸⁵ Vgl. Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz – VerpflG) vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547), geändert durch § 1 Nummer 4 des Gesetzes vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942).

Die Stadt werde die jeweils beauftragten Freiberufler mit Vertragsabschluss gemäß § 1 Abs. 1 VerpflG verpflichten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die förmliche Verpflichtung der Freiberufler anhand des Formblatts „Niederschrift und Erklärung über die Verpflichtung“ der RBBau¹⁸⁶ durchzuführen.

Die Tn. ist mit dem abschließenden Hinweis erledigt.

6.4.3 Prüfen und Werten der Angebote

Die Stadt hatte regelmäßig Freiberufler mit der Prüfung und Wertung der Angebote über Bauleistungen beauftragt. Die Vergabevorschläge der Freiberufler waren unvollständig. Sie enthielten keine Aussagen zu fehlenden Einheitspreisen und zu den angebotenen und nicht angebotenen Fabrikaten. Die Freiberufler hatten nicht dokumentiert, in welcher Weise sie die von den Bietern angebotenen Fabrikate auf deren Gleichwertigkeit geprüft hatten und ob sie den Anforderungen der Stadt als Bauherren entsprachen.

Der Rechnungshof nennt beispielhaft folgende Maßnahmen und Sachverhalte:

Tabelle 17: Übersicht über angebotene Fabrikate bei der Sanierung der Stadtmauer, Los 2

Positionen	Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3
Pos. 01.03.0190 Werksteinmaterial Sichtmauerwerk liefern	Thüringer Buntsandstein	Uder Sandstein	Thüringer Buntsandstein
Pos. 01.03.0210 Liefern und Einbau von Edelstahlverbindern	Edelstahl Mauerverbinder	Gewindestange V4A Durchmesser 6 mm	Haifen
Pos. 01.03.0260 Abdichtung Mauerkopf	Rajasil DS Rapid	WEBAG 5611	Dichtschieme Henne

Bauvorhaben: „In der Flecke“ – Straßenbeleuchtung (Elektro)

Im Angebot des beauftragten Unternehmens fehlten bei den folgenden Positionen die geforderten Fabrikatsangaben:

- Pos. 2.003 Starkstromkabel mit Kupferleitern NYY - 1 1 x 25 mm,
- Pos. 3.009 Starkstromkabel mit Kupferleitern NYY - O 4 x 1,5 mm,
- Pos. 3.010 PVC – Mantelleitung mit Kupferleitern, Farbe: grau, NYM - O 4 x 1,5 mm,

Bauvorhaben: Erneuerung Straßenbeleuchtung Kleingölitz

Im Angebot des beauftragten Unternehmens waren die geforderten Angaben zu den Fabrikaten in folgenden neun Positionen nicht enthalten:

- Pos. 2.0.002 Digitaler 2-Tarif Drehstromzähler für Wirk- und Blindenergie,
- Pos. 2.0.006 Potentialausgleichsschiene mit Messingklemmschiene,
- Pos. 2.0.007 Starkstromkabel mit Kupferleitern NYY - 1 1 x 25 mm,
- Pos. 2.0.008 Edelstahlband flach 30 x 3,5 mm,
- Pos. 2.0.009 Kreuzstück für ober- und unterirdische Verbindungen von Leitern,
- Pos. 3.0.002 Beleuchtungspunkt,
- Pos. 3.0.005 Endmuffe für Kabel NYY - 1 5 x 10 mm,
- Pos. 3.0.006 Starkstromkabel mit Kupferleitern NYY - 1 5 x 1 0 mm,
- Pos. 3.0.007 Starkstromkabel mit Kupferleitern NYY - O 4 x 2,5 mm.

¹⁸⁶ Vgl. RBBau, Teil 3, Anhang 16, Sondervertragsmuster SonVM1.

Nach § 16d Abs. 1 Nr. 3 VOB/A 2016 kommen nur solche Angebote in die engere Wahl, die unter Berücksichtigung rationellen Baubetriebs und sparsamer Wirtschaftsführung eine einwandfreie Ausführung einschließlich Haftung für Mängelansprüche erwarten lassen. Bei der technischen Beurteilung sind die vorliegenden Angebote, z. B. nach den Kriterien Qualität, technischer Wert, Zweckmäßigkeit sowie Kundendienst, darauf zu untersuchen, inwieweit sie den technischen Anforderungen und den Forderungen der Bauherren entsprechen. Bei der wirtschaftlichen Beurteilung, z. B. hinsichtlich Ästhetik, Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität und Ausführungsfrist, ist der Bezug zu den Preisen herzustellen, d. h. es sind die Angebote hinsichtlich ihres technischen Inhalts mit den geforderten Preisen zu vergleichen. Neben der Beurteilung der Angemessenheit der Preise sind die Wirtschaftlichkeit des Bauverfahrens, die gewählten technischen Lösungen oder sonstige günstige Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen. Der Zuschlag hat auf das wirtschaftlichste Angebot zu erfolgen. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Angebote sind entsprechend § 16 i. V. m. § 13 VOB/A 2016 zu prüfen und zu werten. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2016 müssen die Angebote die geforderten Erklärungen und Nachweise enthalten. Fehlen geforderte Erklärungen oder Nachweise und wird das Angebot nicht entsprechend § 16 Abs. 1 oder 2 VOB/A 2016 ausgeschlossen, hat der Auftraggeber nach § 16a VOB/A 2016 die fehlenden Erklärungen oder Nachweise nachzufordern. Die Nachforderungen sind spätestens innerhalb von sechs Kalendertagen nach Aufforderung durch den Auftraggeber vorzulegen. Die Frist beginnt am Tag nach der Absendung der Aufforderung durch den Auftraggeber. Werden die Erklärungen oder Nachweise nicht innerhalb der Frist vorgelegt, ist das Angebot hiernach auszuschließen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei den o. g. Positionen die geforderten Einträge der Fabrikate fehlten. Nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2016 wären diese Angebote zwingend auszuschließen gewesen. Er hat weiterhin festgestellt, dass die Freiberufler nicht dokumentiert hatten, in welcher Weise sie die von den Bietern angebotenen Fabrikate auf deren Gleichwertigkeit geprüft hatten. Die Stadt hat diese Unzulänglichkeiten nicht erkannt. Die Vergabevorschläge für die Baumaßnahme waren somit unvollständig.

Das Vergaberecht wurde damit nicht hinreichend beachtet. Die Stadt hatte diese Unzulänglichkeiten nicht erkannt.

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis künftig bei Ausschreibungen zu beachten. Den Ausschreibungsunterlagen für Maßnahmen zur Erneuerung der Straßenbeleuchtung werde ein gesondertes Formular beigelegt, auf dem alle Fabrikate anzugeben seien. Fehlende Erklärungen oder Nachweise nach § 16a VOB/A habe die Stadt nachgefordert. Für die Baumaßnahme „In der Flecke“ habe sie die im Angebot fehlenden Angaben im Bietergespräch vom 21. März 2016 aufgeklärt und protokolliert. Für die Baumaßnahme „Erneuerung Straßenbeleuchtung Kleingölitz“ habe der Bieter die im Angebot fehlenden Angaben am 21. Juli 2016 per Faxschreiben nachgereicht.

Der Rechnungshof weist die Stadt nochmals darauf hin, dass die Vergabevorschläge Angaben zu den Fabrikaten enthalten müssen. Fehlen diese Angaben, ist eine Prüfung und Wertung der Angebote nicht vollumfänglich möglich. Die Angabe des Fabrikats ist bei der technischen Prüfung erforderlich, um einschätzen zu können, ob das angebotene Produkt den im Leistungsverzeichnis formulierten Anforderungen der Stadt entspricht. Die Stadt hat als Bauherrin die Leistungen der beauftragten Freiberufler zu überwachen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

6.4.4 Änderung der Vergabeunterlagen – Reduzieren des Leistungsumfangs

In Kleingölitz hatte die TEN die Freiverkabelung für die Elektrizität einschließlich der zugehörigen Masten abgebaut und Erdkabel neu verlegt. Die Masten hatten gleichzeitig als Befestigung der Leuchtköpfe der Straßenbeleuchtung gedient. Die Stadt hatte den Ersatz der

Straßenbeleuchtung nach Abbau der Masten öffentlich ausgeschrieben und dabei Leistungen „Masthülsen liefern und setzen“ ausgeschrieben. Den Auftrag hatte sie am 25. August 2016 unter Entfall der Position 3.0.003 Masthülsen (3.252,38 EUR brutto) an den mindestfordernden Bieter mit 15.953,74 EUR brutto vergeben. Die im städtischen Auftrag entfallenen Leistungen hatte die TEN durch ihre beauftragte Tiefbaufirma ausführen lassen.

Darüber hinaus hatte die Stadt bei einer weiteren Baumaßnahme einen Auftrag für die LED-Umrüstung der Straßenbeleuchtung freihändig vergeben. Dazu hatte sie Angebote von drei Firmen abgefordert. Nach dem Leistungsverzeichnis waren folgende Hauptleistungen vorgesehen:

- Pos. 1.3 LED-Einbaulichtkopf 100 Stück,
- Pos. 2.3 Umstellung auf LED-Leuchtmittel 100 Stück.

Der mindestfordernde Bieter gab ein Angebot für 67.641,92 EUR brutto ab. Da sich die Stadt vorab ein internes Budget für die Maßnahme von 60.000 EUR gesetzt hatte, vergab sie den Bauauftrag mit reduziertem Leistungsumfang. Die Stadt beauftragte den Bieter am 29. Juni 2018 mit beiden Positionen, jeweils 80 Stück zu 59.643,22 EUR brutto.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A 2016 waren wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen zu bekämpfen. Verhandlungen, besonders über die Änderung der Angebote und der Preise im Rahmen der Aufklärung des Angebotsinhalts, waren unstatthaft. Nach § 2 Abs. 4 VOB/A 2016 waren Vergabeverfahren zum Zwecke der Markterkundung unzulässig. Nach § 17 Abs. 1 VOB/A 2016 konnte eine Ausschreibung aufgehoben werden, wenn die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Stadt mit dem Reduzieren des Leistungsumfangs unzulässig in die Kalkulation der Bieter eingriff. Dieser Eingriff kann dazu führen, dass angebotene Preise nicht mehr auskömmlich sind. Bieter legen ihre allgemeinen Geschäftskosten und ihre Baustellengemeinkosten auf jede Leistungsposition zu von ihnen vorbestimmten Zuschlagssätzen um. Reduziert die Stadt vor Zuschlagerteilung den Leistungsumfang, kann der Bieter die Aufwendungen, die er mit der Baustelle haben wird, ggf. nicht mehr decken.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass das Reduzieren des Leistungsumfangs nach Abgabe der Angebote als unzulässige Markterkundung einzustufen ist. Führt ein Vergabeverfahren dazu, dass die Finanzierung des Vorhabens nicht mehr gesichert ist, kann der Auftraggeber die Ausschreibung nach § 17 Abs. 1 VOB/A 2016 aufheben. Möchte die Stadt an der Leistungserbringung festhalten, um ein erneutes Vergabeverfahren zu umgehen, ist der Leistungsumfang nach § 2 VOB/B 2016 zu reduzieren.

Die Stadt werde den Hinweis bei Ausschreibungen künftig beachten. Die Leistung beim Ersatz der Straßenbeleuchtung sei mangels verfügbarer finanzieller Mittel reduziert worden.

Der Rechnungshof nimmt Bezug auf seine Ausführungen zum Aufheben der Ausschreibung bzw. dem Reduzieren des Leistungsumfangs.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

6.4.5 Entschädigung für Verdingungsunterlagen

Nach den jeweiligen Veröffentlichungstexten konnten interessierte Unternehmen gegen eine Entschädigung die Vergabe- und Vertragsunterlagen für die folgenden Lose vom Freiberufler erhalten:

- 1. und 2. BA Panoramaweg, veröffentlicht im ThürStAnz Nr. 23/2015 und 12/2016,
- Straßenbau „In der Flecke“, veröffentlicht im ThürStAnz Nr. 9/2016,
- Straßenbeleuchtung Kleingölitz, veröffentlicht im ThürStAnz Nr. 27/2016.

Das beauftragte Planungsbüro vereinnahmte von den interessierten Unternehmen diese Entschädigung und gab diese nicht an die Stadt weiter.

Nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 VOB/A 2012 kann der Auftraggeber bei öffentlicher Ausschreibung vom Bewerber eine Erstattung für die Vervielfältigung der Verdingungsunterlagen verlangen. Danach hat die ausschreibende Stelle einen persönlichen Anspruch auf eine Kostenerstattung für die Leistungsbeschreibung und die weiteren Unterlagen.

Beauftragt die Stadt für die Vervielfältigung und Aushändigung einen Dritten, der gegenüber den Bietern einen Kostenerstattungsanspruch haben soll, ergibt sich der Erstattungsanspruch ausschließlich aus dessen Vertrag mit der Verwaltung. Vereinbaren sich beide uneingeschränkt auf die Pauschalierung der Nebenkosten, entstehen der Stadt als Auftraggeber aus der Vervielfältigung der Verdingungsunterlagen keine Kosten, die sie gegenüber den Bewerbern geltend machen kann. Das bedeutet, dass die Stadt in diesen Fällen den Kostenanspruch für die Erstattung der Aufwendungen für die Vervielfältigung der Leistungsverzeichnisse gesondert an den Dritten abtreten muss.¹⁸⁷

Ein Erstattungsanspruch des Dritten gegenüber den Bewerbern war demzufolge nur dann gegeben, wenn die Vervielfältigung der Verdingungsunterlagen mit dem Dritten vereinbart wurde und die Stadt ihre Ansprüche nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 VOB/A 2012 formal an den Dritten abgetreten hat.

Die Stadt führte aus, der Versand der Verdingungsunterlagen erfolge bereits jetzt ausschließlich in elektronischer Form und eine Kostenerstattung entfalle damit.

Die Tn. ist erledigt.

6.4.6 Anfertigen und Vorlage von Bautagebüchern

Die Stadt führt regelmäßig Baumaßnahmen durch. Im Rahmen der Objektüberwachung dieser Baumaßnahmen beauftragt sie Freiberufler gemäß LP 8 HOAI. Die Stadt hatte zu allen geprüften Maßnahmen keine Bautagebücher der beauftragten Freiberufler vorlegen können. Die Stadt führte auf Nachfrage aus, dass die Freiberufler keine Bautagebücher geführt hatten.

Die Dokumentation des Bauablaufs anhand eines Bautagebuchs ist eine Grundleistung der LP 8 HOAI 2013/2016. Das Bautagebuch soll das Gesamtbaugeschehen von der Einrichtung der Baustelle bis zu deren Beräumung einschließlich Witterung und die Anzahl der anwesenden Arbeiter dokumentieren. In Streitfällen, z. B. wegen Vertragsstrafen, Schadensersatzforderungen und Verzugs, kann das Bautagebuch ein Beweismittel darstellen. Des Weiteren dient das Bautagebuch dem beauftragten Freiberufler als Nachweis der eigenen Leistungserbringung gegenüber der Stadt als Bauherren. Es dient auch dem Nachweis, inwieweit der Freiberufler seinen Überwachungspflichten – in Abhängigkeit von der Klassifizierung – der zu überwachenden Aufgaben nachgekommen ist. Diese Grundleistung der Dokumentation wird nach den Siemon-Tabellen mit 0,5 % bis 1 % des Honorars der Grundleistungen bewertet.

Das Bautagebuch muss vom Freiberufler baubegleitend geführt werden. Die Auszüge sind der Stadt zeitnah auszuhändigen. Nur so ist sie in der Lage, Mängel frühzeitig zu erkennen und steuernd in den Baufortschritt einzugreifen. Weiterhin bietet das Bautagebuch die Möglichkeit, die Überwachungsleistung des beauftragten Freiberuflers zu bewerten. Ist er zum Beispiel nur zu regelmäßigen Bauberatungen auf der Baustelle anwesend, wird dies zur Sicherstellung der bestellten Qualität und Mängelfreiheit des Bauwerks nicht ausreichen. Führt der Freiberufler trotz Auftrags kein Bautagebuch, verletzt er seine Vertragspflichten.

¹⁸⁷ Vgl. Beschluss der 1. Vergabekammer Sachsen vom 12. März 2001 (Az.:1/SVK/9-01) Rundschreiben 5/2002 der Vergabekammer Thüringen.

Das Überwachen und Sichern der Vertragserfüllung gehören zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bauherrn und schränkt die Verantwortung des Ingenieurs in keiner Weise ein. Als Bauherr ist die Stadt verpflichtet, die Erfüllung der beauftragten Leistungen zu kontrollieren und nicht vorgelegte Unterlagen zeitnah zu fordern.

Die Stadt hatte das Fehlen der Bautagebücher nicht beanstandet und das Honorar ungekürzt an die Freiberufler ausgezahlt. Sie hatte damit die haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht hinreichend beachtet (§ 53 ThürKO).

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis bei künftigen Bauvorhaben zu beachten.

Die Tn. ist erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

6.4.7 Kostenkontrolle durch den Freiberufler

Die Stadt hatte regelmäßig Freiberufler mit der Erbringung der LP 8 mit 32 % nach HOAI 2013 beauftragt. Die Freiberufler dokumentierten nicht den Wegfall von Positionen und Mehrmengen, eine Mehr- und Minderkostenaufstellung lag nicht vor. Die Schlussrechnungen entsprachen nicht den Auftragssummen. Der Rechnungshof führt beispielhaft folgende Maßnahmen auf:

Tabelle 18: Gegenüberstellung von Auftragswerten und Schlussrechnungen					
Maßnahme	Teilleistung	Auftragswert [EUR, brutto]	Schlussrechnung [EUR, brutto]	Differenz [EUR, brutto]	Anmerkungen
Straßenbau „In der Flecke“	Los 4	23.286,55	31.856,31	8.569,76	
Panoramaweg	1. BA	149.083,35	170.956,74	21.873,39	Mengenmehrungen Trag- und Deckschichten
Panoramaweg	2. BA	122.969,58	142.838,76	19.869,18	s.a. 1. BA

Nach Anlage 13.1 zu § 47 Abs. 2 HOAI 2013 zählen zu den Grundleistungen der LP 8 im Leistungsbild Verkehrsanlagen u. a. die Kostenfeststellung und der Vergleich der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen mit den Auftragssummen und das Zusammenstellen und Übergeben der Dokumentation des Bauablaufs, der Bestandsunterlagen und der Wartungsvorschriften.

Im Ergebnis ist eine Mehr- und Minderkostenaufstellung zu erstellen und der Bauschlussrechnung beizufügen.

Die Freiberufler hatten einen Vergleich der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen mit den Auftragssummen einschließlich Nachträgen nicht vollständig erbracht und die Mehr- und Minderkosten nicht dokumentiert. Die Stadt als Bauherr erkannte diesen Mangel nicht und hat das Honorar ungemindert an die Freiberufler ausgezahlt. Eine fehlende Mehr- und Minderkostenaufstellung führt zu einer Honorarkürzung von 1,5 % in der LP 8 nach HOAI 2013. Der Stadt sind hierdurch vermeidbare Ausgaben entstanden. Sie hat das zum Zeitpunkt der Maßnahmen geltende Preisrecht missachtet. Der Rechnungshof verweist bezüglich der Auswirkungen des Urteils des EuGHs vom 4. Juli 2019 auf Tn. 6.3.7.

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis bei künftigen Bauvorhaben zu beachten. Sie teilte weiter mit, die ausführende Firma habe bei den geprüften Baumaßnahmen die Mehr- und Minderkostenaufstellungen zum Teil vorgelegt. Diese habe der Planer geprüft und bestätigt.

Die Tn. ist erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

6.5 Panoramaweg Zeigerheim

Die Stadt hat zwischen 2013 und 2015 den Ausbau des Panoramawegs in der Gemarkung Zeigerheim geplant und umgesetzt. Die Befestigung des Wegs erfolgte über eine Gesamtlänge von 2.300 m in zwei Bauabschnitte zwischen der Ortslage Zeigerheim und dem Wasserwerk. Als Unterbau hatte die Stadt eine Tragschicht aus Schotter/Frostschutz-Material vorgesehen. Aufgrund der Längsneigung und der Verkehrsbelastung hat die Stadt eine Wegebefestigung mit Asphalt gewählt.

6.5.1 Honorarschlussrechnungen 1. und 2. BA

Die Stadt hatte für die Planung und Ausführung der Baumaßnahmen folgende Verträge über die Objektplanung Verkehrsanlagen in der Honorarzone II HOAI 2013 mit einem Freiberufler geschlossen:

- Honorarvertrag vom 19. Oktober 2013 LP 1 und 2 mit 4.900,29 EUR (brutto),
- Honorarvertrag vom 20. April 2015, LP 1 bis 3, 5 bis 6 mit 33.729,15 EUR (brutto).

Der Freiberufler hatte der Stadt für seine Leistungen folgende Rechnungen vorgelegt:

- Schlussrechnung vom 11. Dezember 2013, LP 1 und 2 mit 4.180,68 EUR (brutto) für den 1. und 2. BA.
- Schlussrechnung vom 30. Oktober 2015 für den 1. BA mit 14.659,85 EUR (brutto), LP 1 bis 3 mit 158.000 EUR anrechenbaren Kosten, LP 5 bis 7 mit 143.000 EUR anrechenbaren Kosten der Kostenfeststellung.
- Schlussrechnung vom 15. August 2016 für den 2. BA mit 13.101,94 EUR LP 1 bis 3 mit 150.000 EUR anrechenbaren Kosten, LP 5 bis 7 mit 120.000 EUR anrechenbaren Kosten der Kostenfeststellung.

Eine Honorarschlussrechnung auf der Grundlage der Kostenberechnung über den Gesamtleistungsumfang von 2.300 m hatte der Freiberufler nicht gestellt.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 HOAI 2013 richtet sich das Honorar für Leistungen des Leistungsbilds Teil 3 Objektplanung Verkehrsanlagen nach den anrechenbaren Kosten des Objekts auf der Grundlage der Kostenberechnung. Die Teilleistungen LP 1 bis 3 und 5 bis 9 sind auf der Grundlage der Kostenberechnung und – soweit diese nicht vorliegt – auf der Grundlage der Kostenschätzung zu ermitteln. Nach § 15 Abs. 1 HOAI 2013 wird das Honorar fällig, wenn die Leistung abgenommen und eine prüffähige Honorarschlussrechnung überreicht worden ist.

Der Rechnungshof stellte fest, dass der Freiberufler – entgegen den damals geltenden preisrechtlichen Vorgaben der HOAI 2013 – für die Honorarberechnungen unterschiedliche Bezugsgrößen zugrunde gelegt hatte. Die Stadt hatte das in Rechnung gestellte Honorar für die LP 5 bis 7, 1. und 2. BA auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten der Kostenfeststellung nicht beanstandet und keine Gesamthonorarschlussrechnung für beide Bauabschnitte vom Freiberufler gefordert. Hinsichtlich der Auswirkungen des EuGH-Urteils verweist der Rechnungshof auf Tn. 6.3.7.

Die Stadt führte aus, sie werde den Hinweis bei laufenden und künftigen Bauvorhaben beachten. Durch die Abrechnung nach anrechenbaren Kosten auf Basis der Kostenfeststellung habe die Stadt als Auftraggeber deutliche Kosteneinsparungen bei den Planungskosten von insgesamt ca. 6.700 EUR erzielt.

In der HOAI sind verbindliche Honorartatbestände benannt. Vereinbaren die Vertragspartner Leistungen nach dem verbindlichen Teil der HOAI, hat der Freiberufler Anspruch auf ein Honorar, das nach den Vorgaben der HOAI ermittelt wird. Die von der Stadt angeführten Kosteneinsparungen verstoßen gegen die vertragsgegenständlichen Preisbildungsvorschriften der HOAI und sind damit nicht zulässig. Seit der HOAI 2009 ist bei allen

Objektplanungen die Kostenberechnung die maßgebende Bemessungsgrundlage für das Honorar. Das Honorar für die Objektplanung der Verkehrsanlagen war nach den anrechenbaren Kosten des Objekts auf der Grundlage der Kostenberechnung zu ermitteln. Die Kostenberechnung ist mit der Honorarrechnung vorzulegen. Ohne Kostenberechnung ist das Honorar nicht prüffähig und wird nicht fällig (§ 15 Abs. 1 HOAI 2013). Die Stadt hat zu prüfen, ob die Honorarrechnungen vollständig und prüffähig sind. Nicht prüffähige Rechnungen sind zurückzuweisen.

Die Tn. ist mit dem abschließenden Hinweis erledigt.

6.5.2 Geminderte Prozentsätze in den Leistungsphasen

Die Stadt hatte für die Planung des Panoramaweges Zeigerheim am 20. April 2015 einen Freiberufler mit Leistungen gemäß HOAI 2013 beauftragt. Sie hatte mit dem Freiberufler geminderte Prozentsätze für einzelne LP der HOAI 2013 vereinbart. Im Vertrag hatte die Stadt nicht festgelegt, welche Grundleistungen zu erbringen waren bzw. wegfallen:

- LP 3 vereinbart mit 15 % Prozentsatz nach HOAI 2013: 25 %,
- LP 6 vereinbart mit 10 %, Prozentsatz nach HOAI 2013: 15 %.

Werden nach § 8 Abs. 1 und 2 HOAI 2013 dem Auftragnehmer nicht alle Leistungsphasen eines Leistungsbilds übertragen, so dürfen nur die für die übertragenen Phasen vorgesehenen Prozentsätze berechnet und vereinbart werden. Werden nicht alle Grundleistungen einer Leistungsphase übertragen, so darf für die übertragene Grundleistung nur ein Honorar berechnet und vereinbart werden, das dem Anteil der übertragenen Grundleistungen an der gesamten Leistungsphase entspricht. Die Vereinbarung hat schriftlich zu erfolgen. Entsprechend ist zu verfahren, wenn dem Auftragnehmer wesentliche Teile von Grundleistungen nicht übertragen werden.

Die Stadt ist dazu verpflichtet, die Leistungserbringung ihrer Auftragnehmer zu überprüfen und fehlende Leistungen einzufordern. Die prozentuale Kürzung der Leistungsphasen ohne Angabe der jeweiligen Leistungsteile ist nicht geeignet, die erbrachten Leistungen auf Vollständigkeit zu prüfen und fehlende Leistungsanteile einzufordern. Werden mit den Freiberuflern Abschlüsse gegenüber den in der HOAI 2013 genannten Prozentsätzen für einzelne Leistungsphasen vereinbart, sind die Leistungen klar zu benennen, die der Freiberufler nicht zu erbringen hat. Die nicht beauftragten Grundleistungen sind in diesem Fall zu dokumentieren. Erst wenn klar definiert ist, welche Leistungen der Auftragnehmer zu erbringen hat, sind diese Leistungen zu beauftragen und während bzw. nach deren Umsetzung zu überprüfen.

Fehlt eine genaue Leistungsabgrenzung und ist der Vertragsgegenstand mit Bezug auf ein Leistungsbild nach HOAI 2013 beschrieben, schuldet das beauftragte Planungsbüro die Grundleistungen in Gänze. Bei fehlender Abgrenzung des Leistungsumfangs können sich daraus haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben.

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis künftig zu beachten. Sie werde künftig keine geminderten Prozentsätze für einzelne Leistungsphasen vereinbaren.

Die Tn. ist erledigt.

6.6 Erschließung Brunnen Burg Greifenstein

Die Stadt hatte für die Sanierung des Brunnens auf der Burg Greifenstein folgende Maßnahmen ausgeschrieben und hierfür Leistungsverzeichnisse erstellt:

- Los 1 Naturstein- und Maurerarbeiten,
- Los 2 Zimmerer- und Holzbauarbeiten,
- Los 3 Dachdeckerarbeiten,
- Los 4 Metallbauarbeiten.

Die geprüften Leistungsverzeichnisse enthielten neben den Normalpositionen auch Eventualpositionen. Die Stadt hatte für einzelne Lose folgende Eventualpositionen aufgeführt:

- Los 1 Naturstein und Maurerarbeiten: von 16 Positionen sind 8 Eventualpositionen,
- Los 4 Metallbauarbeiten: von 12 Positionen sind 9 Eventualpositionen.

Gemäß § 31 Abs. 2 ThürGemHV ist u. a. bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen die VOB anzuwenden. Nach § 7 Abs. 1 VOB/A 2012 ist die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Die Leistungsbeschreibung bestimmt Art und Umfang der auszuführenden Leistung. Sie ist Vertragsbestandteil. Eventualpositionen zählen zu den Bedarfspositionen, die bei öffentlichen Bauaufträgen bei nationalen Ausschreibungen im Unterschwellenbereich mit Bezug auf § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2012 grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen sind.

Bedarfspositionen lassen auf Unsicherheiten im Leistungsverzeichnis und damit eine ungenügende Vorbereitung der Ausschreibung schließen. Dem Leistungsverzeichnis fehlt ggf. die Ausschreibungsreife. Unsicherheiten im Leistungsverzeichnis bedeuten gleichzeitig finanzielle Risiken für die Stadt. Sie muss dafür Sorge tragen, dass die Projektvorbereitung umfassend stattfindet. Nehmen die Freiberufler Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis auf, hat die Stadt dies kritisch zu hinterfragen. Im Zweifel hat sie zu veranlassen, dass der Freiberufler nachbessert. Verbleiben Bedarfspositionen im Leistungsverzeichnis, ist das umfassend und transparent in der Vergabedokumentation nach § 20 VOB/A 2012 zu begründen. Darüber hinaus muss die Stadt den Bietern deutlich machen, wie sie beabsichtigt, diese Leistungspositionen in der Wertung der Angebote zu berücksichtigen.

Bei den als Bedarfspositionen ausgeschriebenen Leistungen handelte es sich um Leistungen, die bei einer sorgfältigen Planung vorhersehbar waren. Bedarfspositionen dürfen nicht dazu verwendet werden, eine mangelhafte Projektvorbereitung und Ausschreibung zu heilen. Die in den geprüften Leistungsverzeichnissen ausgewiesenen Bedarfspositionen waren nicht zulässig und stellten eine unzulässige Marktpreiserkundung dar. Die von den Freiberuflern erstellten Leistungsverzeichnisse mit Bedarfspositionen bewertet der Rechnungshof als mangelhaft.

Leistungsverzeichnisse mit einem übermäßig hohen Anteil an Bedarfspositionen bergen zudem die Gefahr von Manipulationen. Dem informierten Bieter entstehen bei der Kalkulation Vorteile gegenüber den Mitbewerbern, die er zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers ausnutzen kann. Zudem ist zu beachten, dass die Beauftragung der Bedarfsposition unter Vorbehalt steht. Der Bieter hat keinen Anspruch auf Ausführung der Leistung. Bei der Kalkulation der Zuschläge für Wagnis und Gewinn sowie der allgemeinen Geschäftskosten muss er entscheiden, wie er die Bedarfspositionen berücksichtigt. Dies führt in vielen Fällen zu vergleichsweise hohen Preisen. Dem Auftraggeber entstehen damit in der Regel Mehrausgaben.

Die Stadt teilte mit, die Eventualpositionen seien aufgenommen worden, um mögliche teure Nachträge aufgrund der Unzugänglichkeit von Bauteilen zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen. Mit den Eventualpositionen im Gewerk Metallbauarbeiten habe es dem Auftragnehmer freigestanden, die Leistungen auf der Baustelle oder der Werkstatt zu erbringen. Diese Eventualpositionen seien jedoch nicht zur Ausführung gekommen. Nach Auffassung der Stadt könne im Gegensatz zu Neubaumaßnahmen bei der Sanierung historischer Objekte im Zuge der Planung vor der Bauteilöffnung nicht zweifelsfrei der komplette erforderliche Leistungsumfang festgestellt werden. Die Stadt werde den Hinweis künftig beachten.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass bei Sanierungen historischer Objekte zusätzliche Leistungen im Zuge der Bauarbeiten auftreten können. Dennoch können entsprechende Voruntersuchungen in Vorbereitung der Maßnahme dazu beitragen, die benötigten Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Unnötige Wagnisse auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite lassen sich hierdurch weitgehend vermeiden.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt.

6.7 Baumaßnahme „In der Flecke“

Die Stadt hatte im Rahmen einer Gemeinschaftsbaumaßnahme ZWA und der TEN zwischen 2015 und 2016 Erschließungsanlagen der Ver- und Entsorgung für die Anliegerstraße „In der Flecke“ hergestellt und erneuert. Sie hatte im Zuge dessen die Oberflächenentwässerung, die Straßenbeleuchtung sowie den Gehweg instandgesetzt und für die Planung der Beleuchtung und Straßenbaumaßnahme verschiedene Freiberufler beauftragt.

6.7.1 Beauftragen nach Leistungserbringung

Die Stadt hatte am 21. Januar 2016 einen Freiberufler mit Ingenieurleistungen für das Vorhaben „Ausbau Straße In der Flecke, Los 0 Allgemeine Leistungen anteilig, Los 4 Straßenbeleuchtung und Los 5 Regenwasserkanal für die LP 5 bis 9“ beauftragt. Weiterhin hatte die Stadt den Freiberufler mit der örtlichen Bauüberwachung beauftragt. Sie hatte in der Bauakte vier Vertragsentwürfe abgelegt. Einen ersten Vertragsentwurf hatte die Stadt auf den 9. Februar 2015 datiert. Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses am 21. Januar 2016 hatte der Freiberufler bereits umfangreiche Leistungen der Vorplanung der LP 2 bis zur Mitwirkung bei Vergaben LP 7 HOAI 2013 erbracht. Seine bis dahin erbrachten Leistungen hatte er mit der 1. Teilrechnung vom 8. Dezember 2015 abgerechnet.

Nach § 31 Abs. 2 ThürKO sind Erklärungen, durch die die Stadt verpflichtet werden soll, nur dann bindend, wenn sie in schriftlicher Form abgegeben werden. Verträge sind daher rechtzeitig und vor Beginn der Leistung des Auftragnehmers abzuschließen. Vorvertragliche Leistungen können zudem das diskriminierungsfreie Auswahlverfahren beeinflussen.

Die Stadt sicherte zu, den Hinweis bei künftigen Vertragsabschlüssen zu beachten. Im Zuge der Verhandlungen mit dem Planungsbüro seien über einen längeren Zeitraum mehrere Vertragsentwürfe verhandelt worden. Da der Zweckverband Saalfeld-Rudolstadt Hauptauftraggeber der Baumaßnahme gewesen sei, habe die Stadt den Planungsbeginn nicht auf den Abschluss der Vertragsverhandlungen anpassen können.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Er fordert die Stadt auf, künftig ihre Verträge rechtzeitig und nach den geltenden Formvorschriften abzuschließen.

Die Tn. ist erledigt.

6.7.2 Honorarvertrag und dessen Abrechnung

Die Stadt schloss mit Schreiben vom 14. September 2015 mit einem Freiberufler einen Ingenieurvertrag zur Objektplanung Technische Ausrüstung nach § 56 HOAI 2013 für die LP 3 und 5 bis 9 ab. Grundlage bildete das Angebot vom 21. März 2015 des Freiberuflers. Das Angebot enthielt für *die Erstellung der kompletten Planungsunterlagen gemäß der Leistungsaufstellung* für die LP 3 bis 9 ein Gesamthonorar von 6.582,50 EUR brutto bei anrechenbaren Kosten von 18.299,94 EUR netto. Die Kostenberechnung mit Stand vom 14. September 2015 (Druckdatum) führt anrechenbare Kosten von 15.178,08 EUR netto aus. Der Freiberufler hatte mit der Honorarschlussrechnung vom 7. August 2017 seine Leistungen der LP 3 und 5 bis 9 auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten von 16.014,14 EUR netto abgerechnet. Die anrechenbaren Kosten entsprechen der Kostenfeststellung.

Gemäß § 6 Abs. 1 HOAI 2013 hat die Honorarermittlung nach den anrechenbaren Kosten auf Grundlage der Kostenberechnung¹⁸⁸, dem Leistungsbild, der Honorarzone und der dazugehörigen Honorartafel zu erfolgen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die im Honorarvertrag vereinbarten anrechenbaren Kosten nicht der aktuellen Kostenberechnung und den abgerechneten anrechenbaren Kosten der Honorarschlussrechnung entsprechen. Die Stadt hatte es versäumt, die aktualisierte Kostenberechnung zum Vertragsgegenstand und somit zur Grundlage des abzurechnenden Honorars zu machen. Sie hat somit gegen das damals geltende Preisrecht verstoßen.

Durch die Abrechnung auf der Grundlage der Kostenfeststellung – entgegen den vereinbarten anrechenbaren Kosten der Kostenberechnung im Honorarvertrag – ergaben sich vermeidbare Mehrausgaben von 230,03 EUR brutto. Der Rechnungshof verweist hinsichtlich der hierdurch entstandenen Überzahlungen und der Missachtung des geltenden Preisrechts auf Tn. 6.4.4.

Die Stadt teilte mit, dass die in der Akte abgelegte Kostenberechnung des Ingenieurbüros PROWA mit anrechenbaren Kosten in Höhe von 15.178,08 EUR nicht die Technische Ausrüstung/Elektroinstallation, sondern die Tiefbauleistungen für die Straßenbeleuchtung betreffe. Diese sei daher nicht relevant für die Abrechnung der Planungsleistungen für die Beleuchtungsanlage. Es liege somit keine Überzahlung des Freiberuflers vor.

Die Stadt räumte ein, dass sie entgegen der Preisbildungsvorschrift der HOAI 2013 die anrechenbaren Kosten nach der deutlich niedrigeren Kostenfeststellung aus der Schlussrechnung bestimmt habe. Dies sei ein Entgegenkommen des Planers gewesen und von der Stadt nicht korrigiert worden. Die Stadt habe damit eine Kosteneinsparung erzielt. Die Stadt sicherte zu, den Hinweis des Rechnungshofs bei künftigen Abrechnungen zu beachten.

Der Rechnungshof verweist auf seine Würdigung unter Tn. 6.5.1. Das Interesse der Stadt an Kosteneinsparungen berechtigt nicht, gegen die Preisbildungsvorschriften der HOAI und damit gegen geltendes Preisrecht zu verstoßen.

Die Tn. ist mit dem abschließenden Hinweis erledigt. Der Rechnungshof behält sich vor, vergleichbare Sachverhalte erneut zu prüfen.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

Kämmer
Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte



¹⁸⁸ Nach § 2 HOAI 2013 sind bei einer Kostenberechnung auf der Grundlage der DIN 276 die Gesamtkosten nach Kostengruppen mindestens bis zur zweiten Ebene der Kostengliederung zu ermitteln.